



GRUPPO
di PISA

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

La Rivista / Quaderno n° 2

Fascicolo speciale monografico

A cura di

Antonello LO CALZO

Giuliano SERGES

Cecilia SICCARDI

**«Autonomie territoriali
e forme di differenziazione.
Ordinamenti a confronto»**

in memoria di

PAOLO CARROZZA



La Rivista / Quaderno n° 2
Fascicolo speciale monografico

A cura di

Antonello LO CALZO
Giuliano SERGES
Cecilia SICCARDI

**Autonomie territoriali e forme di differenziazione.
Ordinamenti a confronto**

Atti del Seminario telematico di Milano – 12 giugno 2020

in memoria di
Paolo Carrozza

Contributi di:

N.P. Alessi, L. Baamonde Gómez, L. Bartolucci, S. Benvenuti, D. Calabria, D. Camoni, C. Carnero Jiménez, M. D'Amico, L. Del Corona, L. Dell'Atti, M. De Nes, A. Di Chiara, A. Dirri, A. Dueñas Castrillo, N. Fiano, I. Forgione, A. Formisano, S. Gherardi, M.C. Girardi, M. Iacometti, A. Kehrer, A.G. Lanzafame, G. Lauri, A. Lauro, N. Lefkopoulou, G. Marra, C. Martinelli, A. McHarg, M. Monti, L. Pasqui, O. Pfersmann, G. Rivosecchi, R. Romboli, P. Rossi, C. Saloi, F. Severa, K.-P. Sommermann, S. Soriano Moreno, F. Spagnoli, R. Tarchi, J. Urías, A. Vernata, P. Villaschi, L. Violini, D. Zanoni.

Quaderno monografico abbinato al fascicolo 2020/3 della Rivista «Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale»

Atti del Seminario telematico del 12 giugno 2020 su “Autonomie e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto” – Università degli Studi di Milano

Tutti i contributi sono stati sottoposti a referaggio ai sensi dell’art. 5 del Regolamento della Rivista

Fascicolo non definitivo, in corso di composizione

La Rivista **Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale** è inclusa tra le riviste scientifiche dell’Area 12 - Scienze giuridiche. Codice **ISSN: 2039-8026**.

Per il triennio 2020-2022, **Direttore responsabile:** Marilisa D’Amico (*Università degli Studi di Milano*).

Comitato di Direzione: Adriana Apostoli (*Università degli Studi di Brescia*), Carlo Colapietro (*Università degli Studi “Roma Tre”*), Giacomo D’Amico (*Università degli Studi di Messina*), Gianluca Famiglietti (*Università di Pisa*), Gennaro Ferraiuolo (*Università degli Studi di Napoli “Federico II”*), Federica Grandi (*“Sapienza” Università di Roma*).

Comitato di Redazione: Antonello Lo Calzo (Coordinatore) (*Università di Pisa*), Rossana Caridà (*Università degli Studi “Magna Græcia” di Catanzaro*), Arianna Carminati (*Università degli Studi di Brescia*), Martina Contieri (*Università degli Studi di Napoli “Federico II”*), Alessia Fusco (*Università degli Studi di Torino*), Marsid Laze (*“Sapienza” Università di Roma*), Cristina Luzzi (*Università di Pisa*), Giuditta Marra (*“Sapienza” Università di Roma*), Andrea Napolitano (*Università degli Studi di Napoli “Parthenope”*), Costanza Nardocci (*Università degli Studi di Milano*), Leonardo Pace (*Università degli Studi “Roma Tre”*), Valentina Pupo (*Università degli Studi “Magna Græcia” di Catanzaro*), Giada Ragone (*Università degli Studi di Milano*), Umberto Ronga (*Università degli Studi di Napoli “Federico II”*), Giuliano Serges (*Università degli Studi “Roma Tre”*), Cecilia Siccardi (*Università degli Studi di Milano*).



GRUPPO di PISA

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

RIVISTA DEL GRUPPO DI PISA - INDICE DEL QUADERNO N° 2

Nota dei curatori

Antonello LO CALZO, Giuliano SERGES, Cecilia SICCARDI..... 1

Presentazione

Marilisa D'AMICO..... 5

Ricordo del prof. Paolo Carrozza

Roberto ROMBOLI, *In ricordo di Paolo*..... 9

PRIMA SESSIONE

Relazione introduttiva

Rolando TARCHI, *(IN ATTESA DI INVIO)*

https://www.gruppodipisa.it/images/audio/SeminarioMilano2020_audio_mattina.m4a..... xx

Relazioni

Aileen MCHARG, *The model of territorial decentralisation in the United Kingdom*..... 21

Joaquín URÍAS, *La transformación del sistema español de distribución territorial del poder: una valoración*..... 45

Otto PFERSMANN,

https://www.gruppodipisa.it/images/audio/SeminarioMilano2020_audio_mattina.m4a..... xx

Karl-Peter SOMMERMANN,

https://www.gruppodipisa.it/images/audio/SeminarioMilano2020_audio_mattina.m4a..... xx

Relazione conclusiva

Lorenza VIOLINI, *Esperienze di regionalismo differenziato:*

un raffronto tra ordinamenti nazionali..... 63

SECONDA SESSIONE

PARTE I

AUTONOMIE TERRITORIALI, CITTÀ E AREE VASTE: PROFILI GENERALI

SEZIONE I

I PROCESSI DI DIFFERENZIAZIONE DELL'AUTONOMIA

Nicolò Paolo ALESSI, <i>La disciplina della forma di governo delle Regioni quale contenuto eventuale della cultura dell'autonomia</i>	81
Daniele CAMONI, <i>Il caleidoscopio del regionalismo differenziato tra Italia e Spagna</i>	95
Carlos CARNERO JIMÉNEZ, <i>Descentralización territorial y asimetría constitucional</i>	109
Aniello FORMISANO, <i>Specialità e differenziazione: verso il superamento del modello dualista?</i>	125
Giuseppe LAURI, "Compromessi apocrifi"? <i>Per una lettura schmittiana del regionalismo differenziato</i>	141
Philipp ROSSI, <i>Il procedimento di attuazione dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione: alcune questioni aperte</i>	153
Andrea VERNATA, <i>E pluribus plures? Il regionalismo tra fare, raffazzonare e disfare</i>	169
Pietro VILLASCHI, <i>Dalla Spagna all'Italia: spunti di riflessione sul ruolo del Parlamento nel procedimento di attuazione del c.d. regionalismo differenziato</i>	181
Simone BENVENUTI, <i>La differenziazione territoriale nell'ordinamento francese: Da fattore di disgregazione a strumento di integrazione?</i>	197

SEZIONE II

CITTÀ E AREE VASTE

Ilde FORGIONE, <i>Le città metropolitane nel sistema nazionale ed europeo: evoluzione e tratti di differenziazione interna</i>	217
Agatino Giuseppe LANZAFAME, <i>L'autonomia metropolitana. Ragioni di differenziazione e questioni di uguaglianza</i>	231
Francesco SEVERA, <i>Centro e periferia: la partecipazione alla funzione legislativa come elemento di unificazione</i>	251
Davide ZANONI, <i>Pensare la Città metropolitana come «città globale». Verso un nuovo modello di governance territoriale e di società civile trans-nazionale?</i>	265

Relazione del coordinatore

Miryam IACOMETTI, <i>Il regionalismo differenziato: una buona soluzione per gli ordinamenti compositi? Minime considerazioni comparative su Spagna e Italia</i>	279
---	-----

PARTE II

AUTONOMIE TERRITORIALI E INTEGRAZIONE EUROPEA

SEZIONE I

AUTONOMIE TERRITORIALI E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Leonardo PASQUI, <i>Il rapporto istituzione-territorio, oltre le competenze, tra Unione Europea e globalizzazione</i>	301
---	-----

Federico SPAGNOLI, <i>L'insularità fra federalismo differenziato e diritto europeo. Uno studio comparato</i>	315
--	-----

SEZIONE II

ESPERIENZE COMPARETE DI DECENTRALIZZAZIONE

Daniele CALABRIA, <i>L'autonomia differenziata iberica come modello. Analogie e differenze tra il sistema di differenziazione regionale spagnolo e quello italiano</i>	333
--	-----

Luca DELL'ATTI, <i>Devolution e regionalismo. Considerazioni comparative su due assetti di differenziazione territoriale in divenire</i>	351
--	-----

Adriano DIRRI, <i>Asimmetria costituzionale e pluralismo identitario negli stati federali multinazionali: le (diverse) asimmetrie di Etiopia, Iraq, India</i>	365
---	-----

Andrea KEHRER, <i>Regionalismo differenziato ed enti locali</i>	387
---	-----

Matteo MONTI, <i>Il diritto storico-forale delle comunità autonome basche: la "storia" come legittimazione politica e fondamento giuridico dell'asimmetria</i>	401
--	-----

Silvia SORIANO MORENO, <i>La ruptura de la negociación política y competencial como causa del agotamiento del modelo territorial español</i>	417
--	-----

SEZIONE III

AUTONOMIE TERRITORIALI E PARTITI POLITICI

Andrés Iván DUEÑAS CASTRILLO, <i>La introducción de las primarias en los partidos políticos en el ámbito de las Comunidades Autónomas y su comparación con las Regiones italianas</i>	435
---	-----

Alessandro LAURO, <i>Regionalismo differenziato e "forma-partito": direttrici costituzionali ed esperienze estere</i>	447
---	-----

Relazione del coordinatore

Claudio MARTINELLI, <i>Territorial asymmetries in the comparative landscape and the UK devolution process</i>	461
---	-----

PARTE III

LA DECENTRALIZZAZIONE TERRITORIALE NELLE “CRISI”

SEZIONE I

LA DECENTRALIZZAZIONE DAVANTI AI GIUDICI

Laura BAAMONDE GOMÉZ, <i>Descentralización territorial e integración del órgano de Justicia constitucional: el caso español a la luz de la doctrina italiana</i>	481
Nannerel FIANO, <i>La competenza legislativa in materia penale tra regionalismo italiano e federalismo tedesco</i>	497
Samuele GHERARDI, <i>La dichiarazione di incostituzionalità delle “risoluzioni” del Parlamento catalano: un’evoluzione da parte del Tribunal Constitucional dopo il referendum del 1 ottobre 2017?</i>	509
Maria Chiara GIRARDI, <i>I conflitti territoriali attraverso la lente della giurisprudenza costituzionale</i>	525
Nefeli LEFKOPOULOU, <i>L’analyse contextuelle du juge constitutionnel dans les conflits territoriaux: etude de contentieux constitutionnel comparé</i>	543

SEZIONE II

AUTONOMIE TERRITORIALI E PROFILI ECONOMICO-FINANZIARI

Luca BARTOLUCCI, <i>L’impatto del regionalismo differenziato sui conti pubblici</i>	559
Matteo DE NES, <i>Perequazione e dissesto finanziario nei comuni dopo la Grande Recessione</i> ...	579
Alberto DI CHIARA, <i>L’assegnazione delle risorse finanziarie nel regionalismo differenziato italiano: una prospettiva comparata tra Regno Unito e Spagna</i>	593

SEZIONE III

AUTONOMIE TERRITORIALI, AMBIENTE E SALUTE

Lavinia DEL CORONA, <i>La tutela dell’ambiente tra accentramento e decentramento della funzione legislativa</i>	613
Giuditta MARRA, <i>Regionalismo e ambiente</i>	627
Carlo SALOI, <i>I rapporti tra Stato ed autonomie nella crisi da Coronavirus</i>	639

Relazione del coordinatore

Guido RIVOSACCHI, *La decentralizzazione territoriale nelle “crisi” e l’incerta
sorte delle autonomie costituzionalmente garantite* 651

Informazioni sui Curatori e sugli Autori..... 673



GIORNATA DI STUDI IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA
AUTONOMIE TERRITORIALI E FORME DI DIFFERENZIAZIONE
ORDINAMENTI A CONFRONTO

RELAZIONE DEL COORDINATORE

LA DECENTRALIZZAZIONE TERRITORIALE NELLE “CRISI” E L’INCERTA
SORTE DELLE AUTONOMIE COSTITUZIONALMENTE GARANTITE

GUIDO RIVOSACCHI*

1. Vorrei anzitutto ringraziare la Professoressa Marilisa D’Amico e il Direttivo del Gruppo di Pisa per avermi affidato l’incarico di coordinare questo Atelier che ho trovato di particolare interesse anzitutto nella sua articolazione in tre Sessioni rispettivamente dedicate ai seguenti temi: “La decentralizzazione davanti ai giudici”; “Autonomie territoriali e profili economico-finanziari”; “Autonomie territoriali e ambiente”.

La scelta metodologica e contenutistica mi pare particolarmente felice perché ci ha consentito di ragionare su alcuni dei fattori decisivi che hanno concorso a ridefinire il ruolo degli enti decentrati negli Stati composti. In primo luogo, deve essere richiamato il contributo decisivo delle Corti poiché in ogni sistema policentrico gli enti sub-statali sono modellati nella loro struttura e nelle loro competenze dal ruolo decisivo dei giudici, anzitutto costituzionali, come ben dimostrano gli interventi che abbiamo ascoltato.

In secondo luogo, l’articolazione tematica dell’Atelier ha messo in rilievo l’incidenza della dimensione economico-finanziaria sull’assetto delle autonomie territoriali. Negli Stati composti l’esercizio delle funzioni normative e amministrative degli enti decentrati presuppone risorse, sicché l’entità e il modo in cui tali risorse giungono agli enti territoriali incide sul grado di autonomia politica “effettiva”, intesa quale esercizio di poteri idoneo ad esprimere determinate scelte di indirizzo¹. Ne

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Padova.

¹ Cfr., ad esempio, M.S. GIANNINI, voce *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano 1959, 362 ss., spec. 365; nonché C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova

conseguono che gli enti decentrati possono svolgere le funzioni e assicurare le prestazioni ad essi affidate soltanto se vengono dotati di risorse adeguate. E poiché tutti i diritti “costano”, come larga parte dei costituzionalisti italiani hanno messo in rilievo sin dagli anni Sessanta del secolo scorso², in tempi, cioè, ben lontani dalle crisi, economiche e sanitarie, la carenza di risorse finanziarie non consente alle autonomie territoriali di garantire le prestazioni inerenti ai diritti costituzionali. Nel caso italiano, tutto ciò rischia di limitare l’attuazione del modello di *Welfare* regionale prefigurato dal Titolo V Cost. secondo quanto a suo tempo già efficacemente osservato da Paolo Carrozza³.

Infine, anche l’approfondimento delle tematiche ambientali, a cui è dedicata la Terza sessione dell’Atelier, rappresenta una scelta particolarmente significativa sia perché esse attraversano diversi ambiti materiali stando al riparto delle competenze tra centro e periferia, sia perché è sulle tematiche ambientali che si gioca buona parte delle questioni inerenti alla sostenibilità nel tempo dei diritti costituzionali.

2. Tanto premesso e venendo a quanto abbiamo ascoltato, l’analisi delle questioni esaminate nella prospettiva comparatistica non poteva non destinare largo spazio al ruolo delle Corti.

La “costruzione giudiziaria” dello Stato regionale e dello Stato federale non costituisce certo una novità: in tutti gli ordinamenti federali, regionali e negli stessi Stati unitari (esemplificative, al riguardo, le considerazioni di stamane di Otto Pfersmann) i rapporti tra centro e periferia sono sempre ridefiniti dalle Corti. Tali processi sono accentuati davanti alle “crisi” poiché i giudici – non soltanto costituzionali ma anche comuni – sono spesso chiamati a svolgere una funzione di supplenza di fronte ai nodi lasciati irrisolti dalla politica e dal legislatore⁴. Basti pensare, per trarre un esempio dal caso italiano, alla giurisprudenza amministrativa sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali *ex art. 117, secondo comma, lett. m)*, Cost. che ha contribuito non poco ad affermare l’esigibilità e l’azionabilità del diritto alle prestazioni fondato sul parametro costituzionale in parola nel riparto di competenze tra Stato e Regioni⁵.

1976, 906, secondo il quale l’autonomia finanziaria assume «valore di pietra angolare del sistema» quale indefettibile presupposto per realizzare *politiche regionali*, volte a garantire le «erogazioni necessarie alla soddisfazione dei bisogni pubblici» secondo determinate «scale di priorità, da determinare non già secondo criteri statici di mantenimento dello *status quo*, bensì dinamici, di sviluppo».

² Cfr. M. MAZZIOTTI, voce *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano 1964, 806 s.; nonché A. BALDASSARRE, voce *Diritti Sociali*, in *Enc. giur.*, XI, Roma 1989, 29 s.; G. LOMBARDI, *Diritti di libertà e diritti sociali*, in *Pol. dir.*, 1999, 11 ss., spec. 14. Sul punto, cfr., successivamente, S. HOLMES – C.R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York – London 1999, trad. it. di E. Caglieri, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna 2000.

³ Lungimiranti, al riguardo, le riflessioni contenute nel volume curato da M. CAMPEDELLI, P. CARROZZA E L. PEPINO, *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna, 2010, spec. 207 ss.

⁴ Funzione di supplenza definita «non richiesta e non gradita» dall’allora Presidente della Corte costituzionale Gustavo Zagrebelsky nella Conferenza stampa annuale per il 2003 di fronte alla mancata attuazione in via legislativa del Titolo V del 2001.

⁵ Cfr., ad esempio, Tar Milano, Sez. III, 23 marzo 2017, n. 697; Tar Lazio, Sez. III *quater*, 17 aprile 2018, n. 4214; Cons. St., Sez. IV, 30 gennaio 2018, n. 623; Cons. St., Sez. II, 6 aprile 2017, n. 823; Cons. St., Sez. III, 14 settembre 2017, n. 4347.

In questa prospettiva, il caso del regionalismo italiano è un esempio particolarmente significativo dell'incidenza progressivamente assunta dalla giurisprudenza costituzionale sulle autonomie territoriali, già prefigurata all'inizio degli anni Sessanta da Giuseppe Guarino secondo il quale il Giudice delle leggi avrebbe assunto «un ruolo determinante nella costruzione dell'istituto regionale» tale per cui le Regioni «saranno quali le condizionerà la Corte»⁶.

È noto quanto la giurisprudenza costituzionale sia stata decisiva nella ridefinizione delle competenze nell'originario Titolo V Cost. quando la trasformazione in via pretoria del limite di merito costituito dall'interesse nazionale in una vasta tipologia di vizi di legittimità ha consentito alla Corte costituzionale di edificare una vera e propria *dottrina* sui variabili livelli di interesse (statale/regionale) capace di stabilire riserve generali allo Stato di “ritagli” di materie⁷. Anche nel vigente Titolo V Cost., è stata la Corte a valorizzare il principio di sussidiarietà soppiantando il criterio di ispirazione centralistica della dimensione degli interessi al fine di elaborare paradigmi cooperativistici capaci di sopperire alla mancanza di una Camera delle Regioni, quali la “chiamata in sussidiarietà” di funzioni da parte dello Stato, che esige la c.d. “intesa forte” per assicurare la partecipazione regionale all'esercizio delle funzioni⁸, o l’“intreccio di materie”, in caso di inestricabile sovrapposizione di ambiti materiali, che impone alla legge statale di prevedere istituti collaborativi nel momento della sua attuazione⁹.

Quanto detto implica che il legislatore in prima battuta e la Corte in sede di controllo di costituzionalità sono tenuti a svolgere un giudizio di adeguatezza nel valutare la distribuzione delle funzioni tra gli enti sub-statali, privilegiando il livello di governo meno comprensivo e consentendo deroghe all'art. 118, primo comma, Cost. soltanto in presenza di esigenze unitarie idonee a giustificare l'attribuzione delle funzioni ai livelli di governo superiori¹⁰. Tale giudizio, come ha argomentato Nefeli Lefkopoulou proprio in riferimento all'esperienza italiana, necessita sempre di un'analisi empirica e di una valorizzazione del contesto in cui impatta la decisione del Giudice costituzionale, al punto – si potrebbe aggiungere – che la Corte costituzionale non ha esitato a rafforzare gli istituti di leale collaborazione affermando, ad esempio, che in tutti i casi in cui la legge statale, ancorché in materie di competenza esclusiva, possa determinare una “forte incidenza” sulle funzioni amministrative regionali¹¹, deve prevedere intese o pareri per l'esercizio delle funzioni di rango sub-legislativo al fine di superare il vaglio di costituzionalità¹². Non a caso ai richiamati paradigmi cooperativistici ha fatto riferimento Nefeli Lefkopoulou mettendo in rilievo, più in

⁶ G. GUARINO, *Stato e Regioni speciali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Atti del IV Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano 1965, 59 s. (cors. ns.).

⁷ Dalla sent. 39/1971 alla sent. n. 427/1992.

⁸ Ad esempio: sentt. 303 del 2003; n. 6 del 2004; n. 76 del 2009 e n. 7 del 2016.

⁹ Cfr. sentt. n. 88 del 2003; n. 50 del 2005; n. 250, n. 251 e n. 232/2009; n. 278/2010; n. 33/2011 e n. 54/2012.

¹⁰ Cfr. sentt. n. 43 del 2004; n. 235 del 2009 e n. 252 del 2016.

¹¹ Riprendendo l'espressione di S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in R. Ferrara – M.A. Sandulli, *Trattato di Diritto dell'ambiente*, vol II., *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di S. Grassi e M.A. Sandulli, Milano 2014, 431.

¹² Cfr., ad esempio, sentt. n. 88 del 2003, n. 250, n. 251 e n. 232 del 2009; n. 54 del 2012.

generale, come i fatti e il contesto condizionino ogni sistema di giustizia costituzionale¹³, soprattutto quando parliamo di conflitti tra enti territoriali.

Al riguardo, il caso spagnolo e quello italiano sembrano particolarmente esemplificativi: come è emerso dalla relazione di questa mattina di Joaquín Urías, così come la Corte costituzionale anche il Tribunale costituzionale nella fase più recente ha rifondato il diritto costituzionale “vivente” delle autonomie territoriali¹⁴.

In questa prospettiva, si spiega perché ben cinque dei dieci interventi che abbiamo ascoltato hanno ad oggetto il ruolo delle Corti nel ridefinire i processi di decentralizzazione, la dialettica tra unità e autonomia e le tensioni che essa può produrre fino al punto estremo rappresentato dalla polarità tra il diritto all'autodeterminazione dei popoli e il rispetto all'unità della Costituzione. Anche gli altri interventi dedicati alle relazioni finanziarie tra centro e periferia nella crisi economico-finanziaria e nella prospettiva del c.d. regionalismo differenziato, nonché al riparto di competenze in materia di ambiente, contengono continui riferimenti al ruolo decisivo della giurisprudenza delle Corti costituzionali.

3. Tale processo non è però a senso unico: non soltanto le Corti concorrono a determinare i caratteri fondamentali dello Stato regionale e dello Stato federale, ma la scelta del tipo di Stato può condizionare la composizione dell'organo di giustizia costituzionale come ben dimostra l'analisi comparatistica di Laura Baamonde Gomez che è giunta ad interrogarsi sulla possibile influenza delle Comunità autonome sulla scelta di quattro dei dodici Giudici costituzionali, giusto il disposto dell'art. 16, comma 1, ultimo periodo, della Legge organica sul Tribunale Costituzionale (LOTG), come riformata nel 2007, che impone al Senato di eleggere i quattro giudici «tra i candidati presentati dalle Assemblee legislative delle Comunità Autonome».

L'intervento ci ha offerto spunti interessanti sulle origini e sugli sviluppi dell'organo di giustizia costituzionale in una comparazione tra Spagna e Italia, prendendo in esame, in entrambi i sistemi, il delicato dosaggio tra i poteri dello Stato a cui è affidata la scelta dei giudici costituzionali che, nel caso spagnolo, potrebbe essere messo in discussione dalla modifica dell'art. 16 della LOTG, anche se, almeno sinora, la riforma del 2007 non sembra aver determinato una particolare influenza delle Comunità autonome sul Tribunale costituzionale.

Quelle che abbiamo ascoltato da Baamonde Gomez sembrano considerazioni comunque condivisibili perché, è appena il caso di ricordare, spetta alla seconda Camera realizzare il principio collaborativo tra Stato ed enti decentrati¹⁵, mentre l'organo di

¹³ Al tema è stato dedicato uno degli ultimi Convegni annuali del Gruppo di Pisa: cfr. *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, a cura di M. D'Amico – F. Biondi, Napoli 2018.

¹⁴ Per una recente comparazione, si vedano i contributi contenuti nel volume *Autonomie territoriali riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi. Italia e Spagna a confronto*, a cura di J.M. Castellà Andreu, S. Pajno, G. Rivosecchi e G. Verde, Napoli 2018.

¹⁵ In riferimento al caso spagnolo, cfr., ad esempio, E. VIRGALA FORURÍA, *Las relaciones de inordinación o la participación de las comunidades autónomas en los órganos comunes del estado*, in *Autonomie territoriali riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi*, cit., 17 ss.; nonché, anche

giustizia costituzionale nello Stato regionale e nello Stato “autonomico” va tenuto fuori dal circuito della rappresentanza territoriale. Mi pare che tali osservazioni confermino implicitamente la persistenza di alcune delle categorie ancora idonee a distinguere Stato federale e Stato regionale (nonostante le acute critiche già avanzate da Guido Lucatello e da Livio Paladin, per i quali lo Stato federale costituisce sottospecie dello Stato unitario, ovvero una forma avanzata di Stato regionale) quantomeno con riguardo alla proiezione degli enti decentrati sull’organo di giustizia costituzionale. Ora come in passato, nello Stato regionale le Regioni non possono infatti influire sulla scelta dei Giudici costituzionali poiché l’organo di giustizia costituzionale è chiamato a custodire la legalità costituzionale dell’ordinamento nel suo complesso. Ne consegue che torsioni di questo tipo – come potrebbe dimostrare il caso spagnolo a seguito della riforma dell’art. 16 della LOTC del 2007, secondo quanto ci ha detto Baamonde Gomez – rischiano di ridurre l’indipendenza dell’organo di giustizia costituzionale con effetti tanto più negativi quando esso è chiamato a giudicare dei conflitti territoriali.

Non si deve infatti dimenticare che anche in Italia sono state già discusse e talvolta vengono ripresentate proposte volte a prevedere forme di coinvolgimento delle Regioni nella scelta dei giudici costituzionali. Ciò rischierebbe di pregiudicare la composizione della Corte che è invece frutto di grande saggezza del Costituente perché capace di bilanciare le componenti “giurisdizionale” con la componente “politica”.

4. Quanto detto è confermato dalle relazioni di Samuele Gherardi e Maria Chiara Girardi, nonché dall’intervento di Gennaro Ferraiuolo, che ci hanno portato sul terreno delle prospettive (e dei limiti) della giurisdizionalizzazione dei conflitti territoriali di fronte alle tendenze indipendentiste e secessioniste.

In particolare, Girardi, muovendo dal caso canadese e dal parere della Corte Suprema sulla secessione del Quebec, si è chiesta se possa ammettersi un superamento in via legale dell’indissolubilità dell’unità statale al fine di inquadrare le rivendicazioni secessioniste all’interno di processi deliberativi pubblici. Il tema, assai delicato, ha trovato in alcuni studi recenti una significativa ripresa in relazione al caso catalano sino ad avere pieno riconoscimento anche nella prospettiva di analisi propria del Diritto costituzionale¹⁶.

Gli spunti emersi dalle relazioni e dal dibattito che si è svolto nell’Atelier hanno mostrato orientamenti piuttosto diversificati tra gli ordinamenti. Nel caso italiano qualsiasi prospettiva rivolta a mettere in discussione l’integrità territoriale è considerata immediatamente al di fuori della legalità costituzionale e dai limiti di sistema: la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente ravvisato principi fondamentali dell’ordinamento ostativi ad ogni sua praticabilità o anche semplice prospettabilità¹⁷.

nella prospettiva *de iure condendo*, J.M. CASTELLÀ ANDREU, *El Senado español ante su reforma*, in *Autonomie territoriali riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi*, cit., 45 ss.

¹⁶ Cfr. L. Cappuccio, G. Ferraiuolo (a cura di), *Il futuro politico della Catalogna*, in *www.federalismi.it*, n. 22/2014; G. FERRAIUOLO, *Costituzione federalismo secessione. Un itinerario*, Napoli 2016, spec. 146 ss.

¹⁷ Cfr., da ultimo, la sent. n. 118 del 2015, punti n. 7.1 e 7.2 del “Considerato in diritto”, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima la legge della Regione Veneto che prevedeva l’indizione di un *referendum* consultivo avente tra l’altro ad oggetto l’indipendenza del Veneto, affermando, la Corte, che i

Nel caso canadese, invece, la prospettiva sembra decisamente più aperta. Per altro verso, lo stesso ordinamento spagnolo, sia pure soltanto in una prima fase antecedente alla sent. n. 31 del 2010 del Tribunale Costituzionale sullo statuto di autonomia catalano, aveva mostrato maggiore sensibilità nei confronti dell'acquisizione di ulteriori forme di autonomia da parte delle Comunità autonome, quantomeno in forza del principio dispositivo che, come è stato ricordato anche stamane da Joaquín Urías, riserva ampie competenze allo statuto stesso e attribuisce a tale fonte un ampio margine di intervento nell'attuazione e integrazione della Costituzione. In altre parole: poiché i nodi fondamentali dei rapporti tra Stato e Comunità autonome non sono stati risolti in sede di compromesso costituzionale il grado "effettivo" di autonomia degli enti sub-statali è rimesso alle scelte statutarie.

È alle vicende normative e giurisprudenziali successive alla sent. n. 42 del 2014 del Tribunale costituzionale sul c.d. "diritto a decidere" che è dedicato l'intervento di Gherardi. Sono state prese in esame le diverse pronunce aventi ad oggetto atti di indirizzo (mozioni, risoluzioni) e di controllo (commissioni di inchiesta), nonché semplicemente preparatori o impulso politico (commissioni di studio) adottati dal Parlamento della Catalogna che hanno dato avvio al processo di istituzione di uno Stato indipendente culminati nella risoluzione del novembre del 2015 e nel *referendum* del 1° ottobre del 2017. Si tratta, quindi, di atti privi di efficacia giuridica quantomeno immediata che sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi senza attendere gli atti conseguenti dotati di effetti giuridicamente vincolanti. Le pronunce del Tribunale costituzionale hanno progressivamente ristretto il perimetro non soltanto dell'attività normativa della Comunità Autonoma catalana ma del dibattito stesso sulle ulteriori forme di autonomia che possono essere legittimamente acquisite dalle Comunità autonome. Al radicalizzarsi delle spinte secessioniste, che hanno fatto seguito alla sentenza del 2010 sullo statuto catalano, i ripetuti ricorsi del Governo nazionale hanno indotto il Tribunale costituzionale ad adottare una prospettiva prevalentemente demolitoria in quanto rivolta a dichiarare incostituzionale ogni atto ritenuto idoneo a favorire il cammino verso l'indipendenza¹⁸.

Tale orientamento pone anzitutto diversi problemi processuali ben presi in esame da Gherardi in relazione tanto all'ampiamento dell'oggetto dei giudizi del Tribunale costituzionale quanto all'interpretazione estensiva del parametro (art. 161 Cost. spagnola), nonché al rapporto tra i giudizi instaurati dai ricorsi del Governo e quelli introdotti dal *recurso en amparo parlamentario*. Il Tribunale costituzionale ha dichiarato ammissibili e fondati i ricorsi del Governo a prescindere dall'idoneità dell'oggetto affermando che gli atti impugnati potrebbero dispiegare effetti giuridici per così dire "in potenza", senza che ne siano state adottate misure attuative. Detto

principi costituzionali del pluralismo sociale, istituzionale e territoriale non possono essere dilatati sino a determinare la frammentazione dell'ordinamento e che quegli stessi principi non possono essere evocati a giustificazione di iniziative volte a interpellare gli elettori, anche a scopo soltanto consultivo, su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano.

¹⁸ Al riguardo, cfr. J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Tribunal constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 2016, 567 ss.

altrimenti: per i Giudici costituzionali spagnoli la sfera del giuridico non si esaurisce nella sfera del vincolante.

Le critiche a questi orientamenti del Tribunale costituzionale mi sembrano condivisibili. Occorre però a mio parere distinguere una prima fase della giurisprudenza richiamata in cui lo sviluppo di questo incisivo sindacato sugli atti del Parlamento catalano appare connotato da talune forzature sul piano processuale, segnate dall'ampliamento *in via pretoria* “per oggetto” e “per parametro” dell'accesso all'organo di giustizia costituzionale in questa tipologia di giudizi, da una seconda fase in cui l'orientamento dell'organo di giustizia costituzionale è stato determinato dalla riforma della LOTC n. 15 del 2015. Infatti, in questo secondo periodo, è stato il *legislatore spagnolo* ad affidare ulteriori poteri al Tribunale stesso in sede di controllo sull'esecuzione del giudicato costituzionale sino a prevedere la facoltà di adottare misure coercitive nei riguardi dei soggetti inadempienti, nonché provvedimenti di sospensione dalle cariche e dai pubblici impieghi e ingenti sanzioni pecuniarie nei confronti di chi risultasse a vario titolo coinvolto nell'applicazione degli atti legislativi e amministrativi rivolti alla realizzazione del disegno indipendentista¹⁹. Deve essere quindi precisato che, in questa seconda fase, le misure richiamate, per quanto criticabili, non sono il risultato di un'interpretazione estensiva dei poteri Tribunale costituzionale, bensì l'effetto della riforma della LOTC del 2015.

In definitiva, da un lato nella sent. n. 42 del 2014 sul “diritto a decidere”, così come in alcune pronunce successive, il Tribunale costituzionale sembra valorizzare il principio dispositivo e la via della revisione costituzionale per modificare le relazioni tra Stato e Comunità autonome, richiamando gli organi politici alle loro responsabilità; dall'altro lato, l'organo di giustizia costituzionale, sotto la spinta dei ricorsi del Governo e della richiamata riforma della LOTC, sembra sempre più attratto sul terreno della lotta politica.

Nella vicenda catalana Madrid ha ovviamente dalla sua una posizione di diritto particolarmente solida rappresentata dalla legittima e costituzionalmente doverosa difesa dell'unità e dell'indivisibilità dello Stato a cui ben difficilmente può opporsi il vago diritto all'autodeterminazione dei popoli, peraltro, nel caso di specie, quest'ultimo non appare suffragato neanche dai presupposti del Diritto internazionale inerenti alla violazione dei diritti umani. Tuttavia, già a partire dalla sentenza del 2010 sullo statuto catalano, il Tribunale costituzionale si è fatto interprete di giudizi particolarmente severi sull'autonomia statutaria delle Comunità autonome²⁰, tra l'altro spesso caratterizzati da considerevoli ritardi (la sentenza del 2010 sullo statuto catalano è stata messa a distanza di quattro anni dal promovimento del ricorso), nonché da vicende – come la mancata elezione parlamentare di alcuni giudici e l'accoglimento dell'istanza di ricusazione del

¹⁹ Si consideri, a titolo esemplificativo, che sono state irrogate sanzioni pecuniarie sino a 12.000 euro giornalieri nei confronti dei funzionari e degli impiegati delle amministrazioni che hanno gestito le operazioni di voto (c.d. *sindicatura electoral*): per un approfondimento, cfr. L. CAPPUCIO, *Dinamiche territoriali e tribunali costituzionali alla prova della questione catalana*, in AA.VV., *Ritornano le piccole patrie? Autodeterminazione territoriale Secessioni Referendum*, a cura di F. Abbondante, S. Parisi, S. Prisco, Napoli, 2020, 172 s.

²⁰ Cfr., ad esempio, J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Tribunal constitucional y proceso secesionista catalán*, cit., 561 ss., spec. 565 ss.

giudice costituzionale Pérez Tremps a causa di una precedente collaborazione con il Governo catalano – che hanno finito per aumentare l'intensità dei conflitti territoriali esponendo il Tribunale stesso a pericolosi rischi di delegittimazione, come osservato da parte della dottrina spagnola²¹.

Molto diverso appare l'orientamento del Governo italiano e della Corte costituzionale davanti ai *referendum* della Lombardia e del Veneto con i quali ha avuto avvio il processo politico regionale volto a richiedere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ex art. 116, terzo comma, Cost. A seguire la prospettiva spagnola, il Governo italiano, ad esempio, avrebbe potuto impugnare per conflitto di attribuzioni gli ordini del giorno del Consiglio regionale della Lombardia²² o gli atti di indirizzo del Consiglio regionale veneto che hanno accompagnato la legge regionale n. 15 del 2014 nonché i decreti dei Presidenti di Giunta regionale²³ mediante i quali sono stati previsti e successivamente indetti i *referendum* regionali consultivi. Contrariamente a quanto accaduto in Spagna, il Governo italiano si è ben guardato dall'impugnare gli atti politici degli organi regionali, attendendo, invece, nel caso del Veneto, l'approvazione della summenzionata legge regionale avente ad oggetto i *referendum* consultivi.

Ancor più misurato l'orientamento della Corte costituzionale italiana che, con la sent. n. 118 del 2015, ha sì dichiarato costituzionalmente illegittima la legge della Regione Veneto n. 15 del 2014 nella parte in cui avviava lo svolgimento di una consultazione referendaria sulla trasformazione della Regione Veneto in un nuova «Repubblica indipendente e sovrana» in quanto radicalmente incompatibile con il principio unitario²⁴, ma ha fatto “salva” la stessa legge nella parte in cui prevedeva il *referendum* consultivo rivolto a conoscere la volontà degli elettori circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia regionale²⁵. Al riguardo, occorre tenere ben presente che le pronunce precedenti alla sent. n. 118 del 2015, per quanto aventi ad oggetto il diverso profilo dei limiti all'iniziativa legislativa regionale nel procedimento di revisione costituzionale²⁶, ben avrebbero potuto indurre la Corte italiana ad assumere

²¹ Cfr., ad esempio, R.L. BLANCO VALDÉS, *El labirinto territorial español*, Madrid 2014, 320 s., secondo il quale la vicenda catalana ha mostrato conflitti interni al Tribunale costituzionale e «pressioni esterne» che non hanno migliorato la posizione del Tribunale stesso nel sistema.

²² Cfr. la decisione del Consiglio regionale della Lombardia 17 febbraio 2015 - n. X/638 «Indizione di *referendum* consultivo concernente l'iniziativa per l'attribuzione a Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», con la quale il Consiglio regionale ha approvato la proposta di *referendum* consultivo ai sensi degli articoli 25 e seguenti della legge della Regione Lombardia n. 34 del 1983 e la decisione del Consiglio regionale della Lombardia 17 febbraio 2015 - n. X/635 «Ordine del giorno concernente la realizzazione del *referendum* consultivo con modalità elettroniche di voto», che, tra l'altro, impegna il Presidente della Giunta regionale e la Giunta regionale ad avvalersi delle modalità elettroniche di voto per il *referendum* consultivo.

²³ Cfr. decreto del Presidente della Giunta regionale della Lombardia 24 luglio 2017, n. 145 e decreto del Presidente della Giunta regionale del Veneto 24 aprile 2017, n. 50.

²⁴ Cfr. sent. n. 118 del 2015, punti n. 7.1 e 7.2 del “Considerato in diritto”.

²⁵ Cfr. sent. n. 118 del 2015, punto n. 8.3 del “Considerato in diritto”.

²⁶ Il riferimento è alle sentt. n. 470 del 1992, punto n. 4 del “Considerato in diritto”, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione di un *referendum* consultivo regionale in merito alla presentazione di una proposta di legge alle Camere per la modifica delle disposizioni costituzionali concernenti l'ordinamento delle Regioni; n. 496 del 2000, spec. punti n. 4.1, n. 4.2 e n. 5 del “Considerato

una decisione di accoglimento di *tutte* le questioni promosse dal Governo, ribadendo la sua originaria chiusura nei confronti di *ogni* forma di *referendum* consultivo previsto da leggi regionali ora rivolte ad avviare il procedimento *ex art. 116*, terzo comma, Cost., così come in passato finalizzate a promuovere la revisione dell'ordinamento regionale²⁷.

Ferma restando la difficoltà di proporre una comparazione tra vicende profondamente diverse come quella veneta e quella catalana quanto ai riflessi sul principio unitario²⁸, occorre però sottolineare che l'orientamento del Governo e della Corte italiana appare molto più equilibrato e lungimirante perché capace di ricondurre il dibattito e tutti gli atti presupposti allo svolgimento dei *referendum* regionali entro la legalità costituzionale *ex art. 116*, terzo comma, Cost. evitando impugnazioni e dichiarazioni di incostituzionalità ad altissimo impatto politico e sociale sulle relazioni tra Stato e Regioni. In altre parole, il “via libera” della Corte al *referendum* veneto (e lombardo) ha avuto l'effetto di ricondurre entro un processo deliberativo pubblico governato dal Diritto costituzionale anche le posizioni più radicali sul regionalismo differenziato, salvaguardando, al contempo, il ruolo e le funzioni dell'organo di giustizia costituzionale nel sistema mediante il *distinguishing* realizzato dalla sent. n. 118 del 2015 rispetto alle decisioni precedenti. All'opposto, un orientamento di particolare rigore come quello assunto dal Tribunale costituzionale avrebbe rischiato di attrarre la Corte sul terreno dell'agone politico.

5. Un ulteriore spunto molto interessante contenuto nella relazione di Gherardi è quello relativo alla sindacabilità degli *interna corporis* del Parlamento catalano e alla possibile compressione dello svolgimento delle funzioni parlamentari, nonché della partecipazione dei cittadini alla gestione pubblica e del diritto di accesso alle cariche in condizioni di eguaglianza *ex art. 23* Cost. spagnola. Anche sotto questo profilo, la giurisprudenza del Tribunale costituzionale, quantomeno quella precedente alla riforma della LOTC del 2015, suscita qualche interrogativo circa le limitazioni imposte al libero esercizio delle funzioni parlamentari avendo determinato un incisivo ampliamento “per oggetto” dei conflitti territoriali decisi dal Giudice costituzionale spagnolo al quale è stato consentito di svolgere il sindacato su ogni atto del Parlamento catalano e su ogni singola forma di partecipazione dei parlamentari e dei cittadini al dibattito pubblico anche indirettamente rivolto alla dichiarazione di indipendenza.

Sotto questo profilo, la vicenda catalana chiama in causa profili inerenti non soltanto all'autonomia territoriale, ma anche all'*autonomia parlamentare*. Da questo punto di vista, pur tenendo conto delle differenze che connotano le Assemblee, deve

in diritto”, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto, riapprovata a seguito di rinvio commissariale, secondo l'allora vigente art. 127 Cost., poiché essa, prevedendo un *referendum* consultivo regionale in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per il conseguimento di forme e condizioni particolari di autonomia, aveva la pretesa di assegnare alla popolazione regionale un ruolo incompatibile con la rigidità e la tipicità del procedimento di revisione costituzionale e con il rapporto tra *referendum* e Costituzione previsti dall'ordinamento.

²⁷ Cfr. ancora sentt. n. 470 del 1992 e n. 496 del 2000, nonché n. 256 del 1989. Per una critica a questa giurisprudenza, v. ora M. BERTOLISSI, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Venezia 2019, 31 ss.

²⁸ Al riguardo, cfr. D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 2015, 1141 ss.

essere segnalata una diversità di impostazione tra i due organi di giustizia costituzionale perché la Corte italiana ha sempre cercato di preservare l'autonomia parlamentare. Accentuando questa prospettiva di analisi, l'orientamento assunto dal Tribunale costituzionale, soprattutto nella fase in cui non era ancora "sorretto" dalla riforma della LOTC, sembra dimostrare che non è sempre scontato che l'assimilazione di *qualsiasi* manifestazione di autonomia normativa dei Parlamenti (dai regolamenti parlamentari a tutti gli *interna corporis acta*) agli atti aventi forza di legge sindacabili dalle Corti costituzionali costituisca sempre la garanzia migliore ai fini del bilanciamento tra le forme di autonomia costituzionalmente previste (inclusa, appunto, quella parlamentare) e i diritti dei terzi e gli altri valori costituzionali in gioco.

Al riguardo, pur con le profonde diversità del caso, viene alla mente la sent. n. 120 del 2014 della Corte costituzionale italiana con la quale è stato ribadito che il regolamento parlamentare, pur essendo «fonte dell'ordinamento generale della Repubblica», non può essere oggetto del sindacato in via incidentale perché non è assimilabile agli atti aventi forza di legge *ex art. 134 Cost.*, individuando, invece, la Corte, nel conflitto tra poteri «la sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza»²⁹. La soluzione è stata criticata soprattutto per l'insufficiente idoneità del conflitto tra poteri a tutelare i diritti costituzionali³⁰. Nondimeno, in disparte ogni considerazione circa i contesti profondamente diversi e i criteri politici che possono avere ispirato i Giudici costituzionali spagnoli, proprio l'opposta forma di sindacato sviluppata dal Tribunale costituzionale sugli *interna corporis* del Parlamento catalano suggerirebbe a mio avviso una maggiore cautela, se si muove dal presupposto che, a torto o a ragione, la Corte italiana continua ad affrontare la questione dell'autonomia delle Camere nella *prevalente* prospettiva dei rapporti tra poteri e del relativo rispetto dell'ordine costituzionale delle competenze. Diversamente opinando, con la sent. n. 120 del 2014, la Corte costituzionale avrebbe dichiarato ammissibili le questioni sollevate in via incidentale dalla Corte di cassazione, superando la distinzione tra «primarietà» e «forza di legge» – che continua a precludere, ora come in origine³¹, il sindacato di costituzionalità – e portando a compimento la piena assimilazione dei regolamenti parlamentari agli atti normativi di rango primario in forza della riserva di competenza stabilita dalla Costituzione. A me pare che la prospettiva accolta dalla Corte costituzionale italiana sarebbe stata forse maggiormente proficua anche nel caso spagnolo per minimizzare l'impatto politico delle pronunce del Tribunale costituzionale sulle autonomie territoriali e parlamentari profondamente incise dai provvedimenti adottati.

In questa prospettiva, anche la soluzione accolta dalla Corte costituzionale italiana con la sent. n. 120 del 2014, così come quella rappresentata dalla sent. n. 118 del 2015 di fronte all'avvio del c.d. regionalismo differenziato, sembra infatti funzionale a

²⁹ Sent. n.120 del 2014, punto n. 4.4 del "Considerato in diritto".

³⁰ Cfr., ad esempio, A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in www.giurcost.org, 2014.

³¹ Cfr. sent. n. 154 del 1985.

preservare l'equilibrio tra i poteri, minimizzando l'impatto politico che avrebbe invece avuto la piena assimilazione dei regolamenti parlamentari agli atti aventi forza di legge ai fini dell'accesso in via incidentale all'organo di giustizia costituzionale. In altre parole, la decisione della Corte italiana, dirottando la sindacabilità dei regolamenti parlamentare dalla sede incidentale a quella del conflitto tra poteri, «riduce» il giudice comune a parte di un conflitto³² alla stessa stregua di ogni altro potere che può entrare in conflitto con le Camere quando esse agiscono nelle forme costituzionalmente previste della loro autonomia. In tal modo, la Corte italiana, senza “consegnare le chiavi” dell'autonomia parlamentare al giudice comune, assicura comunque un rimedio azionabile di fronte agli abusi dell'autonomia parlamentare quando essa si pone in contrasto con i valori costituzionali antagonisti.

Anche questo orientamento della Corte costituzionale italiana mi sembra espressione di un non disprezzabile bilanciamento tra autonomia costituzionale delle Camere nell'equilibrio dei poteri, da un lato, e tutela dei diritti dei terzi, dall'altro lato³³. Contrariamente alle pronunce del Tribunale costituzionale sul Parlamento catalano, la soluzione pare capace di preservare l'autonomia parlamentare costituzionalmente garantita e, al contempo, assicurare la riduzione dell'area di insindacabilità del regolamento ormai “indirettamente” aggredibile mediante il conflitto di attribuzioni a tutela dei diritti dei terzi e degli altri valori costituzionali in gioco³⁴.

6. Gli interventi che abbiamo ascoltato nella seconda Sessione dell'Atelier hanno affrontato alcuni dei profili economico-finanziari della decentralizzazione di fondamentale rilievo per garantire non soltanto le autonomie territoriali ma anche l'effettività dei diritti costituzionali. In questa prospettiva, la delicata questione del finanziamento delle funzioni degli enti sub-statali che è stata affrontata negli interventi di Luca Bartolucci, Matteo De Nes e Alberto Di Chiara che hanno declinato il tema sia a diritto costituzionale vigente, sia nella prospettiva del regionalismo differenziato.

Dagli interventi e dal successivo dibattito è emerso che, nel contesto italiano, caratterizzato da un sistema a finanza ancora largamente derivata, le Regioni possono esercitare le funzioni ad esse affidate dalla Costituzione soltanto se viene garantita la congruità e la stabilità delle risorse necessarie e l'effettiva autonomia nel disporne. In caso contrario, può verificarsi un disallineamento tra funzioni e risorse, come spesso accaduto, la cui corrispondenza è invece stabilita dall'art. 119, quarto comma, Cost. È stato quindi osservato che su tale disallineamento e sui conseguenti squilibri ha profondamente inciso la crisi economico-finanziaria capace di determinare un robusto accentramento finanziario e fiscale, come dimostra ampiamente il quadro comparatistico.

³² Così, M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 2014, 2107.

³³ Per lo sviluppo di questa tesi, sia consentito rinviare a G. RIVOCCHI, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia*, in *Quad. cost.*, 2018, 429 ss.

³⁴ Cfr. T.F. GIUPPONI, *La Corte e la «sindacabilità indiretta» dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Quad. cost.*, 2014, 675 ss.; nonché ID., *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi «intra-potere» dopo l'ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quad. cost.*, 2019, 291 ss.

In merito a queste considerazioni, corroborate da una copiosa letteratura non soltanto giuridica ma anche economica, devono a mio parere essere fatte alcune precisazioni. Pur caratterizzando larga parte degli Stati membri, l'accentramento delle decisioni finanziarie e fiscali non era imposto, contrariamente a quanto spesso osservato, né dal diritto dell'Unione europea, né in termini di politica economica. Esso è stato invece il risultato di legittime scelte politiche che hanno fatto seguito all'irrigidimento del vincolo di bilancio e alla conseguente necessità di assicurare il riparto degli oneri finanziari tra gli enti sub-statali. Al contrario, se si condivide il presupposto per il quale la soluzione della crisi richiede di unire al rigore finanziario misure volte a favorire la crescita economica, stabilire vincoli di bilancio troppo rigidi per gli enti territoriali significa impedire che l'attività di investimento sia gestita dalle autonomie, mentre proprio a livello locale è più facile attrarre investimenti e favorire la ripresa. Ciò spiega perché – diversamente da quanto accaduto nella fase più recente – in passato gli Stati composti abbiano spesso apprestato strumenti di reazione alle grandi crisi economico-finanziarie volti sì ad accentrare competenze legislative, ma anche a garantire finanziamenti agli enti decentrati³⁵, al fine di sostenere programmi di spesa per lo sviluppo e la tutela dell'erogazione delle prestazioni mediante gli enti sub-statali³⁶.

Invece, nell'ultimo decennio, la scelta di accentrare le competenze legislative e, assieme, le decisioni finanziarie e fiscali, senza garantire risorse “certe” alla periferia, acuisce uno degli aspetti più rilevanti della crisi dello Stato sociale, plasticamente rappresentata, in Italia, dai contraddittori orientamenti assunti dalla c.d. legislazione della crisi. Alla difficoltà di erogare prestazioni da parte statale per la scarsità delle risorse disponibili ha fatto seguito l'accentramento delle decisioni tributarie e finanziarie, effetto delle politiche di inasprimento fiscale e di contenimento della spesa. Ciò ha determinato, da un lato, la tendenza dello Stato ad appropriarsi del gettito dei tributi regionali e locali e, dall'altro lato, la riduzione della spesa sociale per i “tagli” ai servizi erogati da Regioni ed enti locali³⁷. Tali processi, se sono comuni ad altri ordinamenti, nel caso italiano incidono doppiamente sull'autonomia perché, in mancanza di una Camera delle Regioni, sono soltanto parzialmente assistiti dal principio collaborativo realizzato dal sistema delle Conferenze.

In tale contesto, gli interventi di Alberto Di Chiara e Matteo De Nes si sono interrogati su quali possano essere gli strumenti e gli istituti maggiormente idonei a garantire le risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni degli enti decentrati giungendo alle seguenti conclusioni.

³⁵ Cfr. G. BOGNETTI, *L'evoluzione del federalismo moderno e i diversi modelli dello Stato federale*, in *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, a cura di A.M. Petroni, Bologna 2001, 65 s.; nonché A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Il federalismo fiscale in Europa*, a cura di S. Gambino, Milano 2014, 69 s.

³⁶ Cfr. S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2013. Spazio costituzionale e crisi economica*, Napoli 2015, 124 ss.

³⁷ Cfr., ad esempio, S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano 2013, 159 ss.; L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *www.rivistaaic.it*, n. 4/2014, 7.

In disparte, per il momento, le questioni poste dal regionalismo differenziato, il processo di attuazione del Titolo V e dell'art. 119 Cost. dovrebbe anzitutto implicare l'attuazione dei precetti costituzionali sul sistema di perequazione. A tutt'oggi, il "vero e proprio" fondo perequativo generale, previsto dall'art. 119 Cost. e oggetto di una prima disciplina da parte dall'art. 9 della legge n. 42 del 2009 – opportunamente richiamato da Di Chiara – non ha ancora trovato definitiva attuazione, sicché il sistema è tuttora regolato da fondi "settoriali", previsti per la sanità, per i trasposti, nonché il vecchio fondo perequativo generale dell'art. 9 del decreto legislativo n. 56 del 2000, oltre che quello previsto per gli enti locali (art. 23 del decreto legislativo n. 68 del 2011). Da ciò segue che l'attuazione dell'art. 9 della legge n. 42 del 2009 sia ormai irrinunciabile, in quanto rivolta a garantire il costituzionalmente previsto principio di corrispondenza tra funzioni e risorse nella prospettiva solidaristica messa in rilievo da Matteo De Nes, che ci ha anche ricordato il fondamento costituzionale del carattere "verticale" dei meccanismi perequativi di cui si deve tenere necessariamente conto nell'attuazione delle prescrizioni costituzionali, al pari dell'esigenza – sottolineata da Di Chiara sulla scorta del modello spagnolo – di assicurare gli istituti in parola ad indicatori certi e capaci di presidiare le istanze unitarie e i principi di solidarietà politica, economica e sociale.

In secondo luogo, è emersa l'esigenza di completare il processo di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non ancora individuati per tutti i comparti. Efficacemente definiti da Paolo Carrozza come strumento di bilanciamento della «spinta egualitaristico-redistributiva» con la «naturale tendenza alla differenziazione dei sistemi autonomistici»³⁸, mediante i livelli essenziali lo Stato fissa la soglia di eguaglianza che deve essere garantita su tutto il territorio nazionale. Tale determinazione, pertanto, costituisce espressione di atto di indirizzo politico e quindi non ha nulla di costituzionalmente necessario³⁹, così come non può negarsi che, ricorrendo a tale titolo di competenza, spesso il legislatore statale in passato abbia limitato la potestà legislativa regionale, con l'avallo della giurisprudenza costituzionale: basti pensare alla giurisprudenza costituzionale sulla semplificazione amministrativa o a diversi altri "filoni" della giurisprudenza della Corte⁴⁰. Tuttavia, visto dalla prospettiva in cui è stato introdotto, e quando l'individuazione dei livelli essenziali riguarda proprio le funzioni regionali (specie quelle inerenti alle prestazioni sui diritti sociali), il titolo di competenza in parola costituisce garanzia per l'autonomia regionale, fornendo il punto di riferimento per le modalità di organizzazione e di finanziamento delle prestazioni che lo Stato deve assicurare, anche nelle fasi avverse del ciclo economico, come emerge dal cospicuo contenzioso costituzionale nella definizione del quale la Corte costituzionale ha individuato nei livelli essenziali la

³⁸ P. CARROZZA, *Il Welfare regionale tra uniformità e differenziazione: la salute delle regioni*, in *I principi negli statuti regionali*, a cura di E. Catelani – E. Cheli, Bologna 2008, 32 s.

³⁹ Per lo sviluppo di questa tesi, sia consentito rinviare a G. RIVOSACCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Napoli 2019, 405 ss.

⁴⁰ Cfr., ad esempio, sentt. n. 164 e n. 203 del 2012; n. 121 del 2014.

misura di riferimento per la determinazione della spesa costituzionalmente necessaria a garanzia delle funzioni essenziali⁴¹.

In terzo luogo, appare ormai improcrastinabile il completamento della transizione del criterio della spesa storica a quello dei costi *standard* per il calcolo dei costi delle funzioni, necessari per assicurare il funzionamento del meccanismo solidaristico. Si tratta di uno degli aspetti maggiormente condivisi sin dalla legge n. 42 del 2009 che non ha però ancora trovato attuazione e che deve ritenersi invece imprescindibile per assicurare il principio di connessione tra funzioni e risorse. Su questa conclusione convergono tanto Matteo De Nes, che ci ha ricordato le inefficienze allocative che possono essere determinate dal criterio della spesa storica, quanto Alberto Di Chiara che, prendendo ad esempio in esame il sistema scozzese di finanziamento delle funzioni, ha sottolineato come la c.d. *Barnett formula*, utilizzata per calcolare le risorse da trasferire, costituisca sistema eccessivamente sbilanciato in favore, appunto, del criterio della spesa storica capace di garantire trasferimenti prevedibili e garantiti, e quindi risorse maggiormente “certe” nella loro entità, ma sganciato dal principio della connessione con le funzioni affidate ai diversi livelli territoriali di governo.

È proprio nella prospettiva da ultimo richiamata, rivolta, cioè, ad assicurare il precetto costituzionale dell’art. 119, quarto comma, Cost., che Matteo De Nes ha preso in esame due istituti fondamentali del sistema delle autonomie locali: la perequazione delle risorse e la gestione della crisi finanziaria dell’ente comunale, dimostrando come la legislazione finanziaria della crisi abbia determinato, soprattutto nel caso dei comuni, meccanismi di perequazione che esprimono una solidarietà “in senso inverso” rispetto alle prescrizioni costituzionali perché non sempre rispondente al principio di correlazione tra funzioni e risorse.

D’altra parte, non è certo una novità che la legislazione finanziaria statale imponga agli enti territoriali di conseguire un vero e proprio *surplus* di bilancio, spesso utilizzato non tanto a fini di *spending review*, quanto per risanare i conti pubblici perché i bilanci delle autonomie sono stati ripetutamente destinatari di “tagli lineari”, che perseguono finalità opposte al miglioramento della qualità della spesa e all’affinamento delle priorità allocative. L’uso combinato delle leve richiamate, come ci è stato raccontato anche oggi, doppiato dall’introduzione del pareggio di bilancio, ha finito per comprimere l’autonomia politica degli enti sub-statali, come in più occasioni rilevato non soltanto dalla Corte costituzionale, ma anche dalla Corte dei conti, secondo la quale

⁴¹ Di particolare rilievo, sotto quest’ultimo profilo, le pronunce che affermano la doverosità del finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA), a cui deve corrispondere «una coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale» al fine di consentire l’emersione nei bilanci delle priorità allocative per fronteggiare la spesa costituzionalmente vincolata: cfr. sentt. n. 169 del 2017 e n. 117 del 2018. In questo precario contesto, la Corte ribadisce infatti la necessità di procedere alla determinazione e all’aggiornamento dei LEA, perché ciò offrirebbe alle Regioni, «un significativo criterio di orientamento nell’individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile» (sent. n. 65 del 2016, punto n. 5.3.1 del “Considerato in diritto”). In altre parole, la mancata determinazione dei livelli essenziali non può precludere l’esercizio della funzione statale di coordinamento finanziario, ma l’aggiornamento dei livelli stessi costituirebbe prezioso punto di riferimento per il finanziamento delle prestazioni. Al riguardo, si vedano anche sentt. n. 154 del 2017; n. 103 del 2018; n. 197 del 2019.

il «riequilibrio dei conti pubblici ha impegnato costantemente il comparto degli enti locali in una misura che eccede i limiti di un ragionevole criterio di proporzionalità tra i rapporti di composizione della spesa della pubblica amministrazione»⁴². Soltanto per dare la dimensione quantitativa del fenomeno richiamato, basti pensare che i “tagli” imposti agli enti territoriali dal 2010 ad oggi oscillano tra il 20 e il 25 per cento del risparmio sulla spesa pubblica complessiva, a seconda delle diverse fasi e dell’entità delle manovre (a cui deve aggiungersi il contenimento della spesa sanitaria, particolarmente rilevante per le Regioni). Quanto detto conferma che la riduzione della spesa degli enti territoriali e, molto spesso, il loro potere impositivo sono stati spesso utilizzati dal legislatore statale al solo scopo di reperire risorse per fronteggiare gli oneri finanziari che discendono da livelli territoriali superiori di governo⁴³.

7. Alla stregua di quanto detto, non vi è dubbio che il c.d. regionalismo differenziato, pur nella varietà delle soluzioni proposte⁴⁴, esprima una forte “reazione” all’accentramento delle competenze legislative, finanziarie e fiscali determinatosi nel corso degli ultimi anni. Peraltro, la facoltà di acquisire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti determinate materie costituisce espressione di quella visione dinamica del sistema di distribuzione delle funzioni previsto dal Titolo V Cost. imperniato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ma costantemente bilanciato dai valori dell’unità giuridica ed economica della Repubblica, dalla garanzia dei livelli essenziali e dagli obblighi di perequazione nella distribuzione delle risorse⁴⁵.

Mi pare particolarmente significativo che gli interventi che abbiamo ascoltato siano orientati a valorizzare gli istituti di differenziazione previsti dal Titolo V Cost. e lo stesso art. 116, terzo comma, Cost. Il senso più profondo del disegno costituzionale di autonomia è infatti rivolto a realizzare la vera uguaglianza nel segno della differenziazione che è lo scopo principale dell’autonomia stessa⁴⁶: fornire un

⁴² Cfr. Corte dei conti, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, 2015 e 2019. Le prime considerazioni richiamate sono già riprese in chiave critica da L. ANTONINI, *Introduzione. I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in AA.VV., *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, a cura di L. Antonini, Bologna, 2016, 34 ss.

⁴³ Sul punto, in maniera significativa, A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Diritto pubblico*, 2011, 452 ss.

⁴⁴ Dalle c.d. “pre-intese” sottoscritte nel 2018 da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto con il Governo Gentiloni, alle successive “bozze di intesa” in discussione nel 2019 tra il Governo Conte I e le stesse Regioni, alle ulteriori proposte di attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. attualmente *in itinere*. Quanto ai contenuti, si va da rivendicazioni di un cospicuo numero di materie di competenza legislativa, a proposte rivolte a introdurre discipline derogatorie rispetto ai (puntuali) limiti stabiliti dalla legislazione statale di principio, a richieste di specifici poteri legislativi inerenti all’organizzazione e alla disciplina di funzioni amministrative o di acquisizione di funzioni amministrative *tout court*, o di incremento delle dotazioni finanziarie o di esenzioni e agevolazioni fiscali.

⁴⁵ In questo senso, L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid Rassegna*, n. 10/2018.

⁴⁶ In questo senso, cfr. R. BIN, *Oltre il velo d’ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, 96, secondo il quale «autonomia significa differenziazione», nel senso che «l’autonomia serve a differenziare la disciplina degli enti, il loro ordinamento», sicché «la

ordinamento diversificato agli enti per consentire di identificare le funzioni ad essi affidate adattandole alla concretezza dei bisogni dei territori, così permettendo la realizzazione di scelte di indirizzo e di proprie politiche pubbliche rivolte ad incrementare il ventaglio delle prestazioni inerenti ai diritti costituzionali. All'opposto, la pretesa dello Stato di disciplinare enti territoriali *eguali* nell'ambito della stessa categoria risponde agli illuministici ascendenti della tradizione francese di cui abbiamo ascoltato magistrale eco nella relazione di stamane di Otto Pfersmann. Tale approccio, tuttavia, nella misura in cui pretende di consentire alla legge statale di avvalorare un disegno di uniformità degli enti sub-statali nel caso italiano sembra difficilmente compatibile con il fondamento costituzionale dell'autonomia rivolto a realizzare, ferma restando l'eguaglianza del loro nucleo essenziale, una miglior tutela dei diritti costituzionali anche attraverso la differenziazione degli enti⁴⁷.

Significative, al riguardo, anche le considerazioni che ha svolto Nannerel Fiano sul riparto di competenze in materia penale, proponendo un'interessante comparazione tra federalismo tedesco e regionalismo italiano. Pur nelle profonde differenze tra i due sistemi, anche nella materia penale, riconducibile al nucleo duro della sovranità statale, da un lato, nel caso tedesco, le costituzionalmente previste discipline differenziate tra i *Länder* e, dall'altro lato, nel caso italiano, l'integrazione di competenze tra Stato e Regioni basata su istituti di leale collaborazione, sia pure nei limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale⁴⁸, potrebbero condurre – come conclude Fiano – ad una massimizzazione della tutela dei diritti.

In questa prospettiva, il regionalismo differenziato previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost., che – è bene ricordare – costituisce attuazione e non già deroga, come la specialità, del Titolo V Cost., può costituire occasione e strumento di rilancio del disegno costituzionale di autonomia.

Al riguardo, occorre però precisare quanto segue. Deve essere anzitutto ricordato che il regionalismo differenziato *non* può essere strumento utilizzato per ottenere *maggiori risorse finanziarie* dallo Stato, né per ridisegnare le relazioni finanziarie tra Stato e (*soltanto alcune*) Regioni. I principi posti dall'art. 119 Cost. dovrebbero invece valere come “vincolo di sistema” anche nell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. sotto un duplice profilo: a) la Regione che chiede di acquisire ulteriori competenze dovrebbe presentare caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni (debito pubblico sostenibile; capacità fiscale adeguata; finanza locale equilibrata; assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario); b) dovrebbe essere rispettato il

differenziazione è [...] lo scopo dell'autonomia, così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione».

⁴⁷ Cfr. R. BIN, *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?*, in *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Atti del Convegno - Brescia, 24 maggio 2019, a cura di A. Apostoli, M. Gorlani e N. Maccabiani, Milano 2020, 189 s., il quale definisce «vecchio inganno» la pretesa «eguaglianza tra gli enti» frutto di un'artificiosa contrapposizione tra eguaglianza e autonomia. Profondamente sintonica con l'approccio qui sostenuto anche l'ultima lezione di L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *www.rivistaaic.it*, n. 3/2019, 575, secondo il quale «nessuno crede più che l'uniformismo sia sufficiente a garantire l'eguaglianza sostanziale tra i cittadini».

⁴⁸ Al riguardo, cfr. M. D'AMICO, *Regioni, diritto penale e riforma del titolo V della Costituzione*, in *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, a cura di V. Angiolini, L. Violini, N. Zanon, Milano 2002, 97 ss.

principio di corrispondenza tra funzioni e risorse tanto nei confronti delle Regioni che beneficiano della differenziazione, assicurando che le rinnovate dotazioni finanziarie regionali siano strettamente corrispondenti alle funzioni acquisite, quanto nei confronti dello Stato, su cui non possono essere “scaricati” costi aggiuntivi per le funzioni da garantire nelle Regioni non beneficiarie della differenziazione, evitando, cioè, di invertire la sequenza costituzionalmente presupposta tra l’identificazione delle funzioni e il relativo finanziamento⁴⁹, come ha ben argomentato Luca Bartolucci.

Da questo punto di vista, soccorre la bozza di disegno di legge di attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. che il Governo stava predisponendo nella fase precedente all’emergenza pandemica⁵⁰, poiché essa individua nella determinazione dei livelli essenziali la cornice comune e la condizione preliminare rispetto ad ogni ipotesi di differenziazione. L’approccio sembra condivisibile e sintonico con i sopra richiamati orientamenti della giurisprudenza costituzionale che ha individuato nella determinazione dei livelli essenziali il punto di riferimento per stabilire la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per garantire le prestazioni in essi incluse e misurare la ragionevolezza della legislazione statale dei trasferimenti (o dei “tagli”) delle risorse destinate alle Regioni. Coerente con tale metodo sembra anche il limitato utilizzo del criterio della spesa storica per il finanziamento delle funzioni eventualmente trasferite finalizzato *unicamente* ad assicurare in via transitoria le risorse necessarie sino al completamento della determinazione dei livelli essenziali e della transizione ai costi e fabbisogni *standard*.

Nondimeno, occorre precisare che la determinazione dei livelli essenziali, degli obiettivi di servizio e dei costi *standard* non serve tanto alle Regioni eventualmente beneficiarie della differenziazione *ex art. 116, terzo comma, Cost.* come presuppone la bozza di disegno di legge sopra richiamata, quanto ad assicurare le funzioni svolte dalle *altre* Regioni non beneficiarie della differenziazione, al fine di definire il complesso delle risorse di cui queste ultime hanno bisogno per poter svolgere i propri compiti perché, come si è detto, il livello essenziale è il punto di riferimento per il finanziamento di *tutte* le funzioni regionali. All’opposto, «la determinazione di tali grandezze con esclusivo riferimento alle funzioni “differenziate” rischierebbe invece di pregiudicare tale obiettivo»⁵¹.

8. Assumendo la prospettiva rivolta a contemperare l’eguaglianza dei diritti costituzionali con la differenziazione degli enti, a mio parere è possibile tentare di delineare una sorta di “statuto giuridico” delle risorse nel bilanciamento dei diritti a prestazione con il precetto dell’equilibrio onde evitare che, in periodo di crisi, i

⁴⁹ La preoccupazione che il regionalismo differenziato possa comportare costi aggiuntivi per lo Stato invertendo la necessaria correlazione tra funzioni e risorse è avvertita per primo da S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in www.federalismi.it, n. 5/2020, 121 ss.

⁵⁰ Cfr. «Bozza di legge quadro contenente i principi per l’attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia e le modalità di definizione dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni) e degli obiettivi di servizio» reperibile al sito www.roars.it.

⁵¹ Il punto è efficacemente sottolineato in questi termini da S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 130.

condizionamenti finanziari rischiano di rendere meno chiaramente identificabile il “nucleo essenziale” dei diritti sociali. Le risorse destinate al finanziamento del contenuto essenziale dei diritti devono ritenersi indisponibili al legislatore, mentre quelle destinate al finanziamento delle prestazioni concernenti i livelli essenziali possono ritenersi costituzionalmente vincolate. La differenza tra le prime (destinate al finanziamento del “contenuto essenziale” del diritto) e le seconde (destinate al finanziamento delle prestazioni concernenti i livelli essenziali) può essere così riassunta: il legislatore non potrebbe non destinare le risorse costituzionalmente indisponibili alla tutela del contenuto essenziale del diritto; il legislatore potrebbe invece operare una *indiretta* riduzione delle risorse costituzionalmente vincolate, semplicemente rideterminando al ribasso i livelli essenziali, quale scelta di indirizzo politico, da cui discenderebbe una riduzione delle risorse ad essi destinate.

Quanto detto permette di individuare la *soglia di spesa costituzionalmente necessaria* nel finanziamento dei diritti e delle funzioni degli enti decentrati che possa consentire, pur senza ammettere alcuna gerarchia di valori costituzionali, di individuare le priorità allocative valevoli in tempo di crisi economica e di emergenza sanitaria.

Nella fase più recente, la Corte costituzionale italiana è arrivata a combinare diverse tecniche decisorie per assicurare il principio di connessione tra funzioni e risorse ai diversi livelli territoriali di governo e, con esso, il finanziamento delle prestazioni sociali, a partire dalla c.d. “doppia pronuncia”. A decisioni di inammissibilità o di infondatezza o a sentenze interpretative di rigetto hanno fatto seguito pronunce di accoglimento, al fine di assicurare l’adeguato finanziamento delle funzioni e dei diritti. Esemplicativa, al riguardo, la vicenda dei “tagli” ai finanziamenti delle Province disposti, a invarianza delle funzioni, dalla legislazione finanziaria statale degli ultimi anni, ripetutamente fatti “salvi” dalla Corte sino alla sent. n. 137 del 2018 che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l’intervento del legislatore statale nella parte in cui non disponeva la riassegnazione delle risorse alle Regioni e agli enti locali subentrati nell’esercizio di funzioni provinciali non fondamentali al fine di garantire l’erogazione delle prestazioni. In tale occasione, la Corte ha fatto ricorso a una pronuncia additiva di principio che, di fronte alla lacuna normativa, ha reso esplicito quanto era stato dedotto in via interpretativa dalle precedenti sentenze⁵². O, ancora, si pensi alle pronunce sulle leggi regionali di bilancio piemontesi dichiarate incostituzionali perché non garantivano il finanziamento dei servizi sociali, che possono essere ritenute *particolari additive di principio* perché la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di unità previsionali di base dei bilanci regionali, nella parte in cui non stanziavano risorse sufficienti per il finanziamento dei diritti sociali, rimettendo al legislatore regionale la determinazione delle cifre da destinare a tali spese costituzionalmente necessarie⁵³. Allo stesso modo, con la sent. n. 6 del 2019, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione della legge statale di bilancio per il 2018 e per il triennio 2018-2020 nella parte in cui, nelle more della definizione di

⁵² Sentt. n. 205 del 2016 e n. 84 del 2018. In dottrina, cfr. V. MARCENÒ, *Come decide la Corte costituzionale dinanzi alle lacune tecniche? Il particolare caso della mancata riassegnazione delle risorse agli enti subentranti dopo la riforma Delrio* (4 dicembre 2018), in www.forumcostituzionale.it.

⁵³ Sentt. n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016.

apposito accordo di finanza pubblica, non riconosce alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate.

9. Nella terza Sessione dell'Atelier, Lavinia Del Corona e Giuditta Marra hanno infine approfondito il tema delle autonomie territoriali in relazione alla tutela dell'ambiente. Muovendo dalla giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto l'ambiente come «valore costituzionalmente garantito e protetto», è stata sviluppata una riflessione sulla tutela costituzionale dell'ambiente sia come paesaggio sia come ecosistema affidato alle cure della Repubblica. Da un lato, è stato osservato come tutti gli enti territoriali in cui si articola la Repubblica siano chiamati ad occuparsene; dall'altro lato, l'art. 117, secondo comma, Cost. lett. s), Cost. qualifica la materia in parola come titolo di competenza legislativa esclusiva, potenzialmente idoneo, come tutte le materie statali di carattere «trasversale»⁵⁴, ad incidere su ambiti materiali di competenza ripartita o regionale residuale. Basti pensare, ad esempio, all'intero ciclo della gestione e smaltimento dei rifiuti da tempo «attratto» al titolo di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Il punto di equilibrio realizzato dalla giurisprudenza costituzionale consente alle Regioni, nel rispetto delle loro competenze e degli *standard* previsti dallo Stato, di innalzare il livello di tutela⁵⁵. Quello conseguito dalla Corte si è rivelato un approdo particolarmente significativo. Non è certamente un caso che la «tutela dell'ambiente», pur essendo materia statale trasversale, non abbia inciso così pesantemente sulle materie regionali residuali come accaduto, ad esempio, con l'«ordinamento civile» o la «tutela della concorrenza».

De iure condendo è però opportuno chiedersi, come fa Del Corona, se i tempi non siano maturi per fornire alla tutela dell'ambiente un più solido fondamento costituzionale, guardando, ad esempio, anche ai disegni di legge di revisione dell'art. 9 Cost. attualmente all'esame del Parlamento. Per quanto non necessario perché la tutela dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto è già assicurata dalla giurisprudenza costituzionale, l'inserimento di riferimenti espressi all'«ambiente» in disposizioni costituzionali non attinenti al riparto di competenze tra Stato e Regioni potrebbe avere un effetto positivo per esplicitarne la tutela come valore fondamentale dell'ordinamento *anche* nei riguardi delle generazioni future, secondo quanto previsto da alcuni progetti. Sebbene il nostro ordinamento non conosca forme di responsabilità giuridica intergenerazionale, sicché i c.d. diritti delle generazioni future non possono entrare nel giudizio di bilanciamento con i diritti delle generazioni presenti, trattandosi di entità eterogenee (i secondi certi, i primi indefinibili e indeterminati)⁵⁶, nel caso

⁵⁴ La definizione, più volte ripresa, è di G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 5.

⁵⁵ Cfr., ad esempio, sentt. n. 272 e n. 315 del 2009; n. 44 e n.151 del 2011; n. 244 del 2012; n. 93 e n. 300 del 2013; n. 86 del 2014.

⁵⁶ Cfr. M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2008, 145 ss. Altro conto è impostare il tema della sostenibilità finanziaria nel tempo dei diritti in termini di doveri delle generazioni presenti nei confronti delle generazioni future, come si desume da recenti spunti della giurisprudenza costituzionale: cfr., in particolare, sentt. n. 88 del

dell'ambiente il riferimento in Costituzione a doveri delle generazioni presenti o a forme di responsabilità delle generazioni presenti nei confronti delle generazioni future potrebbe essere utile al fine di allungare la scala valutativa e temporale della tutela dell'ambiente⁵⁷, purché si tenga presente che già il concetto di sviluppo sostenibile include in sé forme di responsabilità intergenerazionale.

Sarei invece più critico sulle proposte volte a far transitare la materia “ambiente” dal titolo di competenza esclusiva statale alla potestà legislativa ripartita perché, stando alla giurisprudenza costituzionale, la tutela dell'ambiente si esplica mediante *standard*: essa segue, cioè, il modulo dei livelli essenziali. In altre parole: lo Stato deve garantire un determinato *standard* di tutela comune a tutto il territorio della Repubblica e le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, possono innalzare il livello di tutela. Invece, se il titolo di competenza legislativa in parola diventasse concorrente, le Regioni avrebbero presumibilmente meno spazio perché non potrebbero innalzare lo *standard* di tutela in quanto sarebbero vincolate in tutto e per tutto dagli inderogabili principi fondamentali della materia (che, per giunta, come è ben noto, si avvicinano molto spesso ad una disciplina di dettaglio).

Deve inoltre essere precisato che gli *standard* di tutela in materia ambientale sono fissati dallo Stato in larghissima parte con atti di rango sub-legislativo (regolamenti, decreti ministeriali) spesso caratterizzati da un particolare grado di tecnicismo, sicché mal si presterebbe la materia a transitare alla potestà concorrente perché sarebbe assai difficile disciplinare quegli stessi *standard* con fonti di rango primario.

Quanto alla prospettiva del regionalismo differenziato privilegiata dall'analisi di Marra, l'“ambiente” rientra a pieno titolo tra le materie in cui è consentita la differenziazione, e, quindi, come è ben stato osservato, potrebbe costituire strumento utile per sperimentare l'esercizio di ulteriori funzioni da parte delle Regioni al fine di rendere maggiormente efficienti le politiche ambientali. Mi limito a due rapidi esempi, peraltro tratti dalle c.d. bozze di intesa che erano state oggetto di discussione tra Governo e Regioni nel 2019. Utilizzare l'art. 116, terzo comma, Cost. per affidare alcune attività regolamentari alle Regioni in materia di rifiuti potrebbe rivelarsi non soltanto utile strumento di sperimentazione di politiche regionali, ma anche istituto capace di assicurare la regolamentazione di sotto-ambiti materiali in cui non è ancora adeguatamente intervenuto lo Stato. Basti pensare, ad esempio, alla disciplina dei sottoprodotti o ad altri istituti della c.d. economia circolare, o, ancora, all'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani: ambiti che necessiterebbero di regolamentazione adeguata perché sono ancora assai pochi i regolamenti statali intervenuti in materia. Al riguardo, le bozze di intesa prevedevano a mio parere una soluzione equilibrata: affidare alle Regioni la potestà regolamentare in alcuni specifici sotto-ambiti materiali, introducendo una clausola di cedevolezza dei regolamenti adottati dalla Regione beneficiaria della differenziazione nel caso in cui lo Stato avesse successivamente predisposto una disciplina regolamentare nazionale.

2014, punto n. 7.2 del “Considerato in diritto” e n. 18 del 2019, punto n. 5.2 del “Considerato in diritto”; n. 115 del 2020, punti n. 7, 7.1 e 8 del “Considerato in diritto”.

⁵⁷ In questa prospettiva, cfr. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino 2007, 41 ss.

Un secondo e significativo esempio è costituito dalla valutazione di impatto ambientale (VIA), in relazione alla quale il decreto legislativo n. 104 del 2017 ha modificato i criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni in tema di VIA e di assoggettabilità a VIA, determinando un riaccentramento di parte delle funzioni precedentemente affidate agli enti sub-statali. Impugnato da alcune Regioni, la Corte, con la sent. n. 198 del 2018, ha dichiarato non fondate quasi tutte le questioni promosse, facendo “salve” anche norme rivolte a ridurre la dimensione partecipativa e informativa dei territori in relazione ai diversi interessi sottesi alla realizzazione di un’opera ad impatto ambientale, sino a consentire al legislatore statale, sia pure in casi eccezionali, la non irragionevole esclusione dalla procedura di VIA per la realizzazione di opere considerate di particolare rilievo⁵⁸. Non vedo perché ciò che il legislatore statale e la Corte hanno “tolto” alle Regioni non possa essere oggetto di differenziazione *ex art.* 116, terzo comma, Cost. per decentrare parte delle competenze e delle funzioni, beninteso entro i limiti di sistema e alle condizioni costituzionalmente previste per la tutela delle esigenze unitarie.

In definitiva, la procedura di acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia *ex art.* 116, terzo comma, Cost. può essere utile se si muove dal presupposto che l’autonomia sia soprattutto funzionale a dare un ordinamento differenziato agli enti in relazione ai bisogni dei territori, come ha opportunamente sottolineato anche l’intervento di Alberto Di Chiara. In altre parole, il regionalismo differenziato può essere utile nella prospettiva della sperimentazione di diversi modelli di esercizio delle funzioni amministrative e di erogazione delle prestazioni anche al fine di costituire stimolo nei confronti delle altre Regioni per migliorare la qualità dei servizi e innalzare il livello di garanzia dei diritti costituzionali, secondo quanto in parte previsto dal modello spagnolo.

Con riguardo al contesto italiano, l’impressione che si trae dagli interventi che abbiamo ascoltato è che l’aggravarsi della crisi economico-finanziaria e la sopravvenuta crisi sanitaria abbiano interferito con il già difficile processo di attuazione del Titolo V Cost., determinando, all’opposto, un robusto accentramento delle competenze e della gestione delle risorse. In un sistema a finanza ancora largamente derivata sono anzitutto le scelte allocative del legislatore statale a condizionare il ventaglio di prestazioni che possono essere fornite dalle Regioni. I vincoli al governo delle finanze pubbliche – ora anche di rango costituzionale – consentono, infatti, allo Stato di imporre limiti di spesa alle autonomie territoriali, obbligando le Regioni a ridurre i servizi. L’incidenza del dato finanziario, dunque, non soltanto non ha consentito agli enti sub-statali di identificare le funzioni per sviluppare vere e proprie politiche sulle prestazioni da fornire, ma ha amplificato i problemi di governo del sistema plurilivello, determinando spesso il disallineamento tra funzioni e risorse preordinate a garantire i livelli essenziali e i diritti costituzionali.

⁵⁸ Sulla riforma e sulla sent. n. 198 del 2018, cfr. M. CECCHETTI, *La riforma dei procedimenti di valutazione d’impatto ambientale tra d.lgs. n. 104 del 2017 e Corte costituzionale n. 198 del 2018*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2019.

Tanto più in periodo di crisi, non sembra dunque più sufficiente affermare che lo Stato è garante dell'eguaglianza e le Regioni promotrici della differenziazione, nel ragionevole bilanciamento tra unità e autonomia: sarebbe piuttosto necessario far valere il principio generale dello Stato costituzionale relativo al nesso tra potere e responsabilità, declinandolo nel rapporto tra i diversi livelli territoriali di governo al fine di pervenire ad un meglio definito quadro delle competenze e delle disponibilità finanziarie che consenta ai cittadini di comprendere a chi siano imputabili le scelte politiche e le relative responsabilità.



INFORMAZIONI SUI CURATORI E SUGLI AUTORI

CURATORI

Antonello Lo Calzo, Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali – Università di Pisa.

Giuliano Serges, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi «Roma Tre».

Cecilia Siccardi, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Milano.

AUTORI

Nicolò Paolo Alessi, Dottorando di ricerca in Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Verona.

Laura Baamonde Gòmez, Profesora Doctora de Derecho Constitucional – Universidad “Carlos III” de Madrid.

Luca Bartolucci, Assegnista di ricerca in Diritto pubblico – LUISS “Guido Carli” di Roma.

Simone Benvenuti, Ricercatore di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi «Roma Tre».

Daniele Calabria, Dottorando in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Daniele Camoni, Dottorando di ricerca in Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Carlos Carnero Jiménez, Doctorando en Ciencias Jurídicas y Políticas – Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

Marilisa D'Amico, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Milano.

Lavinia Del Corona, Dottoressa di ricerca in diritto costituzionale – Università degli Studi di Milano.

Luca Dell'Atti, Dottore di ricerca in Princìpi giuridici ed istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali – Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

Matteo De Nes, Assegnista di ricerca – Università degli Studi di Padova.

Alberto Di Chiara, Dottorando in Diritto dell'Unione Europea e Ordinamenti nazionali – Università degli Studi di Ferrara.

Adriano Dirri, Postdoctoral Researcher – Universität Freiburg, Institut für Föderalismus.

Andrés Iván Dueñas Castrillo, Profesor e investigador predoctoral de Derecho Constitucional – Universidad de Valladolid.

Nannerel Fiano, Dottoressa di Ricerca in Diritto Costituzionale – Università degli Studi di Milano.

Ilde Forgione, Dottoressa di Ricerca in Diritto pubblico e dell'economia – Università di Pisa.

Aniello Formisano, Dottorando in Diritto Pubblico – Università degli Studi di Napoli “Parthenope”.

Samuele Gherardi, Dottorando in Diritto, curriculum Diritto costituzionale – Università “Complutense” di Madrid.

Maria Chiara Girardi, Dottoranda in Diritti umani: teoria, storia e prassi – Università degli Studi di Napoli “Federico II”.

Miryam Iacometti, Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Milano.

Andrea Kehrer, Dottore in legge - Università degli Studi di Padova.

Agatino Giuseppe Lanzafame, già Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Catania.

Giuseppe Lauri, Dottorando di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali – Università di Pisa.

Alessandro Lauro, Dottorando in Diritto costituzionale e diritto pubblico comparato – Università Ca' Foscari di Venezia e Université de Paris 2 – Panthéon Assas.

Nefeli Lefkopoulou, Doctorante – École de Droit, Sciences Po Paris.

Giuditta Marra, Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale – “Sapienza” – Università di Roma.

Claudio Martinelli, Professore associato di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Aileen McHarg, Professor of Public Law and Human Rights – University of Durham.

Matteo Monti, Dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato – Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa.

Leonardo Pasqui, Dottorando di ricerca in Diritto Europeo – Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.

Otto Pfersmann, Professore di Diritto pubblico comparato - École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris).

Guido Rivosecchi, Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Padova.

Roberto Romboli, Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università di Pisa.

Philipp Rossi, Dottorando di ricerca – Università di Innsbruck.

Carlo Saloi, Dottorando in Scienze Giuridiche, curriculum in Teoria dei diritti fondamentali, giustizia costituzionale, comparazione giuridica – Università di Pisa.

Francesco Severa, Dottorando di ricerca in diritto pubblico, comparato e internazionale – Sapienza – Università di Roma.

Karl-Peter Sommermann, Professore di Diritto pubblico, Teoria dello Stato e Diritto comparato - Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Silvia Soriano Moreno, Doctora en Derecho constitucional – Universidad de Extremadura.

Federico Spagnoli, Dottorando in Scienze giuridiche – curriculum in Teoria dei diritti Fondamentali, Giustizia costituzionale, comparazione giuridica – Università di Pisa.

Rolando Tarchi, Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Università di Pisa.

Joaquín Urías, Profesor Titular de Derecho Constitucional – Universidad de Sevilla.

Andrea Vernata, Dottore di ricerca in Diritto pubblico – “Sapienza” – Università di Roma.

Pietro Villaschi, Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Milano.

Lorenza Violini, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Milano.

Davide Zanoni, Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico – Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano ed École des Hautes Études en Sciences Sociales di Parigi.