

La Regione del Veneto

Il futuro estratto dai fatti
1970-2020

a cura di Mario Bertolissi

Consiglio regionale del Veneto

Marsilio

© 2020 Consiglio regionale del Veneto
© 2020 by Marsilio Editori® s.p.a. in Venezia

Prima edizione: 2020

ISBN 978-88-297-0711-9

www.marsilioeditori.it

CAROLA PAGLIARIN

AMMINISTRAZIONE E NORMA NELL'ORDINAMENTO REGIONALE

1. Amministrazione e norma nell'ordinamento regionale: alla radice della funzione dell'ente Regione. – 2. L'incerta vocazione della Regione nelle prospettive dei Costituenti. – 3. La realizzazione dell'ordinamento regionale e la crisi delle visioni ideali. – 4. La Regione nella riforma dell'amministrazione italiana. – 5. Il nuovo Titolo v. Parte II, Cost. tra attuazione, inattuazione e superamento. – 6. L'autonomia e la faglia della crisi finanziaria. – 7. La più recente prospettiva di riforma: il regionalismo differenziato. – 8. Il volto delle Regioni ordinarie a cinquant'anni dalla loro istituzione.

I. AMMINISTRAZIONE E NORMA NELL'ORDINAMENTO REGIONALE: ALLA RADICE DELLA FUNZIONE DELL'ENTE REGIONE

Nell'invitarmi generosamente a partecipare alla raccolta di scritti dedicati al cinquantesimo anniversario dell'istituzione della Regione del Veneto, il professor Bertolissi mi ha proposto di riflettere su di un tema – sintetizzato nel titolo «amministrazione e norma nell'ordinamento regionale» – che affonda le sue radici nel più fecondo dibattito dottrinale delle origini del regionalismo italiano.

Si tratta di riproporre una domanda essenziale circa la funzione propria della Regione: ci si chiede, oggi come ieri, se essa sia essenzialmente legislativa e programmatica o più semplicemente amministrativa.

Dopo tutti gli anni trascorsi dall'attuazione dell'ordinamento regionale, e dopo ancor più tempo dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, porsi un quesito di tal genere potrebbe apparire inutile. L'identità delle autonomie dovrebbe semplicemente emergere, oltre che dal quadro costituzionale e normativo, dai fatti, dalla storia e dalla cronaca, se è consentito esprimersi così.

Eppure, la domanda circa la vocazione propria dell'ente di cui ci occupiamo non pare inappropriata. Il volto delle Regioni si è andato componendo molte volte senza un disegno istituzionale preciso, secondo percorsi evolutivi tutt'altro che lineari: col tempo si è smesso di chiedersi davvero a cosa servano per limitarsi a risol-

vere problemi contingenti o a realizzare riforme rivelatesi di corto respiro.

Siamo ora nella stagione del regionalismo differenziato. Dimenticando per un attimo tutte le rilevanti questioni, relative al sistema delle fonti, alle procedure, alla distribuzione delle risorse e via discorrendo, oggetto del corrente dibattito animato e aspro, è giusto domandarsi quale sarà il ruolo della Regione dotata di queste nuove e ulteriori forme di autonomia.

Possiamo fermarci a immaginare solo un ampliamento quantitativo delle funzioni e delle competenze esistenti oppure possiamo ipotizzare un'altra via, che porti le Regioni destinatarie di maggiore autonomia a una rimeditazione della loro stessa funzione. A ben vedere, la prospettiva del regionalismo differenziato pone delle questioni che vanno ben oltre il contingente processo in corso, e che, in qualche misura, possono prescindere. Si tratta di interrogativi che partono da lontano: dalla nascita della nostra Repubblica.

2. L'INCERTA VOCAZIONE DELLA REGIONE NELLE PROSPETTIVE DEI COSTITUENTI

I caratteri essenziali dell'autonomia regionale e il senso stesso dell'istituzione delle Regioni sono stati oggetto di orientamenti tutt'altro che univoci e lineari in Assemblea costituente¹. Non di rado le stesse posizioni dei singoli si diversificavano all'interno della forza politica di appartenenza in ragione del vissuto personale (perché, per esempio, avevano avuto un'esperienza nel governo delle amministrazioni locali) o della provenienza di ciascuno². Tanto che non sorprende – e non ha mai sorpreso, invero – che l'intero disegno risultante dai lavori dei costituenti, contenuto nell'originario Titolo v della Costituzione, sia rimasto ambiguo ed elastico. Caratteristica questa del testo costituzionale che nella (di molto) successiva attuazione ha dimostrato forti limiti, ma anche un certo

¹ Si vedano, per esempio, i materiali e i documenti contenuti in S. Magagnoli. E. Mana, L. Conte (a cura di), *La formazione della Repubblica. Autonomie locali, regioni, governo, politica economica*, Ricerca della Fondazione Luigi Einaudi, Bologna 1998.

² È noto che alcuni costituenti originari del Sud dell'Italia vedevano l'autonomia regionale come un possibile strumento di sviluppo e progresso sociale delle loro comunità.

pregio³. Infatti, il rapido mutamento del quadro politico, economico e sociale, realizzatosi già subito dopo l'entrata in vigore del testo costituzionale, avrebbe forse reso fatalmente inadeguato un articolato più netto e univoco.

Quando il 1° gennaio 1948 venne promulgata la Costituzione della Repubblica italiana il quadro interno e internazionale appariva già sostanzialmente diverso da quello in cui avevano avuto inizio i lavori preparatori per la sua elaborazione. L'esperienza dei governi di unità nazionale, con la partecipazione di tutti i partiti antifascisti, poteva dirsi definitivamente superata, se non altro in ragione della situazione politica mondiale che, con la «guerra fredda», vedeva ormai due blocchi in aperto e radicale contrasto tra loro.

Pur essendo in qualche misura frutto di una mediazione, la Carta stabiliva un quadro ambizioso: prevedeva l'organizzazione dello Stato su base regionale, statuiva la potestà legislativa delle Regioni, affermando al contempo l'unità e l'indivisibilità della Repubblica nell'art. 5 Cost.: le medesime Regioni, però, non erano – per la sola previsione costituzionale – dotate di effettivi e immediati poteri.

La Costituzione, infatti, aveva previsto alcuni organi ed enti, pur essenziali nel disegno complessivo della forma di Stato, limitandosi alla loro scarna configurazione di massima. L'effettiva attuazione di molti dei caratteri più tipici e innovativi della Repubblica veniva così affidata alla lealtà costituzionale del futuro Parlamento⁴.

L'inerzia del legislatore rispetto alla realizzazione delle strutture portanti del nuovo disegno democratico poteva far pensare a un rinvio *sine die* di quel rinnovamento sociale, che era stato il faro ideale dei costituenti. Un orizzonte che, restringendosi nella concretezza della costruzione effettiva della Repubblica, finiva per essere assai meno nitido e condiviso di quel che poteva sembrare all'indomani dell'entrata in vigore della Carta, anche se, fin dall'inizio, vi era stata consapevolezza della presenza di qualche ambiguità. Il ritardo con cui furono realizzate le Regioni assume, a tale proposito, un valore emblematico⁵.

³ L. Paladin, *Introduzione*, in *Le Regioni tra Costituzione e realtà politica*, Torino 1977, pp. 9 ss.

⁴ Sul tema degli inadempimenti costituzionali ci si limita a rimandare qui a P. Calamandrei, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in *Dieci anni dopo 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari 1955.

⁵ G. Rolla, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, «Le Regioni», n. 1/2019, pp. 141

Pur con tutto il suo carico di opacità, l'istituzione degli enti regionali ha rappresentato, senza alcun dubbio, una delle maggiori novità del disegno delineato dalla Costituzione repubblicana, il cuore anzi della riforma dello Stato e della sua amministrazione⁶. Non pochi, del resto, erano arrivati quasi a mitizzare l'ente Regione, attribuendogli un ruolo di palingenesi.

A ogni modo, senza dubbio, la Carta ha compiuto una scelta di fondo: rovesciando un indirizzo centralistico risalente all'unificazione nazionale⁷, non solo ha potenziato le preesistenti autonomie locali, oggetto di specifico riconoscimento, ma ha anche introdotto un nuovo livello territoriale di governo, quello regionale, appunto, che ha dotato di competenze sia legislative sia amministrative.

Una volta compiuta questa scelta di fondo, tutt'altro che scontata, nonostante il già iniziato percorso del regionalismo speciale⁸, il primo nodo da sciogliere è stato proprio quello della identità funzionale stessa della Regione: dovendosi scegliere se ai nuovi enti andasse riconosciuto un ruolo essenzialmente amministrativo o un ruolo politico.

Attribuire una vocazione prevalentemente amministrativa alle Regioni, oppure valorizzare soprattutto le funzioni legislative e programmatiche, significava compiere una determinazione dalle rilevanti ricadute sulla sorte degli enti locali, costituzionalmente previsti.

La lettura del testo costituzionale non era in grado di orientare in modo definitivo l'interprete su questo punto e la comparazione con altri ordinamenti non poteva soccorrere in modo deciso poiché il sistema positivamente accolto dalla Costituzione italiana non si risolveva nella meccanica combinazione di elementi mutuati da altre esperienze, di cui pure erano chiaramente rinvenibili le influenze,

ss., specialmente, pp. 145 ss., osserva che «il ritardo nell'attuazione della Costituzione non determina soltanto un'omissione da parte del governo e del Parlamento, ma anche una deviazione dalle scelte originarie».

⁶ In tema U. Pototschnig, *Scritti scelti*, Padova 1999, specialmente p. 549.

⁷ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna 1996; E. Rotelli, *Costituzione e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bologna 1981; G. Miglio, *La formazione dello Stato unitario*, Milano 1961.

⁸ Come testimoniano il dibattito in Assemblea costituente e l'intensa attività preparatoria della Commissione per la riforma dell'amministrazione e della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, oltre che del Ministero per la Costituente, su cui, per esempio, Magagnoli, Mana, Conte (a cura di), *La formazione della Repubblica*, cit.

come quella spagnola o quelle federaliste mitteleuropee⁹. Calati in un diverso contesto sistematico, tali elementi si sono caricati di valenze nuove.

La Carta, da un lato, individuava l'oggetto delle competenze regionali, d'altro lato, fissava i limiti delle competenze stesse e ricordava queste stesse competenze con quelle dello Stato. Elenchi di materie, contenuti per le Regioni ad autonomia differenziata e per le Province autonome di Trento e Bolzano, negli statuti speciali, adottati nella forma della legge costituzionale, e per le Regioni ordinarie, nell'art. 117 Cost., avevano la funzione di individuare l'oggetto delle attribuzioni regionali.

Attribuzioni che erano competenze legislative e amministrative, senza alcuna distinzione nella enumerazione delle materie relative alle une e alle altre. La Costituzione sanciva, infatti, un sostanziale parallelismo delle funzioni, in forza del quale, tra la legislazione e l'amministrazione regionale sussisteva una – almeno tendenziale – coincidenza di oggetto. Infatti, le norme costituzionali dedicate alle funzioni amministrative regionali individuavano l'ambito materiale delle stesse mediante rinvio agli elenchi dettati per le competenze legislative¹⁰.

I limiti ulteriori rispetto a quello delle materie, previsti dalla Costituzione per l'esercizio da parte delle Regioni delle loro competenze legislative non valevano, invece, per le competenze amministrative. Infatti, i predetti limiti, a cui corrispondevano, di contro, complementari poteri dello Stato, non valevano per le funzioni amministrative, le quali, in base all'art. 118, comma 1, del testo costituzionale allora vigente, erano espressione di una competenza, sulla carta, esclusiva, avendo a oggetto ambiti completamente sottratti all'attività amministrativa statale.

Secondo almeno la lettera delle previsioni costituzionali, l'esclusività della competenza amministrativa delle Regioni era destinata a valere nei confronti dello Stato, non nei confronti degli enti locali, come i Comuni e le Province. Così emergeva dal testo dei commi 1 e 3 dell'art. 118 Cost.

⁹ Per una chiara e sintetica esposizione dei modelli costituzionali di riferimento nella stesura del testo costituzionale si veda A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino 2019, pp. 55 ss.

¹⁰ Se si fa riferimento all'originario testo costituzionale – e, dunque, si ha riguardo alle Regioni ordinarie – la disposizione relativa alle competenze legislative era l'art. 117 Cost., che elencava le materie assoggettate alla legislazione regionale, mentre quella sulle competenze amministrative era contenuta nell'art. 118, il cui comma 1 attribuiva alle Regioni «le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo». Il principio del parallelismo si rinviene anche in tutti gli statuti speciali.

In ragione del primo comma della disposizione da ultimo citata, lo Stato poteva, con legge, scorporare dalle funzioni amministrative regionali le funzioni «di interesse esclusivamente locale», per attribuirle ai Comuni, alle Province o ad altri enti locali. Il terzo comma dell'art. 118 Cost., invece, prevedeva che la Regione avrebbe dovuto «normalmente» esercitare le proprie funzioni amministrative, delegandole agli enti locali o utilizzando i loro uffici.

Dal testo della Costituzione ora richiamato, si desumeva il modello delle Regioni come «enti ad amministrazione indiretta necessaria»¹¹, accolto per altro in termini non assoluti. In forza di tale schema, le Regioni avrebbero dovuto esercitare le proprie funzioni amministrative non direttamente, ma per il tramite degli enti locali.

A ogni modo, la ricostruzione opposta – sostenuta da alcuni interpreti – della Regione come ente dalla vocazione eminentemente amministrativa, non ha mai trovato concreto riscontro. Le previsioni, che pure erano state formulate, di un uso delle competenze legislative in misura assai ridotta, sono state subito smentite una volta che le Regioni ordinarie sono state messe nella condizione di legiferare¹².

Notevolmente più elaborato si presentava il riparto delle competenze legislative: il principio a esse sotteso non era quello dell'esclusività, ma quello della concorrenza, in virtù del quale nessuna delle materie di pertinenza regionale era sottratta all'intervento legislativo dello Stato.

Il modello accolto era quello del riparto verticale delle competenze¹³, il quale trovava espressione in due regole fondamentali, enunciate – per le Regioni ordinarie – dall'art. 117, comma 1, Cost.

La prima era rappresentata dalla previsione che, nelle materie regionali elencate, lo Stato dovesse limitarsi alla fissazione, in apposite leggi-cornice, dei principi fondamentali, lasciando alle Regioni la restante disciplina: la disciplina di dettaglio. La seconda regola fondamentale era costituita dalla riserva di legge statale per la fissazione di tali principi.

A completamento del quadro veniva poi a porsi la «minore» potestà legislativa delle Regioni ordinarie: ci si riferisce alla potestà

¹¹ M.S. Giannini, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in *Atti del III Convegno di studi regionali*, Milano 1962.

¹² In tema, A. D'Atena, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma 1974.

¹³ D'Atena, *Diritto*, cit. e già Id, *L'autonomia*, cit.

regionale di attuazione delle leggi statali, prevista dall'ultimo comma dell'art. 117, che poteva in qualche misura avvicinarsi alla potestà legislativa integrativa, prevista negli statuti di quasi tutte le Regioni ad autonomia differenziata¹⁴.

3. LA REALIZZAZIONE DELL'ORDINAMENTO REGIONALE E LA CRISI DELLE VISIONI IDEALI

Il disegno che emergeva dal dettato costituzionale non è stato mai compiutamente attuato, nemmeno con la concreta istituzione delle Regioni ad autonomia ordinaria, avvenuta, con tutta calma, nel 1970: nella concerta esperienza costituzionale si è, infatti, venuto ad affermare un assetto reale molto distante da esso.

Del resto, come si è ricordato, l'affermazione del principio autonomistico, culminante nell'istituto regionale, non poteva dirsi fondata su un generale consenso popolare o su una unitarietà di concezione dei Costituenti e delle forze politiche. Questo dato determinava le perduranti difficoltà di attuazione della Costituzione, dovendosi su di essa formare quel consenso e quella consapevolezza che non vi furono, se non superficialmente, al momento della sua formulazione¹⁵.

In effetti, la realizzazione dell'ordinamento regionale si è sviluppata secondo coordinate che si sono allontanate dall'anima autonomista emergente dalla Carta, ciò a seguito di prassi legislative consolidate nel tempo e di una giurisprudenza della Corte costituzionale che hanno travolto buona parte dei principi da questa sanciti.

In particolare il modello del riparto verticale – dato dal rapporto leggi-cornice e disciplina di dettaglio regionale, da un lato, e dalla riserva di legge statale per la fissazione dei principi, dall'altro – è risultato frequentemente aggirato, se non violato.

Basti ricordare che, nelle materie assegnate alle Regioni, lo Stato non si limitava a stabilire i principi fondamentali nelle apposite leggi-cornice¹⁶, ma interveniva con molta frequenza con disposizio-

¹⁴ Per uno studio unitario delle residue forme di potestà legislativa previste nell'originario testo costituzionale e negli statuti speciali, si veda I. Faso, *Le minori potestà legislative della Regione*, Milano 1975.

¹⁵ Come sottolinea, tra gli altri, E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano 1967.

¹⁶ Per una visione d'insieme di autorevoli studi che hanno preceduto l'attuazione dell'ordinamento regionale, si veda ISAP, *Studi preliminari sulle leggi cornice per le Regioni*,

ni molto specifiche e minuziose, alle quali la Corte costituzionale spesso riconosceva natura cogente, affermandone l'inderogabilità da parte del legislatore regionale.

Inoltre, le stesse prescrizioni di cui si pretendeva il rispetto da parte delle leggi regionali non erano contenute solamente in atti legislativi, come avrebbe richiesto il rispetto della riserva di legge prevista dalla Costituzione. Queste, sovente, hanno trovato la propria fonte in regolamenti, o in atti amministrativi, come quelli adottati nell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, introdotta dalla legge per la finanza regionale del 1970¹⁷, poi confermata dalla legislazione successiva e costantemente avallata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale¹⁸.

La modestia e la ripetitività di tutta una parte della prima legislazione regionale – che la dottrina aveva significativamente segnalato¹⁹ – era anche la conseguenza degli angusti spazi normativi lasciati dallo Stato.

Analoghe considerazioni possono valere per la competenza amministrativa delle Regioni. La quale, costruita dalla Costituzione come una competenza di tipo esclusivo, si è progressivamente trasformata in una competenza concorrente, per effetto del riconoscimento allo Stato di poteri sostitutivi, non previsti dalla Costituzione, e della funzione di indirizzo e coordinamento²⁰.

Nemmeno le materie regionali costituivano un presidio per i confini dell'autonomia dato che esse venivano liberamente definite e ridefinite dal legislatore ordinario statale, che ne mutava a proprio piacimento i contorni, arrogandosi un ruolo che la Costituzione non gli attribuiva. L'art. 117, infatti, fissando direttamente l'elenco e riservandone espressamente le integrazioni alla legge costituzionale, rendeva lo stesso intangibile dalle fonti di rango legislativo. Le Regioni erano ridotte così a una sorta di variabile istituzionale che lo Stato maneggiava a discrezione²¹.

Milano 1968, con contributi di G. Vignocchi, P. Gasparri, F. Benvenuti, M.S. Giannini, E. Casetta e F. Trimarchi Banfi.

¹⁷ Art. 17, legge n. 281/1970 e successive modificazioni e integrazioni.

¹⁸ In tema si vedano, per esempio, L. Paladin, *La riforma regionale fra Costituzione e prassi*, «Dir. soc.», 1979, pp. 263 ss. e i contributi raccolti negli atti del Convegno *Le Regioni: bilancio di vent'anni*, Genova 1990.

¹⁹ A tale riguardo si vedano i richiami svolti nei diversi autorevoli interventi contenuti in *Le Regioni tra Costituzione e realtà politica*, cit.

²⁰ D'Atena, *Diritto*, cit.

²¹ L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova 2000.

Soprattutto, la regionalizzazione del paese non aveva promosso quella profonda riforma dello Stato che gli artefici della Costituzione si proponevano. Non aveva provocato, né la ristrutturazione degli apparati amministrativi statali nelle materie di competenza regionale, né la riqualificazione dell'attività legislativa del Parlamento, il quale, seguitando a legiferare come se le Regioni non esistessero, non si era trasformato nel luogo delle grandi scelte politiche nazionali vagheggiato dai padri costituenti.

Il regionalismo italiano è, dunque, caduto in una crisi profonda, una crisi che affondava le proprie radici in cause di ordine politico, ma alla quale non era estranea la stessa disciplina costituzionale, che, alla distanza, aveva rivelato alcuni aspetti di incontestabile inadeguatezza.

Uno dei punti di rottura risiedeva essenzialmente nel fatto che i nuovi enti risultavano privi di una vocazione funzionale chiaramente decifrabile.

Si è visto, a tale riguardo, che i padri costituenti non avevano adottato una chiara decisione in ordine al ruolo delle Regioni. La Costituzione non sembrava restituire un'immagine univoca dell'ente regionale, almeno secondo la maggioranza della dottrina che su questo si era interrogata.

Per renderci conto di ciò è sufficiente considerare gli elenchi di materie che, in virtù della tecnica distributiva accolta dal Costituente, mutuata dalla tradizione spagnola, sono stati chiamati a individuare l'oggetto delle competenze legislative e amministrative loro assegnate. Tali elenchi, contenuti nell'originario art. 117 e nelle corrispondenti norme degli statuti regionali e speciali, erano nati vecchi poiché costituiti sul modello di una società preindustriale a economia prevalentemente agricola. Il che ha condannato le Regioni a un ruolo, tutto sommato, marginale. Essi, inoltre, componendosi di voci fortemente frammentarie, non hanno messo le Regioni stesse in condizione di conferire ai propri interventi un grado sufficiente di organicità.

L'incertezza del quadro è stata, inoltre, aggravata dalla tecnica di cui la nostra Carta fondamentale aveva fatto uso ai fini della distribuzione dei poteri legislativi tra lo Stato e le Regioni. L'art. 117, comma 1, Cost. centrava la distribuzione delle competenze tra il legislatore centrale e i legislatori regionali sulla distinzione tra principi fondamentali, di pertinenza del primo, e di disciplina di dettaglio, demandata ai secondi. E si affidava, quindi, a una linea di demarcazione notevolmente indeterminata.

A tutto questo è da aggiungere la mancanza di una chiara decisione per quanto concerne il rapporto tra le Regioni e gli enti locali. La disciplina costituzionale, infatti, oscillava tra due modelli: quello dell'integrazione funzionale tra i due livelli territoriali di governo e quello della loro meccanica sovrapposizione.

Il primo era il modello della Regione come ente «ad amministrazione indiretta e necessaria»: della Regione, cioè, come ente chiamato a operare non direttamente, mediante propri apparati amministrativi, ma per il tramite degli enti locali.

Il secondo era quello della Regione impegnata non solo sul versante dell'indirizzo, ma anche in quello della concreta gestione amministrativa e conseguentemente dotata di congrui apparati propri o, comunque, da essa dipendenti.

Pur nell'incertezza del quadro della fase di avvio dell'esperienza delle Regioni ad autonomia ordinaria, si poteva scorgere nell'intento del legislatore una tendenziale differenziazione di ruolo tra Regione ed enti locali, riservandosi alla prima essenzialmente compiti di normazione, di coordinamento e di programmazione e ai secondi funzioni di natura amministrativa e di rappresentanza delle istanze territoriali di base²².

Inoltre, la riforma regionale non poteva concepirsi – e non poteva essere concepita – come fine a se stessa, costituendo soltanto un aspetto, sia pur fondamentale, di una più vasta riforma destinata a coinvolgere tutte le amministrazioni pubbliche di cui le Regioni erano destinate a essere il naturale punto di raccordo. Senonché, gli interventi del legislatore ordinario non furono certamente coerenti a una tale prospettiva ideale.

Quanto all'autonomia finanziaria, essa risultava piuttosto esigua e finiva per configurarsi nei fatti, forse anche al di là di ciò che avrebbe imposto la stretta previsione dell'art. 119 Cost. allora vigente, come un sistema di finanza derivata²³.

Le Regioni continuavano in tal modo a trovarsi in una condizione ambigua: al loro interno esse oscillavano fra la naturale inclinazione a burocratizzarsi e lo sforzo di porsi – al contrario – come enti di normazione e di programmazione democratica delle attività locali.

²² In tema, per esempio, A. Barbera, F. Bassanini, *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna 1979.

²³ M. Bertolissi, *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova 1983; Id., *Lineamenti costituzionali del federalismo fiscale*, Padova 1982.

Nei loro rapporti con i poteri centrali, esse perseguivano talora l'autonomia tradizionalmente intesa, talora la partecipazione al comune indirizzo politico: in quanto risentivano della tendenza a mantenersi indipendenti dall'apparato statale ed erano soggette per altro verso alle pressioni, di natura soprattutto finanziaria, che le inducevano a fungere da collaboratori, se non da meri strumenti dello Stato stesso²⁴.

Proprio la stessa legislazione nazionale, attraverso condizionamenti impositivi, di penetrante contenuto o di ordine finanziario, ha posto la Regione nella condizione di agire secondo metodologie più amministrativistiche che di governo.

4. LA REGIONE NELLA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE ITALIANA

L'istituzione delle Regioni è stata fin da subito da tutti inserita nel disegno della rinnovata amministrazione pubblica, che, a sua volta, doveva porsi a servizio del nascente Stato democratico.

Il quadro costituzionale strettamente dedicato alla materia era quanto mai abbozzato, limitandosi la Costituzione a dettare le sole linee di fondo del quadro amministrativo della nuova Repubblica, principalmente nelle previsioni di cui agli artt. 97 e 98 Cost.

La Carta, infatti, ha posto dei principi, riservando e rimettendo la parte restante a una disciplina più specifica, dettata da successive «leggi di organizzazione». Leggi, che dovrebbero dare attuazione all'esigenza di riforma, sottesa in tutte le disposizioni e le enunciazioni costituzionali.

Va ricordato però che in questa materia l'approccio del Costituente è stato essenzialmente un approccio antifascista. In altre parole, più che disegnare il volto della pubblica amministrazione repubblicana, si è chiaramente detto che tale volto avrebbe dovuto essere nuovo e che, soprattutto, non avrebbe dovuto assomigliare a quello feroce dello Stato fascista²⁵.

Per il resto, le disposizioni degli artt. 97 e 98 Cost. per larga

²⁴ In questi termini Paladin, *Diritto regionale*, cit.

²⁵ Notava Rotelli, *L'avvento della Regione*, cit., vi, «se fu facile cancellare le istituzioni del fascismo e se fu altrettanto facile sostituirvi quelle del periodo liberale, difficile fu giungere ad una delineazione di uno Stato che potesse assolvere ai compiti ai quali sarebbe stato chiamato, una volta reinserito nel corso della civiltà democratica europea».

parte rimandano alle scelte del legislatore, come si potrebbe dire per molte delle disposizioni della Carta e, come si visto, almeno in parte per le Regioni stesse. D'altra parte, l'evoluzione della pubblica amministrazione era a buon diritto ritenuta conseguente alla necessità di dare attuazione all'insieme dei diritti caratteristici dell'ordinamento repubblicano e doveva seguire l'evoluzione sociale da questo presupposta.

La prospettiva di riforma era propria del Costituente, dunque, ma questa è poi diventata la condizione permanente dell'amministrazione italiana, questione costantemente oggetto di analisi e di preoccupazioni²⁶.

Già negli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione e nel corso di diverse legislature, studi e proposte di riforma sono stati avviati, parallelamente all'istituzione di commissioni o di uffici, aventi l'incarico specifico di studiare i modi e i contenuti delle riforme.

Queste, tuttavia, hanno riguardato soprattutto il pubblico impiego, senza incidere in maniera determinante sulle strutture amministrative, in tal modo adottando un criterio opposto a quello richiesto dall'ordine logico e dalla Costituzione stessa, secondo il quale la riforma delle strutture dovrebbe precedere, in ogni caso, le riforme riguardanti il personale.

Negli anni cinquanta e sessanta, infatti, il legislatore si è dedicato a dettare le nuove disposizioni sul pubblico impiego, mentre successivamente, parallelamente all'istituzione dell'ordinamento regionale, essendosi ormai strutturato il sindacalismo, ha introdotto la contrattazione collettiva nel settore del pubblico impiego, il che ha determinato, altresì, un nuovo assetto delle fonti incidenti sulla materia.

In questo contesto riformatore si inserisce, come è noto, il «Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato» (cd. Rapporto Giannini), trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979²⁷,

²⁶ In questi termini, sinteticamente, E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di F. Fracchia, Milano 2017, p. 7; sul perpetuarsi delle questioni critiche dell'amministrazione italiana ci si limita a rinviare a S. Cassese, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, «Riv. trim. dir. pubbl.», n. 1/2019.

²⁷ Pubblicato in «Foro amm.», 1979, pp. 2667 ss. A commento si vedano gli autorevoli interventi (di S. Bartole, G. Berti, E. Cheli, G. Corso, F. Levi, F. Merusi, V. Ottaviano, G. Pastori, A. Pizzorusso, U. Pototschnig) contenuti in *Impressioni sul Rapporto del Ministro Giannini sui problemi dell'amministrazione dello Stato*, «Le Regioni», n. 3/1980, pp. 309 ss.

allo specifico fine di porre le premesse di una riforma «complessiva» della pubblica amministrazione.

Le Regioni, dunque, si inseriscono come un tassello – essenziale – di un più vasto disegno generale, destinato a incidere su tutta l'amministrazione e l'articolazione istituzionale italiana: poteri locali, autonomie funzionali, apparato statale, centrale e periferico, e via enumerando.

Un quadro riformatore che era stato delineato non solo dalla dottrina e da numerose commissioni tecniche autrici di ben elaborati lavori preparatori, ma, almeno in parte, dallo stesso legislatore, che, però, non è poi riuscito a portare a termine i propri indirizzi quasi per nulla.

L'attuazione dell'ordinamento regionale, in particolare, era stata considerata il tentativo italiano di affrontare i problemi e di sciogliere le contraddizioni degli apparati pubblici. Questi ultimi, intesi come «grandi organizzazioni»²⁸, erano e sono ritenuti incapaci di porre in essere una propria rigenerazione essenziale per adeguarsi ai mutamenti della collettività sottostante²⁹.

Le aspettative erano, dunque, alte. La realtà delle Regioni, una volta istituite, è stata, fin da subito, ben altra.

Immedie critiche di ingenuità si sono abbattute su coloro che si attendevano dall'avvento delle medesime un «effetto dirompente»³⁰, una «palingenesi totalizzante delle istituzioni e della società»³¹.

In realtà, continuavano a registrarsi in dottrina contrastanti ricostruzioni del ruolo delle Regioni nell'ambito dell'amministrazione italiana e il loro rapporto rispetto alle autonomie locali. Contrasti che trovavano la loro matrice nel testo costituzionale e che il legislatore ordinario non contribuiva a dissolvere.

La stessa identità dell'ente risultava, dunque, incompiuta, anche

²⁸ Questa tendenza, riscontrabile nei sistemi politici contemporanei, degli apparati pubblici a divenire grandi organizzazioni è stata fondata su basi teoriche e ideologiche. Il riferimento è prima di tutto alla ricostruzione di Max Weber dell'organizzazione burocratica come organizzazione razionale, imparziale e oggettiva (cfr. M. Weber, *Economia e società*, trad. it., Milano 1961).

²⁹ Delinea questo ruolo dell'ordinamento regionale F. Levi, *Studi sull'amministrazione regionale e locale*, Torino 1978.

³⁰ Notava Giannini, *Rapporto*, cit.: «solo degli inesperti potevano credere nell'effetto dirompente che avrebbe prodotto l'istituto regionale».

³¹ R. Ruffilli, *Intervento* alla «Tavola rotonda» su *Le regioni dieci anni dopo*, «Le Regioni», n. 6/1980, p. 1141. F. Cuocolo, *Lo stato delle regioni*, «Quaderni regionali», n. 1/1982, p. 20, notava come all'avvento delle Regioni si fossero – ovviamente a torto – attribuiti poteri escatologici.

per il susseguirsi, incrociarsi e sovrapporsi delle varie e molteplici rappresentazioni e interpretazioni che la dottrina e i rappresentanti delle istituzioni avevano via via proposto del ruolo proprio che la Regione avrebbe dovuto rivestire e svolgere nella vita complessiva dell'ordinamento generale dello Stato. Modelli spesso alternativi, non sempre conciliabili.

Così, come si è già sottolineato, le Regioni nei primi anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana erano state evocate in chiave quasi «demiurgica», quale essenziale strumento di riforma dello Stato. Da alcuni, poi, è stato proposto il modello della Regione «garantista», da altri, per superare un eccesso di conflittualità o «separatezza» con lo Stato, è stato ritenuto più aderente al testo e allo spirito della Costituzione il modello «cooperativo». Ancora, in dottrina, alla Regione caratterizzata essenzialmente «nel ruolo legislativo» si è affiancata la Regione «in funzione della programmazione»³², contrapposta alla Regione più semplicemente «amministrativa».

In altri termini, si è prospettata, volta a volta, la Regione come ente di autonomia politica istituzionale, da inserire nei circuiti delle decisioni politiche oppure, più modestamente, la Regione come un nuovo, più grande e moderno, ente della categoria tradizionale dei vecchi enti territoriali tradizionali, in un «sistema di amministrazione integrata»³³.

Per altro, ciascuno di questi modelli trovava, infine, un qualche fondamento nella legislazione attuativa o nel testo costituzionale, non essendo né l'una né l'altro univoci e netti.

Pur con una pluralità di distinzioni, la maggioranza della dottrina che si è dedicata a studiare il nascente ordinamento regionale ha concepito la Regione come un organismo politico e, come tale, aperta alle istanze della collettività, in contrapposizione allo Stato, visto come apparato burocratico³⁴.

Più precisamente, nella cultura giuridica e politica italiana di

³² Sul ruolo della Regione nella programmazione si vedano, per esempio, A. Testi, *Sviluppo e pianificazione regionale*, Torino 1970; P. Armani, *Finanza pubblica e programmazione*, Roma 1971, pp. 168 ss. Per i profili critici sugli interventi di programmazione statale lesivi dell'autonomia regionale si veda, per esempio, L. Paladin, *Programmazione economica statale ed ordinamento regionale*, «Riv. trim. dir. pubbl.», 1967, pp. 23 ss.

³³ S. Galeotti, *Le Regioni e la riforma istituzionale. Relazione di sintesi*, in *Regioni e riforma istituzionale*, Atti del Convegno di Genova 10-11 maggio 1984, Napoli 1985, pp. 125 ss.

³⁴ In questi termini le notazioni di Levi, *Studi*, cit., pp. 59 ss.

quegli anni si era formato un diffuso consenso sull'affermazione che la Regione dovesse darsi un indirizzo politico³⁵.

Le Regioni risultarono, tuttavia, coinvolte nella più vasta crisi delle amministrazioni pubbliche, senza, dunque, dimostrarsi quel fattore decisivo di rigenerazione.

5. IL NUOVO TITOLO V, PARTE II, COST. TRA ATTUAZIONE, INATTUAZIONE E SUPERAMENTO

La profonda crisi del regionalismo, maturata in modo definitivo negli anni novanta del Novecento è stata affrontata nelle iniziative di riforma e nel dibattito relativo facendo riferimento a modelli generali e approcci astratti, piuttosto che guardando all'esperienza concretamente maturata, che si è sinteticamente ricordata.

La volontà di tracciare una frattura con il passato però risulta in modo molto chiaro dal quadro complessivo delle novelle introdotte con le leggi costituzionali n. 1 del 1999³⁶, n. 2 e n. 3 del 2001³⁷. Gli elementi cardine dell'originario disegno sono stati radicalmente mutati con l'introduzione espressa nel testo costituzionale del principio di sussidiarietà, inteso non solo in senso verticale, ma anche in senso orizzontale³⁸, e il superamento del ruolo tutorio dello Stato nei confronti delle Regioni.

La riforma ha stabilito la radicale eliminazione dei controlli sugli atti regionali, ha rovesciato l'enumerazione delle competenze legislative, secondo una tecnica propria degli Stati federali, e ha pri-

³⁵ L'aspettativa dell'indirizzo politico regionale – come fattore di innovazione sociale – è enunciata in termini di autonomia e di potere: potere di darsi un indirizzo politico. Sul punto A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Milano 1973, p. 54. Va ricordato poi che molta parte del dibattito sulle Regioni ha riguardato la nascente classe politica regionale e i suoi rapporti con i partiti nazionali: in tema, per esempio, gli interventi di G. Amato, S. Cassese, E. Cheli, S. Rodotà, D. Serrani in *Dalla parte delle regioni*, Centro studi della Fondazione Adriano Olivetti, «Quaderni di studi regionali», Milano 1975; quelli, tra gli altri, di N. Bobbio e F. Levi, in *Le Regioni tra Costituzione e realtà politica*, Torino 1977.

³⁶ Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, recante la revisione delle norme sull'autonomia statutaria e sulla forma di governo delle Regioni ordinarie.

³⁷ La legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 ha esteso alle Regioni ad autonomia speciale una disciplina analoga a quella dettata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, citata alla nota precedente. La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al Titolo v, Parte II Cost., è stata approvata l'8 marzo 2001 e confermata in via referendaria il 7 ottobre del medesimo anno.

³⁸ Sull'introduzione di questo principio nel testo costituzionale si veda, almeno, F. Pizzolato, *Il principio di sussidiarietà*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit. e F. Pizzolato, P. Costa, *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Milano 2013.

vato la potestà legislativa concorrente della centralità che originariamente rivestiva.

Le novità sono state molte, non solo per l'insieme delle attribuzioni e per il ruolo riconosciuto alle Regioni, ma anche per gli enti locali.

Il nuovo testo dell'art. 114 Cost., comma 1, nello stabilire che la Repubblica «è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», sembra porre sullo stesso piano tali enti, quanto meno dal punto di vista simbolico, disegnando uno Stato policentrico delle autonomie³⁹. E se dal complesso del dettato costituzionale si comprende bene che non vi è stata una equiparazione tra tutti gli enti enumerati nell'articolo ora citato, deve prendersi atto che, per effetto di altre disposizioni del Titolo V, Parte II, Cost., la posizione degli enti locali si è venuta considerevolmente rafforzando.

Ciò emerge da una molteplicità di elementi: dal riconoscimento costituzionale a tali enti dell'autonomia statutaria (art. 114, comma 2), dall'attribuzione a essi della potestà regolamentare «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite» (art. 117, comma 6), dal riconoscimento dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa (art. 119).

Soprattutto, il diverso ruolo degli enti locali nel disegno costituzionale emerge dalla sottoposizione delle funzioni amministrative al principio di sussidiarietà verticale, in virtù del quale le funzioni predette vanno allocate al livello istituzionale più vicino agli interessati, potendo essere spostate a un livello superiore solo se quello inferiore non sia idoneo a svolgerle (art. 118, comma 1).

Tuttavia, l'attuazione della nuova disciplina costituzionale non si è sviluppata in modo lineare e, anzi, con riferimento agli enti di area vasta, Città metropolitane e Province, è stato particolarmente tortuosa, segnando difficoltà davvero molto gravi per queste ultime. Le quali, nonostante la dignità riconosciuta idealmente dal testo costituzionale, sono state piuttosto oggetto di un processo di riforma travagliato, incerto e contraddittorio, che, nelle sue origini, mirava alla loro radicale soppressione.

La legge n. 56 del 2014, cosiddetta «legge Delrio», infatti, fonda-

³⁹ M. Olivetti, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, comma 1)*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2003.

ta sulla riforma costituzionale⁴⁰ poi abortita a seguito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016⁴¹, mirava proprio a tale esito.

Almeno nella prima fase di attuazione molte Regioni hanno riattribuito agli enti di area vasta funzioni originariamente assegnate alle Province, ma i modelli organizzativi adottati sono stati vari.

In alcuni casi si sono accentrate a livello regionale tutte le funzioni provinciali oggetto di riordino, in altri si è ricorso all'attribuzione di limitate, ma significative, funzioni agli enti locali oppure si è preferita una distribuzione uniforme delle stesse tra Regione ed enti locali o, ancora, si è costruita una *governance* multilivello, con differenziazione dei ruoli e delle funzioni di Regione, ente di area vasta e Comune⁴².

6. L'AUTONOMIA E LA FAGLIA DELLA CRISI FINANZIARIA

L'identità regionale, incerta nella gestazione dell'ente, nella sua nascita e nella sua crescita ed evoluzione, è stata indubbiamente condizionata dal concreto configurarsi dell'autonomia finanziaria⁴³.

Non è certo una peculiarità italiana, essendo questo un profilo essenziale e vitale nei rapporti tra lo Stato e le articolazioni territoriali in qualsiasi esperienza. Impossibile, dunque, comprendere ruolo e funzioni di un ente decentrato senza considerare questo aspetto, dato che l'ampiezza di ogni componente dell'autonomia finisce per essere determinato dai cordoni della borsa che possono essere tenuti più o meno saldamente dallo Stato.

⁴⁰ Sui contenuti e sulla struttura della cosiddetta «legge Delrio», così come sulla sentenza n. 50 del 2015, che ne aveva riconosciuto la legittimità costituzionale, le notazioni aspramente critiche in dottrina non si riescono nemmeno a enumerare. Ci si limita a rinviare qui a M. Bertolissi, G. Bergonzini, *Province. Decapitate e risorte*, Torino 2017; A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, «Rivista AIC», n. 2/2015; L. Vandelli, *La legge «Delrio» all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, «Quaderni costituzionali», n. 2/2015.

⁴¹ Sulla sorte della «legge Delrio» a seguito dell'esito referendario si veda, per tutti, M. Gorlani, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, «federalismi.it», n. 5/2017.

⁴² Sui modelli regionali di attribuzione di quelle che erano le funzioni provinciali si vedano Camera dei Deputati, *Enti locali: ordinamento e funzioni*, a cura del Servizio studi, Dossier n. 15/2018; Senato della Repubblica, *Ex Province: il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma*, a cura dell'Ufficio valutazione impatto, Analisi n. 1/2017; P. Bilancia, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, «Rivista AIC», n. 4/2014.

⁴³ Sul rilievo essenziale della componente finanziaria dell'autonomia si veda Bertolissi, *L'autonomia finanziaria*, cit.; Id., *Lineamenti costituzionali*, cit.

L'esercizio delle funzioni normative e amministrative degli enti che compongono gli ordinamenti composti comporta e presuppone l'impiego di risorse, la cui entità dipende essenzialmente dalle scelte assunte dalle istituzioni centrali. L'ammontare e il modo in cui tali fondi giungono agli enti territoriali incidono sul grado di autonomia politica «effettiva», intesa quale esercizio di poteri idoneo a esprimere determinate scelte di indirizzo⁴⁴.

Negli Stati policentrici, però, alla distribuzione delle competenze e delle funzioni non sempre segue la coerente assegnazione delle risorse. La limitazione dell'autofinanziamento regionale e la prevalenza di trasferimenti erariali rendono gli enti, pur autonomi nell'impiego delle risorse, dipendenti dal centro. Questo determina spesso l'effetto di produrre la dissociazione tra potere impositivo e potere di spesa, il che, a sua volta, rende opaca la responsabilità finanziaria dei diversi livelli territoriali di governo, rovesciando il necessario parallelismo tra rappresentanza e tassazione⁴⁵.

Così è avvenuto anche in Italia, nonostante il testo costituzionale suggerisca altro, evidentemente.

Infatti, l'art. 118 Cost., sancendo il principio di sussidiarietà, comporta che le competenze siano distribuite tra i vari livelli di governo e, successivamente, siano allocati i fondi, mentre l'art. 119 Cost., implicando la connessione tra funzioni e risorse, impone che le seconde siano adeguate alle prime⁴⁶.

Tuttavia – come si è giustamente osservato⁴⁷ – né con i primi trasferimenti di funzioni a Costituzione invariata (1972, 1977, 1997-98), né, dopo la riforma del Titolo v, Parte II, Cost., con la legge n. 42 del 2009, si è avuto un riordino dell'amministrazione centrale e una conseguente adeguata misurazione del rapporto tra fun-

⁴⁴ M.S. Giannini, voce *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano 1959, pp. 362 ss.

⁴⁵ G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, «Rivista AIC», n. 3/2019, pp. 248 ss. La dottrina su questo tema è notoriamente vastissima. Per le riflessioni di carattere generale che in Italia hanno preceduto il tentativo di attuazione del cosiddetto federalismo fiscale – particolarmente ricche di spunti sul profilo indicato nel testo – si vedano, almeno, L. Antonini, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, «Le Regioni», 2003; M. Bertolissi, *L'autonomia finanziaria delle regioni ordinarie*, «Le Regioni», n. 2-3/2004, 429 ss; P. Giarda, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna 1995. Sia consentito rinviare anche a C. Pagliarin, *Autonomia, efficienza, responsabilità*, Torino 2007.

⁴⁶ F. Guella, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli 2014, pp. 303 ss.

⁴⁷ Rivosecchi, *Poteri*, cit.

zioni e risorse. Il risultato è stato, dunque, che le risorse sono state trasferite senza tenere conto in maniera sempre adeguata di quante competenze siano effettivamente svolte a livello regionale.

A seguito dello scenario di crisi, conclamatosi tra il 2007 e il 2008, e del conseguente mutamento del contesto economico e finanziario internazionale, l'assetto delle autonomie è stato indubbiamente condizionato in Italia come altrove⁴⁸.

La crescente necessità di controllare la spesa pubblica⁴⁹ e di aderire ai vincoli posti dall'Unione europea, ha determinato un accentramento dei poteri decisionali, con un uso incisivo da parte dello Stato di materie quali il coordinamento della finanza pubblica, ben oltre l'astratto riparto competenziale previsto dall'art. 117 Cost.⁵⁰

L'espansione del ruolo del legislatore statale in ambiti materiali propri della legislazione regionale è stata giustificata dalla preoccupazione di evitare che la capacità autonoma di spesa delle Regioni e degli enti locali impedisca la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica conseguenti al necessario rispetto dei vincoli europei⁵¹.

Nel periodo tra il 2007 e il 2016, i vincoli alla finanza pubblica si sono imposti con particolare capacità incisiva nell'ordinamento costituzionale. Infatti, l'emergenza economica ha finito per determinare – in Italia come in altri ordinamenti – un'alterazione dell'articolazione dei poteri, favorendo un accentramento delle sedi decisionali, con un correlato indebolimento dei livelli intermedi: dello Stato nei confronti degli organismi sovranazionali, dei livelli territoriali decentrati rispetto allo Stato⁵².

D'altro canto, il nostro Giudice delle leggi – a differenza di altri giudici costituzionali – ha tentato di circoscrivere questa tendenza,

⁴⁸ A. Morrone, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, «Le Regioni», n. 1/2018, pp. 13 ss.

⁴⁹ In tema sia consentito rinviare a C. Pagliarin, *La spesa pubblica al tempo della crisi: poteri sovranazionali, Stato e autonomie locali*, «Percorsi costituzionali», n. 2-3/2013, pp. 359 ss.

⁵⁰ Sull'incisività dei poteri dello Stato nella materia del coordinamento della finanza pubblica la dottrina è ampia. Si vedano qui, per esempio: L. Cavallini Cadeddu (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Napoli 2012; G. Rivosecchi, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in www.issirfa.cnr.it, 2013; M. Bergo, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli 2018.

⁵¹ E. Ceccherini (a cura di), *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, Napoli 2016.

⁵² A. Guazzarotti, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, «Rivista AIC», n. 3/2019, 291 e, in particolare, pp. 303 ss.

piuttosto che contrastarla. Infatti, la Consulta ha in più occasioni precisato che gli interventi del legislatore statale in ambiti materiali di competenza regionale dovrebbero avvenire secondo procedure di leale collaborazione e in via transitoria: siffatta alterazione dell'ordinario riparto delle competenze tra i livelli istituzionali può, infatti, essere tollerata dagli ordinamenti democratici solo a condizione che la deroga sia provvisoria e limitata a un arco temporale circoscritto⁵³.

La propensione all'accentramento dei poteri ha trovato un volano nell'adozione della legge costituzionale n. 1 del 2012. Quest'ultima, tra l'altro, oltre a statuire, nell'art. 81 Cost. riformulato, l'obbligo per lo Stato di assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico, ha inserito la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» nell'elenco delle materie di competenza esclusiva dello Stato, e con il nuovo testo dell'art. 119 Cost. ha esplicitamente esteso il vincolo costituzionale del rispetto dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico alle Regioni e agli enti locali⁵⁴.

La legislazione ordinaria ha mal interpretato questi nuovi principi costituzionali, per cui la pulsione verso un accentramento delle competenze, nella prospettiva di una più incisiva politica di intervento economico e finanziario, si è saldata con la tendenza ad applicare le ragioni di razionalizzazione e riduzione della spesa in modo spesso semplicistico e in assenza di analisi di lungo periodo.

Paradigmatica è la tormentata vicenda del riordino dell'ente intermedio, a cui si è sopra accennato.

Negli interventi del legislatore statale che si sono susseguiti a partire dal decreto legge n. 201 del 2011 (uno dei numerosi decreti-legge cd. anticrisi, il primo del governo Monti), si sovrappongono due prospettive: la soppressione delle Province e il riordino dell'ente intermedio. I due piani continuano a intrecciarsi nella legislazione successiva e sono compresenti anche nella legge n. 56 del 2014.

⁵³ G. Rolla, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche* cit., pp. 13 ss.

⁵⁴ Si veda, per esempio, G. Rivosecchi, *Decisioni di bilancio e politiche pubbliche fra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, «Dir. pubbl.», n. 2/2018, pp. 385 ss.; F. Bilancia, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, «Dir. pubbl.», n. 1/2014, pp. 45 ss. Per una prospettiva di evoluzione storica, A. Brancasi, *Le trasformazioni dell'assetto e del governo della finanza pubblica negli ultimi cinquanta anni*, «Dir. pubbl.», n. 2/2018, pp. 413 ss. e, in particolare, pp. 424 ss.

Tale orientamento contraddittorio – rivolto alla soppressione e, al contempo, al riordino – si riflette sulla legislazione finanziaria statale e sulla legislazione regionale di attuazione della riforma, che manifestano continue oscillazioni tra la prima e la seconda prospettiva.

La riforma costituisce un caso esemplare della difficoltà di salvaguardare il principio di connessione tra funzioni e risorse quando il legislatore statale muove dalla prevalente prospettiva del contenimento della spesa.

Pur ridimensionando la Provincia come ente politico territoriale, la legge n. 56 del 2014 mantiene a tale livello funzioni fondamentali preordinate al soddisfacimento di diritti, da svolgere nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale. Quanto alle altre funzioni, Stato e Regioni sono chiamati ad assicurarne la redistribuzione in base alle rispettive competenze, secondo i criteri previsti dall'art. 118 Cost., con conseguente trasferimento delle risorse connesse a tale riallocazione⁵⁵.

Al contempo, sul presupposto che avrebbero mantenuto soltanto funzioni fondamentali, le Province hanno subito un cospicuo ridimensionamento della dotazione organica e delle risorse finanziarie per lo svolgimento delle loro funzioni per effetto delle misure volte al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica contenute nelle leggi di stabilità che si sono susseguite dopo l'entrata in vigore della riforma⁵⁶. I «tagli» lineari della spesa e i vincoli imposti alla dotazione organica degli enti intermedi esprimono un manifesto sfavore della legislazione statale per il mantenimento di funzioni a livello provinciale diverse da quelle fondamentali strettamente intese, segnando così i presupposti per l'inversione dei criteri di allocazione privilegiati dai precedenti conferimenti⁵⁷.

In tal modo, la distribuzione delle funzioni non è sempre sorretta dal giudizio di sussidiarietà e adeguatezza: da ciò discende il rischio di pregiudicare la connessione tra funzioni e risorse e la conseguente erogazione dei servizi, costituzionalmente necessaria.

⁵⁵ P. Bilancia, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, «Rivista AIC», 2014, spec. pp. 12 ss.

⁵⁶ In particolare, la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) che contiene misure di riduzione dei finanziamenti e impone un contenimento della dotazione organica delle Province pari al 50 per cento; nonché i cospicui «tagli» di risorse finanziarie disposti dal decreto-legge n. 78 del 2015 e dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016).

⁵⁷ Rivosecchi, *Poteri*, cit., 275.

Stato e Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze legislative, hanno assecondato tali processi partendo dalla riduzione delle risorse anziché dal riordino delle funzioni assegnate all'ente intermedio⁵⁸.

La giurisprudenza costituzionale non ha sempre contenuto le richiamate tendenze. Quando disposta da leggi regionali, la riduzione delle risorse destinate alle Province a invarianza di funzioni è stata talvolta dichiarata incostituzionale per il mancato rispetto del principio di connessione tra le prime e le seconde⁵⁹. Quando, invece, è disposta da leggi statali, la limitazione della spesa e della dotazione organica dell'ente intermedio è stata costantemente «salvata» dalla Corte⁶⁰.

Soltanto nel 2018, mutato il clima e superata la fase acuta della crisi, la Consulta con una pronuncia additiva di principio – la sentenza n. 137 – 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 subentranti nell'esercizio di funzioni provinciali non fondamentali.

Proprio per garantire il principio costituzionale della corrispondenza tra funzioni e risorse, lo Stato è dovuto intervenire per «correggere» i «tagli» precedentemente disposti, introducendo disposizioni «di favore» per assicurare il finanziamento delle funzioni fondamentali dell'ente intermedio, sfumato ormai lo scenario della soppressione delle Province.

Si tratta di disposizioni contenute nel decreto-legge n. 78 del 2015, nella legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016) e nel decreto-legge n. 113 del 2016, in materia di enti locali, che dispongono contributi in favore delle Province per lo svolgimento di funzioni fondamentali (per esempio, in materia di viabilità e edilizia scolastica) e impongono alle Regioni in ritardo nella riallocazione delle funzioni non fondamentali in ambito provinciale di versare a ciascuna Provincia le somme corrispondenti alle spese sostenute dalle medesime per l'esercizio delle funzioni non fondamentali.

La vicenda degli enti intermedi, come si è detto, è stata paradigmatica di una legislazione che, sulla scorta delle esigenze di

⁵⁸ Cfr. i rilievi critici della Corte dei conti – Sezione autonomie, *Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 23 febbraio 2017, in particolare, pp. 35 ss.

⁵⁹ Sentt. n. 118 del 2015 e n. 10 del 2016.

⁶⁰ Sentt. nn. 143, 159, 176, 202 e 205 del 2016.

politica economica e finanziaria, ha invertito le linee di fondo del disegno costituzionale dedicato alle autonomie.

Lo stesso si potrebbe dire per le scelte compiute dal legislatore nell'ambito del cosiddetto federalismo fiscale a partire dalla già citata legge n. 42 del 2009⁶¹: il percorso che si era intrapreso per rafforzare il ruolo istituzionale delle Regioni e degli enti locali si è tramutato in un *iter* volto a controllare i loro equilibri. La responsabilità di questi enti non si è coniugata con il riconoscimento dei giusti margini di autonomia impositiva oltre che di spesa⁶², ma ha trovato applicazione unicamente in termini di vigilanza e sanzioni⁶³.

Gli obiettivi di rafforzamento delle competenze regionali e di modernizzazione delle forme di governo perseguiti con le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 sono stati conseguiti assai parzialmente a causa sia di alcuni limiti imputabili alle scelte normative del Parlamento, sia dall'accentramento dei processi decisionali «imposto» dalla crisi economico-finanziaria e dai conseguenti vincoli europei.

7. LA PIÙ RECENTE PROSPETTIVA DI RIFORMA: IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

Le indicate tendenze centripete avevano avuto compiuto sbocco nella revisione costituzionale poi colpita dall'esito negativo del referendum istituzionale del 2016. Indubbiamente, proprio tale esito impedisce di immaginare una ripresa di questa prospettiva e di questo metodo per riscrivere ampie porzioni della nostra Carta.

Fallita la prospettiva della grande riforma, le ipotesi di intervento sul regionalismo italiano hanno virato verso la rotta della piena attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001⁶⁴ o dello svilup-

⁶¹ Per cogliere la parabola del cosiddetto federalismo fiscale si rinvia a L. Antonini, *Il federalismo fiscale ad una svolta: il nuovo disegno di legge*, «federalismi.it», n. 16/2008; Id., *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta. Quello che ogni cittadino dovrebbe sapere*, Venezia 2013; Id., *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, «Le Regioni», n. 1-2/2014; Id., *L'autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, «Rivista AIC», n. 4/2014; Id., *Un requiem per il federalismo fiscale*, Editoriale, «federalismi.it», n. 16/2016.

⁶² Su cui M. Bertolissi, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli 2015.

⁶³ Ci si limita qui a rinviare al quadro di insieme che emerge dalle riflessioni contenute in F. Capalbo (a cura di), *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Napoli 2018.

⁶⁴ G. Falcon, *Le piste possibili del regionalismo, dopo il referendum costituzionale*, «Le

po degli orientamenti della giurisprudenza della Corte costituzionale⁶⁵ oppure limitandosi a interventi di modifica costituzionale molto circoscritti⁶⁶.

Tuttavia, l'ordinamento italiano non è riuscito a emanciparsi dall'idea che le Regioni appartengano alla più ampia categoria degli enti locali territoriali, siano espressione di un decentramento essenzialmente regolato «dall'alto» e territorialmente omogeneo sotto il profilo delle competenze⁶⁷.

Le tappe che ne hanno scandito in Italia la nascita e il consolidamento evidenziano l'affermazione di una spinta centripeta finalizzata sia ad assicurare l'uniformità dell'ordinamento generale attraverso l'attuazione di un «modello» comune che plasma omogeneamente l'organizzazione delle singole comunità territoriali, sia a neutralizzare le specificità territoriali attraverso l'attribuzione di comuni ambiti di autonomia e di competenza.

La riscoperta della previsione di cui all'art. 116, comma 3, Cost.⁶⁸ e i nuovi processi di regionalismo differenziato hanno la potenzialità per rompere questa radicata impostazione, mai scalfita

Regioni», 5-6/2016, pp. 777 ss.; L. Violini, *Dopo il referendum: quale dei tanti regionalismi si prospetta?*, ivi, pp. 909 ss.

⁶⁵ Si è così proposto di estendere il principio della leale cooperazione ai procedimenti di natura legislativa valorizzando quanto, per esempio, affermato nella sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016, così R. Bifulco, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, «federalismi.it», n. 3/2017.

⁶⁶ A. Ruggeri, *Prospettive del regionalismo in Italia*, «Le Regioni», 1-2, 2017, pp. 15 ss.

⁶⁷ La logica sottostante era già stata lucidamente spiegata da F. Benvenuti, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in *Atti del Congresso celebrativo del Centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza 1969, pp. 67 ss. Più recentemente, S. Bartole, *Lo stato delle Regioni e il disegno di legge di revisione costituzionale*, «Le Regioni», n. 4/2012, 729; V. Onida, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, ivi, pp. 791 ss.; Bertolissi, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, cit., specialmente pp. 571 ss.

⁶⁸ L. Vandelli, *Il regionalismo differenziato*, «Rivista AIC», n. 3/2019, pp. 574 ss.; S. Mangiameli, *I problemi della differenziazione e dell'omogeneità nello Stato regionale*, «Rivista Issirfa», n. 2/2019; D. Mone, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost. conforme a Costituzione*, «Rivista AIC», n. 1/2019; L. Violini, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e la richiesta di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, «Rivista AIC», n. 4/2018; P. Giangaspero, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, «Le Regioni», n. 2/2018, pp. 163 ss.; F. Cortese, *La nuova stagione del federalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, «Le Regioni», n. 4/2017; R. Toniatti, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, ivi, pp. 635 ss.; G. Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, «Le Regioni», n. 1/2017, pp. 625 ss.

dal riconoscimento delle autonomie speciali di cui al primo e al secondo comma del medesimo articolo⁶⁹.

Sia detto che la questione della differenziazione non è certo esclusivamente italiana, rispetto alla quale ogni ordinamento adotta le proprie soluzioni. Anzi, si può dire che questa è la prospettiva generalmente assunta oggi in Europa⁷⁰, dove si tende per lo più a dubitare che l'uniformismo possa garantire l'eguaglianza sostanziale delle persone, mentre si valuta a tal fine più efficace adeguare le istituzioni e le politiche alle diverse esigenze⁷¹.

I modelli e le ragioni che portano alla differenziazione possono essere, come è a tutti noto, i più diversi. In alcuni casi si tratta di consentire convivenze di etnie diverse sul medesimo territorio⁷², in altri emerge l'esigenza di rispettare e conservare tradizioni giuridiche, percorsi storici, differenti⁷³ o, ancora, in altre ipotesi è l'elemento geografico del territorio a imporre particolari forme di autonomia⁷⁴. Si tratta di percorsi molto difficilmente omologabili e sicuramente né lineari né prevedibili nella loro evoluzione. Basti pensare alle recenti vicende politiche e istituzionali della Catalogna nello Stato spagnolo o alle incognite che si aprono per le sorti di Irlanda del Nord e Scozia nel Regno Unito della cosiddetta *Brexit*.

Al progressivo deperimento delle forme di regionalismo territorialmente omogeneo si contrappone il potenziamento di forme di regionalizzazione asimmetrica e speciale, in cui il territorio acquista un nuovo significato costituzionale, in quanto il principio di autonomia e le conseguenti funzioni non derivano solo dal «decentramento» di poteri dello Stato, ma si legano anche alla peculiarità di determinati territori⁷⁵.

⁶⁹ Si veda, per esempio, A. D'Atena, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, «Rivista AIC», n. 4/2014.

⁷⁰ Per un'analisi del ruolo che le «regioni» negli Stati europei possano oggi svolgere nel processo di integrazione dell'Unione, si veda C. Perathoner, *Le «regioni» nel diritto dell'Unione europea: limiti, potenzialità e visioni*, in corso di pubblicazione «federalismi.it».

⁷¹ Vandelli, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 575.

⁷² Come in Belgio, su cui, per esempio, A. Mastromarino, *Belgio*, Bologna 2012.

⁷³ Si pensi al processo di devoluzione del Regno Unito su cui S. Parolari, *Il regionalismo inglese: the dark side of devolution*, Padova 2008.

⁷⁴ Si pensi a caratteristiche come l'insularità o la distanza dalla madre patria. Peraltro, queste medesime caratteristiche sono alla base di diversità culturali. Basti pensare all'esperienza francese dei territori d'oltremare, delle entità ultramarine, della Nuova Caledonia e della Corsica oppure a quella degli arcipelaghi portoghesi delle Azzorre e di Madeira o a quella danese delle isole Fær Øer.

⁷⁵ G. Rolla, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, «Le Regioni», n. 1/2019,

Si tratta di una strategia differente rispetto al regionalismo omogeneo: in quest'ultimo caso, le specificità identitarie vengono «neutralizzate» attraverso l'attribuzione di comuni ambiti di competenza, mentre nel regionalismo «identitario», l'integrazione di un determinato territorio all'interno dell'ordinamento generale è perseguito attraverso il riconoscimento (e la valorizzazione) delle sue specificità⁷⁶. In questi casi si favorisce un avvicinamento tra federalismo e regionalismo⁷⁷.

Il processo attualmente in corso di attribuzione a tre Regioni – Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna – di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., o altri percorsi, successivi e ulteriori, avviati sulla scorta della medesima previsione costituzionale, potrebbero aprire nuovi scenari in Italia, a proposito dei quali si è aperto un dibattito dottrinale tanto ampio quanto acceso⁷⁸.

In modo piuttosto laconico, la disposizione costituzionale citata prevede che alle Regioni ordinarie possano essere riconosciute nuove competenze «con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali», nel rispetto dei principi sull'autonomia finanziaria, di cui all'art. 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, «sulla base di intese fra lo Stato e la Regione interessata».

Le materie potenzialmente interessate dal conferimento sono tutte quelle in cui vi è una potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, come da elenco contenuto nel terzo comma dell'art. 117 Cost., più alcune che sono oggetto di potestà legislativa esclusiva statale, indicate alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) «norme generali sull'istru-

⁷⁶ G. D'Ignazio, *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano 2007.

⁷⁷ P. Bilancia, *Riflessioni sulla geografia del potere: poteri, diritti e sistema finanziario*, «Rivista AIC», n. 3/2019, pp. 231 ss., osserva come la bipartizione classica tra Stato federale e Stato accentrato che ha a lungo affaticato la dottrina, se mai realmente esistita, possa dirsi ormai certamente superata, così come la successiva tripartizione che aggiungeva ai due modelli più antichi quello dello Stato regionale o decentrato. In tema, per tutti, L. Paladini, *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, «Le Regioni», n. 4/1996, pp. 609 ss.

⁷⁸ I tratti del confronto sono, come è noto, piuttosto marcati: in questi termini si veda, per esempio, G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari 2019. Diffusamente sul procedimento di differenziazione e sui relativi contrasti ideologici sottostanti M. Bertolissi, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria.*, Venezia 2019.

zione» e s) «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Si tratta di un quadro che si sta via via delineando e che ha contorni ancora davvero molto incerti. Tuttavia, il procedimento di attuazione del terzo comma dell'art. 116 Cost., per quanto segnato da battute d'arresto e frizioni istituzionali, è, al momento in cui si scrive, ancora in corso, non abortito come in altri casi in passato.

Lo stesso *iter* legislativo – come si è visto, solo sinteticamente tracciato nella sua scansione nel testo costituzionale – è oggetto sia di un acceso dibattito politico, sia di vivaci riflessioni. Queste ultime si appuntano su tutto il procedimento che si sta svolgendo, con notazioni per lo più aspramente critiche⁷⁹.

Non da ultimo, ci si chiede quali poteri dovrebbe esercitare il Parlamento⁸⁰ nell'approvazione della legge rafforzata: se essi, in altre parole, siano solo formali o anche sostanziali⁸¹. La soluzione prescelta avrà chiaramente plurime ricadute anche sul contenuto delle leggi di attribuzione, circostanza questa ben nota a tutti gli attori istituzionali⁸².

⁷⁹ Così, per esempio, Rolla, *L'evoluzione dello Stato regionale*, cit., p. 183, chiosa affermando: «Forse per disinteresse, forse per disattenzione, forse per l'implicita convinzione che la disposizione dell'art. 116 Cost. potesse rimanere inattuata a tempo indeterminato, la materia non è stata oggetto di alcuna disciplina attuativa».

⁸⁰ Sul punto A. Mencarelli, *Il caso della legge negoziata sul «regionalismo differenziato» e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, «federalismi.it», n. 17/2019; F. Palermo, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, «federalismi.it», n. 15/2019; M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, «federalismi.it», n. 6/2019. Rimarca che il dibattito dovrebbe considerare la circostanza che il ruolo del Parlamento è stato già da tempo depotenziato M. Bertolissi, *Autonomia*, cit., specialmente p. 69.

⁸¹ La maggioranza della dottrina sembra ritenere non completamente comprimibile il ruolo del Parlamento, pur con ricostruzioni differenti. In questi termini, per esempio, L. Vandelli, *Il regionalismo differenziato*, «Rivista AIC», n. 3/2019, pp. 574 ss.; R. Dickmann, *Note in tema di leggi di attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ai sensi dell'art. 116, terzo comma, cost.*, «federalismi.it», n. 5/2019; A. Piraino, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, «federalismi.it», n. 8/2019; F. Biondi, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, «Quaderni cost.», n. 2/2019, pp. 440 ss.; A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, «Federalismo fiscale», n. 1/2017, pp. 139 ss. Più articolata la posizione di Palermo, *Il ruolo*, cit., che ancora la soluzione al quesito alla distinzione concettuale tra autonomia differenziata e autonomia speciale. In tema E. Gianfrancesco, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, «Rivista AIC», n. 3/2019.

⁸² Con riferimento specifico alla procedura di differenziazione relativa alla Regione del Veneto, si veda M. Mancini, *La via veneta al regionalismo «differenziato», tra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione (costituzionale). Profili procedurali*, «federalismi.it», n. 17/2019.

Si deve, dunque, determinare quale sia il rapporto tra il principio negoziale, relativo ai contenuti dell'autonomia, e i vincoli che la Costituzione impone in termini di procedura, vincoli che si riflettono anche sui contenuti e sulla natura stessa delle leggi di attribuzione⁸³.

Il tormentato processo della differenziazione potrebbe ora evolvere secondo forme nuove: nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019 il governo ha individuato, tra i collegati alla decisione di bilancio, a completamento della manovra 2020-2022, un disegno di legge «recante interventi per favorire l'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116 comma 3 della Costituzione attraverso l'eliminazione delle disuguaglianze economiche e sociali nonché l'implementazione delle forme di raccordo tra amministrazioni centrali e regioni, anche al fine della riduzione del contenzioso costituzionale». Non si può qui svolgere alcuna seria riflessione su di un disegno di legge di cui nulla si conosce, anche se lo stesso tenore dell'intitolazione ora richiamata fa sorgere delle perplessità.

A ogni modo, unanimemente, sia i detrattori sia gli entusiasti del regionalismo differenziato, riconoscono – deducendone, ovviamente, valutazioni opposte – che la portata delle nuove competenze attribuite potrebbe essere significativa, così da realizzare una riforma di ampio respiro⁸⁴.

Di più, con diverse sfumature, buona parte della dottrina scorge nel regionalismo differenziato l'alba di un nuovo regionalismo. Come si è detto, però, il processo è ancora in corso e i suoi esiti sono allo stato non conoscibili. Se è aurora, dunque, non si sa di che giorno.

⁸³ Comportando conseguenze sul quadro delle fonti relative alle competenze regionali: sul punto si veda P. Giangaspero, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, «Le Regioni», n. 2/2018, pp. 163 ss.

⁸⁴ Osserva, prudentemente, Bertolissi, *Autonomia*, cit., 18: «A prescindere da non pochi distinguo, ritengo si possa convenire sul fatto che l'attuazione dell'art. 116, 3° comma, della Costituzione è da considerare una riforma: anzi, una riforma di ampia portata e dalle ricadute forse non irrilevanti. L'avverbio *forse* chiarisce, fin d'ora, che non sono da escludere – come è accaduto in passato – esiti di scarso rilievo» (il corsivo è nel testo).

8. IL VOLTO DELLE REGIONI ORDINARIE A CINQUANT'ANNI DALLA LORO ISTITUZIONE

Di recente si è detto – autorevolmente – che l'Italia è un paese accentrato⁸⁵.

L'affermazione – lapidaria – potrebbe stupire dopo cinquant'anni di interventi attuativi, riforme istituzionali (realizzate o abortite), riflessioni, dibattiti, critiche, illusioni e demonizzazioni ugualmente immotivate. Eppure, la sorpresa non può durare che un attimo se si guardano non il sistema delle competenze e delle funzioni, non il disegno costituzionale e le sue previsioni attuative, ma gli elementi concreti dell'esperienza regionale.

La visione della Regione come ente espressione di decentramento, per lo più regolato a livello centrale e omogeneo, oggi sembra anacronistico se accostato alle recenti trasformazioni che interessano gli ordinamenti federali e regionali in ambito europeo.

Tuttavia, è chiaro che, dopo tutti questi lustri, dieci per l'esattezza, la questione dell'identità regionale, della vocazione della Regione, dovrebbe tornare centrale, se non ci si vuole arrendere ad evoluzioni guidate da una permanente eterogenesi dei fini di ogni novella normativa.

Abbandonata la strada della riforma generale dello Stato, si apre ora la via di un regionalismo dal volto diverso, ancora tutt'altro che nitido: il regionalismo differenziato.

Le contrapposizioni, le criticità del percorso, l'incognita del suo approdo, persino le opposte passioni suscitate, mostrano il marchio genetico dell'ordinamento regionale italiano.

Se lo Stato sarà condotto a un intervento normativo più generale che accolga, in prospettiva, diversi livelli di attribuzione per la potenziale platea indeterminata delle Regioni, quelle che otterranno più ampie condizioni di autonomia dovranno ripensare a loro stesse in termini forse più profondi rispetto a una, per quanto incisiva, riorganizzazione amministrativa.

L'auspicio può sembrare indeterminato, ma la vaghezza di quel che si indica è figlia della fluidità del quadro e dell'incerto orizzonte futuro. Non può essere che così, a voler essere seri.

A ogni modo, per procedere nei termini indicati, si può partire da una osservazione: la motivazione profonda del processo di dif-

⁸⁵ Vandelli, *Il regionalismo*, cit., p. 574.

ferenziazione di cui all'art. 116, comma 3, ora in atto è riconducibile alla volontà di valorizzare l'autonomia della Regione in senso politico.

Lo si comprende dalla lettura del processo che ha portato alla richiesta di differenziazione delle tre Regioni. Il Veneto ha preso l'iniziativa più incisiva⁸⁶, ma i tratti sostanziali, i contenuti essenziali, le finalità, sono state le medesime anche per Lombardia ed Emilia Romagna.

Giannini, Benvenuti, Paladin, Pototsching (e l'elenco potrebbe naturalmente estendersi con nomi autorevoli del passato), pur con accenti diversi, hanno indicato, con particolare chiarezza, per la Regione la strada maestra delle funzioni di governo, di indirizzo e programmazione, fedeli all'idea che questo sia il tratto fondamentale e caratteristico, in via almeno tendenziale, delle attività regionali.

Se questa sarebbe stata la via da intraprendere fin dal sorgere dell'esperienza regionale, il medesimo cammino dovrebbe oggi apparire il migliore se l'ambito delle competenze si amplia e si articola.

Alle Regioni che oggi chiedono maggiori ambiti di autonomia i cittadini, a loro volta, chiedono molto: l'aspettativa in termini di migliore governo e amministrazione è alta. Lo si comprende in filigrana innanzitutto dall'esito del referendum veneto. Ma questa richiesta è anche una domanda di vicinanza, oltre che di efficienza, difficilmente realizzabile con un rafforzamento dell'apparato burocratico regionale. Alla Regione si richiede politica, non maggiore amministrazione.

Questa richiesta, in Veneto come altrove, sale da un contesto forse ancora più complesso di quello che possa sembrare perché non è figlio di un quadro di debolezza e di arresto di crescita transeunte, ma viene da un cambio di scenario radicale e non episodico.

La scarsità delle risorse a disposizione per gli interventi pubblici è, purtroppo, ormai strutturale e, dunque, non imputabile a una crisi economica temporanea, e, meno che meno, a una specifica crisi finanziaria⁸⁷. Tale ristrettezza incide sulla capacità di realizza-

⁸⁶ Come puntualmente descrive Bertolissi, *Autonomia*, cit., p. 62.

⁸⁷ Sulla ricorrenza ciclica delle crisi si veda E.F. Gerding, *Law, Bubbles, and Financial Regulation*, London and New York 2016.

re le politiche sociali a cui le autonomie sono chiamate. Tutto ciò sembra essere almeno una concausa del diffuso senso di mancanza di protezione e di tutela delle esigenze di vita individuali da parte dei diversi livelli di governo⁸⁸.

Perché una cosa è certa: se le prospettive ideali della stagione in cui le Regioni sono state costruite rimangono un punto essenziale di riferimento, non si può dire lo stesso del contesto sociale, economico e geopolitico in cui quelle prospettive sono state concepite. L'Italia e l'Europa calcano uno scenario radicalmente diverso da quello di cinquant'anni fa.

In questo contesto si osserva come il senso di abbandono, che appunto sorge per l'anemizzarsi degli interventi a tutela dei diritti, porti a chiudersi. Tuttavia, il ritorno alla comunità non si traduce solo in possibili derive negative, ma può consentire un rinnovato ascolto dei bisogni⁸⁹.

Pertanto, se differenziazione dev'essere – prima o poi – la prospettiva della sussidiarietà – non solo in senso verticale, ma anche in senso orizzontale – sembra essere quella con cui finalmente affrontare il nodo delle autonomie. Lo Stato, la singola Regione, le Regioni tutte insieme e gli enti locali, con i corpi sociali e le energie delle comunità, dovrebbero plasmare un nuovo ordinamento.

Nel prossimo futuro l'autonomia regionale potrebbe divenire lo strumento con cui tradurre in indirizzo politico le energie del territorio o, in alternativa, potrebbe risolversi nell'ennesima versione avanzata del decentramento amministrativo. Oppure, ancora, – se prevale l'inerzia o la logica gattopardesca – il regionalismo italiano potrebbe presentarsi formalmente immutato ad affrontare le prossime sfide; il che significa che sarà nuovamente destinato alla solita involuzione «imposta» dalla situazione di crisi del momento. Vedremo.

Le ricorrenze spesso si traducono in rievocazioni nostalgiche o in mere ritualità incapaci di produrre riflessioni, se non rigeneranti, quanto meno, utili. L'occasione di questo tondo compleanno regionale, invece, può essere di aiuto per tornare con la mente alla carica ideale e alla profondità delle questioni poste sull'identità stessa delle Regioni delle riflessioni delle origini, tenendo per ferme

⁸⁸ C. Galli, *Sovranità*, Bologna 2019.

⁸⁹ F. Pizzolato, *La città come dimensione del diritto e della democrazia*, in F. Pizzolato, A. Scalone e F. Corvaja (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Torino 2019.

(e anzi partendo dal)le profonde differenze di quei tempi rispetto agli attuali. Non sembra sufficiente, infatti, concentrarsi unicamente su questioni inerenti alle procedure, al sistema delle fonti e delle attribuzioni, pur non negandone il rilievo, anche in termini di ricadute concrete.

Chiedersi nuovamente a che cosa servano le Regioni potrebbe quanto meno contribuire a uno sviluppo sostanziale di un dibattito che, altrimenti, visto nella prospettiva di un cinquantennio, finisce per sembrare sterile, ripiegato su se stesso e incapace di incidere su dinamiche evolutive che stanno investendo lo stesso Stato democratico e non semplicemente il riparto delle competenze degli enti sub-statali.