IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future

PASQUALE COSTANZO[1]

Intervento presentato al seminario "La Regione Piemonte e il regionalismo: dal passato al futuro", organizzato dal Consiglio regionale del Piemonte in collaborazione con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino e con l'Università del Piemonte Orientale, svoltosi il 14 novembre 2018 a Torino, presso l'Aula consiliare di Palazzo Lascaris.

1. Buongiorno a tutti. Ringrazio per l'invito in questa prestigiosa sede, anche per la sinergia con l'Università, a dimostrazione di quanto sia fecondo il rapporto quando i due soggetti collaborano.

La collana edita da Giappichelli, che mi onoro qui di rappresentare, curata insieme al Collega professor Ruggeri, che si rammarica e si scusa di non poter essere presente, festeggia oggi la pubblicazione del libro "*Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*". Non sta a me un'illustrazione metodologica e contenutistica del volume, anche perché sono qui presenti gli autorevoli curatori e anche alcuni autori. Mi limito a sottolineare il fatto che la collana, nel suo complesso, è guidata dal precipuo intento di una messa a giorno della materia sulla base di un bilancio ormai quasi ventennale delle riforme costituzionali che, come ricordava il Presidente, hanno visto la luce nel cambio di millennio, e, per quanto riguarda il Piemonte, dell'esperienza maturata sotto il vigore dello Statuto del 2005. E ciò anche nell'intento di dare voce, per quanto possibile, a chi lavora dall'interno, ai funzionari i quali, al di là delle mutazioni politiche, rappresentano in sostanza l'intendenza vera che rimane a presidio dell'Ente.

Dedicherò ora alcune generali considerazioni allo stato del nostro regionalismo[2], giovandomi degli apporti di attenti osservatori della materia, in modo da restituirne una silloge ragionata senza pretesa alcuna di proporre, da parte mia, profili particolarmente inediti.

2. Il regionalismo italiano, com'è noto, ha conosciuto, sin dai sui albori, una storia particolarmente travagliata, essendo la creazione, *ex novo*, del livello regionale il risultato di un ampio dibattito in seno ai lavori della Costituente che, pur se radicato nelle ideologie avanzate già in epoca risorgimentale, non vantava ancora un vero e proprio modello

giuridico di riferimento. Esso non poteva, infatti, essere comparabile né, da un punto di vista interno, con l'organizzazione politica locale, né, in una prospettiva comparata, con il modello federale presente, invece, in altri ordinamenti e, soprattutto, non trovava, quanto alla suddivisione dell'articolazione territoriale in concreto disposta, una corrispondenza con la realtà geografica, sociale o economica preesistente[3].

Con tali già fragili presupposti non stupisce, dunque, che, negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione, per ragioni prevalentemente politiche ma anche per l'assenza di salde rivendicazioni da parte delle stesse entità regionali, si mantenne una sostanziale continuità rispetto al modello accentrato prerepubblicano, dovendosi attendere il 1970 perché il legislatore statale procedesse all'istituzione delle regioni ordinarie.

In assenza di un accordo sulla natura, politica o amministrativa, da dare al nuovo ente, la stessa attuazione del previgente Titolo V della Costituzione non fu del tutto lineare, obliterandosi quello che, negli intenti della legge delega di cui alla l. n. 281 del 1970 (c.d. "legge finanziaria"), avrebbe dovuto essere un trasferimento organico, pieno ed integrale, volto a snellire l'apparato centrale. Ciò anche se fu la stessa Corte costituzionale, con le sentt. nn. 138 e 142 del 1972, ad andare a "rimorchio" delle scelte del legislatore statale[4].

Se, poi, alla prova dei fatti, l'autonomia finanziaria fu solo simbolica (e, comunque, derivata) e, la funzione legislativa regionale rimase limitata, soprattutto a causa della spada di Damocle dell'interesse nazionale messa in campo anche dal giudice costituzionale, neppure i successivi interventi legislativi a dispetto delle buone intenzioni che li ispiravano, ebbero l'effetto di traguardare un effettivo riordino dell'ordinamento repubblicano.

Il conseguente decadimento di quello che era un sistema regionale "debole", sotto la soggezione del centralismo statale, sul finire degli anni '80 del secolo scorso, fu efficacemente descritta, con il constatarsi che l'attuazione concreta del Titolo V della Costituzione poteva considerarsi come una realizzazione compiuta attraverso la "perversione del modello" costituzionale"[5].

Una decisiva svolta si ebbe solo negli anni '90 quando, dinanzi alla crisi finanziaria seguita al Trattato di Maastricht, "con i criteri di convergenza e l'istituzione del sistema europeo delle banche centrali, il debito pubblico italiano mostrò la debolezza finanziaria dell'Italia e della sua competitività, in assenza di politiche basate sulla svalutazione monetaria"[6].

Fu proprio in un tale contesto, infatti, che alcune forze politiche intravidero nel rilancio di una politica regionalista un possibile nuovo impulso per riorganizzare l'ordinamento nazionale e renderlo così competitivo nel processo di integrazione eurounitaria e nell'internazionalizzazione dei mercati.

Dopo vani tentativi di riforme costituzionali, seguì quello che fu più tardi definito come un "federalismo amministrativo a Costituzione invariata", le ben note leggi n. 59 e n. 127 del 1997. Di qui, poi le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 che avrebbero dovuto comportare un profondo innovamento del sistema regionale originario forse andando però, come fatto notare *a posteriori* da un'attenta dottrina, "anche oltre i margini fisiologici del potenziale di autonomia da esso concretamente esercitabile e conferendogli, in generale, un ruolo fortemente potenziato nell'esercizio delle funzioni sistemiche di governo, condizionate dall'assunzione del principio di leale collaborazione a connotato generale dell'integrazione

fra governo centrale e governi regionali”[7].

Al di là delle aspettative, si è, infatti, assistito ad un’esasperazione dell’antagonismo tra Stato e Regioni, con un sempre crescente contenzioso costituzionale che, con un generoso avallo della Corte costituzionale, si è risolto nella maggioranza dei casi in un evidente *favor* per le istanze centralistiche.

Ne sono testimonianza, in questo senso, tra le altre, le sentenze:

– n. 282 del 2002, in cui si ebbe ad affermare che “la legislazione regionale concorrente (dovesse) svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore”;

– n. 303 del 2003, con cui si è integrata la rigidità del riparto di competenze di cui all’art. 117 Cost. con la “chiamata in sussidiarietà”, che, com’è noto, ha avuto un effetto dirompente non solo sul piano legislativo, ma anche su quello amministrativo;

– n. 370 del 2003, con cui si è riscontrata “l’impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all’ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell’art. 117 della Costituzione”.

Sul piano dell’autonomia organizzativa di cui all’art. 123 Cost. vanno ancora citate le sentenze:

– n. 304 del 2002, con cui il giudice costituzionale, nel definire il limite dell’“armonia con la Costituzione”, ha chiarito che esso “rinsalda l’esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito”;

– n. 12 del 2006, con cui il giudice costituzionale ha precisato che “nel sistema costituzionale complessivo”, devono ricomprendersi non solo i “principî contenuti nelle singole norme della Carta fondamentale”, ma anche nelle “leggi ordinarie di diretta attuazione”, che rappresenterebbero “pertanto il contesto, all’interno del quale si deve procedere alla lettura ed all’interpretazione delle norme statutarie, che in quel sistema vivono ed operano”;

– n. 2 del 2004 con cui è stato statuito che la “possibilità di optare per uno dei tanti possibili modelli diversi di forme di governo regionali non fondate sull’elezione diretta del Presidente della Giunta (troverebbe) un limite del tutto evidente nella volontà del legislatore di revisione costituzionale di prevedere ipotesi di elezione diretta nel solo caso del Presidente della Giunta”.

La significativa “rilettura” (se non proprio “riscrittura”) del Titolo V della Costituzione da parte della Corte costituzionale ha, quindi, contribuito non poco ad una propensione verso un (ri)accentramento delle politiche decisionali (a scapito delle autonomie territoriali).

Ma, a un tale risultato ha concorso, altresì, la crisi economica e finanziaria innescatasi a partire dal 2008 e i conseguenti condizionamenti dell’Unione europea[8].

Lo sperpero di denaro pubblico perpetrato da una buona parte della classe politica regionale, infine, ha certamente aumentato una sfiducia dell'elettorato nelle istituzioni di appartenenza.

La riforma costituzionale bocciata con il *referendum* del 4 dicembre 2016, almeno per quel che riguardava le modifiche recate al Titolo V della Costituzione, fotografava la situazione venutasi a determinare nella prassi dell'ultimo quindicennio. L'esito del *referendum*, al di là del dibattito, ormai superato, sulla bontà o meno della riforma, ha comunque determinato un arresto e, dunque, si impone una riflessione su quali potranno essere, in un prossimo futuro, le tendenze del regionalismo.

In questo senso, sembrerebbe doversi emarginare sin da subito l'ipotesi più radicale l'abolizione dell'ente regione in sé considerato, non solo perché elemento costitutivo della stessa forma di stato repubblicana, ma anche in quanto ormai tributario di una quantità di funzioni non più ricentralizzabili (come, ad esempio, in materia di sanità e servizi sociali.

Non resta, dunque, che analizzare, per così dire, lo "stato dell'arte", sottolineando come l'individuazione di quali potrebbero essere le vie d'uscita per la costruzione di un nuovo modello di regionalismo resta compito squisitamente devoluto alla politica, quella "alta", al servizio degli interessi generali del Paese prima che delle parti politiche distintamente considerate, se non addirittura di singoli individui e consorterie.

Al giurista in quanto tale spetta di studiare, approfondire e valutare le soluzioni, indicandone i verosimili pregi e controindicazioni assiologiche e tecniche.

In questa sede poi verrà accennato solo a taluni profili specifici che hanno occupato la scena recente del dibattito istituzionale e dottrinale.

3. Tramontata, come accennato, o almeno accantonata, l'ipotesi di un Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali, tra le tesi più accreditate in dottrina vi è ora quella di provare a dare finalmente attuazione all'art. 11 della l. cost. 3/2001, che, com'è noto, prevede la possibilità che i regolamenti parlamentari dispongano la partecipazione di rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome e degli enti locali alla ridetta Commissione parlamentare[9].

Sennonché la scelta di demandare ai regolamenti parlamentari la definizione della Commissione così integrata è stata giudicata non particolarmente felice da alcuni, laddove il profilo particolarmente pare riguardare la scelta di prevedere, già nella disposizione costituzionale", l'*iter* da adottare in caso di espressione di un parere negativo da parte della Commissione, poiché ciò potrebbe seriamente implicare il rischio di un eccessivo aggravio del procedimento legislativo, così che viene ritenuto abbastanza inverosimile un'implementazione in futuro della disposizione in parola[10]. Se, invece, si dovesse assistere ad una "rigenerazione" della Commissione parlamentare integrata, non può dimenticarsi che l'organo così costituito sarebbe comunque chiamato a svolgere una funzione meramente suppletiva e transitoria, in attesa della costituzione di una vera e propria Camera rappresentativa delle istanze regionali.

A tale ultimo proposito, c'è però chi ha osservato che potrebbe ripresentarsi una "nota

italica tendenza a trasformare in definitivo ciò che nasce provvisorio", con tutti i limiti che detta "mutazione genetica" comporterebbe e che, dunque, auspica almeno che sia contestualmente modificato – al fine di una sua valorizzazione – il sistema delle Conferenze, al fine di rafforzare il nesso tra i due organismi nel senso dell'integrazione e non già della concorrenza[11]. Tra le numerose ipotesi di lavoro messe in campo, si segnala, in particolare, quella che vorrebbe prevedere anche la Conferenza degli Esecutivi, composta dal Presidente del Consiglio e da tutti i Presidenti delle Regioni, con l'obiettivo che questa diventi il perno del sistema e, in specie, che definisca "le linee strategiche della politica nazionale integrata – ma in modo forte – con gli interessi e le politiche dei territori"[12].

Più in generale, poi, si propone[13] che l'organizzazione del sistema delle Conferenze sia ripensata nell'ottica di una sua semplificazione e di un efficientamento dei processi decisionali, all'insegna di una maggiore trasparenza e indipendenza rispetto all'esecutivo nazionale, anche al fine di un possibile recupero di quella funzione di valutazione delle politiche e delle attività delle pubbliche amministrazioni che la riforma costituzionale bocciata nel 2016 aveva inteso porre in capo al Senato. Politica, quest'ultima che potrebbe essere incrementata insieme a quella sulla verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea, attualmente rimasta sprovvista di organi di riferimento. Sempre in questa prospettiva, si suggerisce ancora di provare a trasformare l'organo da "consultivo" in "quasi-deliberativo", "nel quale individuare "per l'eventualità di arresti decisionali (ossia «nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo»), una prerogativa statale «di sicurezza»"[14].

4. Tra le più recenti proposte avanzate al fine di dare nuovo smalto ad un regionalismo in netto declino, vi è stato, altresì, chi, nel ricordare "l'artificiosità" con cui le regioni sono state costituite, ha prospettato l'istituzione di "macro-regioni"[15]. Queste ultime essendo per lo più concepite come "strutture in grado di capitalizzare maggiori risorse in termini di efficienza ed economicità delle azioni volte agli obiettivi di coesione, e, quindi, più adeguate alla gestione delle politiche di matrice europea modulate sulle aree territoriali omogenee, orientate verso il sostegno alle imprese, lo sviluppo economico, la competitività territoriale, l'innovazione, l'internazionalizzazione, la gestione dei fondi comunitari"[16]. Detta proposta parrebbe, tuttavia, scontare le medesime critiche formulate dagli stessi proponenti riguardo l'alea di "artificiosità" che già permea le regioni, anche se, in effetti, non di vera novità si tratterebbe, essendo quantomeno la modifica dei confini regionali già azionabile attraverso il procedimento aggravato dettato dall'art. 132 Cost.

È sul piano istituzionale che, tuttavia, si riscontrano problematicità tali da sconsigliare il percorrimento di un tale obiettivo. Il rischio, infatti, potrebbe essere quello di innescare esperienze similari a quelle già in atto nel panorama europeo, laddove si registrano le "spinte centrifughe del «regionalismo secessionista» di Scozia e Catalogna, di quello temporaneamente sopito delle Fiandre" il cui potenziale appare "esplosivo, non solo per l'integrità territoriale dei rispettivi Stati nazionali, ma anche per la sopravvivenza della stessa UE"[17].

Più convincente, sembrerebbe, quindi, l'ipotesi di incentivare lo sviluppo di forme di collaborazione secondo il modello abbozzato nell'art. 117, commi 8 e 9, Cost., ripescandosi al contempo la finalità per cui si è prospettata l'istituzione di dette macroregioni e, cioè, quella di chiamare le Regioni a compiti di indirizzo, programmazione e regolazione, in

collaborazione con le altre istituzioni territoriali, con "l'abbandono definitivo dell'idea che le Regioni debbano giocare sullo stesso terreno dello Stato", per una prospettiva nuova, che veda detti enti come preposti alla propulsione di politiche pubbliche, in una dimensione che guardi favorevolmente all'Europa[18].

L'idea, ben più ampia, di un "Europa delle Regioni" andrebbe, invece, probabilmente costruita attraverso un complessivo ripensamento del Comitato delle regioni[19], quanto alla struttura e alle funzioni, ad esempio stabilendosi che i pareri espressi da questo possano essere superati unicamente con una maggioranza aggravata rispetto a quella usualmente prescritta[20], al fine di poter superare un persistente "complessivo e significativo impoverimento del patrimonio funzionale delle autonomie, non compensato, se non in minima parte, dal rinvigorimento del ruolo giocato dalle regioni in fase ascendente, che nei fatti ha inciso in non considerevole misura sulla conformazione degli atti dell'Unione"[21].

Del resto, come avvertito da una sensibile dottrina, "l'ulteriore avanzata del processo d'integrazione sovranazionale non può immaginarsi disgiunta dalla promozione delle autonomie, perlomeno in quegli Stati – come il nostro – in cui ciò risponde ad un preciso imperativo costituzionale, che non tollera rinunzie o eccezioni di sorta". Ciò nel convincimento "che l'Unione non può portarsi avanti nel suo pur sofferto ed incerto cammino facendo a meno delle autonomie e che la violazione del principio enunciato nell'art. 5 della Carta ridonda in modo immediato e diretto in violazione dell'art. 4.2 (TUE)"[22].

5. A parte comunque le ridette proposte che rimangono, per ora, solo sulla carta, segnali per una rinascita dell'autonomismo italiano sono stati intravisti nelle più recenti esperienze (anche referendarie) in Veneto e in Lombardia, nonché nell'iniziativa promossa dall'Emilia Romagna e ancor più di recete dal Piemonte, che, come noto, sia pur con modalità differenti, hanno tutte richiesto ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Le potenzialità offerte dal precetto costituzionale, per vero, erano state "scoperte" già nel 2003, quando la Toscana fece un primo tentativo di innescarne l'attuazione in materia di beni culturali e, successivamente, diverse regioni (Lombardia, Veneto, Piemonte), al termine di percorsi già avviati sin dal 2006, avevano provveduto a formalizzare altre iniziative di devoluzione non andate però a buon fine. Il Consiglio dei ministri aveva, poi, adottato, nel 2007, uno schema di disegno di legge avente ad oggetto lo svolgimento procedurale dell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ma esso non era stato tradotto in una formale iniziativa legislativa.

Più di recente, inoltre, può segnalarsi il tentativo di prevedere un (pur vago) procedimento di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. all'art. 1, commi 570 e 571, della l. n. 147/2013 (c.d. legge di stabilità 2014) laddove, contestualmente a un'ulteriore revisione dei contenuti delle autonomie speciali, si fissa in sessanta giorni il termine (da ritenersi ordinatorio) entro il quale il Governo dovrebbe essere tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa.

Ritornando, ad ogni modo, al nuovo ciclo d'iniziative ora messe in campo e tuttora in itinere (oltre alle tre già segnalate, altre regioni ordinarie si stanno attrezzando sia pur ancora solo

sul piano interno), se non può esserci ancora certezza sul buon esito delle stesse[23], può già percepirsi che esse, almeno per taluni profili e per alcuni metodi (ancorché esterni alla procedura, quali, appunto, i *referendum* consultivi) impiegati, sembrano essersi connotate, rispetto alle esperienze pregresse, per una sorta di contestazione (e non già di collaborazione) del potere centrale. Atteggiamento, questo, che porta a pensare che detto istituto possa prestare il fianco a strumentalizzazioni improprie e, comunque, contrarie al dettato costituzionale. In questo senso mi pare esemplare proprio l'iniziativa piemontese sia per la sobrietà tutta sabauda della procedura, sia per il serio approfondimento che la sostiene e che si evince in particolare dalle trenta pagine in cui la proposta si articola e che da sola meriterebbe un convegno e non, come qui, un essenziale riferimento.

Nella speranza comunque che l'anzidetta preoccupazione sia smentita dai fatti, occorre, *re melius perpensa*, individuare la *ratio* dell'assetto regionale delineato dall'art. 116, comma 3, Cost. Essa, infatti, dovrebbe rinvenirsi non già in un "nuovo livellamento omologante, sia pure verso l'alto, bensì nella logica della varietà della differenziazione organizzativa, funzionale e competenziale quale proiezione delle diversità che oggettivamente sono connotative di ciascun territorio"[24]. In questo senso, quindi, "si dovrebbe poter costruire una tassonomia della vocazione dei territori all'autogoverno non circoscritta ai soli dati dell'efficienza economica […], ma aperta anche all'inclusione di profili qualitativi connessi all'identità, all'esperienza, al capitale sociale, alla partecipazione, al civismo, etc."[25]. E ciò con l'avvertenza "che il regionalismo differenziato, se non è adeguatamente compensato dal regionalismo cooperativo e integrativo, non solo rischia d'indebolire le realtà regionali nel loro complesso rispetto al ruolo statale, ma alla lunga può perfino compromettere la stessa coesione repubblicana"[26].

Tuttavia, al momento, quel che parrebbe porre maggiori problemi è l'ambito stesso delle competenze delineato dalla norma costituzionale. Le materie su cui far valere un'autonomia differenziata sembrerebbero, infatti, particolarmente limitate e, comunque, non tali da consentire una fattiva modifica dell'assetto attuale.

Ciò a maggior ragione se si considera che, come è stato rilevato, "sarebbe ben difficile pensare oggi di dare attuazione al meccanismo di cui al terzo comma dell'art. 116 attenendosi rigidamente – quanto all'oggetto e alle condizioni particolari di autonomia – alle limitazioni poste o implicate dalla sua lettera, la quale sembra presupporre un contesto di rapporti tra materie statali e materie regionali ben più elementare di quello che l'esperienza ha poi via via rilevato"[27]. Sotto questo profilo, ma non solo, sarebbe dunque auspicabile, magari dopo un primo rodaggio, un ammodernamento della disposizione tramite revisione costituzionale.

Ad ogni modo, e in attesa di verificare se e con quali risvolti potrebbe andare in porto quello che verrebbe a costituire, se non proprio un "*tertium genus*", una particolare sottocategoria nel panorama delle autonomie regionali, potrebbe, altresì, essere messa in conto la possibilità che, parallelamente e visto il periglioso adeguamento degli statuti speciali alla l. cost. 3 del 2001, sia posto in discussione il significato stesso della "specialità" e degli ambiti in cui essa dovrebbe esplicarsi. Parrebbe, quindi condivisibile l'auspicio che la ridetta specialità possa essere finalmente e organicamente inserita "nel contesto dell'ordinamento generale"[28], nella prospettiva di un regionalismo "plurale" o, ancor meglio, "a specialità diffusa", risultando di particolare interesse la proposta avanzata da una sensibile dottrina di prendere a modello il sistema spagnolo, perché si dia modo alle Regioni, tutte, "di farsi

carico esclusivamente degli interessi effettivamente e peculiarmente emergenti dai territori di ciascuna di esse, allo stesso tempo preservandosi l'ottimale appagamento degli stessi a mezzo di interventi statali adottati in via sussidiaria"[29].

6. Se quelle finora elencate potrebbero annoverarsi tra le tendenze "costruttive", perché volte ad attuare quanto già presente nell'ordinamento regionale vigente, altre ve ne sono tese a modificare più radicalmente l'assetto ordinamentale e, tra queste, quella che si propone di travolgere la tradizionale impostazione del riparto di competenze legislative "per materie".

Proposta, quest'ultima, motivata soprattutto dal fatto che, nella prassi, si è assistito ad un incremento del contenzioso costituzionale Stato-Regioni con una soluzione delle relative controversie per lo più in senso favorevole al legislatore statale (specie attraverso la creazione delle c.d. "materie trasversali" e la "chiamata in sussidiarietà"), con il risultato di emarginare il legislatore regionale ad un ruolo, per così dire, "ancillare".

Il sistema di riparto delle materie fondato "su etichette" è stato, perciò, ritenuto "opaco ed evanescente", "una base tutt'altro che solida" e, addirittura "autentiche sabbie mobili che hanno finito con l'inghiottire e soffocare l'autonomia, portando all'effetto pratico di un palese squilibrio nel rapporto tra politica e Costituzione o, diciamo pure, della sostanziale decostituzionalizzazione della Costituzione, spazzata via dal soffio impetuoso di una politica incontrollabile, dalla formidabile e apparentemente inarrestabile vocazione alla propria affermazione sulle regole della Carta"[30].

In una tale situazione, la maggiore imputata è stata la competenza concorrente, tanto che negli intenti della fallita riforma del 2016 sarebbe stata destinata a scomparire, salvo poi riapparire magari in altra configurazione. Eppure, non essendo per questa via del tutto scontata l'opportunità del mantenimento di un riparto di competenze per materie[31], parrebbe che forse proprio la potestà concorrente potrebbe meglio adattarsi a quelle proposte volte a preconizzare una legislazione "integrata" tra Stato e Regioni, sia pur sulla base di una chiara definizione delle rispettive responsabilità e su di una più stabile indicazione dei principi fondamentali da parte dello Stato. Ciò anche alla luce della strada tracciata dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 251/2016[32] (e proseguita con la sentenza n. 61/2018), in cui si è per la prima volta affermata la necessità costituzionale del "raccordo" Stato-Regioni nel procedimento di adozione di un atto legislativo[33].

7. Proseguendo nella rassegna delle questioni istituzionali in discussione, non potrebbe mancare un accenno all'art. 119 Cost., nel testo così come modificato dalla l. cost. n. 3 del 2001, e tardivamente attuato con la l. n. 42/2009 (c.d. "legge sul federalismo fiscale"), che ha, a sua volta, delegato l'esecutivo ad emanare diversi decreti legislativi. Delega che però, ad oggi, è stata solo in parte esercitata, tanto che la riforma, sotto questo profilo, può ritenersi "ancora largamente incompiuta e per alcuni profili addirittura «sospesa» ovvero derogata ovvero ancora rinviata nel tempo nel periodo della legislazione della crisi"[34], quando non dichiarata costituzionalmente illegittima dalla stessa Corte costituzione[35].

E, del resto, se è vero che, a giustificazione di un tale ritardo, possono condividersi le

osservazioni formulate dalla stessa Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale in una relazione del 2016, secondo cui "la instabilità e la provvisorietà dei rapporti finanziari e della distribuzione del potere di entrata e di quello di spesa" comportano "incertezza e all'incertezza si accompagna l'incertezza dell'instabilità"[36], occorre constatare che la prospettiva di veder portare a compimento detta riforma si allontana.

La più recente l. cost. n. 1/2012, così come i suoi provvedimenti attuativi (l. n. 243/2012, l. nn. 163 e 164 del 2016), paiono, infatti, nel frattempo "aver dato vita ad un «sistema parallelo al Titolo V» fortemente connotato in senso centripeto", in cui "le ragioni dell'equilibrio di bilancio sembrano ormai prevalenti su quelle dell'autonomia finanziaria"[37], tanto che c'è chi è giunto a ritenere che, in particolare la l. n. 243/2012, abbia operato "una sorta di decostituzionalizzazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali" e che, anche alla luce dello scenario internazionale, "il tanto proclamato federalismo fiscale sarebbe ormai da relegare nelle esperienze del passato, ancor prima di aver trovato attuazione"[38].

Il più generale contesto di crisi economica e di riduzione delle finanze pubbliche, insieme a talora non specchiate condotte della classe politica regionale sul versante della "spesa", sono stati poi tutti fattori che hanno finito per scaricare sulle periferie "il peso del risanamento dei conti pubblici, mettendo a serio rischio l'attività di erogazione dei servizi"[39].

Con l'obiettivo, poi, di superare l'annosa questione del divario tra regioni del nord e regioni del sud, è stato suggerito che le autonomie, tutte, potrebbero oggi, "con una assunzione diretta di responsabilità sul piano nazionale, con forme di autentica perequazione orizzontale e soprattutto con il monitoraggio e il trasferimento delle *best practices*, rappresentare l'elemento di svolta istituzionale che il governo centrale non riesce ancora a vedere nel sistema regionale"[40]. Mentre altri hanno formulato proposte volte a ricercare una sorta di parità di trattamento tra gli enti territoriali, mediante la considerazione complessiva delle risorse generate e impegnate in ciascun territorio e, dunque, del "residuo fiscale", positivo o negativo, determinato da detto confronto[41]. Nozione, quest'ultima, impiegata da alcune Regioni (e, in particolare, dal Veneto), nel contenzioso costituzionale.

Tuttavia, la stessa Corte costituzionale ha, al riguardo, prontamente avvertito che "il residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119 Cost., sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza, sia perché l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata"[42].

Forse, e più in generale, al fine di non pregiudicare le ragioni fondative dell'autonomia tributaria e le imprescindibili esigenze di coerenza del sistema policentrico, un ulteriore passo in avanti, potrebbe, inoltre, essere tentato attraverso "una più netta distinzione tra gli ambiti strutturali di definizione dei cespiti riservati ai diversi livelli territoriali di governo e dei corrispondenti poteri di spesa, da un lato, e quello, per così dire, maggiormente variabile, frutto soprattutto di aggiustamenti legati alla congiuntura e alla necessità di assicurare un percorso di rientro entro gli obiettivi parametrici determinati in sede europea"[43].

8. Sia pur se incidentalmente, val la pena di ricordare, in ultimo, che, tra le previsioni che hanno anticipato la riforma costituzionale del 2016 e che, all'indomani della bocciatura referendaria, sono rimaste "zoppe", vi è quella di cui alla l. n. 56/2014 (c.d. "legge Delrio") che, oltre ad essere stata solo parzialmente o, comunque, tardivamente, attuata[44], presenta non trascurabili problematiche ordinamentali che, coinvolgendo pur sempre articolazioni interne dell'ente Regione in sé considerato, in esso inevitabilmente si riversano.

Oltre a dette criticità, non può sottovalutarsi il fatto che il taglio dei finanziamenti conseguito alle più recenti manovre finanziarie, non ha fatto che peggiorare la situazione e porterà molto probabilmente a condannare "sia le Province, sia le Città metropolitane ad una sorta di paralisi di fatto, accentuata dal fatto che molti di tali enti versano ormai in una situazione di pre-dissesto"[45] o addirittura di dissesto.

Di questo passo, pur non essendosi in grado di indicare previsioni, almeno a medio-termine, sul proseguimento su questa linea della riforma degli enti locali, si può almeno avvertire che una più ampia riflessione dovrebbe aprirsi almeno su una possibile riforma sostanziale del T.U. sugli enti locali, sia perché entrato in vigore precedentemente alla riforma costituzionale del 2001, sia perché la stratificazione normativa che ne è seguita nell'ultimo quindicennio è stata "in buona parte alluvionale soprattutto attraverso «catene» di decreti legge"[46].

9. Dopo queste sparse annotazioni sullo stato dell'arte del regionalismo e sulle sue possibili tendenze future, una riflessione conclusiva va portata sulla stessa organizzazione interna delle regioni e, in particolare, sulla forma di governo così come disegnata dalla Carta costituzionale. Il riferimento è, in particolare, al principio del "*simul…simul*" che, pur se pensato per una giusta causa e, cioè, per assicurare la stabilità e la governabilità, alla prova dei fatti, ha mostrato qualche debolezza, soprattutto in punto di governabilità, nella sua migliore accezione. Come è stato, infatti, sottolineato "la «rappresentatività» e la «governabilità» non si hanno, infatti, per il mero fatto che è dato, almeno in una certa misura, appagamento ad interessi più o meno diffusi ed intensamente avvertiti in seno alla comunità governata bensì ogni qualvolta gli stessi, riportati al parametro costituzionale, possono effettivamente considerarsi ad esso rispondenti, specie nelle sue indicazioni di principio che, nel modo più diretto e genuino, esprimono e traducono in disposti normativi i valori che stanno a fondamento della Repubblica". In altre parole, governi che "«galleggino» senza riuscire ad essere autenticamente «rappresentativi», nel senso appena chiarito, possono soddisfare la stabilità, ma […] non assicurano la governabilità, nella sua densa, particolarmente espressiva, accezione costituzionale"[47].

---

[1] Professore ordinario di diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Genova.

[2] Ringrazio la Dott. Francesca Bailo per i preziosi spunti e le accurate ricerche di base.

[3] Sul punto, cfr., *amplius*, L. Cappuccio, *Le regioni italiane tra crisi del modello e tentativi di riforma. Quale futuro?*, nella rivista telematica (d'ora in poi *r.t.*) *Revista d'estudis autonòmics i federals*(*r.t.*), Núm. 26 (2017), 135, nonché A. Ruggeri, *Sogno e disincanto dell'autonomia politica regionale nel pensiero di Temistocle Martines (con particolare riguardo al "posto" delle leggi regionali nel sistema delle fonti)*, in *Diritti regionali* (*r.t.*), 29 maggio 2016, 465. Sulla suddivisione territoriale delle regioni, cfr. M. Cammelli, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Astrid Online* 2011.

[4] Sul punto, cfr. anche F. Gabriele, *Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, in *Rivista AIC* (*r.t.*), 2014, 5.

[5] A. D'Atena, *Regione*, in *Enc. giur.*, XXXIX, Milano, 1988.

[6] S. Mangiameli, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Issirfa* (*r.t.*), ottobre 2012.

[7] Cfr. 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*, in *Le Regioni*, 2017, 4, 636.

[8] Cfr. G. Rivosecchi, *Profili di diritto tributario nel contenzioso Stato-Regioni*, in *Issirfa* (*r.t.*), luglio 2016.

[9] Cfr. P. Santinello, *La cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni. La difficile ricerca di un modello*, in *Le Regioni*, 2016, 5-6, 876.

[10] Cfr. G. Falcon, *Le piste possibili del regionalismo dopo il referendum costituzionale*, in *Le Regioni,* 2016, 5-6, 779.

[11] Cfr. L. Violini, *Dopo il referendum: quale dei tani regionalismi si prospetta?,* in *Le Regioni*, 2016, 912.

[12] Cfr. L. Violini, *Dopo il referendum*, cit., 912.

[13] Cfr. P. Santinello, *La cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit.,881 In tal senso, cfr. già L. Ferraro, *La conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2007, 6, 709.

[14] Così F. Cortese, *Il referendum costituzionale e gli epigoni del kantismo*, in *Le Regioni*, 2016, 5-6, 807.

[15] Cfr. O. Spataro, *Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione*, in *Federalismi.it* (*r.t.*) 14 marzo 2018, n. 6, 10 ss.

[16] Cfr. O. Spataro, *Crisi del regionalismo e macroregioni*, cit., 7.

[17] Così A. Poggi, *Dove va il regionalismo in Europa*, in *Federalismi* (*r.t.*), 1° agosto 2018, 6, 4 s.

[18] Cfr. O. Spataro, *Crisi del regionalismo e macroregioni*, cit., 8.

[19] Cfr. A. Randazzo, *La rappresentanza delle Regioni e l'insufficienza dei tradizionali*

organismi di concertazione (in particolare, la Conferenza Stato-Regioni e il Comitato delle regioni). Prime osservazioni, in *Consulta OnLine* (*r.t.*), 2017/I, 41 ss.

[20] Sul punto, cfr. A. Ruggeri, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali:* simul stabunt vel simul cadent, in *Diritti regionali* (*r.t.*), 9 ottobre 2017, 20 s.

[21] Così, ancora, A. Ruggeri, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali*, cit., 15. Cfr. anche G. Rivosecchi, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC* (*r.t.*), 2017, 3, 8 ss.

[22] In questi termini, cfr., ancora, A. Ruggeri, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali*, cit., 22 s.

[23] In argomento, cfr. Servizio Studi del Senato, Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali del Senato, "*Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*". XVIII legisl. maggio 2018, Dossier n. 16

[24] Cfr. 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*", in "*Le Regioni*, 2017, 4, 658".

[25] Così ancora R. Toniatti, *L'autonomia regionale ponderata*, cit., 658.

[26] Cfr. O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Diritto@Storia (r.t.)*, 2017, 15**.**

[27] Cfr. G. Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, 4, 629.

[28] Cfr. G. Verde, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in N. Antonetti, U. De Siervo (curr.), *Che fare delle Regioni?*, Roma, 2014, 273.

[29] Cfr. A. Ruggeri, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, 2017, 1-2, 26.

[30] Cfr. A. Ruggeri, *Prospettive del regionalismo in Italia*, cit., 2017, 1-2, 17.

[31] Cfr. R. Bin, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2016, 798.

[32] Cfr. già Corte cost. sent. n. 278/2010.

[33] Cfr. C. Padula, *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma*, in *Le Regioni*, 2016, 5-6, 860.

[34] Cfr. G. Tarli Barbieri, *Dopo il referendum: che fare?* in *Le Regioni*, 2016, 890 ss.

[35] *Ex multis*, cfr. Corte cost., sent. n. 219/2013, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di gran parte di quanto disposto, in attuazione della l. n. 42/2009, dal d.lgs. n. 149/2011, per violazione dell'art. 76 Cost.

[36] Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale sull'attuazione del federalismo fiscale*, approvata nella seduta del 30 giugno 2016, doc. XIV-*bis*, 1.

[37] Cfr. G. Tarli Barbieri, *Dopo il referendum*, cit., 891. Sul punto, cfr. anche A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria regionale*, in G. Cerrina Feroni, G. Tarli Barbieri (curr.), *Le Regioni dalla Costituzione al Senato della Repubblica*, Napoli, 2016, 96.

[38] Così A. Brancasi, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "introduttiva del pareggio di bilancio"*, in *Giur. cost.*, 2014, 2, 1637.

[39] Cfr. G. Tarli Barbieri, *Dopo il referendum*, cit., 892.

[40] Cfr. S. Mangiameli, *La nuova parabola del regionalismo italiano*, cit.

[41] Cfr. G. Cerea, *La legge delega sul federalismo fiscale e la sua coerente applicazione alle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2014, 71 ss.

[42] In questo senso, cfr. Corte cost., sent. n. 83/2016. In senso analogo, cfr. anche la sent. n. 69/2016.

[43] Cfr. G. Rivosecchi, *Profili di diritto tributario nel contenzioso Stato-Regioni*, cit., 47.

[44] Sul punto, cfr. C. Tubertini, *L'attuazione regionale della legg 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2016, 1, 99 ss.

[45] Cfr. G. Tarli Barbieri, *Dopo il referendum*, cit., 889. Sul punto, cfr. anche C. Padula, *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali*, cit., 869 ss.

[46] Cfr. G. Tarli Barbieri, *Dopo il referendum*, cit., 889.

[47] Cfr. A. Ruggeri, *Prospettive del regionalismo in Italia*, cit., 30.