

RIFLESSIONI SULLA GEOGRAFIA DEL POTERE: POTERI, DIRITTI E SISTEMA FINANZIARIO

Sommario: 1. Poteri, diritti e sistema finanziario in una prospettiva comparata e multilivello. – 2. Poteri, diritti e sistema finanziario nell'ordinamento costituzionale italiano. – 3. Prospettive future del regionalismo italiano: quale differenziazione? – 4. Conclusioni.

1. Poteri, diritti e sistema finanziario in una prospettiva comparata e multilivello?

L'intersezione tra poteri, diritti e sistema finanziario, declinata nella prospettiva della "geografia del potere", rappresenta sempre più il *locus* principale dei rapporti tra centro ed enti decentrati nello Stato democratico contemporaneo. È proprio tale intersezione, infatti, a costituire il teatro di alcuni dei più rilevanti fenomeni che hanno animato le dinamiche del federalismo e del regionalismo nelle ultime decadi. La rilevanza dei fenomeni in esame è andata peraltro crescendo di pari passo con la proliferazione dei modelli di gestione delle autonomie nelle diverse forme di Stato. In effetti, la bipartizione classica tra Stato federale e Stato accentrato che ha a lungo caratterizzato il dibattito costituzionalistico, se mai realmente esistita, può dirsi ormai certamente superata¹. Allo stesso modo sembra ormai superata anche la successiva tripartizione che aggiungeva ai due modelli più antichi (federale e accentrato) quello dello Stato regionale (o Stato decentrato).

Il superamento dei modelli classici è dovuto prevalentemente al fatto che, a partire dal Secondo Dopoguerra, si è assistito alla nascita di nuovi modelli e nuovi assetti, caratte-

* Ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università di Milano.

¹ Sul tema sia consentito il rinvio a P. BILANCIA, *Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, n. 9, 2005, 43 ss. Con particolare riferimento all'insufficienza dei modelli classici rispetto all'ordinamento italiano, già L. PALADIN, *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4, 1996, 609 ss.

rizzati da una crescente varianza nelle loro dinamiche interne². Uno dei principali fattori propulsivi (se non il principale) dell'evoluzione della forma di Stato e del superamento dei modelli classici è da rinvenirsi, senza dubbio, nella globalizzazione, e dunque nel progressivo affermarsi e radicarsi di una dimensione sovranazionale e transnazionale strettamente interconnessa che influenza profondamente l'esistenza degli ordinamenti statuali³.

Oggi pertanto nello Stato costituzionale il potere si disarticola, assestandosi su di una pluralità di modelli più o meno decentrati definiti da diverse combinazioni e diversi pesi dei principi di autogoverno (*self-rule*) e di governo comune (*shared rule*) che favoriscono e promuovono la diffusione costituzionale del potere⁴. Ciò che si è venuto a creare sono dunque dei modelli fluidi, che non possono essere classificati come strettamente federali, regionali o accentrati, bensì come diverse combinazioni di tali modelli storici. La conseguenza è una estrema difficoltà nell'analisi e nella catalogazione delle diverse esperienze federali e regionali esistenti e in via di definizione, al punto che lo studio dei modelli comparati di Stato decentrato è stata definita in dottrina come il "continente oscuro" degli studi sul federalismo⁵.

In un contesto siffatto è evidente come uno dei principali legami tra lo Stato e gli enti decentrati non possa che essere quello che corre lungo i cordoni finanziari, legame la cui intensità sarà inversamente proporzionale rispetto al livello di autonomia finanziaria degli enti decentrati stessi. In altre parole, tale legame sarà tanto più forte quanto più gli enti decentrati saranno dipendenti dai trasferimenti di risorse statali per il loro funzionamento e l'attuazione delle loro politiche. Viceversa, il legame sarà invece più tenue laddove gli enti decentrati dispongano di fonti di finanziamento autonome slegate dal controllo diretto dello Stato centrale.

In questa prospettiva, va osservato che anche i modelli tradizionalmente ritenuti fortemente federalisti sono stati caratterizzati da un andamento storicamente altalenante, avendo essi invariabilmente conosciuto delle fasi di centralizzazione, spesso dovute proprio a crisi contingenti del sistema finanziario ovvero alla necessità di garantire livelli omogenei di tutela dei diritti nell'ordinamento (il riferimento è, in particolare, a esigenze di tutela dei diritti sociali e all'implementazione di forme nazionali di *welfare*). Basti pensare, in punto, alla trasformazione del federalismo americano da federalismo duale a federalismo cooperativo, che ha visto il suo punto apicale proprio nel pacchetto di riforme sociali attuate dal Presidente

² Per un'approfondita analisi della genesi e dell'evoluzione dei modelli di decentramento nel costituzionalismo si veda la relazione di A. TORRE, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo – Impressioni di un discussant*, in *Rivista AIC*, 2018.

³ Sulla globalizzazione e sul suo impatto sul federalismo si vedano: M. E. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2002; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2002; M. F. PLATTNER, A. SMOLAR (a cura di), *Globalization, Power, and Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 2000; Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione*, Roma-Bari, Laterza, 1999; U. BECK, *Che cos'è la globalizzazione*, Roma, Carocci, 1999.

⁴ Si veda sul tema D. J. ELAZAR, *Exploring federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1987, trad. it., *Idee e forme del federalismo*, a cura di L. M. Bassani, Roma-Ivrea, Edizioni di Comunità, 1995, 6.

⁵ Si vedano in questo senso J. KINCAID, R. L. COLE, *Is federalism still the "dark continent" of Political Science teaching? Yes and no*, in *PS: Political Science & Politics*, vol. 47, n. 4, 2014, 877 ss. In senso sostanzialmente analogo anche C. S. WEISSERT, *Beyond marble cakes and picket fences: what U.S. federalism scholars can learn from comparative work*, in *The Journal of Politics*, vol. 73, n. 4, 2011, 965 ss.

Roosevelt con il cosiddetto “*New Deal*”, oltre che al paventato superamento del modello federale in favore di modelli di “decentramento unitario” o di “federalismo decentralista”⁶. A tale accentramento, che è stato corroborato e sorretto dalla dottrina degli *implied powers* avallata dalla Corte Suprema, ha fatto seguito una successiva rivalutazione del federalismo, riconquistata attraverso forme di sostegno del pluralismo dei gruppi e delle libertà individuali⁷. In particolare, dal federalismo cooperativo, fondato sull’incentivo fiscale da parte dello Stato federale per stimolare le politiche in materia sociale degli Stati federati, si è passati a quelle che sono state definite come forme di “federalismo coercitivo”, nell’ambito del quale tali politiche vengono imposte agli Stati federati attraverso appositi interventi normativi adottati al livello federale⁸.

Anche negli ordinamenti che normalmente vengono classificati con certezza come federali dunque il “pendolo dell’equilibrio” continua quindi a oscillare, nelle diverse fasi storiche, tra potere dello Stato centrale e potere degli Stati federati⁹. Tali “oscillazioni” sono spesso determinate proprio dall’emergere di forti tensioni e criticità all’intersezione tra poteri, diritti e sistema finanziario, che hanno introdotto gravi elementi di crisi nelle dinamiche della ripartizione del potere, imponendo un aggiustamento nell’assetto della forma di Stato.

Un esempio recente di tali oscillazioni è rappresentato dalle vicende dell’*Affordable Care Act* (cosiddetto “*Obamacare*”) negli Stati Uniti d’America, provvedimento fortemente voluto dalla Presidenza Obama e approvato nel 2010, che ha innescato profonde tensioni (giocando peraltro un ruolo decisivo nella successiva campagna elettorale e contribuendo all’elezione a Presidente di Donald Trump). In estrema sintesi: lo Stato federale ha messo in atto il tentativo di espandere sia i fondi disponibili che la platea dei beneficiari del cosiddetto “*Medicaid*” (il programma misto federale-statale che contribuisce a coprire le spese mediche per gli individui che versino in situazioni di grave bisogno), prevedendo addirittura la sanzione dell’esclusione dai fondi federali per gli Stati che non avessero aderito al programma. Tale politica ha tuttavia incontrato le forti resistenze della Corte Suprema (che ha ritenuto, nel caso *NFIB v. Sebelius*, che a esorbitare dalle attribuzioni dello Stato federale non fosse tanto l’intervento normativo in esame, quanto la sanzione dell’esclusione dai fondi federali¹⁰) e de-

⁶ Sul tema si vedano: R. L. HANSON, *Intergovernmental relations*, in V. Gray, R. L. Hanson, H. Jacob (a cura di), *Politics in the American States: a comparative analysis*, VII ed., Washington DC, CQ Press, 1999; E. S. CORWIN, *The passing of dual federalism*, in *Virginia Law review*, vol. 36, n. 1, 1950; H. N. SCHEIBER, *Redesigning the architecture of federalism – An American tradition: modern devolution policies in perspective*, in *Yale Law and Policy review*, vol. 14, 1990, 227 ss.; J. KINCAID, *The eclipse of dual federalism by one-way cooperative federalism*, in *Arizona State Law journal*, vol. 49, 2017, 1061 ss. Si veda inoltre la relazione di M. COSULICH, *Traccia di discussione intorno alla relazione di Alessandro Morelli “Le relazioni istituzionali”*, in *Rivista AIC*, 2018.

⁷ Sulla giurisprudenza della Corte Suprema nel periodo del *New Deal* si veda D. P. CURRIE, *The Constitution in the Supreme Court: The New Deal, 1931-1940*, in *University of Chicago Law review*, vol. 54, 1987, 504 ss. Sulla tendenza accentratrice della giurisprudenza della Corte Suprema si veda I. SOMN, *The Supreme Court of the United States: promoting centralization more than State autonomy*, in N. Aroney, J. Kincaid (a cura di), *Courts in federal Countries*, Toronto, University of Toronto Press, 2017.

⁸ Si veda sul tema J. KINCAID, *From cooperative to coercive federalism*, in *The annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 509, n. 1, 1990, 139 ss.

⁹ Sul punto sia consentito il rinvio a P. BILANCIA, *Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, cit., 34.

¹⁰ Cfr. *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 567 U.S. 519 (2012).

gli Stati federati (alcuni dei quali hanno intrapreso delle vere e proprie iniziative ostruzionistiche), al punto che ancora oggi il suo futuro appare tutt'altro che certo¹¹.

Un secondo esempio è rinvenibile nel dibattito sui referendum "secessionisti" in Scozia e in Catalogna che è stato fortemente incentrato su questioni relative al sistema finanziario (e più precisamente alla sostenibilità di bilancio della secessione dallo Stato) e sulla possibilità di garantire maggiori livelli di tutela dei diritti sociali in caso di indipendenza. Assolutamente centrale, inoltre, è stato il tema della permanenza nell'Unione europea, e dunque della possibile perdita dei benefici derivanti dalla partecipazione al mercato comune in caso di secessione¹².

La complessa congiuntura tra poteri, diritti e sistema finanziario è trasposta in termini sostanzialmente analoghi anche in una prospettiva multilivello, e più precisamente nell'ambito dell'Unione europea, al punto che la dottrina ha evidenziato come l'evoluzione del diritto eurounitario presenti notevoli affinità con il già menzionato percorso americano dell'evoluzione dal federalismo duale al federalismo cooperativo¹³. La differenza, tutt'altro che trascurabile, è che l'Unione, pur priva di un proprio potere impositivo (dipendendo così interamente dai trasferimenti degli Stati membri, in una prospettiva ribaltata rispetto a quella che si verifica nello Stato regionale) dispone di poteri estremamente incisivi per quanto riguarda la gestione del sistema finanziario e, per converso e di riflesso, la tutela dei diritti. In questa prospettiva, le politiche economiche regionali sono fortemente dipendenti dalla politica statale, che a sua volta è fortemente influenzata dalle politiche europee, che con i forti vincoli imposti non consentono una loro reale espansione¹⁴.

Basti pensare al caso del patto di stabilità e crescita (che è stato definito come uno strumento sviluppato a livello sovranazionale e poi divenuto patto nazionale), nato proprio ai fini di garantire il rispetto dei parametri introdotti con i Trattati europei (e in particolare con riferimento al Trattato di Maastricht del 1992) con importanti ricadute sul sistema finanziario e delle autonomie, che ha creato una forte crisi dei livelli intermedi di governo, generando una carenza di fondi che ha gradualmente assunto un carattere quasi-strutturale¹⁵.

L'influenza del sistema economico europeo è stata tale da indurre persino i Paesi dell'Est Europa a tentare di introdurre, peraltro non senza difficoltà, sistemi di *governance* regionale e locale, proprio alla luce della necessità di adeguarsi alle prassi e alle normative

¹¹ Sulla vicenda si vedano: J. I. RIGDON, *Does Obamacare violate the Constitution*, in *Washington Lawyer*, vol. 25, n. 5, 2011, 20 ss.; N. BAGLEY, *Federalism and the end of Obamacare*, in *Yale Law journal forum*, vol. 127, 2017-2018, 1 ss.; K. T. VUKADIN, *Obamacare Interrupted: Obstructive federalism and the consumer information blockade*, in *Buffalo Law review*, vol. 63, n. 3, 2015, 421 ss.

¹² Sul tema si vedano, per tutti: A. TORRE, *Scozia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013; T. E. FROSINI, *Costituzione, autodeterminazione, secessione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015.

¹³ In questo senso R. SCHUTZE, *From dual to cooperative federalism: the changing structure of European law*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2009.

¹⁴ Sia consentito il rinvio a P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014.

¹⁵ Sul tema si veda, per tutti R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2012.

regolatorie europee¹⁶. In particolare, tale forma di “regionalizzazione indotta” è stata fortemente incentivata dalla sua propedeuticità rispetto a un migliore e più agevole accesso ai fondi europei. Infatti, alla base della politica dei fondi strutturali dell’Unione si richiedono forme organizzative appropriate dei sistemi di governo regionale, per le quali si presuppongono riforme adeguate nel senso di un decentramento, quantomeno amministrativo. Il processo è stato tuttavia estremamente complesso, in quanto una certa mancanza di consenso circa le modalità secondo cui i livelli intermedi di governo avrebbero dovuto essere organizzati ha indotto a preferire soluzioni di riorganizzazione del livello strettamente locale, così determinando, però, anche una sua frammentazione, e conseguentemente ingenerando disfavore per nuovi, ulteriori decentramenti dello Stato verso livelli intermedi di governo¹⁷.

L’impatto del sistema europeo sui processi di decentramento nel continente non ha peraltro riguardato i soli Paesi dell’Est, avendo anzi interessato anche Paesi della cosiddetta “Europa occidentale”. Si pensi ad esempio all’ordinamento spagnolo, con riferimento al quale la dottrina ha rilevato come l’uropeizzazione dello Stato abbia comportato il passaggio da una forma di regionalismo competitivo a quello che può essere definito come un primo stadio (seppur, in effetti, embrionale) di federalismo cooperativo¹⁸. Si consideri in ogni caso che, a fronte di una destinazione dei fondi europei asseritamente regionale, né l’Unione né le Corti degli Stati membri sembrano essere state in grado di garantire la piena corrispondenza territoriale quanto alle modalità concrete di spesa delle risorse erogate¹⁹.

In ogni caso, ai fini della presente analisi, la premessa da cui non si può prescindere è quella per cui il legame tra Stato e autonomie, proprio nella misura in cui esso corre lungo i cordoni finanziari, è stato sottoposto in anni recenti a una tensione sempre crescente. In particolare, a essere messo in discussione è stato uno dei capisaldi delle forme di Stato decentrato: il principio di corrispondenza tra il conferimento di compiti e funzioni agli enti decentrati e il trasferimento da parte dello Stato centrale di una dotazione finanziaria adeguata al loro svolgimento (specie laddove tale conferimento investa funzioni afferenti alla tutela del nucleo incompressibile di alcuni diritti sociali fondamentali)²⁰. Lo strumento attraverso il quale lo Stato si conforma a tale principio è quello della perequazione, che non a caso assume portata e complessità tanto maggiori quanto più decentrata è la forma di Stato.

Basti pensare al caso della Germania, ove la perequazione assume una triplice dimensione (peraltro provvista di una espressa base costituzionale agli articoli 105 e seguenti della legge fondamentale): trattasi delle dimensioni verticale (distribuzione tra lo Stato federale, i *Länder* gli altri enti decentrati), orizzontale (distribuzione tra i diversi *Länder* delle ri-

¹⁶ Si veda M. ILLNER, *Multilevel government in three East Central European candidate Countries and its reforms after 1989*, in *EUI Working Papers RSC*, n. 7, Firenze, European University Institute, 2002.

¹⁷ Sia consentito il rinvio a P. BILANCIA, *Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, cit., 46.

¹⁸ Sul tema si veda T. A. BORZEL, *From competitive regionalism to cooperative federalism: the Europeanization of the Spanish State of the autonomies*, in *Publius – The journal of federalism*, vol. 30, n. 2, 2000, 17 ss.

¹⁹ Si veda la relazione di G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, 2018.

²⁰ Principio che del resto è stato definito come la “pietra angolare” del sistema delle autonomie da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1976.

sorse a essi destinate) e comunale (distribuzione dal *Land* ai singoli comuni nel suo territorio)²¹. Il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse finanziarie è stato peraltro interpretato in senso estensivo nel sistema tedesco, ove si è ritenuto che l'adeguata dotazione finanziaria necessaria per la garanzia delle autonomie locali debba consentire all'ente decentrato non solo lo svolgimento delle funzioni fondamentali, ma altresì lo svolgimento di alcune funzioni facoltative. Il tema intreccia, evidentemente, quello del cosiddetto "federalismo fiscale", e dunque dei sistemi volti a garantire, se non altro in una certa misura, la corrispondenza tra la contribuzione di un dato territorio alla fiscalità generale e la sua compartecipazione alla spesa delle risorse così reperite²².

Alla luce delle considerazioni sinora svolte, è forse più facile comprendere i motivi per cui è proprio sotto il profilo dei rapporti finanziari tra Stato e livelli decentrati di governo pertanto che l'intersezione tra poteri, diritti e sistema finanziario, alla prova della complessa e intricata congiuntura politica, economica e sociale globale dell'ultima decade, sembra oggi mostrare il suo lato maggiormente problematico²³.

2. Poteri, diritti e sistema finanziario nell'ordinamento costituzionale italiano

Nell'ordinamento italiano l'intersezione tra poteri, diritti e sistema finanziario ha prodotto di norma un assetto sbilanciato in favore dello Stato centrale, che ha in questa prospettiva utilizzato le questioni economiche come leva per affermare (o riaffermare) il proprio potere su quello regionale, cagionando frequentemente, come si cercherà di argomentare, un abbassamento dei livelli di tutela dei diritti fondamentali.

La moderata svolta in senso regionalista operata con la riforma costituzionale del Titolo V del 2001 (si deve ritenere sul punto, in accordo con la dottrina maggioritaria, che non si possa parlare nel caso italiano di un modello "federalista", neppure in senso lato²⁴), ricca di

²¹ Sulla perequazione in Germania si vedano almeno: J. WOELK, *La Germania. Il difficile equilibrio tra unitarietà, solidarietà e (maggiore) competizione*, in V. Atripaldi, R. Bifulco (a cura di), *Federalismo fiscale e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2001; L. MEZZETTI, *Il sistema federale tedesco*, in S. Gambino (a cura di), *Regionalismo, Federalismo, Devolution competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania, Regno Unito)*, Milano, Giuffrè, 2003; R. WENDT, *Finanzhoheit und Finanzausgleich*, in *Handbuch des Staatsrecht*, Heidelberg, 1990; F. KLEIN, *Il Bund e i Länder secondo la Costituzione finanziaria posta dalla legge fondamentale*, in *Amministrazione*, n. 1, 1996.

²² Sul federalismo fiscale nella teoria generale e nei vari ordinamenti si vedano i contributi raccolti in G. F. FERRARI (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, Donzelli, 2010. In particolare sul federalismo fiscale in Germania si veda P. PALMARINI, *Federalismo fiscale in Germania: il sistema della perequazione orizzontale e verticale*, in *Rivista della Scuola superiore dell'economia e delle finanze*, 2004.

²³ Per un'approfondita analisi della questione si veda G. MARCHETTI, *Il sistema di governo regionale integrato. Alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di riordino territoriale, razionalizzazione della spesa pubblica e garanzia dei diritti*, Milano, Giuffrè, 2012.

²⁴ In questo senso si vedano: R. BIN, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 5, 2008; B. CARAVITA DI TORITTO, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2011. Sulle conseguenze della mancanza di un modello di regionalismo definito si veda la relazione di A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, 2018.

potenzialità, seppur nel quadro di un riparto di competenze a volte confuso e di difficile interpretazione, non ha portato agli esiti sperati: la transizione dell'ordinamento italiano verso un modello regionale con alcuni tratti accentuati di decentramento è dunque rimasta ad oggi, per molti aspetti, una transizione incompiuta²⁵.

In primo luogo, la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha, sin dai primi anni e in seguito all'esplosione del contenzioso in via diretta tra Stato e Regioni, fortemente inciso le competenze regionali, riconoscendo ampi poteri di intervento statali idonei a comprimere i nuovi poteri attribuiti al livello decentrato. Il riferimento è in particolare alla categoria delle cosiddette "materie trasversali", che si sono rivelate uno strumento estremamente duttile ed efficace nelle mani del legislatore (e della Consulta) per rimodellare e ridimensionare le competenze regionali che, secondo un'interpretazione testuale del nuovo Titolo V, avrebbero dovuto assumere ben altra portata²⁶. La Corte Costituzionale ha peraltro dato un'interpretazione certamente estensiva anche di alcune materie che il legislatore costituzionale aveva originariamente ricondotto nell'ambito di quelle di competenza concorrente, che sono divenute di fatto materie "quasi trasversali", e dunque a loro volta potenzialmente idonee a incidere sulle aree di competenza legislativa regionale. Si pensi ad esempio alla materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che specie in tempo di crisi è spesso divenuta la chiave attraverso la quale la Corte ha perseguito un ulteriore riaccentramento, in un'ottica di contenimento della spesa²⁷, o alle materie della disciplina delle professioni²⁸ e della ricerca scientifica²⁹.

In secondo luogo, la crisi economica e finanziaria globale ha indotto il legislatore a un repentino cambio di direzione, individuando nei tagli alle risorse destinate agli enti locali la risposta alle sempre più pressanti necessità di bilancio e di contenimento della spesa pubblica³⁰. Si pensi, oltre al già menzionato patto di stabilità, al blocco del turn-over negli enti loca-

²⁵ Usa l'efficace espressione di "rivoluzione incompiuta" A. CANTARO, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, in *Rivista AIC*, 2018.

²⁶ Cfr.: Corte Cost. n. 272/2004; Corte Cost. n. 345/2004; Corte Cost. n. 12/2009; Corte Cost. n. 225/2009; Corte Cost. n. 171/2012. Sulle materie trasversali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale si vedano almeno: G. FALCON, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, in AA. VV., *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2016; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2004; A. CONCARO, I. PELLIZZONE, *Tutela della concorrenza e definizione delle materie trasversali: alcune note a margine della sent. n. 345 del 2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3, 2005; G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. Zanon, A. Concaro (a cura di), *L'incerto federalismo: le competenze statali e regionali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2005.

²⁷ Cfr.: Corte Cost. n. 390/2004; Corte Cost. n. 449/2005; Corte Cost. n. 95/2007; Corte Cost. n. 232/2011.

²⁸ Cfr. Corte Cost. n. 355/2005.

²⁹ Cfr. Corte Cost. n. 133/2006.

³⁰ Sul rapporto tra crisi economica e tutela diritti sociali si vedano almeno: S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale?*, in *Astrid rassegna*, n. 5, 2015; B. CARAVITA DI TORITTO, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, Jovene, 2012; F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene, 2012; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014; B. BRANCATI, *Tra diritti sociali e crisi economica. Un equilibrio difficile per le Corti costituzionali*, Pisa, Pisa University Press, 2018.

li, a sua volta causa di non poche criticità nell'amministrazione del territorio. Emblematici di questo approccio sono stati i ripetuti tentativi di "tagliare le Province", organi giudicati (a torto o a ragione) come forieri di una spesa eccessiva dall'opinione pubblica, tentativi in ultimo culminati nella legge n. 56 del 7 aprile 2014 (la cosiddetta "legge Delrio")³¹. Va peraltro sottolineato come la "legge Delrio" sia una normativa di lettura estremamente difficile, in quanto l'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo ha finito per ridurla a un unico articolo composto da ben 151 commi, evidentemente non rubricati, e pertanto privo di suddivisioni in titoli o parti, che rendono estremamente complesso il lavoro dell'interprete. Come noto, la sentenza n. 50/2015 della Corte Costituzionale aveva riconosciuto la legittimità della legge n. 56/2014, facendo peraltro richiamo, tra le altre cose, in sede di motivazione, alla riforma costituzionale "Renzi-Boschi" allora *in fieri*, oltre che alle già menzionate supposte esigenze di contenimento dei costi della politica. La sentenza in esame è stata criticata, anche duramente, dalla dottrina, che ha evidenziato la dubbia legittimità dell'utilizzo di un parametro non ancora valido secondo i canoni dell'ordinamento, ed il rischio, poi palesatosi, che detto parametro venisse meno, privando la riforma delle Province di uno dei suoi principali fondamenti costituzionali³².

La congiuntura economica, sociale e politica ha portato quindi a un circolo vizioso, in cui a crescenti ristrettezze di bilancio si rispondeva con tagli dei livelli del *welfare* e della tutela dei diritti sociali, a cui faceva seguito nel corpo sociale il montare del malcontento nei confronti della classe dirigente storica (nazionale ed europea), giudicata incapace di fornire una risposta al grave malessere sociale andando al di là di quelle che erano le politiche comunemente indicate con il nome di "austerità".

La compressione dei poteri regionali e locali non è stata peraltro limitata al solo profilo normativo e amministrativo, ma ha investito anche il diverso profilo del potere di spesa e di bilancio: l'assenza di idonee risorse (complice peraltro la mancata attuazione del federalismo fiscale così come immaginato dal legislatore costituzionale del 2001³³) ha fortemente inciso sui poteri regionali, forse anche più che le riforme e le sentenze, impedendo sostanzialmente di dare un pieno svolgimento alle competenze attribuite in ambito sociale. Non si dimentichi che gli stretti vincoli di bilancio imposti dalla congiuntura economica globale sono stati recepiti nel 2012 (con la legge costituzionale n. 1) al livello costituzionale nel nostro ordinamento, attraverso una revisione che ha interessato anche i livelli decentrati di governo³⁴. In questo

³¹ Sulla legge n. 56/2014 si veda, per tutti, F. PIZZETTI (a cura di), *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unioni di Comuni*, Milano, Giuffrè, 2015. Trattasi a ben vedere di meccanismo non dissimile da quello utilizzato, a suo tempo, per le leggi Bassanini, che del resto erano note per avere attuato il "federalismo amministrativo a Costituzione invariata", in attesa della riforma costituzionale del 2001. Sul federalismo amministrativo e sulla sua evoluzione si veda, per tutti: P. VIPIANA, *Osservazioni sul cosiddetto federalismo amministrativo nella sua evoluzione e nei suoi sviluppi*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2, 2011.

³² Si vedano sul tema, per tutti: A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015; L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2015.

³³ Sul tema si veda F. SCUTO, *Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge n. 42: questioni aperte e possibili sviluppi di una riforma ancora incompleta*, in *Centro Studi sul Federalismo Research Papers*, 2012.

³⁴ Sul tema sia consentito il rinvio a P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2012.

contesto, va sottolineato che spesso i Comuni, proprio a seguito della riforma Delrio, si sono visti attribuire delle funzioni un tempo spettanti alle Province, senza che tuttavia a ciò abbia fatto seguito un parallelo trasferimento di risorse finanziarie adeguate che ne consentissero un esercizio realmente efficiente.

Conseguentemente, in una vera e propria spirale discendente, si è grandemente ridotta la capacità statale e regionale di fare fronte alle richieste sempre crescenti di tutela dei diritti economici e sociali, richieste che a loro volta divenivano sempre più imperanti, alimentate dal crescente disagio sociale generato dalla sofferenza del sistema finanziario, sofferenza che a sua volta imponeva tagli di spesa, che si sono tradotti nella diminuzione delle risorse necessarie per garantire la tutela dei diritti costituzionali fondamentali, soprattutto sociali. Il risultato è stata una crisi che, in buona misura, si è auto-alimentata, e che una volta innescata è divenuto estremamente difficile disinnescare. La tutela dei diritti sociali dipende infatti, come noto, dalla disponibilità di adeguati fondi ai diversi livelli di governo, essendo i diritti sociali diritti positivi, di prestazione, per eccellenza. Ciò è particolarmente vero, nel nostro ordinamento, per il livello regionale, che dopo la sopraccitata riforma del Titolo V dispone di competenze tutt'altro che trascurabili con riferimento ai servizi pubblici e al *welfare*, con ricadute evidenti sulla tutela effettiva dei diritti sociali. Basti pensare al diritto alla salute, al diritto all'istruzione e formazione, al diritto all'abitazione, all'assistenza sociale o ad altri servizi sociali di eguale importanza. In questa prospettiva si potrebbe affermare che per quanto riguarda la tutela dei diritti, quella dei diritti sociali rappresenti ormai il “*core business*” dei poteri decentrati. E del resto, per quanto possano certamente rinvenirsi alcuni tratti comuni nei diversi ordinamenti regionali, è indubbio che ciascuna regione ha attuato un proprio modello di *governance* peculiare e differente rispetto agli altri.

Peraltro, la tendenza all'accentramento dei poteri normativi e di spesa in tempi di crisi non è una peculiarità italiana ma risulta invece tipica di tutti gli ordinamenti che conoscono forme di Stato più o meno decentrate. Recenti studi hanno evidenziato che la crisi economica globale ha portato a forme di ri-centralizzazione (specie sotto il profilo fiscale) in almeno undici Stati storicamente considerati federali³⁵. La crisi della “federalizzazione interna” conosciuta dal nostro ordinamento è stata peraltro condivisibilmente letta in dottrina in parallelo con la crisi della “federalizzazione esterna”, e in particolare con le tutt'altro che trascurabili battute di arresto conosciute negli anni recenti dal processo di integrazione europea³⁶. La rinnovata domanda di centralizzazione innescata dall'abbassamento dei livelli di tutela dei diritti (specie sociali) in tempi di crisi sembra, in questa prospettiva, interessare in misura maggiore i processi di decentramento “in divenire”, non ancora acquisiti, essendo questi ultimi per loro stessa natura meno capaci di resistere a spinte disgregative rispetto a ordina-

³⁵ Sul tema si vedano P. TREIN, C. RUIZ, *Fiscal centralization in times of crisis: evidence from 11 federal States*, in SSRN, January 2015. In argomento si vedano inoltre D. BRAUN, P. TREIN, *Federal dynamics in times of economic and financial crisis*, in *European journal of political research*, vol. 53, 2014.

³⁶ Si veda la relazione di A. GUZZAROTTI, *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2018.

menti di consolidata tradizione federale, che pure non restano del tutto immuni, come si è detto, a considerazioni del medesimo tenore.

3. Prospettive future del regionalismo italiano: quale differenziazione?

Alla luce di quanto esposto ai paragrafi precedenti, è possibile apprezzare come l'assetto attuale della geografia del potere nel nostro ordinamento presenti delle evidenti criticità, alcune delle quali sembrano peraltro avere assunto, nel corso degli anni, carattere "quasi-strutturale". Non può pertanto ritenersi che sia stato raggiunto, nel corso dell'ultimo ventennio, un punto di equilibrio stabile tra gli assetti normativi, sociali ed economici che reggono il sistema del regionalismo italiano che, sin dalla sua nascita, è stato sottoposto a una sorta di tensione perenne che ha costantemente frenato il suo pieno dipanarsi in una forma di decentramento armonico.

In una situazione siffatta, è imperativo domandarsi quali possano essere le prospettive di svolta che consentano, negli anni a venire, se non di correggere la rotta del regionalismo italiano, almeno di sbloccarne l'*impasse* attuale.

Come è noto il corpo elettorale ha bocciato, con il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, la proposta di riassetto del Titolo V formulata con la riforma Renzi-Boschi. Tale riforma è stata peraltro criticata anche aspramente da parte della dottrina che ha scorto nelle modifiche proposte una inversione del processo di decentramento e un conseguente deciso riaccentramento delle competenze e dei poteri in capo allo Stato, a scapito delle Regioni³⁷. A fronte di alcune indubbe criticità, tuttavia, la riforma aveva il merito di tentare di mettere ordine in un sistema di riparto delle competenze che per molti versi appariva confuso o mal congegnato, oltre che di introdurre finalmente quello che molti commentatori avevano indicato come il tassello mancante per una reale svolta in senso decentrato dell'ordinamento italiano: il Senato delle autonomie³⁸.

In ogni caso, di fronte all'impossibilità, se non altro allo stato attuale, di provvedere a una razionalizzazione del sistema delle autonomie per il tramite della revisione costituzionale, l'unica alternativa appare una effettiva valorizzazione degli strumenti esistenti.

Un primo strumento utile per la rivitalizzazione dell'esperienza regionalista italiana (che non a caso è stato recentemente riportato al centro dell'attenzione) potrebbe essere

³⁷ In questo senso si vedano, *ex multis*: U. DE SIERVO, *Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal Parlamento*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016; A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015; G. C. DE MARTIN, *Le autonomie nel d.d.l. 2613: un passo avanti e due indietro*, in *Le Regioni*, n.1, 2015; S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni? (con un post scriptum di aggiornamento)*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015; L. RONCHETTI, *Riforma Renzi-Boschi e accentramento dei poteri. Il nuovo Titolo V*, in P. Carnevale (a cura di), *La Costituzione "riscritta". Saggi sulla revisione in itinere*, Roma, RomaTrE-Press, 2016.

³⁸ Sul punto sia consentito il rinvio a P. BILANCIA, F. SCUTO, *La riforma costituzionale tra superamento del bicameralismo paritario e riordino delle competenze Stato-Regioni*, in *Centro Studi sul Federalismo - Research Papers*, 2015.

rappresentato dalle prime esperienze di attivazione del cosiddetto “regionalismo differenziato” previsto dal comma 3 dell’articolo 116 Cost., a lungo indicato dalla dottrina come possibile soluzione se non altro di alcune delle criticità che hanno afflitto il processo di decentramento negli anni recenti. Va precisato sin da ora che, in effetti, alla luce di tali prime esperienze non sembra che lo strumento in esame, almeno nelle modalità con cui esso sta venendo concretamente attuato, possa essere in grado di risollevare le sorti del regionalismo italiano dopo la sopraccitata fase di forte accentramento negli anni della crisi. Le “pre-intese” stipulate dal Governo con le Regioni che hanno attivato la procedura di cui all’articolo 116 Cost. (allo stato trattasi delle Regioni Lombardia, Veneto, ed Emilia-Romagna) presentano infatti una serie di profili problematici non trascurabili.

In primo luogo, tali atti sembrano preludere, sostanzialmente, alla stipula di “intese fotocopia”, e dunque incapaci di modularsi secondo le specificità territoriali e sociali delle singole realtà regionali. Rischia in questo senso di riprodursi nelle intese tra Stato e Regioni una nota criticità delle intese tra Stato e confessioni religiose acattoliche ex articolo 8 comma 3 Cost.³⁹. La stipula di intese tra loro sovrapponibili comporta infatti lo svuotamento del concetto stesso di “differenziazione” e la conseguente perdita di quello che è probabilmente il maggiore vantaggio dello strumento dell’intesa: la capacità di adattarsi, nella bilateralità, alla specificità delle singole Regioni e dei singoli territori, calibrando l’attribuzione delle diverse competenze proprio sulla base di tali peculiarità.

Il pericolo è dunque che si vada non già verso un “regionalismo asimmetrico”, che in qualche modo richiami l’esperienza spagnola delle Comunità autonome, bensì verso un “regionalismo a due velocità”, in cui alle Regioni virtuose vengono riconosciuti poteri e competenze maggiori, innescando però contestualmente un circolo vizioso in cui le Regioni in difficoltà accumulano un ritardo che non potrà mai essere colmato. Per converso, dalla lettura delle pre-intese stipulate sembra emergere anche l’opposto pericolo di una graduale “normalizzazione della differenziazione”, per cui progressivamente tutte le Regioni ordinarie accederanno a identiche intese, così vanificando sostanzialmente la *ratio* stessa dello strumento in esame.

In secondo luogo, va osservato che, al di là di riferimenti (per la verità formulati in modo che pare, almeno in parte volutamente, piuttosto vago) al cosiddetto “residuo fiscale” contenuti nelle pre-intese, l’attuazione dell’articolo 116 Cost. non sembra poter prevedere attualmente, accanto al trasferimento di un potere competenziale alle Regioni in determinate materie, lo stanziamento di risorse ulteriori (diverse da quelle già destinate allo svolgimento delle competenze in esame dallo Stato)⁴⁰. Ciò che viene trasferito è dunque, in misura asso-

³⁹ Sul tema si vedano: G. DI COSIMO, *Carta bianca al Governo sulle intese con le confessioni religiose (ma qualcosa non torna)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 2, 2017, 4 ss.; A. GUZZAROTTI, *Riconoscimento politico e riconoscimento giurisprudenziale dei gruppi religiosi*, in *Questione giustizia*, n. 4, 2005, 739 ss.; G. CAVAGGION, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, Torino, Giappichelli, 2018, 288 ss.

⁴⁰ Cfr. Corte Cost., n. 118/2015. Sui profili finanziari delle intese ex articolo 116 Cost. e sulla necessità di impedire che esse si rivelino un mezzo per le “Regioni ricche” per sottrarsi ai doveri costituzionali di solidarietà si vedano: C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell’art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2018; F. GALLO, *L’incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2018.

lutamente preminente, il potere di bilancio: la gestione delle risorse che vengono attualmente spese dallo Stato nelle Regioni interessate viene attribuita a queste ultime, in una sorta di presunzione per cui la Regione sarebbe in grado di “spendere meglio” dello Stato. A voler diversamente argomentare si rischierebbe di violare la logica perequativa sottesa all’impianto del regionalismo italiano (in attuazione del principio solidarista di cui all’articolo 2 Cost. ed espressamente recepita nel Titolo V all’articolo 119 Cost.)⁴¹, esasperando ulteriormente la frattura geografica tra meridione e settentrione che ha peraltro già fortemente caratterizzato le scorse elezioni politiche. Non si dimentichi poi che la perequazione delle risorse finanziarie è strumentale e servente rispetto alla perequazione (*rectius*, redistribuzione) sociale, essenziale per l’eguaglianza nella tutela dei diritti⁴². È proprio il principio solidarista che deve rappresentare, quindi, l’argine insuperabile a istanze di maggiore autonomia, e dunque a dover assicurare la coesione sociale nell’attuazione del principio di cui all’articolo 5 Cost. In questa prospettiva, l’effettivo concretizzarsi delle intese rischia di tradire le aspettative degli elettori, a fronte di una campagna politica (specie laddove culminata in consultazioni referendarie) che aveva fortemente alluso alla possibilità di trattenere sul territorio regionale una parte maggiore del gettito erariale⁴³.

Un secondo possibile intervento potrebbe consistere nella valorizzazione di un organo spesso trascurato dalla dottrina: la Commissione parlamentare per le questioni regionali, nella composizione prevista dalla riforma costituzionale del 2001 (e da allora di fatto rimasta sostanzialmente lettera morta), integrata dai rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali. La Commissione, se debitamente avviata, potrebbe divenire un filtro a monte dell’esercizio della potestà legislativa statale nell’ambito delle materie concorrenti, consentendo il confronto e l’acquisizione delle posizioni delle autonomie e dunque evitando, auspicabilmente, l’insorgere del contenzioso costituzionale a valle. In questa prospettiva, si andrebbe ad attenuare una delle criticità (reali o presunte) maggiori della riforma del Titolo V, che aveva peraltro fornito fondamento alle posizioni favorevoli a una revisione del riparto competenziale operato dal legislatore costituzionale del 2001⁴⁴. È stato infatti condivisibilmente osservato che è proprio in periodi di accentramento e di crisi economica e finanziaria che si rende maggiormente necessaria una suddivisione chiara delle competenze, che

⁴¹ Si veda in questo senso S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, 663 ss. Sulla perequazione si vedano, per tutti: F. BASSANINI, *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *Astrid rassegna*, n. 26, 2006; F. GUELLA, *L’evoluzione delle logiche perequative nella finanza regionale italiana: redistribuzione delle risorse o delle competenze?*, in *Le Regioni*, n. 2, 2016; P. BONETTI, *L’autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali. Un’introduzione dall’art. 114 all’art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, n. 5, 2010.

⁴² Si veda A. GUAZZAROTTI, *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, cit.

⁴³ Cfr., ad esempio, il comunicato stampa della Regione Lombardia *Autonomia, Maroni: compartecipazione a gettito erariale sarebbe vera novità*, gennaio 2018.

⁴⁴ Per un’approfondita ricognizione dell’evoluzione del contenzioso tra Stato e Regioni in seguito alla riforma del Titolo V del 2001 si vedano i tomi che raccolgono le *Analisi del contenzioso Stato/Regioni* redatte a cura del Servizio Studi della Corte Costituzionale e disponibili sul sito della Consulta. Sul tema si vedano gli scritti raccolti in L. PESOLE, M. VOLPI (a cura di), *Il contenzioso Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale e l’avvenire delle Regioni*, Napoli, Jovene, 2015.

garantisca l'imputabilità delle responsabilità politiche, specie con riferimento ai doveri di tutela dei diritti fondamentali⁴⁵.

Peraltro, l'attuazione dell'ipotesi in esame non potrebbe prescindere da una prospettiva di effettiva leale collaborazione, atteso che uno dei principali motivi del sostanziale insuccesso della Commissione per le questioni regionali quale luogo di confronto e coordinamento dell'azione legislativa è stata la pretesa degli esecutivi regionali di essere inclusi nella composizione dell'organo, affiancando (se non addirittura sostituendo) i rappresentanti dei Consigli.

Da questo punto di vista, effetti ancor più benefici potrebbe avere una revisione della Commissione per le questioni regionali che fosse coordinata con un analogo ripensamento del sistema delle conferenze (anche in questo caso a lungo invocata dalla dottrina ma mai effettivamente realizzata⁴⁶), tramite una "specializzazione" dei due organi che eviti la sovrapposizione dei rispettivi campi di azione, ottimizzandone le attività. Mediante un serio sforzo collaborativo, quindi, si potrebbe giungere ad un assetto in cui il sistema delle conferenze divenga il luogo privilegiato del raccordo tra gli esecutivi (Giunte regionali e Governo statale), con particolare riferimento all'attuazione concreta delle politiche, e la Commissione per le questioni regionali divenga il luogo privilegiato del raccordo tra assemblee legislative (Consigli regionali e Parlamento), con particolare riferimento all'individuazione condivisa dei principi direttivi nell'ambito del procedimento legislativo. Questa sorta di doppio filtro potrebbe consentire un efficientamento (anche sotto il tutt'altro che trascurabile profilo economico) dell'azione legislativa nelle materie di competenza concorrente che intersechi tutti i livelli di governo.

Un terzo possibile intervento è rappresentato dalla revisione del sistema delle autonomie così come disegnato dalla legge n. 56/2014. A seguito del giudizio negativo espresso dall'elettorato sulla riforma costituzionale occorre infatti interrogarsi su cosa detto giudizio comporti in concreto con riferimento al disegno del legislatore ordinario nel 2014⁴⁷. Secondo una tesi più radicale, la "legge Delrio", che come si è anticipato era stata a suo tempo vagliata dalla Consulta (anche) alla luce del parametro non ancora vigente della riforma costituzionale in cantiere, dovrebbe ora, per espressa volontà popolare, essere vagliata contro il parametro degli articoli 1, 5 e 48 Cost., parametro che può godere di un rinnovato vigore in seguito al risultato della consultazione referendaria, che avrebbe espresso una volontà popolare di conferma dell'ente Provincia e di rigetto della sua abolizione⁴⁸. Secondo tale linea di argomentazione, a nulla varrebbe la pronuncia della Corte che aveva fatto salva la legittimità

⁴⁵ Si veda G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit.

⁴⁶ Sul tema si veda, per tutti: J. LUTHER, *Indagine conoscitiva della Commissione Parlamentare per le Questioni Regionali sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle conferenze". Parere giuridico con profili di diritto comparato*, in J. Luther, G. Cavaggion (a cura di), *Osservatorio per le Autonomie Locali (2014-2017)*, Roma, Aracne, 2018, 877 ss.

⁴⁷ Sul tema si veda M. COSULICH, *Degli effetti collaterali del voto referendario. Alcune osservazioni, sul filo del paradosso*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, 9 ss.

⁴⁸ Per un'ampia ricognizione del dibattito sul tema si veda M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2017, e la bibliografia ivi richiamata.

della legge n. 56/2014, in quanto il fondamento argomentativo e costituzionale della stessa sarebbe ormai venuto meno, e un nuovo giudizio di legittimità non potrebbe che portare a una pronuncia di incostituzionalità della “legge Delrio”.

Tuttavia, da un punto di vista anche solo meramente pragmatico, il processo iniziato con la “legge Delrio” sembra difficilmente reversibile, e del resto non apparirebbe né opportuno né concretamente percorribile un percorso che mirasse a un ripristino del sistema delle Province precedente alla riforma. Nondimeno, la necessità di un livello di governo intermedio tra quello comunale e quello regionale sembra essere confermata dal fatto che molte Regioni, nell’ambito del nuovo modello disegnato dalla legge n. 56/2014, abbiano di fatto (se non altro in una prima fase) riattribuito agli enti di area vasta funzioni originariamente assegnate alle Province. A quattro anni dalla riforma, si possono distinguere quattro modelli regionali di attribuzione di quelle che erano le funzioni provinciali: accentramento al livello regionale di tutte le funzioni provinciali oggetto di riordino; prevalenza delle funzioni regionali con attribuzione agli enti locali di alcune rilevanti funzioni; distribuzione uniforme delle funzioni provinciali tra Regione ed enti locali; *governance* multilivello, con differenziazione dei ruoli e delle funzioni dei diversi livelli di governo (Regione, ente di area vasta, Comune)⁴⁹.

Si tratta quindi non già di tornare allo *status quo* precedente, ma di sfruttare le potenzialità che la nozione di area vasta offre, ai fini di razionalizzare l’esercizio della funzione amministrativa al livello intermedio di governo e di dare concreta attuazione alle politiche pubbliche che a questo livello trovano la loro dimensione ottimale. Si pensi ad esempio a materie quali i trasporti e la viabilità, la gestione della rete idrica ed energetica, la tutela dell’ambiente o la formazione anche lavorativa, tutte caratterizzate da una dimensione certamente extra-comunale, ma allo stesso tempo infra-regionale.

Sembra quindi ormai ineludibile un intervento sulla legge n. 56/2014 che la traghetti dal limbo in cui essa era stata collocata in attesa della riforma Renzi-Boschi a una nuova e più efficiente dimensione. Il risparmio di bilancio deve tuttavia rappresentare il fine ultimo degli interventi devono tendere una volta entrati “a regime”, e non invece la motivazione immediata degli stessi⁵⁰.

Per quanto riguarda le Città metropolitane, va rilevato come si sia da più parti auspicato un intervento di tipo strutturale, che sarebbe in ogni caso possibile per il tramite della legge ordinaria, con riferimento alle modalità di elezione e all’effettiva rappresentatività degli organi costitutivi di queste ultime⁵¹. Il rischio evidenziato, in particolare in seno al Consiglio metropolitano, è che la rappresentanza e il peso politico dei piccoli Comuni siano sostanzialmente eclissati da quelli del Comune capoluogo, producendo una rappresentazione infe-

⁴⁹ Sui diversi modelli di riparto delle funzioni tra Regione, Province e Comuni cfr. il documento di analisi n. 1/2017, *Ex Province: il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma*, realizzato a cura dell’Ufficio valutazione impatto del Senato della Repubblica. Cfr. inoltre il dossier n. 15/2018, *Enti locali: ordinamento e funzioni*, realizzato a cura del Servizio studi della Camera dei Deputati. Sul tema sia inoltre consentito il rinvio a P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014.

⁵⁰ Si veda L. VANDELLI, *Una proposta per un adeguamento e completamento delle riforme territoriali, a Costituzione invariata*, in *Astrid rassegna*, n. 6, 2017.

⁵¹ Sul tema si veda S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in *ISSiRFA*, marzo 2017.

dele degli interessi dell'area. In generale, proprio la posizione dominante del Comune capoluogo in seno all'ente è stata una delle cause principali della diffidenza con cui le neonate Città metropolitane sono state viste dai Comuni dell'ex-Provincia, e il superamento di detta diffidenza è cruciale, in un'ottica di leale collaborazione, per il funzionamento dei nuovi enti una volta entrati a regime⁵². Una riorganizzazione delle Città metropolitane appare inoltre opportuna a maggior ragione in seguito all'esito del referendum, in quanto il rischio è quello di un sistema delle autonomie sub-regionali profondamente asimmetrico, se non sbilanciato, con Città metropolitane che divengono interlocutori forti e privilegiati della Regione, e le Province, pur formalmente a esse pari ordinate (nella Costituzione repubblicana non è dato infatti scorgere una sovraordinazione tra i diversi livelli decentrati di governo), relegate a un ruolo sostanzialmente marginale.

Infine, ulteriori potenzialità per un rilancio del regionalismo italiano possono essere scorte nella valorizzazione del livello comunale di governo. Tali potenzialità sono in primo luogo strettamente collegate con lo sblocco di fondi un tempo bloccati nell'ambito del meccanismo di stabilità e delle necessità di contenimento della spesa pubblica⁵³. Sotto questo profilo, alcune interessanti prospettive sembrano emergere nel quadro successivo alla sentenza n. 101/2018 della Corte Costituzionale, con cui è stata dichiarata l'incostituzionalità del blocco dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato (FPV) degli enti territoriali a partire dal 2020 disposta con la legge di bilancio del 2017. Lo sblocco del patto di stabilità (peraltro già superato nel 2017 dal criterio del pareggio di bilancio) potrebbe portare una vera e propria boccata di ossigeno per le finanze comunali sottoposte, come si è avuto modo di anticipare, a tensioni sempre crescenti negli anni recenti.

Similmente, in una prospettiva di superamento delle criticità sinora descritte può essere certamente utile la valorizzazione delle forme di cooperazione tra Comuni che l'ordinamento attualmente offre, e che negli ultimi anni hanno conosciuto una diffusione via via crescente. Esse sono, più precisamente: le convenzioni (cooperazioni temporanee per l'esercizio comune di funzioni specificatamente individuate); le unioni (ad oggi si contano circa 533 unioni di Comuni, veri e propri enti locali aggregati che consentono cooperazioni stabili nel tempo per l'esercizio comune di funzioni, in alcuni casi, ad esempio per i Comuni di piccole dimensioni, obbligatorie); fusioni (dal 2009 ad oggi si contano 99 fusioni di Comuni, nell'ambito delle quali vengono meno gli enti locali originari e si viene a creare un unico ente locale che esercita tutte le funzioni precedentemente attribuite ai singoli Comuni che in esso confluiscono)⁵⁴. La Regione non può evidentemente imporre agli enti locali forme di cooperazione più o meno avanzata. Per questo motivo è auspicabile che essa ricorra (come in ef-

⁵² In questo senso si vedano: L. VANDELLI, *Una proposta per un adeguamento e completamento delle ri-forme territoriali, a Costituzione invariata*, cit.; M. DOGLIANI, *Due documenti a confronto sulle riforme territoriali, in Il Piemonte delle autonomie*, n. 1, 2017.

⁵³ Sull'impatto del pareggio di bilancio sul sistema delle autonomie locali si veda F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 20, 2014, 60 ss.

⁵⁴ Sull'evoluzione della cooperazione interlocale nell'ordinamento italiano e sulle sue prospettive future si veda G. LUCHENA, *Il futuro delle aggregazioni interlocali: le Unioni di comuni nella l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. "legge Del Rio")*, in *Amministrativ@mente*, nn. 7-8, 2014.

fetti già avviene in diversi ordinamenti regionali), ancora una volta in un'ottica di leale collaborazione, a logiche di tipo premiale, volte a incentivare la cooperazione spontanea tra Comuni. Tali logiche non possono che essere, in primo luogo, logiche di bilancio, e dunque l'attribuzione di maggiori risorse o altri tipi di agevolazione ai Comuni che scelgano di cooperare.

4. Conclusioni

In conclusione, l'intersezione tra poteri, diritti e sistema finanziario, se calata nella realtà del regionalismo italiano, si pone al centro di molte delle principali criticità emerse nel corso delle due ultime decadi. Posto che appare accantonata, almeno per ora, la strada della grande riforma costituzionale che vada a ridisegnare l'assetto configurato dal vigente Titolo V, va comunque evidenziato che molto può essere fatto, anche con legge ordinaria, per aggiornare la dimensione attuale del sistema delle autonomie. Del resto, a prescindere dalla contingenza dei singoli tentativi riformatori, non si può negare che la necessità di un intervento riorganizzativo strutturale è avvertita ormai da anni a livello politico, giuridico e, soprattutto, sociale. Le esigenze che hanno storicamente fondato i diversi tentativi di intervenire sul regionalismo italiano, in definitiva, permangono immutate e anzi, forse, accentuate, eppure esse non sembrano essere recepite pienamente neppure nel difficile momento storico attuale.

Proprio nel momento storico attuale le criticità sopradescritte rischiano anzi di ingenerare, se lasciate irrisolte, un preoccupante cortocircuito sul piano della tutela dei diritti. Negli anni recenti, e specie negli anni della crisi economica, si è registrata infatti una tendenza (per alcuni aspetti necessitata) dei governanti regionali e locali a tentare di comprimere i livelli di tutela dei diritti costituzionali di alcune categorie che possono essere ritenute "svantaggiate" o comunque a rischio (si pensi anche ai diritti degli stranieri e delle minoranze). Gli esempi sono molteplici: soprattutto con riferimento alla limitazione dell'accesso ad alcuni diritti sociali in danno dello straniero (a più riprese dichiarata illegittima dalla Corte)⁵⁵. L'avanzata in tutta Europa di forze definite "populiste", caratterizzate da posizioni particolarmente dure su temi come immigrazione e integrazione, rischia di produrre una saldatura pericolosa tra il livello statale e il livello locale in materia di tutela dei diritti⁵⁶. Basti pensare alle intenzioni dichiarate di limitare il cosiddetto "reddito di cittadinanza" ai soli cittadini italiani (poi sostituita dal requisito, comunque di dubbia costituzionalità, di una residenza di almeno

⁵⁵ Sul tema si vedano, per tutti: F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri. Politiche di appartenenza e condizioni di esclusione nello Stato sociale*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013; F. SCUTO, *Le Regioni e l'accesso ai servizi sociali degli stranieri regolarmente soggiornanti e dei cittadini dell'Unione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2013.

⁵⁶ Evidenzia la questione e le problematiche sottese alla relazione di A. CANTARO, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, cit.

dieci anni nel territorio italiano). In questo senso il rischio è che lo Stato, che fino ad oggi aveva esercitato i propri poteri in funzione di “argine”, di contenimento rispetto alle “fughe in avanti” degli amministratori locali, garantendo livelli omogenei (e costituzionalmente compatibili) di tutela dei diritti sociali nell’ordinamento, non solo lasci campo libero, ma addirittura si accodi a modalità di esercizio del potere volte all’introduzione di limitazioni che possono condurre a una tutela “a macchia di leopardo” di alcuni diritti fondamentali.

Sotto altro profilo, risulta inoltre oggi più che mai indispensabile un adeguamento del sistema delle autonomie alla dimensione globale e sovranazionale, nell’ambito del processo di integrazione europea e di internazionalizzazione crescente⁵⁷. L’esperienza degli anni recenti insegna che una valorizzazione degli strumenti esistenti può contribuire in modo sostanziale, se non alla prevenzione di congiunture negative future (che hanno ormai assunto una portata sovranazionale che sfugge alle possibilità di governo del singolo ordinamento nazionale), quantomeno alla mitigazione dei loro effetti più gravi.

Ogni intervento dovrebbe tuttavia mantenere saldo, nella sua articolazione, il principio direttivo della leale collaborazione, dal quale non sembra ormai possibile prescindere, dovendosi escludere che le contingenze economiche, pur gravi, possano giustificare il ritorno, anche solo parziale, a forme di forte accentramento, e dunque a un sistema nel quale le autonomie si trovino in posizione subordinata rispetto allo Stato centrale. In questo senso, si è condivisibilmente osservato che la dimensione ottimale è quella in cui lo Stato diviene non già il “cane da guardia” dell’attività normativa e amministrativa degli enti decentrati, bensì “lo snodo tra la salvaguardia degli interessi nazionali sul piano europeo e globale e l’articolazione interna delle politiche pubbliche”⁵⁸. Solo in questo modo sembra possibile un’evoluzione del regionalismo che superi le gravi difficoltà evidenziate dalla crisi dell’ultima decade.

⁵⁷ Sul tema si veda A. PAPA, *Le Regioni italiane nella multilevel governance europea*, in A. Papa (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, Giappichelli, 2017.

⁵⁸ Si veda S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, cit.