



federalismi.it

RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

1 AGOSTO 2022

federalismi.it

Fascicolo n. 20/2022

Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla
riforma del 2001

a cura di:

Federica Fabrizzi, Annamaria Poggi, Giulio M. Salerno

con presentazione di Beniamino Caravita



ISSN 1826-3534

Numero 20, 2022

Tutti i contributi, ad eccezione dell'editoriale di apertura, sono stati sottoposti a *double blind peer review*.

Direttore responsabile: Prof. Annamaria Poggi

Vice Direttore responsabile: Prof. Federica Fabrizzi

Comitato di direzione: Prof. Andrea Biondi, Prof. Luisa Cassetti; Prof. Marcello Cecchetti; Prof. Carlo Curti Gialdino; Dott. Renzo Dickmann; Dott. Antonio Ferrara; Prof. Tommaso Edoardo Frosini; Prof. Diana Urania Galetta; Prof. Roberto Miccù; Prof. Andrea Morrone; Prof. Giulio M. Salerno; Prof. Maria Alessandra Sandulli; Prof. Sandro Staiano.

Redazione: dott. Federico Savastano (Redattore Capo); dott. Francesco Battaglia; Prof. Cristina Bertolino; Prof. Tanja Cerruti; dott. Caterina Domenicali; dott. Giovanni Piccirilli; Prof. Massimo Rubechi; Prof. Martina Sinisi; Prof. Alessandro Sterpa.

Segreteria di redazione: dott. Simone Barbareschi; dott. Lucio Adalberto Caruso; dott. Adriano Dirri; dott. Luisa Giurato; dott. Eleonora Iannario; dott. Ekaterina Krapivnitskaya; dott. Nicola Pettinari; dott. Giulia Renzi; dott. Francesco Severa; dott. Sergio Spatola.

E-mail: redazione@federalismi.it



La pubblicazione del fascicolo è stata possibile grazie a un finanziamento di ISSIRFA-CNR



Sommario

PRESENTAZIONE

- Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001, di *Beniamino Caravita* e *Giulio M. Salerno*

INTRODUZIONE

- Perché “ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001”, di *Giulio M. Salerno* viii

PARTE I – FUNZIONI LEGISLATIVE E DIMENSIONE DEGLI INTERESSI 1

RELAZIONE INTRODUTTIVA

- Rilievi sparsi sulle funzioni legislative statali e regionali nel nuovo titolo V, venti anni dopo, di *Marco Olivetti* 2

CONTRIBUTI

- Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione, di *Michele Belletti*..... 17
- Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V, di *Cristina Bertolino* 42
- Il “parallelismo flessibile” delle funzioni amministrative emergenziali sul crinale del principio di legalità, di *Paolo Colasante*..... 63
- Vent'anni di competenza residuale regionale in materia d'agricoltura: uno sguardo di sintesi, di *Clelia Losavio* 75
- Le politiche socio assistenziali tra Stato e Regioni a venti anni dalla riforma costituzionale, di *Giulia Maria Napolitano* 82
- Un bilancio dei poteri sostitutivi straordinari, con qualche modesta proposta, di *Simone Pajno* 102
- Uniformità e differenziazione nella legislazione elettorale delle regioni a statuto ordinario, di *Massimo Rubechi* 134

PARTE II – FUNZIONI AMMINISTRATIVE..... 147

RELAZIONE INTRODUTTIVA

- A vent'anni dalla revisione dell'art. 118: riflessioni a valle di un percorso, di *Annamaria Poggi*. 148

CONTRIBUTI

- Il territorio nelle politiche della sussidiarietà orizzontale: tra tentativi nazionali di “demarchia” e proposte europee per un approccio *place based*, di *Anna Silvia Bruno*..... 162
- Le amministrazioni alla prova dell'art.118 c.4 della Costituzione: prassi per un'amministrazione condivisa, di *Chiara Cavallaro*, *Luca Giachi* e *Francesca Proia* 180
- Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa, di *Fabio Giglioni*..... 204
- Il persistente disallineamento tra previsioni costituzionali e allocazione in via legislativa delle funzioni amministrative: quali prospettive di attuazione dell'art. 118 Cost.?, di *Cristina Napoli* 218
- I raccordi Stato-Regioni e le possibili modifiche del bicameralismo conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, di *Giorgio Sobrino*..... 232
- L’“ulteriore differenziazione” delle funzioni amministrative: oltre l'art. 118 della Costituzione, di *Alessandro Sterpa* 249
- Il percorso di (in)attuazione dell'art. 118, comma I Cost. Proposte per una ripartenza, di *Claudia Tubertini* 262

PARTE III – RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE	277
RELAZIONE INTRODUTTIVA	
- Il ritaglio territoriale ed il legislatore “inefficace”, di <i>Federica Fabrizzi</i>	278
CONTRIBUTI	
- La dimensione macroregionale funzionale: un’opportunità da prendere in considerazione, di <i>Tanja Cerruti</i>	296
- Città metropolitane e questione dell’ente intermedio in Italia: tassonomie di soluzioni possibili, di <i>Francesco Dini e Angela D’Orazio</i>	315
- La lunga questione dell’iperframmentazione comunale: costi e soluzioni, di <i>Sabrina Iommi</i>	340
- Il dimensionamento territoriale come problema giuridico: analisi e proposte tra artificialità e nuovo radicamento, di <i>Francesco Severa</i>	351
- Analisi territoriale e riordino multilivello, di <i>Gianmario Demuro</i>	368
PARTE IV – RISORSE FINANZIARIE	373
RELAZIONE INTRODUTTIVA	
- A vent’anni dalla riforma del Titolo V: finanza e tributi nella Repubblica delle autonomie, di <i>Guido Rivosecchi</i>	374
CONTRIBUTI	
- A vent’anni dalla riforma del Titolo V. L’autonomia finanziaria regionale e locale, tra Costituzione, legge n. 42 del 2009 e prassi, di <i>Monica Bergo</i>	395
- <i>Tra l’incudine e il martello</i> . Finanza degli enti locali, effettività delle prestazioni e legalità costituzionale nella recente giurisprudenza costituzionale, di <i>C. Bergonzini e G. Menegus</i>	416
- Il principio di corrispondenza tra funzioni amministrative e risorse finanziarie a vent’anni dalla riforma del Titolo V, di <i>Giovanni Boggero</i>	439
- L’autonomia di spesa delle Regioni fra Stato ed Unione europea dalla l. cost. 3/2001 alle condizionalità europee sulla ripresa e la resilienza, di <i>Elisa Cavasino</i>	455
- Ripensare il Titolo V a vent’anni dalla Riforma del 2001: Le risorse Finanziarie, di <i>Andrea Filippetti, Sandro Rondinella e Fabrizio Tuzi</i>	473
PARTE V – RAPPORTI CON L’UNIONE EUROPEA	497
CONTRIBUTI	
- L’intervento delle Regioni nei giudizi di fronte alla CGUE, di <i>Ilaria Anro’</i>	498
- La cooperazione territoriale europea (Interreg) come strumento per lo sviluppo del territorio: valore aggiunto e prospettive future, di <i>Raffaella Coletti</i>	520
- La partecipazione regionale alla formazione delle politiche dell’Unione europea: nodi critici e possibili soluzioni, di <i>Antonino Iacoviello</i>	533
- Modelli di regione funzionale policentrica europea, di <i>Maria Prezioso</i>	547
- Le Regioni e l’attuazione del diritto europeo nel sistema europeo multilivello, di <i>Gabriella Saputelli</i>	571
INDICE DEGLI AUTORI	586



Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza - Università di Roma

e Giulio M. Salerno

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Macerata

Trascorsi vent'anni dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie (ISSIRFA) "Massimo Severo Giannini" del CNR, la Rivista *federalismi.it* e l'Osservatorio sui processi di governo e sul federalismo hanno deciso di unire le loro forze per avviare un percorso congiunto di studio, di riflessione, di confronto e di proposta che, sotto la direzione degli autori dell'editoriale e della Collega Maria Prezioso (ordinario di Geografia economica e politica e di Economia e pianificazione del territorio presso l'Università di Roma "Tor Vergata") e con il coordinamento organizzativo di Gabriella Saputelli (Ricercatrice Issirfa) e di Federico Savastano (Ricercatore Sapienza e federalismi), è rivolto, in particolare ma non solo, alla preparazione di un Convegno nazionale che si terrà a Roma il 13 e 14 ottobre 2021, e che ci auguriamo possa vedere presenti le autorità politiche rappresentative di tutte le componenti della nostra Repubblica.

Si tratta di un percorso inedito, che sta già coinvolgendo decine di studiosi all'interno di cinque gruppi di lavoro, e che si caratterizza per un approccio interdisciplinare, in cui cioè sono presenti esperti non soltanto del diritto, ma anche di altre scienze umane e sociali il cui contributo riteniamo essenziale per affrontare con piena consapevolezza le tante sfide del decentramento istituzionale e della riorganizzazione territoriale in Italia, specie dopo la eclatante vicenda della crisi pandemica e delle lezioni che da essa dobbiamo inevitabilmente trarre.

I cinque gruppi di lavoro, ciascuno con due coordinatori, stanno affrontando, ovviamente con le necessarie interrelazioni, le principali tematiche che sono sullo sfondo delle novità introdotte dal Titolo V e del non facile processo di attuazione e che possono essere così riassunte: 1) le questioni inerenti alla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni in connessione alle sfere di interessi coinvolti (con il coordinamento di Marco Olivetti, ordinario di diritto costituzionale presso la LUMSA di Roma, e Gianluca Passarelli, ordinario di Scienza politica nella Sapienza – Università di Roma); 2) le problematiche connesse all'attribuzione e alla distribuzione delle funzioni amministrative nel rapporto tra i livelli ordinamentali (con il coordinamento di Anna Maria Poggi, ordinaria di istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Torino, e Renato Botti, direttore generale del Gaslini di Genova); 3) le riflessioni sul dimensionamento territoriale "ottimale" delle istituzioni decentrate e sulle prospettive di una

riorganizzazione (con il coordinamento di Federica Fabrizzi, associata di istituzioni di diritto pubblico nell'Università Telematica Uninettuno e redattore capo di federalismi, e Tiziana Pompei, Vicedirettore generale di Unioncamere); 4) le sempre spinose questioni dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel sistema di finanza pubblica e dei relativi vincoli esterni (con il coordinamento di Guido Rivosecchi, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Padova, e Andrea Filippetti, Direttore di ricerca presso l'ISSIRFA); 5) la specifica definizione del ruolo che le autonomie territoriali possono svolgere nei rapporti sempre più intrecciati con l'Unione europea (con il coordinamento di Andrea Morrone, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Bologna, Massimo Condinanzi, ordinario di diritto europeo nell'Università Statale di Milano, Angela D'Orazio, ricercatrice di Geografia economico-politica nell'Università Tor Vergata di Roma).

Da questi “lavori in corso” scaturiranno, innanzitutto, le relazioni che saranno presentate e discusse nel Convegno nazionale del 13 e 14 ottobre, che terminerà con una tavola rotonda conclusiva di alto profilo scientifico. A ciò seguirà una pubblicazione che raccoglierà i primi risultati complessivi di questo percorso articolato di analisi e riflessione che intendiamo poi far proseguire anche per affiancare, con la necessaria continuità, i molteplici processi di attuazione – ed eventualmente di riforma – del Titolo V.

L'obiettivo che ci si propone è quello di fornire, proprio attraverso i cinque predetti punti di osservazione, alcuni utili elementi di riflessione sul Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001, e dunque nel suo effettivo e concreto svolgimento, delineandone virtualità e criticità, considerandone i molteplici aspetti che ancora attendono attuazione, e verificando la fattibilità delle proposte di riforme che anche nei tempi più recenti sono in vario modo formulate.

Tante sono le sfaccettature per così dire “critiche” della nostra forma di Stato a forte decentramento istituzionale che, proprio per l'estrema delicatezza istituzionale, politica, economica e sociale dei profili coinvolti, richiedono estrema attenzione e studio scrupoloso: dall'individuazione dell'ottimale articolazione dimensionale delle istituzioni territoriali, alla configurazione di sfere di potestà legislative e di ambiti di funzioni amministrative che siano effettivamente ed efficientemente corrispondenti agli interessi delle rispettive collettività; dalla messa a punto delle specialità in modo coerente con le finalità che le giustificano, all'effettiva possibilità di attivare il regionalismo differenziato; dall'incerta collocazione delle Province, quale livello intermedio tra Regioni e Comuni, alle difficoltà di sviluppo delle Città metropolitane, per non parlare della configurazione ancora discussa dell'ordinamento di Roma Capitale e della riorganizzazione, sempre di difficile realizzazione, del sistema delle autonomie locali anche in relazione alle prospettive di associazione o di accorpamento.

Evidentemente, si tratta di questioni che non possono essere affrontate a colpi di slogan o sotto l'effetto di emozioni temporanee, come, per esempio, quelle di chi, dopo la pandemia, vorrebbe cancellare

sostanzialmente le Regioni, sottraendo loro la competenza sulla sanità, o di chi addirittura vagheggia la loro soppressione, così sovvertendo o annichilendo in modo del tutto irrazionale e ingiustificato uno dei principali elementi fondanti della nostra Costituzione, come fu riconosciuto sin dall'inizio dalla dottrina, là dove si prescrive che “la Repubblica, una e invisibile, riconosce e promuove le autonomie locali”. Le molteplici difficoltà che pur si incontrano nel funzionamento del nostro sistema di poteri decentrati non possono oscurare il modello fortemente pluralistico delle istituzioni territoriali; d'altra parte, le “esigenze dell'autonomia e del decentramento” non sono soltanto il risultato originale del fecondo dibattito costituente del 1946-1947, ma anche l'esito di una storia secolare, che si è innervata nel popolo italiano e che deve trovare coerente corrispondenza nell'assetto costituzionale delle nostre istituzioni democratiche. Il Titolo V, così come ridefinito nel 2001, ha sicuramente introdotto novità di non poco conto, a partire dall'esplicitazione costituzionale dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, ma nello stesso tempo ha incontrato nel processo di attuazione ostacoli, omissioni e problemi di non poco conto, la cui risoluzione richiede analisi oggettive e approfondite, condotte senza infingimenti e paraocchi, basate su dati e verifiche scientificamente validate.

Proprio per tutti questi motivi, allora, *federalismi.it* e ISSiRFA-CNR hanno preferito convergere su una strada non tradizionale, dando luogo ad un percorso di analisi i cui primi punti di arrivo saranno presentati nel Convegno nazionale del 13 e 14 ottobre, che sarà intitolato, per l'appunto, “*Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*”. Una ricorrenza, dunque, che intendiamo celebrare non formalmente, ma dando un contributo originale e fattivo al dibattito scientifico e alla discussione pubblica.

Perché “ripensare il Titolo V a vent’anni riforma del 2001”

di Giulio M. Salerno

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Macerata

La ragione fondamentale di una complessiva iniziativa di studio, riflessione e confronto sulla necessità di “ripensare il Titolo V a vent’anni dalla riforma del 2001” riposa su un’essenziale necessità di ordine giuridico-istituzionale: è indispensabile comprendere quale sia, nella realtà effettiva del diritto costituzionale vivente, la nostra forma di Stato decentrato a seguito delle innovazioni risultanti dalla riforma costituzionale del 2001. In estrema sintesi, è questa la domanda cui si intende rispondere: sino a che punto le innovazioni introdotte con la legge costituzionale n. 3/2001 si sono innervate nell’intricato tessuto della regolazione, nel progressivo determinarsi delle concettualizzazioni fornite dalla Corte costituzionale per dipanare il copioso contenzioso che ha alimentato dubbi e incertezze, nel concreto operare degli attori della vita politica e dei processi sociali, e, in definitiva, nel comune sentire circa la rilevanza e il ruolo delle autonomie territoriali?

Si tratta, insomma, di cogliere quel diritto costituzionale vivente, che, richiamando il pensiero di Livio Paladin, non è solo costituito dalle disposizioni costituzionali scritte, ma è forgiato dall’interpretazione elaborata dalla giurisprudenza costituzionale e concretizzato nell’attuazione del dettato costituzionale e nell’evoluzione della prassi politica, istituzionale e sociale.

Nel nostro caso, ricorrere alla nozione di diritto vivente, è cruciale. La legge costituzionale n. 3 del 2001, infatti, è stata l’unico “grande” intervento di revisione costituzionale che è stato approvato nel corso dell’esperienza repubblicana, applicandosi cioè una modellistica mai sperimentata in precedenza e che poi non ha avuto fortuna. I successivi due tentativi, ancor più complessivi in quanto concernenti l’intera seconda Parte della Costituzione e dunque ivi compresa la rivisitazione dello stesso Titolo V, sono entrambi falliti quasi a dieci anni di distanza l’uno dall’altro, nel 2006 e nel 2017, perché bocciati nei referendum popolari.

In particolare, un aspetto va poi considerato, quasi come una peculiarità che ha caratterizzato in senso complessivo la riforma del 2001. Se è vero che l’azione riformatrice impostata nel 2001 è stata caratterizzata da un progetto innovativo ad ampio raggio e senz’altro di forte impatto sul previgente quadro costituzionale del sistema delle autonomie territoriali – sul quale, per di più, già si era appena

inciso con la legge costituzionale n. 1/1999 sul decisivo aspetto dell'elezione diretta dei Presidenti delle giunte regionali -, è indubbio che la stessa riforma abbia trovato ostacoli, ritardi, omissioni, difficoltà sin dai primi momenti della sua implementazione. A sfavore hanno giuocato una pluralità di fattori, tra quali possono ricordarsi, soprattutto, gli inevitabili difetti d'origine a partire dalla mancanza di una qualche normativa di carattere transitorio o comunque di specifici meccanismi applicativi, così come, sul piano politico, il ribaltamento della maggioranza parlamentare e quindi dell'assetto governativo che ne aveva determinato l'approvazione. Per non parlare della diffusa inadeguatezza degli apparati che, a vario livello, avrebbero dovuto operare fattivamente in pari misura sull'intero territorio nazionale; e, non da ultimo, va segnalato l'irrisolto deficit informativo e conoscitivo, sia a monte che a valle della riforma.

Sicché notevoli difficoltà si sono presentate nell'individuazione di quell'approccio condiviso - a livello sia nazionale che territoriale - che sarebbe stato indispensabile per affrontare ragionevolmente gli spunti problematici derivanti dalle tante questioni innovative poste dalla riforma. Quasi subito sono riemerse, forse ancor più plasticamente che in passato, le tradizionali faglie tra i molteplici e distinti - se non contrapposti - piani di lettura del nostro decentramento istituzionale, dall'autonomismo di impronta federalistica alle spinte secessionistiche, dal modello cooperativo a quello competitivo, dal municipalismo al neo-centralismo regionale. E a queste divisioni si sono aggiunte nuove ed ulteriori fratture, più o meno latenti, anche nel campo scientifico e dottrinale, fratture che hanno inevitabilmente condizionato l'individuazione, la proposta e l'apprestamento di soluzioni applicative complessivamente improntate ad impostare l'attuazione della riforma in modo coerente con i canoni fondamentale della efficienza pubblica. Tanto più che proprio a partire dal 2001 l'Italia è stata coinvolta, per certi aspetti ancor più gravemente rispetto agli altri Stati dell'Unione europea e del mondo libero ed occidentale, in una serie di crisi internazionali che hanno determinato pesanti ricadute sui versanti delle attività economiche, del sistema finanziario e dei rapporti sociali, così mutandosi radicalmente il quadro di contesto - interno ed estero - in cui la stessa riforma del Titolo V era stata elaborata.

In breve, si è parlato di una riforma a metà del guado, di una riforma incompleta, se non di una riforma da riformare.

Tutto ciò premesso, non vi è dubbio che la riforma del 2001 abbia segnato un punto di svolta nella storia del nostro ordinamento, determinando esiti che devono essere analizzati nella loro rilevanza e complessità rispetto al tessuto sociale ed economico, agli attori istituzionali, alla qualità della stessa democrazia rappresentativa. Esiti ed effetti da analizzare a tutto tondo, in tutti i loro aspetti, anche non strettamente giuridici, e soprattutto *sine ira ac studio*. Con un atteggiamento propriamente scientifico, e abbandonando qualunque impostazione pregiudiziale.

Si tratta di una premessa indispensabile per qualunque ragionamento si intenda avviare, e per qualunque strada si suggerisca di intraprendere, dal completamento dell'attuazione della stessa riforma del 2001 nei numerosi aspetti ancora rimasti inevasi, sino all'introduzione di ulteriori elementi innovativi nell'articolato combinarsi dei nostri "sistemi delle autonomie".

In ogni caso, alcuni punti fermi, a nostro avviso, possono essere comunque individuati, e da questi punti fermi non si dovrebbe prescindere.

Partiamo innanzitutto dalla necessità di tenere fermo quel senso di innovazione ordinamentale cui si orientava il progetto riformatore del 2001, un progetto innovativo forte, come abbiamo già detto, e che non nasceva per caso, ma si inseriva nella scia di un processo di rinnovamento che si era già manifestato nelle precedenti revisioni costituzionali puntuali che avevano interessato le autonomie territoriali (essenzialmente sul versante della relativa forma di governo), e nel susseguirsi delle riforme legislative che negli anni Novanta tendevano ad innescare meccanismi di responsabilizzazione e di dinamicità dell'assetto politico-rappresentativo, proprio a partire dalle amministrazioni territoriali e dai rapporti tra queste ultime e il potere centrale. Determinando, però, una condizione di incertezza circa la compatibilità rispetto al quadro costituzionale allora vigente: si parlò, come noto, di "riforme a Costituzione invariata". Forse, l'intenzione era quella di muoversi sullo sdruciolevole piano della costituzione materiale, quasi volendo suscitare il consenso diffuso verso un processo riformatore che si sarebbe poi – e finalmente – dovuto sanzionare con la modifica del dettato costituzionale.

Non si sbaglia, allora, se nella fertile – e nello stesso tempo incerta e per alcuni versi caotica – stagione dell'autonomia statutaria dei Comuni e delle Province, determinatasi non a caso subito dopo il crollo del muro di Berlino, si può ravvisare il primo punto di emersione di questa tendenza per così dire "*bottom-up*", che, in Italia, ha individuato nelle autonomie territoriali un vero e proprio laboratorio di riforma dell'intero assetto delle pubbliche istituzioni, laboratorio che avrebbe dovuto poi condurre a convergere sulle riforme – come detto, ripetutamente fallite – relative ai gangli centrali del sistema di potere pubblico. Più precisamente, allora, quale è stata la ragione prima della riforma del 2001? Essenzialmente, il consolidamento e il completamento di quanto già avviato, mediante una ridefinizione costituzionale della forma di Stato decentrato che consentisse di sanzionare lo spostamento di quel pendolo che, come era stato acutamente osservato da Carlo Esposito, il legislatore costituzionale e ordinario possono manovrare lungo l'asse che è definito dall'art. 5 Cost. tra il principio irriducibile dell'unitarietà dello Stato e il principio, altrettanto fondamentale, di garanzia e promozione delle autonomie territoriali.

Procedendo dunque in questa direzione di senso, da un lato si è accresciuta la molteplicità dei sistemi delle autonomie già prefigurati dai costituenti, dall'altro lato si è accentuato il peso delle autonomie territoriali nel rapporto con il potere centrale, e nello stesso tempo si sono introdotti rilevanti elementi di

dinamicità nei rapporti tra i molteplici livelli di governo nazionali, così come tra questi ultimi e l'Unione europea.

Dal punto di vista sistemico, per quanto riguarda il livello regionale, si è confermata la scelta dei costituenti, quella cioè di distinguere tra le autonomie speciali e quelle ordinarie, scelta che, seppure in parte obbligata, non è mai apparsa del tutto indolore per la comunità nazionale; a questa specialità originaria, si è poi aggiunta la possibilità di un ulteriore differenziazione tra le autonomie ordinarie. Possibilità che, come noto, ha sinora fornito più spunti di disaccordo che motivi di consenso. Anche perché proprio le non poche difficoltà “operative” della riforma del 2001 hanno giuocato in senso opposto all’espansione del dinamismo ordinamentale. Ma non può escludersi che all’atteggiamento polemico, talora infruttuosamente collegato ad entrambe le logiche contrapposte, possa subentrare un più ragionato confronto sul merito in cui non si contrappongano le legittime istanze di più forte autonomia da un lato, e le altrettanto legittime esigenze di coesione nazionale dall’altro, ma, al contrario, si possano far convergere entrambi questi bisogni nella medesima prospettiva evolutiva.

Anche per quanto riguarda, poi, i livelli subregionali, la riforma del 2001 ha seguito una modalità addizionale, aggiungendo ai già presenti sistemi autonomistici dei Comuni e delle Province, anche le Città metropolitane e Roma Capitale. Inserzioni che tuttavia sono risultate di non immediata realizzazione, tanto più che è stata a lungo discussa l’ampiezza della discrezionalità affidata al legislatore ordinario, così come è apparsa piuttosto debole la stessa efficacia delle soluzioni apprestate nel 2001 anche per la sommarietà di talune disposizioni, in specie circa Roma Capitale.

Medesima direzione innovativa, prevalentemente improntata all’addizionalità delle sfere di autonomia e di competenza, va riconosciuta alle più parte delle modifiche incidenti sul profilo funzionale degli enti territoriali. Andando per sommi capi, possono ricordarsi il ribaltamento del catalogo delle competenze legislative tra Stato e Regioni con la conseguente indicazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato e l’assegnazione della competenza residuale alle Regioni; la lunga elencazione delle competenze concorrenti delle Regioni e l’intricata correlazione con quelle assegnate allo Stato; l’abbandono del principio del parallelismo tra competenze legislative e funzioni amministrative, accompagnato da una sin troppo articolata – e per certi versi oscura – disciplina sull’attribuzione e sulla distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo; la coeva introduzione di principi chiaramente improntati alla flessibilità delle relazioni ordinamentali come la sussidiarietà – sia verticale che orizzontale – e la differenziazione; la soppressione del Commissario di Governo e dei relativi controlli, soppressione non solo, come noto, di valore iconico; l’ulteriore cancellazione dei controlli regionali sugli atti degli enti locali, proseguendo quindi sulla strada della rimozione dei controlli improntati alla subordinazione gerarchica da sostituire con i controlli collaborativi e di “efficienza” cui, tuttavia, non si è poi riusciti a dare effettiva

incisività; e, infine, la costituzionalizzazione delle competenze spettanti alle autonomie nei rapporti con l'Unione europea, che è stata finalmente inserita nel quadro costituzionale, per di più sancendo espressamente la cogenza non soltanto degli obblighi comunque assunti in sede internazionale (anche per dare garanzia di stabilità “costituzionale” agli impegni assunti nel 1946 con l'accordo De Gasperi-Gruber), ma anche dei vincoli europei – impropriamente ancora definiti “comunitari” - rispetto all'intero sistema delle fonti legislative nazionali.

Il ruolo degli enti territoriali, e in particolare il ruolo delle Regioni, ne è risultato profondamente modificato. Richiamando le parole utilizzate da Temistocle Martines a proposito di alcuni precedenti tentativi di riforma, si è voluto superare una concezione “vetero-garantista” fondata sulle motivazioni che spinsero i costituenti a convergere sull'adozione del modello regionale anche perché potenzialmente dotato di una “potenziale capacità frenante” rispetto a chi avesse assunto le leve del potere centrale. E si è passati, dunque, ad un modello cooperativo, un modello cioè rivolto a promuovere - con modalità auspicabilmente non conflittuali – il concorso dinamico delle autonomie territoriali al complessivo indirizzo del Paese. Talora, si è anche giunti all'inserimento di soluzioni corrispondenti ad impostazioni più radicalmente competitive tra le stesse autonomie o addirittura concorrenziali con lo Stato. Ad esempio là dove si è cancellata la previsione che garantiva l'esistenza di appositi interventi a favore del mezzogiorno, quasi che la questione meridionale si fosse definitivamente risolta, e la si è sostituita con una formula che rimette l'azione perequatrice dello Stato alla volontà del tutto discrezionale del legislatore. O là dove si è soppresso ogni espresso riferimento all'interesse nazionale, il quale, come noto, è poi riemerso sotto altre vesti.

In ogni caso, si è puntato a far assumere agli enti territoriali un ruolo assai rafforzato nel processo di determinazione dell'“ordinamento sovrano della Repubblica”. E a suggello dell'impostazione – quasi ideologica - che ha mosso l'intera riforma, può richiamarsi la nuova formulazione dell'art. 114 Cost., ove si definisce la Repubblica come “costituita” a partire dall'ente territoriale più vicino ai cittadini, il Comune, per terminare infine con lo Stato. Un ribaltamento cui forse, almeno all'inizio, si è fatto sin troppo affidamento.

Pertanto, non deve nascondersi che gran parte delle novità indicate nella riforma costituzionale erano rimesse, e in parte sono ancora rimesse al “momento” dell'attuazione, momento in cui sono emerse e continuano ad emergere inevitabilmente le resistenze al cambiamento, che sono rafforzate dalle stesse concrete difficoltà di attuazione delle “promesse” contenute nella riforma: una sorta di circolo vizioso da cui non è facile uscire.

Insomma, non è bastato modificare il testo scritto della Costituzione per vedere automaticamente produrre le novità desiderate. Anche perché non poche delle novità abbisognavano di un ulteriore

completamento mediante opportuni interventi proprio su quello che può essere definito come il “quadro nazionale” delle istituzioni territoriali, un “quadro nazionale” senza il quale queste ultime risultano talora in evidente difficoltà nell’esercizio delle loro stesse competenze. Pensiamo soltanto al sistema delle Conferenze o alla questione della rappresentanza o comunque della presenza delle autonomie all’interno degli organi parlamentari. Il sistema delle Conferenze, che era stato appena normato con legge, è rimasto fuori dalla Costituzione. La proposta – ripetutamente formulata - di trovare un preventivo accordo politico tra Stato e Regioni mediante la diretta compartecipazione al procedimento legislativo statale, non ha avuto successo: troppi gli ostacoli posti dalle forze politiche nazionali, ostacoli incrementati – e non certo ridotti – dal protagonismo dimostrato da alcuni dei Presidenti delle Regioni, qualificati nei mezzi di comunicazione anche come “Governatori”, e comunque legittimati – a differenza del Governo nazionale - dall’elezione popolare e diretta.

In altri termini, con la riforma del 2001 si è voluti partire essenzialmente dalla riscrittura costituzionale dei sistemi delle autonomie, assumendosi però il rischio – consapevolmente o meno - di lasciare queste ultime, per così dire, isolate nel processo di rinnovamento istituzionale, se non addirittura “abbandonate” nella ricerca – per certi aspetti, quasi spontaneistica - della loro nuova collocazione non solo nel complessivo assetto politico-istituzionale, ma anche confronti delle collettività rappresentate. Si sono dovute escogitare, in via di prassi, forme inedite di collegamento tra le autonomie e tra queste ultime e le istituzioni centrali, soprattutto per ovviare a quelle lacune sistemiche che, come nel caso dell’epidemia sanitaria, hanno mostrato la loro pericolosità per la tenuta delle istituzioni tutte e per la garanzia del principio di eguaglianza e dei diritti fondamentali.

Come detto, la fase attuativa della riforma è risultata lenta e per molti aspetti problematica. Ma non pochi problemi sono sorti, per di più, proprio dalle stesse scelte che sono state compiute in questa fase attuativa, come, ad esempio, con la legge Delrio – cui è conseguita un’ulteriore e lunga stagione di difficile implementazione -, ovvero, al contrario, dall’indecisione mostrata dal legislatore. Basti pensare che il vigente testo unico degli enti locali risale a prima della riforma del 2001 e che i tanti tentativi di ridefinizione e aggiornamento non sono sinora giunti a conclusione.

Ancora, l’inserimento di nuovi principi per molti aspetti radicalmente distinti dal quadro costituzionale previgente è risultato affidato in sostanza, da un lato, alla prassi dei rapporti politico-istituzionali, e dall’altro lato, alla concretizzazione che è stata progressivamente offerta dalla Corte costituzionale. La Corte è stata chiamata ripetutamente a pronunciarsi nel corposo contenzioso che si è sviluppato tra lo Stato e le Regioni, e che non cessa di manifestarsi, seppure con numeri decrescenti, a testimonianza della persistenza di talune problematiche per così dire “consustanziali” alla riforma del 2001. Ancora nel 2021, ad esempio, le decisioni adottate dalla Corte nel giudizio in via principale – quello direttamente innescato

nel contenzioso tra Stato e Regioni – sono state più del 40% del totale, mentre nel 2012 si era superato il 47%. In ogni caso, va anche considerato che l'attivazione del contenzioso Stato-Regioni è anche condizionato dal rapporto di maggiore o minore convergenza tra l'indirizzo politico che si afferma a livello statale e le maggioranze presenti nelle Regioni. Rapporto che, come noto, ha da subito e inevitabilmente influenzato anche la stessa attuazione del Titolo V.

Per quanto riguarda la prassi, in particolare, vi sono stati comportamenti a dir poco omissivi ovvero del tutto contraddittori rispetto alla riforma: basti pensare, ad esempio, al mancato adeguamento dei regolamenti parlamentari rispetto ad alcuni aspetti essenziali della riforma – come la nuova ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni – oppure alla progressiva ricostituzione di alcuni rilevanti ministeri su materie di competenza propriamente regionale, in spregio, quindi, al principio di differenziazione prescritto dalla Costituzione.

Circa il contenzioso costituzionale, poi, deve riconoscersi che la Corte ha saputo affrontarlo con sano realismo, dimostrando di muoversi con apprezzabile accortezza tra la tensione verso il cambiamento prescritto dalla riforma, le difficoltà e le lentezze della fase attuativa, e le esigenze di continuità e di buon funzionamento a fini di tutela degli interessi pubblici. Esigenze che potremmo definire di “efficienza pubblica” costituzionalmente orientata, in modo tale, cioè, da assicurare soprattutto l'attuazione del nuovo dettato costituzionale secondo quanto possibile e ragionevole in concreto. La rilettura dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, oppure la ricomposizione, se non la sostanziale riscrittura, dei cataloghi competenziali delle fonti legislative, ne costituiscono alcuni degli esempi più eclatanti. Tuttavia, è evidente che l'atteggiamento di prudenza si è coniugato più facilmente con esiti conservativi e nel segno del continuismo, sollevando così obiezioni e critiche di cui non si può non tener conto.

La riforma del 2001 è riuscita davvero a rimodellare l'assetto della nostra forma di Stato decentrato nel senso prefigurato, e in quale misura le innovazioni così prodottesi hanno risposto, rispondono e potranno rispondere nel medio e lungo termine alle esigenze proprie della collettività? Quali interrelazioni si sono determinate tra le competenze assegnate ai molteplici e compresenti sistemi delle autonomie territoriali, così come ridefiniti nel 2001, e i tanti e diversificati interessi – pubblici e privati, individuali e collettivi – che, presenti attualmente tra i consociati, sono probabilmente destinati a modificarsi in conseguenza dei tanti fattori di trasformazione della collettività e delle condizioni di vita? Quali conseguenze si sono determinate, in particolare, nella tutela dei diritti di libertà e nelle garanzie dei diritti sociali, come il diritto alla salute e il diritto all'istruzione? Quali effetti si sono prodotti nel reperimento e nell'impiego delle risorse pubbliche? Con quali vantaggi e con quali svantaggi nel sistema di redistribuzione dei benefici della vita associata? Ancora, quale rapporto si è venuto determinando rispetto alle regole – per lo più costitutive del cosiddetto *soft-law* – che guidano il funzionamento dei mercati e, in specie, dei flussi

finanziari che condizionano, in modo sempre più pervasivo, il modo globalizzato? Quale rapporto si è venuto determinando con le istanze del mondo della produzione e del lavoro, e, conseguentemente, con le esigenze di giustizia sostanziale che sono imprescindibili per il mantenimento della coesione sociale? In quale modo, da ultimo ma non per ultimo, i sistemi delle autonomie si sono intrecciati con l'evoluzione – e talora l'involuzione – del processo di integrazione europea, che si viene sempre più configurando come produttivo di una sorta di diritto costituzionale “parallelo”? Queste, in estrema sintesi, sono le domande cui occorre rispondere.

Ma per cogliere davvero l'importanza di una riflessione sul Titolo V e sul suo effettivo stato di attuazione, anche al fine di trarre giudizi più o meno positivi e conseguentemente per formulare proposte di miglioramento o di cambiamento, si può formulare un suggerimento. È senz'altro opportuno considerare e osservare il Titolo V dopo la riforma del 2001 tenendo conto dei tre seguenti principi che, a nostro avviso, costituiscono i canoni generalissimi posti a fondamento della ripartizione costituzionale dei poteri pubblici in ragione del decentramento territoriale.

Innanzitutto, deve riconoscersi che il pluralismo istituzionale mediante il decentramento caratterizza ogni democrazia che intende essere realmente tale, e dunque va favorito piuttosto che limitato. Come ha insegnato Hans Kelsen, “la democrazia può essere tanto accentrata quanto decentrata”, ma “il decentramento consente un maggiore accostamento all'idea di democrazia che non l'accentramento”, proprio perché il decentramento risponde maggiormente al “principio di autodeterminazione” che è a fondamento della democrazia stessa.

In secondo luogo, sin dalla testimonianza offerta da Tocqueville, l'esperienza insegna che, qualora adottata con forme e modalità razionalmente coerenti con le condizioni oggettive, la deconcentrazione dei poteri pubblici tra più livelli e centri di governo distinti per le rispettive competenze, consente il più soddisfacente perseguimento degli interessi della collettività. Sicché ciò che occorre ricercare è il livello di governo ottimale per i cittadini e non certo quello più conveniente per i titolari degli apparati pubblici o dei grandi interessi privati, mentre è senz'altro necessario individuare i più efficaci meccanismi di interrelazione tra i molteplici livelli istituzionali, evitando possibilità di sovrapposizioni e conflitti, e più corretti rapporti di rappresentanza rispetto agli interessi che, in vario modo, condizionano e premono sugli apparati pubblici.

Infine, in nome dei fundamentalissimi principi di libertà, di democrazia e di giustizia sociale, che animano il nostro ordinamento costituzionale, è evidente che sia il decentramento istituzionale che la deconcentrazione non possono che essere orientati ad ampliare le garanzie offerte alle sfere dei libertà e dei diritti che la Costituzione riconosce ai cittadini e alle formazioni sociali. E ciò perché l'autonomia individuale e le autonomie sociali sono maggiormente protette ed assicurate tanto più il potere pubblico

è condiviso tra le autorità centrale e quelle decentrate, in modo che le istanze dei cittadini e dei territori siano effettivamente considerate e valorizzate, e nel contempo evitando quelle pericolose derive verso l'arbitrio e la sopraffazione che sono alimentati dall'eccessiva concentrazione dei poteri.

In definitiva, come aveva rilevato Manlio Mazziotti di Celso, costituzionalista che in Italia, prima e più di tutti, ha osservato con acutezza il rapporto consustanziale tra la tutela del fondamentale principio liberale e l'istituzionalizzazione dei *checks and balances* mediante la ripartizione delle competenze tra Stato centrale e governi locali, la ragione prima degli Stati federali e regionali è proprio l'accentuazione del principio policratico e di quello democratico, in contrapposizione al principio monocratico e a quello autoritario, così riducendosi i rischi e i pericoli che possono conseguire dalla concentrazione del potere in ristretti circoli o in circoscritti ambiti istituzionali.

Bastano pochi esempi, allora, per comprendere quanto l'oggetto dell'indagine che qui si propone sia particolarmente attuale.

In Italia, la riforma del 2001 non ha certo posto la parola fine ai cantieri del regionalismo e delle autonomie locali. Sono cantieri ancora aperti e che richiedono sempre la dovuta attenzione. Del resto, se un merito si può senz'altro ascrivere alla riforma del 2001, è quello di aver portato al livello costituzionale la questione del decentramento istituzionale, soprattutto coniugandola con il principio di sussidiarietà, non soltanto in senso verticale ma anche orizzontale. Queste tematiche sono divenute finalmente questioni da affrontare – e auspicabilmente da razionalizzare – a livello costituzionale. Con la riforma del 2001 l'Italia si è così affiancata alle dinamiche costituzionali che, soprattutto a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, stavano già coinvolgendo buona parte dei Paesi democratici. Si pensi, ad esempio, alla Francia, in cui nel medesimo periodo si sono susseguiti consistenti interventi costituzionali e legislativi sul tema delle autonomie territoriali e del decentramento, tra i quali spicca, di recente, la legge approvata nel febbraio 2022 e denominata “3DS” in ragione delle iniziali dei quattro seguenti obiettivi: differenziazione, decentramento, deconcentrazione e semplificazione.

In altri termini, con la riforma del 2001 la questione del federalismo – intendendo questo termine nella più ampia accezione accolta nel lessico anglosassone - ha assunto anche in Italia un rilievo espressamente costituzionale. Si è superata quella “pagina bianca” di cui parlava Livio Paladin a proposito delle originarie disposizioni costituzionali sul rapporto tra Stato e Regioni, in modo da poter orientare il contingente decisionismo legislativo e amministrativo. Ed ancora, si è avviato il ripensamento di alcune tradizionali categorie della teoria generale del diritto pubblico e costituzionale affacciandosi, per così dire, alla contemporaneità del diritto costituzionale. Basti pensare al dibattito che, dopo la riforma del 2001, si è innescato intorno ad alcuni concetti ed istituti, come l'interesse nazionale, la sovranità, la sussidiarietà, o la stessa rappresentanza democratica.

Così è anche merito della riforma del 2001 se anche l'Italia, al pari di gran parte degli Stati del mondo intero, dall'Asia all'Oceania, dalle Americhe all'Africa, si è dovuta confrontare e deve continuare a confrontarsi con il problema relativo alla definizione e all'implementazione di un assetto istituzionale decentrato che non sia più esclusivamente o principalmente collegato a rivendicazioni autonomistiche di tradizione storica o di carattere linguistico o addirittura etnico, o ancora alla richiesta di introdurre strumenti di “contropotere” rispetto agli organi statuali dotati dei poteri di indirizzo politico generale della collettività. Ben diversamente, a partire dalla riforma del 2001, e tanto più a distanza di vent'anni da questa riforma, si è tenuti a confrontarsi con un vero e proprio approccio di *State building*, o, meglio, *re-building*, un approccio che richiede, pertanto, non solo piena consapevolezza sulla configurazione dell'assetto politico-istituzionale che si intende definire nei termini costituzionali, ma anche sulle analisi di ordine economico, geografico, produttivo e sociale, che sono indispensabili per condurre all'individuazione delle soluzioni che siano rispondenti alle istanze e alle esigenze della nostra convivenza associata, soprattutto quando si tratta di affrontare le più gravi sfide problematiche della contemporaneità, quali, ad esempio, la tutela dei diritti e delle libertà, la garanzia dei diritti sociali, la protezione dell'ambiente e dell'ecosistema, l'approvvigionamento delle risorse energetiche, l'innovazione dei processi produttivi, la regolazione delle migrazioni nel contesto globale, l'impatto delle tecnologie, o, ancora, le profonde trasformazioni del lavoro e delle professioni.

Al di là degli errori o delle sviste commesse nel 2001, è evidente quanto era mutato nel 2001 il quadro di riferimento rispetto all'Italia del 1946/1947: il legislatore costituzionale ha dovuto tener conto di un Paese molto diverso, e ormai collocato nelle posizioni di vertice nei rapporti internazionali e nella competizione globale. E se pure si possa valutare il risultato di alcune soluzioni approntate nella riforma del 2001, come quelle relative alla ridefinizione della ripartizione delle competenze legislative, come non pienamente soddisfacente, sono parimenti evidenti le difficoltà che si sono dovute affrontare nel gestire il cambio di passo rispetto alla precedente Costituzione delle autonomie, che pure appariva al suo esordio come assai innovativa, se non per alcuni aspetti quasi “sovversiva” a confronto del precedente assetto delle autonomie durante la vigenza dello statuto e poi sotto il regime fascista.

Adesso, a vent'anni dalla riforma del 2001, occorre di nuovo fare il punto sui risultati determinatisi, e verificare quali soluzioni debbano essere adottate nella nostra forma di Stato decentrato per consentire all'Italia di rispondere alle sfide e alle transizioni che stiamo affrontando e che nel medio e lungo termine si rifletteranno sulle prossime generazioni.

Un ultimo cenno, senz'altro dovuto, va fatto alla questione dell'emergenza sanitaria, che ha messo duramente alla prova anche i sistemi delle autonomie territoriali e i relativi rapporti con il potere statale, determinando, tra l'altro, gravi problemi di ordine finanziario e preoccupanti conseguenze dal punto di

vista sociale ed economico. Conseguenze che in larga parte hanno coinvolto e coinvolgono ambiti nei quali rilevanti competenze spettano alle Regioni e agli enti locali spettano, le prime istituzioni che si trovano, per così dire, in trincea innanzi al COVID.

Come è stato sottolineato da Marta Cartabia, allorquando ricopriva la carica di Presidente della Corte costituzionale, la *“Costituzione non contempla un diritto speciale per lo stato di emergenza”*, e che *“in un tale frangente, se c’è un principio costituzionale che merita particolare enfasi e particolare attenzione è proprio quello della «leale collaborazione» - il risvolto istituzionale della solidarietà - su cui anche la giurisprudenza della Corte costituzionale non si stanca di ritornare, affinché l’azione e le energie di tutta la comunità nazionale convergano verso un unico, condiviso obiettivo”*. Su questo approccio si può senz’altro concordare, anche perché, come recentemente è stato scritto da Antonio D’Atena, che la nostra Costituzione fornisce già non pochi strumenti per consentire la tutela unitaria di interessi pubblici fondamentali, sicché appare davvero ingiustificato il ricorso a categorie emergenziali extra-costituzionali.

Come noto, la Corte costituzionale, interpretando in modo inedito la materia della “profilassi internazionale” di competenza esclusiva statale, ha precluso alle Regioni la gestione autonoma dell’emergenza pandemica. Tuttavia, al di là delle diverse posizioni che la dottrina ha espresso sul punto, è evidente che, come è stato dimostrato proprio dalla recente esperienza, soltanto la ricerca di punti di comune convergenza e di efficace condivisione tra i diversi livelli di governo in un rapporto di leale e reciproca collaborazione, pur nella distinta assunzione delle responsabilità, può consentire di superare crisi gravissime per l’intera collettività. L’esperienza del COVID può servire dunque da monito e da sprono per consolidare quelle prassi di *governance* sussidiaria tra apparati centrali e territoriali che, pur dopo iniziali esitazioni, hanno poi consentito di guidare la risposta all’emergenza senza particolari traumi istituzionali.

Si intende concludere con una citazione tratta da uno scritto di Temistocle Martines, che dal 1983 al 1996 ha diretto “Istituto di Studi sulle Regioni” (poi denominato ISSiRFA), citazione ancora di estrema attualità.

Nel 1986, commentando le proposte che già a quel tempo richiedevano di spostare l’asse costituzionale dal regionalismo “garantista” al regionalismo “cooperativo”, Martines lo considerava come un “percorso accidentato”, e concludeva così: “Riformare la Costituzione potrebbe infatti non rivelarsi opera sufficiente se, contemporaneamente, non mutano gli indirizzi e gli orientamenti degli apparati governanti nei quali, prima ancora che negli astratti schemi costituzionali, il nuovo modo di intendere i rapporti tra lo Stato e le Regioni deve affermarsi senza riserve o battaglie di retroguardia”. Si deve concordare in pieno, aggiungendo che anche agli studiosi spetta contribuire utilmente ai processi di mutamento



offrendo studi e approfondimenti scientificamente autorevoli e soprattutto, come ha rilevato Martines, “senza riserve o battaglie di retroguardia”.



Parte I – Funzioni legislative e dimensione degli interessi

Rilievi sparsi sulle funzioni legislative statali e regionali nel nuovo titolo V, venti anni dopo^{*}

di Marco Olivetti

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università LUMSA di Roma

Abstract [It]: Il testo si pone, in primo luogo, l'obiettivo di ripercorrere la genesi storica della riforma del 2001, tentando di superare alcune interpretazioni semplicistiche – proprie della pubblica opinione, ma non estranee neanche a certa dottrina – che, attribuendo rilievo eccessivo a profili in fondo secondari, finiscono per travisare il senso di quel passaggio politico-istituzionale, di cui la revisione del Titolo V fu il faticoso punto di arrivo. In secondo luogo, dopo una articolata ricognizione critica del testo vigente dell'art. 117, l'autore riflette sul metodo da seguire per procedere a una revisione dello stesso, limitatamente al riparto di competenze legislative.

Title [En]: Random remarks on state and regional legislative functions in the new Title V, twenty years later

Abstract [En]: The text aims, first of all, to reconstruct the historical genesis of the 2001 reform, attempting to overcome certain simplistic interpretations – typical of public opinion, but not uncommon even to certain doctrine – that, by attributing excessive importance to basically secondary profiles, end up misrepresenting the sense of that political-institutional passage, of which the revision of Title V was the difficult point of arrival. Secondly, after an articulate critical analysis of the current text of Article 117, the author reflects on the method to be followed to proceed with a revision of the same, limited to the division of legislative competences.

Parole chiave: titolo V, competenze legislative, regionalismo, riforma costituzionale, integrazione europea

Keywords: title V, legislative competences, regionalism, constitutional reform, european integration

Sommario: 1. Il “nuovo” titolo quinto, ovvero la Costituzione iper-criticata. 2. Uno sguardo sulle origini della riforma costituzionale del 2001. 3. Il contesto storico della riforma del 2001. 4. L'architettura della riforma del 2001 e le sue imperfezioni. 5. La legislazione esclusiva statale e la legislazione concorrente. 6. La clausola residuale a favore delle Regioni: missing in action. 7. Cosa non ha funzionato. 8. Cosa si dovrebbe e potrebbe cambiare: un metodo. 9. Una domanda finale.

1. Il “nuovo” titolo quinto, ovvero la Costituzione iper-criticata

Il segno sotto il quale si sono svolte varie attività convegnistiche e di ricerca finalizzate a ricordare il XX anniversario della riforma del titolo V della parte II della Costituzione è stato indubbiamente quello della critica¹, spesso demolitoria, radicale, distruttiva. Se dovesse essere pubblicata oggi sul titolo V una

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Ad es. B. Caravita, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in www.federalismi.it, 21.4.2021, p. 2 che la definisce “criticata e criticabile” e che più in generale ritiene che “è necessario passare da un regionalismo inutilmente legislativo ad un regionalismo di esecuzione; la direzione dei processi deve essere il più possibile unitaria (anche per non indebolire l'Italia in Europa); l'attuazione dei processi deve essere ragionevolmente vicina ai territori”. La posizione più estrema è quella di L. Ferrajoli, *Democrazia e diritto alla salute*, intervista a cura di M. Boarelli e M. Perrotta, in *Gli Asini*, 29.3. 2021, in <https://gliasinirivista.org/democrazia-e-diritto-alla-salute/>, che propone addirittura il riaccentramento a livello statale della gestione della salute se non forse anche il superamento del regionalismo.

selezione di scritti simile a *La Costituzione criticata*,² relativa alla Costituzione del 1948, occorrerebbero probabilmente vari tomi e forse si metterebbe a rischio la statica degli edifici adibiti a sedi delle biblioteche di diritto pubblico.

L'approvazione in Parlamento e la conferma per via referendaria della più ampia riforma della Carta costituzionale sinora entrata in vigore sarebbe stata un episodio casuale, frutto, secondo alcuni, di una “ubriacatura federalista”³, punto di avvio, secondo altri, di una tendenza all’uso politico della Costituzione che avrebbe continuato a segnare negli anni successivi l’approccio alla revisione costituzionale⁴. Sbagliata, insomma, tanto nei contenuti, quanto nel metodo seguito per adottarla. E basata su premesse culturali superate, come l’eccessivo peso attribuito alla legislazione, l’uso delle materie per segnare i confini fra la competenza statale e quella regionale, l’omissione della dimensione cooperativa del federalismo (in particolare la questione della Camera delle regioni e delle autonomie locali), la problematica coerenza con la fase attuale del processo di integrazione europea, giù giù fino ai difetti minuti del catalogo delle competenze.

Il senso di questo breve testo, che riproduce con poche modificazioni e integrazioni l’intervento svolto nel Convegno organizzato dalla rivista federalismi e dall’ISSIRFA nell’ottobre 2021, vorrebbe essere duplice.

In primo luogo, vorrei provare a ragionare sinteticamente sulla genesi storica della riforma del 2001: questa, infatti, è largamente nota, ma su di essa sono divenute *vulgata* corrente – soprattutto nell’opinione pubblica generalista, ma anche nella letteratura scientifica – alcune interpretazioni semplicistiche che, attribuendo rilievo eccessivo a profili in fondo secondari, finiscono per travisare il senso di quel passaggio politico-istituzionale, talora dandone una rappresentazione macchiettistica. Sulla base di un fraintendimento della genesi del titolo V si imputa infatti il suo fallimento al modo in cui esso vide la luce. In secondo luogo, premessa una distinzione fra le critiche al testo vigente dell’art. 117 che mi paiono condivisibili o almeno parzialmente fondate e quelle che viceversa mi sembra debbano essere respinte, vorrei riflettere sul metodo da seguire per ragionare su possibili riforme, limitatamente al riparto di competenze legislative. Quest’ultimo è infatti il compito che Beniamino Caravita aveva affidato alla mia relazione in sede di impostazione del Convegno: e queste righe vogliono aggiungersi alle tante iniziative volte a ricordare la sua traiettoria di studioso del regionalismo italiano e di animatore culturale, in quello

² F. Gentile, P.G. Grasso (a cura di), *La costituzione criticata*, Editoriale scientifica, Napoli, 1999.

³ S. Aru, *La continuità del regionalismo italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 105.

⁴ A. Morrone, *Per la Repubblica delle autonomie, dopo la pandemia in Europa*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2021, n. 1 p. 37, il quale ritiene che la riforma del 2001 sia “il primo precedente di una strategia che ha fatto della Costituzione di tutti il campo di una lotta partigiana” e la qualifica subito dopo come una “prova di egoismo politico”. Al riguardo v. i condivisibili rilievi di M. Cammelli, *Mezzo secolo di Regioni: buone domande e qualche risposta*, in *Le Regioni*, 2021, n. 1-2, p. 71 ss., in partic. p. 75.

spirito di cordiale dissenso e di profonda stima, che sono state le cifre attraverso le quali mi sono relazionato negli scorsi anni al compianto fondatore e direttore di *federalismi.it*.

2. Uno sguardo sulle origini della riforma costituzionale del 2001

È bene iniziare con una affermazione netta e in parte contro-intuitiva: la riforma del titolo V non è il frutto di un colpo di mano di fine legislatura.

E' vero, infatti, che essa venne approvata nell'ultima seduta della XIII legislatura⁵, subito prima dello scioglimento anticipato di essa e che l'approvazione finale avvenne alla Camera dei deputati con appena 316 voti favorevoli, e quindi con i soli voti della maggioranza parlamentare uscente, di centro-sinistra, che poche settimane dopo sarebbe stata sconfitta nelle elezioni legislative del 13 maggio 2001.

Ma chi si soffermasse solo su questa immagine finale trascurerebbe il fatto che il cammino della riforma è stato assai lungo e complesso: e ciò non solo per l'ovvia ragione che l'art. 138 esige una serie di articolati passaggi procedurali largamente noti, che si sono distesi nei due anni e mezzo precedenti. Infatti, se l'antecedente immediato della riforma del 2001 è il c.d. ddl Amato-D'Alema, presentato dal ministro delle riforme costituzionali del governo D'Alema I alla fine del 1998, a sua volta questo disegno di legge non era per nulla una novità. Dietro di esso – specialmente per il tema che qui interessa, il riparto di competenze legislative – stava infatti il lavoro della Commissione bicamerale istituita con la legge cost. n. 1/1997, presieduta dall'on. Massimo D'Alema. Ma, ancor prima, il progetto della Bicamerale della XIII legislatura era il prodotto di un filone di riforme che si era articolato sia a livello costituzionale (restando allo stato di progetto), sia a livello legislativo (con norme di leggi e di decreti legislativi effettivamente entrati in vigore), quantomeno per tutti gli anni novanta.

Forse il punto di partenza di questo lungo itinerario riformatore può essere individuato nel c.d. disegno di legge Labriola, in cui la questione del rovesciamento del criterio di riparto di competenze legislative fra lo Stato e le Regioni venne impostata alla fine della X legislatura⁶, all'indomani delle elezioni regionali del 1990, nelle quali le forze politiche tradizionali avevano subito una significativa flessione, a beneficio di movimenti nuovi, anzitutto la Lega Nord (cui si sarebbe aggiunta qualche mese dopo La Rete di Leoluca Orlando). Non pare arbitrario vedere nel ricorso a tecniche costituzionali di taglio federale la “risposta”

⁵ Il ddl Camera n. 5830/XIII legisl. (abbinato con numerosi altri, fra cui, anzitutto il ddl. Cam. 4462 a firma Poli Bortone) fu approvato in prima deliberazione il 26 settembre 2000 alla Camera e il 17 novembre 2000 al Senato e in seconda deliberazione alla Camera il 28 febbraio 2001 e al Senato l'8 marzo 2001. Le due Camere furono sciolte dal Presidente Ciampi con d.p.r. 8 marzo 2001, n. 42.

⁶ Si tratta del ddl cost. AC-4887-A, approvato dalla Commissione affari costituzionali della Camera nella X legislatura, che prevedeva il rovesciamento del riparto di competenze. Al di fuori delle materie di legislazione esclusiva statale, sarebbero state attribuite alle regioni competenze concorrenti su tutte le altre materie. Il ddl limitava inoltre dal punto di vista tecnico la legislazione statale nelle materie concorrenti, imponendo che i principi fondamentali fossero stabiliti solo da leggi specificamente preordinate alla loro definizione (c.d. “leggi organiche”, approvate dal Senato e abilitate a fissare esclusivamente i “principi fondamentali delle funzioni che attengono alle esigenze di carattere unitario”).

che la classe politica della declinante Repubblica dei partiti metteva sul tavolo di fronte alla “domanda” leghista di una riforma “federalista” dello Stato, per quanto fumosamente delineata⁷.

I successivi lavori della Commissione bicamerale De Mita-Jotti (1992-94), del Comitato Speroni (1994) e della già citata Commissione bicamerale D'Alema (1997-98), si differenziavano certo in più punti per quanto riguarda il nostro tema (la riforma delle autonomie territoriali e in particolare la ridefinizione del criterio di riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni), ma restavano tuttavia all'interno di un medesimo disegno istituzionale⁸. Che del resto, come si accennava, era abbinato, in quegli anni, alle riforme introdotte con norme avente forza di legge ordinaria e relative soprattutto al riparto di competenze amministrative (culminate nelle leggi Bassanini e nei relativi decreti di attuazione).

La riforma del titolo V, sulla scia dei diversi progetti di riforma che ho evocato, era dunque orientata al superamento della lunga tradizione del centralismo italiano⁹ – sopravvissuta all'entrata in vigore della Costituzione del 1947 – collocandosi nell'orizzonte dello Stato federale europeo: anche se nel testo del 2001 la parola federale non compare, essa era stata presente in alcune versioni precedenti¹⁰ e comunque è alla tradizione dello Stato federale che si ispira l'art. 117, in particolare il suo ben noto 4° comma.

Si deve sottolineare che non si trattava affatto di un orizzonte eversivo dell'ordine costituzionale (come dimostra anche il fatto che esso era già realtà costituzionale in Svizzera, Germania e Austria e che nella stessa direzione andava negli anni novanta del XX secolo il rafforzamento del regionalismo spagnolo, così come la creazione di Parlamenti per la Scozia ed il Galles nel Regno Unito, per non citare la riforma federale belga, in effetti troppo eccentrica per essere comparata al contesto italiano) e che essa era ed è compatibile con l'unità e l'indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost. Anzi, come ebbe a dire Leopoldo Elia in un intervento alla biblioteca della Camera dei deputati all'inizio del 2001, l'assetto del vecchio titolo V era ormai diventato inadeguato a sviluppare le premesse poste dall'art. 5 della Carta costituzionale, nel cui orizzonte la riforma del 2001 si inseriva pienamente: e ciò può esser detto anche per le regole sul riparto di competenze legislative, che qui interessano.

⁷ Com'è noto, il federalismo della Lega Nord è stato uno slogan piegato a contenuti assai diversi, talora secessionisti, talaltra confederali, altre volte ancora di riforma “slegata” del regionalismo (si pensi alla c.d. devolution).

⁸ Nota giustamente M.P. Iadicicco, *I progetti di riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Osservatorio Aic*, Luglio 2014, p. 2 che il rovesciamento del riparto di competenze era il tratto comune a tutti i progetti di revisione costituzionale citati nel testo, sussistendo poi differenze su vari aspetti, fra cui, ad es. la natura della competenza legislativa residuante alle Regioni, ora qualificata come esclusiva, ora come concorrente.

⁹ G. Demuro, *A vent'anni dal Titolo V, la disapplicazione degli obiettivi del federalismo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2021, n. 1, p. 127, richiamando un rilievo di G. Mor risale al 1999.

¹⁰ Si v. in particolare il titolo della parte seconda della Costituzione (“Ordinamento federale della Repubblica”) che sarebbe stato introdotto dal progetto di revisione costituzionale approvato il 4 novembre 1997 dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali presieduta dall'on. Massimo D'Alema (al riguardo cf. R. Bifulco, *La forma della Repubblica: il Titolo della parte seconda della Costituzione e l'art. 55*, in V. Atripaldi, R. Bifulco (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 24 ss.).

3. Il contesto storico della riforma del 2001

Del resto, tutto si può dire fuorché affermare che l'assetto del regionalismo italiano negli anni novanta – che la riforma costituzionale del 2001 veniva a correggere incisivamente – fosse soddisfacente¹¹. Limitando il ragionamento alla legislazione, si può ricordare un saggio – di chiarezza cristallina – di Antonio D'Arena (“la crisi della legge regionale”) ove, nel 1990, si constatava il fallimento delle profezie che all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione avevano immaginato che nelle materie dell'art. 117 la legislazione sarebbe stata essenzialmente regionale e si osservava che, invece, le leggi regionali avevano finito per assumere un contenuto per lo più provvedimentale, oltre a ridursi significativamente nel numero¹². Si può forse generalizzare questo discorso per affermare che il “regionalismo reale” – finalmente trasformato, durante gli anni settanta, da un *corpus* di norme costituzionali a lungo inattuato in istituzioni viventi – si era rivelato molto deludente alla prova dei fatti. Alla prova della realtà, le Regioni – *in primis* gli spazi della loro legislazione, oltre al concreto esercizio di essa – si erano rivelate una appendice di un sistema politico-istituzionale – quello della impropriamente ma efficacemente detta “prima Repubblica” – che stava per entrare in una crisi che si sarebbe rivelata terminale. E' sullo sfondo di questa non felice realtà costituzionale che deve essere collocata la stagione riformatrice del sistema delle autonomie territoriali che ha segnato il decennio 1990-2001.

Se si vuole usare uno slogan – da contrapporre a quello, già citato, dell'ubriacatura federalista come chiave esplicativa della riforma del 2001 – si può forse affermare che le riforme autonomistiche ora citate – di cui il titolo V e, al suo interno, l'art. 117 costituiscono il coronamento – sono figlie di quello “scongelo” della democrazia costituzionale che si produsse in tutta l'Europa – non solo in quella orientale – dopo la caduta del Muro di Berlino. Esse erano parte del costituzionalismo liberal-democratico degli anni novanta, all'interno del quale l'Italia tentava di modernizzare la sua forma di Stato e la sua forma di governo dopo aver constatato un certo ripiegamento autistico e oligarchico delle sue istituzioni nel corso degli anni ottanta. Uno Stato ridimensionato, un legislatore e un'amministrazione più vicine al cittadino, sullo sfondo di una integrazione europea¹³ destinata ad intensificarsi, ma all'interno della quale erano chiamati a svolgere un ruolo sia gli Stati nazionali che le regioni e gli enti ad esse assimilati¹⁴.

¹¹ U. De Siervo, *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del titolo V e la sua mancata attuazione*, in www.irisfa.it (Luglio 2007) ha parlato di un “insopportabile degrado del nostro regionalismo”.

¹² A. D'Arena, *La crisi della legge regionale*, Relazione al IV congresso nazionale di studi regionali (S. Margherita Ligure, 9-10 febbraio 1990), ora in Id., *Costituzione e regioni. Studi*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 221 ss.

¹³ Su questo periodo v. già G. Mammarella, *L'Italia di oggi. Storia e cronaca di un ventennio 1992-2012*, Il Mulino, Bologna, 2012 e S. Colarizi, *Passatopresente. Alle origini dell'oggi 1989-1994*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2022.

¹⁴ Non mi pare però condivisibile un argomento, da molti ripetuto, secondo il quale lo sfondo della riforma del titolo V sarebbe stato “un percorso di progressiva e ordinata dissoluzione dello Stato in quella definitiva, e più alta, struttura di governo che avrebbe dovuto divenire l'Unione Europea” (così, da ultimo, A. Mangia, *La legge regionale nel sistema delle norme di ordinanza*, in *Le Regioni*, 2021, p. 508-509). A mio avviso una dissoluzione dello Stato non è mai stata seriamente nell'agenda dei processi di integrazione europea; né tali progetti sono naufragati con la mancata ratifica della Costituzione

Aggiungo che mi pare giunto il momento di tentare un approccio storico – di storia costituzionale e più in generale di storia politica – agli anni novanta del XX secolo, ormai lontani da noi come la Resistenza e la Costituzione lo erano nel periodo successivo al '68. E tale approccio, se richiede l'attenzione ai testi normativi (in questo caso alla riforma costituzionale del 2001) e ai relativi lavori preparatori (come è costume per il lavoro dei giuristi), dovrà intendere questi ultimi in senso molto lato, provando ad interrogarsi sul nesso fra le proposte di revisione costituzionale di quegli anni ed il contesto socio-culturale in cui esse nascevano. Non si trattava, infatti, di esercizi intellettuali isolati di redazione di testi normativi, ma di tentativi di risposta a domande sociali e politiche realmente esistenti, al centro delle quali stava quel diffuso senso di malessere sociale, civile e politico, che ha preso la forma della c.d. questione settentrionale¹⁵, per utilizzare uno slogan un po' abusato, ma forse efficace.

Solo dopo un lavoro di questo tipo, si potrà giungere ad un giudizio adeguato sulla riforma costituzionale del 2001 nel suo complesso, almeno se non ci si vuole limitare a lanciare slogan e giudizi liquidatori.

4. L'architettura della riforma del 2001 e le sue imperfezioni

Se questo era il disegno – non solo il disegno della classe dirigente di centro-sinistra che approvò la riforma del 2001, ma il disegno condiviso della classe dirigente italiana, politica (di maggioranza e di opposizione), amministrativa e imprenditoriale degli anni novanta, supportato dal consenso della larga maggioranza dei costituzionalisti allora attivi – si può ritenere che l'art. 117 ne abbia costituito una attuazione adeguata e ragionevole oppure la critica al riparto di competenze legislative previsto nella riforma del 2001 dovrebbe essere riformulata, evidenziando uno scarto fra una ispirazione ideale dotata di senso e la sua traduzione normativa a livello costituzionale?

Anche riproponendo la critica in questo modo, occorre a mio avviso distinguere fra l'impianto di fondo dell'art. 117 (e delle norme costituzionali ad esso connesse, come l'art. 116.3, l'art. 127 e l'art. 120.2) e alcune specifiche formulazioni testuali in esso contenute.

Che alcune di queste ultime lascino a desiderare può essere tranquillamente riconosciuto. I difetti dell'elenco delle materie di competenza legislativa statale, esclusiva e concorrente, sono stati sottolineati da più parti, sia durante i lavori di elaborazione del titolo V, sia nel periodo immediatamente successivo. Essi sono ben noti: la inclusione della materia “produzione, distribuzione e trasporto nazionale

europea, dato che i contenuti normativi di quest'ultima sono quasi tutti confluiti nel Trattato di Lisbona, e dunque nel diritto europeo oggi vigente.

¹⁵ Al riguardo cf. G. Berta (a cura di), *La questione settentrionale. Economia e società in trasformazione*, Feltrinelli, Milano, 2007; C. Secchi, *La questione settentrionale in Italia: il federalismo come soluzione?*, in AA.VV. (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO – U.S. MISSION IN ITALY), *Nation, federalism and Democracy. The Eu, Italy and the American Experience*, Trento, Italy, October 4-5, 2001, Editrice Compositori, Bologna, 2001, p. 119-124; G. Rumi, *Questione meridionale e questione settentrionale nella riflessione dei Vescovi italiani*, in A. Acerbi (a cura di), *La Chiesa e l'Italia*, Vita e Pensiero, Milano, 2003, p. 423-432.

dell'energia" e di quella riguardante le "grandi opere di trasporto e navigazione" fra le materie di competenza concorrente, pur a fronte della natura nazionale degli interessi da esse evocati; la mancata menzione fra le materie statali (esclusive o concorrenti) della circolazione statale; la sovrapposizione fra "norme generali sull'istruzione" e "istruzione", ecc. Si possono poi ricordare le ambiguità del potere sostitutivo (riferito solo all'amministrazione o anche alla legislazione?), la schematicità con cui si ammette il regionalismo differenziato in *tutte* le materie di competenza concorrente (senza tener conto delle diversità tra esse esistenti), l'inadeguato coordinamento fra la potestà legislativa e il riparto delle funzioni amministrative (nel senso che non è chiaro nell'art. 118 quale sia la fonte competente a distribuire queste ultime fra i diversi livelli di governo), e magari altro ancora. Si tratta di difetti tecnici gravi in una riforma costituzionale (soprattutto in una riforma che non nasceva affatto in maniera estemporanea ma aveva dietro di sé un cammino quasi decennale), ma nessuno di essi è tale da viziare l'impianto, l'architettura della riforma del 2001. La quale – con alcuni limiti importanti, che ruotano attorno al tema del regionalismo cooperativo e alle sue forme e che culminano nella *vexata quaestio* della seconda Camera – nel suo complesso restava una traduzione sensata dei principi ispiratori del costituzionalismo degli anni novanta cui si accennava sopra e costituiva un tentativo serio di rispondere a livello costituzionale alla questione settentrionale, trasferendo alle Regioni buona parte del governo dell'economia e dei territori. E non sarebbe stato certo impossibile correggere con riforme costituzionali successive i limiti puntuali, razionalizzare per via interpretativa le incoerenze interne (come del resto era già accaduto con il testo originario del titolo V, pure esso non privo di difetti tecnici). Ma alla riforma una parte rilevante della cultura giuridica italiana (in particolare l'alta amministrazione statale e la giurisdizione, soprattutto costituzionale, che costituiscono nel nostro Paese una sorta di *deep State*, che permane pur nel mutare degli orientamenti dei "vertici" politici) ha preferito rivolgersi con una vera e propria azione di svuotamento e boicottaggio, spesso al servizio di interessi materiali ben precisi.

5. La legislazione esclusiva statale e la legislazione concorrente

L'impianto di fondo del riparto di competenze legislative appare in effetti difendibile.

Con l'eccezione di alcune specifiche omissioni – fra cui quelle prima evocate – l'art. 117, 2° comma, delinea un quadro adeguato delle materie di legislazione esclusiva statale. Resto convinto – come venti anni fa – che esse contenessero tutto ciò che è necessario che uno Stato liberale e sociale contemporaneo sia abilitato a fare in maniera uniforme per tutto il territorio nazionale¹⁶, ovviamente se non si muove da

¹⁶ Ritiene invece che l'elenco dell'art. 117, 2° co., sia "oggettivamente molto avaro di competenze" per lo Stato S. Mangiameli, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in S. Mangiameli, A. Ferrara, F. Turi (a cura di), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, p. 19

una lettura giacobina del ruolo dello Stato nazionale, ma se lo si intende collocato in un arcipelago di enti territoriali e a fronte di una società civile organizzata e vitale, quale la società italiana era allora ben più di oggi¹⁷.

La riforma del 2001 muoveva poi dall'idea che in una vasta gamma di materie fosse necessaria una regolazione sia statale che regionale, per coniugare omogeneità e differenziazione, unità ed autonomia, e affidava questo disegno ad una tecnica nota, non inventata certo dal nuovo titolo V, che è la legislazione concorrente all'italiana, di cui precisava espressamente la dinamica alla fine del terzo comma dell'art. 117. Nel compiere questa scelta, il legislatore di revisione del 2001 si muoveva su uno schema giuridico consolidato e non particolarmente diffuso nel diritto comparato. Fra l'altro nel 2001 erano ormai largamente noti i limiti della legislazione concorrente, il principale dei quali è forse che la logica dello schema principio-dettaglio (indeterminata e rigida al tempo stesso, per riprendere una definizione di Antonio D'Atena¹⁸) non è sempre adeguata a raggiungere per ogni materia che rientra in quest'ambito competenziale lo scopo di coniugare in maniera equilibrata omogeneità e differenziazione. Non deve dunque stupire che, applicata a un campo materiale più vasto e politicamente più "pesante" di quello previsto nel testo costituzionale originario, questa tecnica di riparto delle competenze legislative non si sia rivelata adeguata a regolare i ruoli dello Stato e delle Regioni.

Questo problema, del resto, è stato senza dubbio aggravato dalla mancata previsione di norme transitorie e finali nella legge cost. n. 3/2001 (che fra l'altro ha giustificato nei primi anni dopo la riforma il ricorso da parte della Corte al criterio della continuità, contribuendo a svuotare le potenzialità innovative del titolo V) e poi dalla mancanza di una adeguata legislazione di attuazione, anche considerati i percorsi normativi previsti dalla legge La Loggia.

6. La clausola residuale a favore delle Regioni: missing in action

Occorre infine spendere qualche parola sulla disposizione costituzionale più ignorata o aggirata fra quelle contenute nella nostra legge fondamentale: l'art. 117, quarto comma. Il testo di questa disposizione configura senza ombra di dubbio una clausola residuale a favore delle Regioni, mediante la quale tutte le materie non attribuite dalla Costituzione (dunque non dal solo art. 117, ma, comunque, esclusivamente

¹⁷ Si può forse osservare che, nel giudicare le riforme del 2001 e più in generale il percorso delle leggi Bassanini degli anni novanta, si rischia, venti anni dopo, di essere vittime di una deformazione prospettica: si dimentica, cioè, la vitalità della società civile e delle istituzioni locali dell'ultimo decennio del XX secolo, che si manifestò con chiarezza nel rinnovamento delle grandi città. Oggi, invece, la debolezza dei territori e dei gruppi sociali organizzati appare tale da indurre l'osservatore a dubitare della loro capacità di operare in quello spirito di sussidiarietà orizzontale e verticale nel quale la riforma del 2001 venne concepita (in questo senso, mi pare, F. Merloni, *Il titolo V, le regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, in *Le istituzioni del federalismo*, XLII:1 (2021), p. 15, laddove rileva che "la qualità delle prestazioni del sistema delle autonomie territoriali, Regioni ed enti locali, è di molto peggiorata negli ultimi anni").

¹⁸ A. D'Atena, *Diritto regionale*, V ed., Giappichelli, Torino, 2022, p. 161.

da una disposizione della Carta costituzionale) ricadono automaticamente nella sfera di competenza legislativa regionale, secondo una tecnica tipica degli ordinamenti federali classici¹⁹. Anzi, l'uso dell'avverbio “espressamente” sembra rendere la riserva di legislazione generale ancor più impenetrabile ad interventi statali, in quanto idonea ad escludere l'esistenza di *implied powers*²⁰. Di qui una conseguenza procedurale sui lavori del Parlamento nazionale che mi permisi di ipotizzare nel 2001: la necessità di una previa (auto)analisi parlamentare sull'esistenza di un titolo di competenza legislativa statale da compiersi prima dell'esame di qualsiasi disegno di legge²¹.

La realtà è andata in un senso ben diverso e il Parlamento statale (o chi per lui: e il riferimento è evidentemente al Governo e agli atti governativi con forza di legge) ha continuato a legiferare *etsi titulus quintum non daretur*, magari con un omaggio solo formale all'esigenza di individuare un titolo competenziale idoneo a giustificare l'esercizio della potestà legislativa statale²². E quasi sempre la Corte costituzionale ha giustificato la normazione statale, in nome di principi o valori ritenuti incompressibili, come – per fare un esempio tra vari che sarebbero possibili – nel caso delle sent. n. 10/2010 e 121/2010 relative a norme legislative statali con finalità sociale, che sostituivano *a priori* il legislatore regionale in un ambito che la riforma del 2001 aveva lasciato alla sua sfera residuale di competenza: l'assistenza sociale. In altre parole, quasi sempre, per la Corte costituzionale, il fine giustifica i mezzi: e l'assenza di un titolo di competenza legislativa statale non rende di per sé incostituzionale una legge statale per vizio di competenza, se il fine perseguito è “buono”, naturalmente dal punto di vista delle ideologie cui aderiscono i giudici che in un dato momento storico fanno parte dell'organo di giustizia costituzionale. L'arbitrio buono di crisafulliana memoria ha così trovato una sua ulteriore manifestazione, corrispondente ad un machiavellismo spicciolo molto diffuso nella mentalità italiana comune, utilizzato frequentemente anche dagli operatori costituzionali.

Ma l'art. 117, quarto comma, non si è rivelato inefficace solo verso lo Stato (nei confronti del quale avrebbe dovuto operare “in negativo”, come limite alla potestà di legiferare), bensì anche verso le Regioni, dunque “in positivo”, vale a dire come clausola abilitante a favore del legislatore regionale. In effetti, la

¹⁹ Cf. A. D'Arena, *Diritto regionale*, cit., p. 149. L'archetipo, come è noto, è l'art. I, sez. 8 della Costituzione degli Stati Uniti. A. Mangia, *La legge regionale*, cit., p. 508, giudica “ambigua” la posizione della Regione generata dalla clausola residuale e “velocemente invecchiati” gli argomenti sulla clausola residuale. Tuttavia, l'ambiguità non si vede proprio dove sia, dato che quella disposizione era chiaramente leggibile alla luce della (ricca e articolata) tradizione federale, che, pur diversa da quella del regionalismo italiano non è radicalmente incompatibile con esso (dato che ogni regionalismo politico usa, in maggiore o minor misura, tecniche federali); quanto all'invecchiamento, l'osservazione è invece condivisibile, ma si spiega con la sistematica eversione della logica della Costituzione cui si accenna in queste pagine e dunque si tratta di una distorsione, non di un rinsavimento.

²⁰ A. D'Arena, *Diritto regionale*, cit., p. 151-2.

²¹ M. Olivetti, *Ampliate le competenze normative delle Regioni*, in *Guida al Diritto*. 1.9.2001, Speciale riforme, p. X.

²² Si v. ad es. le materie richiamate nel preambolo del d.l. n. 77/2021, che ha delineato la *governance* del piano nazionale di ripresa e resilienza.

potestà legislativa regionale è oggi sottoposta (nel regno dell'effettività costruito dalla giurisprudenza costituzionale) a limiti così intensi ed articolati che ricordano quelle scene dei film polizieschi in cui un detective si trova in una stanza ove è collocata una bomba, pronta ad esplodere qualora egli tocchi uno dei fili (di solito segnalati da un filo di luce) che attraversano la stanza: i fili sono moltissimi e toccarli comporta l'esplosione della bomba, che, uscendo dalla metafora, è l'incostituzionalità della legge regionale. Se si dice che una legge regionale oggi o è inutile o è incostituzionale si esagera un poco, ma non si dice una cosa del tutto inesatta. E ciò è confermato da un rapido sguardo al numero delle leggi regionali approvate ogni anno: tale numero è quasi dovunque in declino sia dal punto di vista quantitativo (rozzamente si può dire che molte importanti Regioni approvino oggi la metà delle leggi che approvavano negli anni settanta e ottanta), sia da quello dei contenuti. Gran parte delle circa 30 leggi approvate ogni anno nelle Regioni ordinarie ha ad oggetto il bilancio, l'erogazione di contributi a settori economici, le leggi di semplificazione, le leggi sull'ordinamento politico e amministrativo regionale (vale a dire sulla sua "manutenzione") e sui Comuni, oltre alle leggi a beneficio di categorie specifiche (ad es. gli alpini) o per l'istituzione di "giornate" (quella sulla musica in Lombardia, ad es.) e alle norme sull'organizzazione sanitaria.

La sperimentazione di nuove discipline, che pure aveva caratterizzato l'attività di alcune Regioni nel primo regionalismo e che avrebbe dovuto essere agevolata dall'art. 117, 4° co., Cost., sembra diventare sempre più un fenomeno raro, come la legge regionale sulla disciplina delle attività di tatuaggio e *piercing* approvata nel 2020 dalla Regione Lombardia²³. Ma se di sperimentazione normativa a livello regionale si vuol proprio parlare è a questo tipo di materie che si deve fare riferimento: non si vuole qui svilirne l'importanza, ma solo sottolineare la loro ridotta politicità, che è un altro modo per dire che quando si usa il termine "legge", aggiungendovi l'aggettivo "regionale" si finisce per indicare un atto – e più in generale un fenomeno – in cui l'aggettivo svuota la portata costituzionalistica del sostantivo.

7. Cosa non ha funzionato

Si può giudicare in vario modo il riparto di competenze legislative contenuto nel titolo V oggi vigente. Ed è senza dubbio singolare che, mentre nella campagna referendaria svoltasi 20 anni fa esso fu criticato (da destra) da coloro che si opponevano alla riforma con l'argomento della mancanza di un autentico contenuto e tono federale, oggi esso sia oggetto di critica per aver decentrato troppo, al punto, secondo

²³ L.R. n. 13/2020. Fra le leggi della Regione Lombardia degli anni 2019-2021 mi sembra che, oltre a quella citata, solo le l.r. n. 4/2019 (norme in materia di medicina legale, polizia mortuaria e attività funebre), n. 5/2019 (valorizzazione delle attività storiche e di tradizione, modificando il t.u. su commercio e fiere), n. 16/2019 (leva civica lombarda), 17/2019 (soggetti con disturbi specifici di apprendimento), n. 12/2020 (nuova disciplina del volontariato di vigilanza ecologica) e la l. 23/2020 (nuovo sistema di intervento sulle dipendenze patologiche) abbiano una qualche attitudine "normativa" che vada oltre la sfera dell'organizzazione regionale o quella delle sue clientele.

alcuni, da aver messo in pericolo l'unità nazionale. Resta comunque il fatto che occorre prendere atto che molto non ha funzionato.

Fra le cause del mancato funzionamento del nuovo Titolo V – oltre alla ben nota inattuazione di esso da parte dello Stato, ad es. riguardo alle funzioni amministrative, alla mancata revisione del testo unico degli enti locali, dell'autonomia finanziaria e al più recente corto circuito istituzionale sull'autonomia differenziata – credo si debba considerare la crisi della legge regionale, di cui a suo tempo ragionava D'Alema, ma che ha assunto forme nuove in questo ventennio.

La legge regionale non è in crisi solo per motivi esterni (per i limiti che essa incontra) ma anche per ragioni interne all'ordinamento regionale, che dipendono almeno in parte dalla forma di governo, oltre che dal sistema politico regionale. La legge, in particolare, non è l'atto con cui normalmente “agiscono” le Regioni (e del resto ormai non lo è più neppure per lo Stato, se non si considerano le leggi-delega, le leggi di conversione dei decreti-legge e le leggi di bilancio).

Le Regioni agiscono a livello politico soprattutto mediante i loro governatori, specie a livello mediatico, mentre alle materie del titolo V spetta soprattutto un ruolo di “marcatori competenziali”, dei quali comunque è difficile fare a meno se non si vuole svuotare ulteriormente di senso l'autonomia regionale. Vi è inoltre un problema di qualità della classe politica regionale e forse anche del ceto amministrativo di cui le regioni si servono.

Ovviamente fra le cose che non hanno funzionato non è possibile non menzionare l'impianto di fondo della giurisprudenza costituzionale, che – a parte qualche spunto poi rapidamente abbandonato, come quello contenuto nella sent. n. 282/2002 – ha in genere svalutato lo spazio a disposizione della normativa regionale, oltre a giustificare quasi ogni tipo di intervento normativo statale. Verrebbe quasi da usare l'immagine di François Mitterrand sulla V Repubblica francese come un “coup d'état permanent de la droite” per applicarla al ruolo della Corte nell'amministrare i confini del riparto di competenza fra Stato e Regioni²⁴: dato che non si tratta tanto e solo di singole decisioni (quali la n. 303/2003, sopra tutte), ma di una impostazione di fondo, per la quale l'etichetta di antiregionalismo continua a sembrarmi del tutto giustificata.

In questa sede non è certo possibile fornire una documentazione puntuale a sostegno di una affermazione pur così netta e certamente grave, ma il vecchio adagio secondo cui *facta notoria probationem non egent* sembra

²⁴ L'immagine può apparire eccessiva, ma è solo un altro modo di guardare alla sentenza 303/2003 in cui già al momento della sua adozione si videro i “bagliori del potere costituente”. Per chi creda nella legalità costituzionale basata sul testo scritto della Costituzione, invece, più che i bagliori del potere costituente sembra di intravedere un golpe, oltretutto prolungato stabilmente nel tempo.

possa trovare applicazione a questa vicenda²⁵, del resto da molti e più volte studiata²⁶ e non certo solo in occasione del ventennale del nuovo titolo V, anche se spesso accompagnata da una valutazione positiva. Mi limiterò pertanto ad un solo esempio, non recente e neppure particolarmente rilevante in sé, che però ritengo sia un'ottima sintesi di questo *trend* complessivo: la sent. n. 255/2004 della Corte costituzionale in materia di spettacolo. In tale sentenza la Corte ha compiuto due forzature, una sul piano della collocazione della materia, che viene ascritta non alla potestà residuale regionale, ma alla promozione e valorizzazione delle attività culturali (dunque alla competenza concorrente), dando così a quest'ultima una estensione abnorme, mentre i decreti Bassanini avrebbero dovuto indurre ad una conclusione opposta, sulla natura separata e distinta della materia spettacolo, che avrebbe dovuto pertanto essere collocata nella sfera di competenza residuale delle Regioni. La seconda forzatura è l'applicazione della logica della chiamata in sussidiarietà a tale materia, in modo da giustificare e salvare – sia pur provvisoriamente, anche in nome del principio di continuità – il Fondo nazionale sullo spettacolo.

Ora, sarebbe del tutto fuori luogo svalutare o svilire in questa sede una materia come lo spettacolo, ma se un meccanismo del tutto innovativo rispetto al riparto di competenze scritto nel titolo V come la chiamata in sussidiarietà – basato sulla invocazione di un interesse nazionale non soddisfabile da enti territoriali autonomi e dunque intrinsecamente connesso ad una azione legislativa ed amministrativa statale – poteva giustificarsi per una materia come le grandi opere di trasporto, che effettivamente evidenziano una dimensione sovraregionale, non si può dire lo stesso per una materia come lo spettacolo, la quale potrebbe essere interamente consegnata alla legislazione regionale senza che alcun principio costituzionale (e neppure alcun interesse davvero nazionale) ne subisca nocimento. Naturalmente alla condizione di trasferire in maniera ordinata agli enti territoriali autonomi le risorse finanziarie necessarie a consentire loro di esercitare le relative funzioni, come richiesto dall'art. 119 Cost.

Ma nel nesso stretto individuato dalla Corte costituzionale fra la materia spettacolo e l'interesse nazionale si vede molto bene all'opera proprio quel pregiudizio antiregionalistico che attraversa molta giurisprudenza della Corte costituzionale nell'arco di un ventennio e di cui si possono trovare infinite prove: esse sono talmente tante che non vale proprio la pena di perdersi in una esemplificazione più articolata²⁷.

²⁵ Ai pochi cenni riportati nel testo relativamente allo svuotamento della potestà legislativa regionale andrebbero comunque aggiunti quelli relativi alla manomissione dell'art. 123 Cost., sia riguardo alle disposizioni statutarie di principio (sulle quali continuano a sembrarmi un fulgido esempio di miopia costituzionale le sent. n. 2 e 372/2004), sia relativamente alla forma di governo in senso stretto, con il culmine rappresentato dalla decisione relativa al numero dei consiglieri regionali (sent. n. 198/2012).

²⁶ Cf. per tutti M. Belletti, *Percorsi di ricentralizzazione nel regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Aracne, Roma, 2012 e più in generale il monumentale lavoro contenuto in S. Mangiameli, A. Ferrara, F. Tuzi (a cura di), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020.

²⁷ Una delle prove più recenti è costituita dalla “mano pesante” della Corte costituzionale (per riprendere il titolo di una nota di Ugo De Siervo sulla sent. n. 422/1995, relativa alle “quote rosa”) in materia di pandemia nella sent. n. 37/2021,

Si vede qui con chiarezza come si sia ormai consolidato uno scarto fra una Costituzione formale di ispirazione autonomistica (il titolo V del 2001, che ha implicitamente regionalizzato lo spettacolo e molte altre materie simili) e una Costituzione materiale (intesa come sistema di fini e valori perseguiti da alcuni gruppi di potere dominanti, che trovano voce nella Corte costituzionale, malgrado il testo della Costituzione), che è invece marcatamente centralistica.

8. Cosa si dovrebbe e potrebbe cambiare: un metodo

E' forse condivisibile la constatazione che, in ragione dei processi appena accennati, il sistema regionale italiano "sia ... un corpo andato rapidamente fuori taglia, rendendo, così, del tutto inadatto il vestito che per esso era stato disegnato"²⁸ e che questo ragionamento valga in particolare per le norme sul riparto di competenze legislative, oggetto di questo intervento.

Tuttavia, la questione di una (eventuale) nuova riforma del regionalismo – posta ai relatori di questo Convegno dalle due autorevoli strutture scientifiche che lo hanno organizzato, l'Issirfa e federalismi – dovrebbe rifuggire dall'ultimo *mood* (talora dai toni un po' populistici) dell'antiregionalismo – e dovrebbe, invece, essere commisurata alla "realtà effettuale delle cose", vale a dire alle complesse caratteristiche del sistema Italia. Si tratta, quindi, non di obbedire alle mode prevalenti, ma di chiedersi se una nazione storicamente e strutturalmente policentrica (con un policentrismo non sempre armonico, soprattutto, ma non solo, sull'asse Nord-Sud) possa essere governata dal centro con politiche uniformi. In questa indagine – nella quale l'approccio dello studioso di diritto costituzionale ed amministrativo dovrebbe essere integrato con i dati offerti dalla sociologia e dalle scienze economiche – le spinte unificanti dovrebbero essere bilanciate con la presa in carico delle diversità del Paese e con la capacità delle istituzioni territoriali di rispondere autonomamente alle domande sociali, a fronte di un potere politico e amministrativo nazionale che non è mai riuscito a brillare per efficienza.

In questa prospettiva, l'ipotesi di una nuova riforma globale del regionalismo²⁹, magari approfittando del legittimo fastidio di parte dell'opinione pubblica per alcune forme inopportune di protagonismo regionale durante la pandemia, oltre che di talune gravi inefficienze manifestatesi nel corso di essa (soprattutto in Regioni usualmente considerate modelli di efficienza nella gestione della sanità, come la Lombardia), va

in cui colpisce non tanto la dichiarazione di incostituzionalità della legge valdostana impugnata dal governo (e che appare difficilmente salvabile anche all'autore di queste righe), quanto l'estensione e le caratteristiche che la Corte riconosce alla materia "profilassi internazionale".

²⁸ Così F. Cortese, *Un check-up per il regionalismo italiano*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2021, n. 1, p. 122.

²⁹ Tentativi di questo tipo sono già stati perseguiti dai disegni di legge costituzionali approvati dalle due Camere e poi respinti nei referendum confermativi del 2006 e del 2016, come nota fra gli altri G. Demuro, *A vent'anni dal Titolo V*, cit., p. 128. Nessuno di tali due disegni di legge avrebbe fornito un quadro più chiaro al sistema delle autonomie territoriali in Italia, malgrado la presenza in essi di contenuti per alcuni aspetti apprezzabili (nel caso del ddl Renzi-Boschi soprattutto per la riforma del regionalismo).

rubricata a mio avviso come una “tentazione”, cui occorre resistere, evitando l’approccio alla Oscar Wilde (secondo il quale, com’è noto, il miglior modo di resistere alle tentazioni è quello di cedervi).

In realtà, a mio avviso, proprio la pandemia e le politiche di contrasto ad essa hanno dimostrato come il sistema Italia abbia bisogno dell’articolazione regionale, in ragione della diversità estrema del suo tessuto sociale e della diversa capacità di reazione dei poteri pubblici alle domande dei territori. Una diversità che in ogni caso rimarrebbe anche qualora l’esercizio di alcune funzioni amministrative fosse riportato in capo allo Stato, come mi sembra sia dimostrato in una materia come l’organizzazione scolastica, che è sempre rimasta oggetto di competenza amministrativa centrale, la quale, però, non ha impedito rendimenti disomogenei delle strutture scolastiche nelle diverse parti del territorio italiano.

Inoltre è proprio l’approccio alla riforma costituzionale che dovrebbe mutare – a mio avviso assai più in questo settore che in quello dell’organizzazione politica dello Stato centrale – e passare, per riprendere una vecchia formula di Pietro Scoppola, dalla cultura della rivoluzione a quella dell’emendamento³⁰.

Se si vuole ragionare di una nuova riforma del titolo V, occorrerebbe abbandonare la tentazione di soluzioni semplicistiche, come la previsione di una clausola di supremazia della legge statale a portata generale o la riscrittura globale del catalogo delle competenze legislative. Ma neppure si può liquidare la questione del riparto di competenze per materie affermando, come spesso si fa, che ad un riparto per materie occorrerebbe rinunciare. All’opposto, una revisione del titolo V richiederebbe un approccio analitico, che si muova per confini materiali, ma che sia diverso materia per materia, con la finalità di chiarire e di precisare – appunto in relazione alle peculiarità di ciascuna materia – i criteri generali di riparto di competenza fra Stato e Regioni, alla luce delle domande sociali strutturali, del testo costituzionale vigente e della storia delle istituzioni degli ultimi venti anni, in particolare, ovviamente, della giurisprudenza costituzionale, ma certo non solo per ratificarla in ogni suo aspetto bensì anche per correggerla, ove necessario.

Un esempio piuttosto banale potrebbe riguardare il turismo, altra materia regionalizzata dalla riforma del 2001³¹, ma che l’intera classe politica (Lega ex-Nord compresa) ritiene oggi bisognosa di una *leadership* politico-amministrativa nazionale, al punto che il decreto-legge n. 22/2021 (conv. in legge n. 55/2021) ha ricostituito un ministero del Turismo, con tanto di portafoglio. Ora, se queste mutazioni legislative non sono solo una ulteriore violazione della Costituzione – dato che un ministero statale non ha senso in una materia in cui non sono previste competenze legislative statali – ma il riflesso di una domanda sociale che richiede competenze legislative e amministrative attribuite allo Stato, e non lasciate alle

³⁰ P. Scoppola, *La Costituzione: evento storico*, in S. Labriola (a cura di), *Cinquantenario della Costituzione repubblicana*, Isle-Giuffrè, Milano, 1997, p. 55 ss., in partic. p. 64 e 65.

³¹ Sulla scia, peraltro, del testo originario dell’art. 117, che aveva già ascrivito alla competenza concorrente la materia “turismo e industria alberghiera”.

Regioni, in materia di turismo, sarebbe corretto aggiungere una lettera al secondo o al terzo comma dell'articolo 117 Cost. per collocare lì la materia in esame, magari precisando se e come residui uno spazio di intervento normativo per le Regioni e come siano distribuite le funzioni amministrative.

9. Una domanda finale

A venti anni dalla riforma del titolo V, la questione di fondo – riguardo alla strutturazione del catalogo delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni e alla configurazione di queste ultime come enti legislativi o amministrativi – è se la Repubblica italiana abbia ancora bisogno di Regioni da considerarsi come “enti politici”, che rappresentano territori che attorno all’ente regione hanno costruito identità collettive, anche se più forti in alcuni luoghi che in altri³². Molti osservatori e anche alcuni costituzionalisti pensano di no e probabilmente ritengono che lo stesso disegno globale delineato dall’art. 5 della Carta costituzionale debba essere abbandonato, concentrando negli apparati statali ogni potere decisionale, da contrattare con gli altri Stati membri dell’Unione europea e da eseguire poi a livello substatale.

È mia convinzione, invece, che una società multiforme e frantumata come quella italiana, nella quale il pluralismo e le fratture sono articolate anche a livello regionale, non possa ricomporre ad unità le sue componenti senza rispettarne la diversità. Le Regioni, lungi dall’essere un lusso che all’inizio del XXI secolo il Paese non può più permettersi, si configurano come imprescindibili infrastrutture dell’unità nazionale. La quale, anche oggi come venti anni fa, non può che essere declinata in chiave autonomistica (oltre a dover essere proiettata in prospettiva europea). Se sia possibile fare ciò senza una potestà legislativa regionale dai limiti certi e chiari, ma anche con ambiti significativi in cui essa possa manifestarsi, è la vera questione con cui i decisori politici e noi osservatori accademici siamo chiamati a misurarci.

³² E si dovrebbe confutare un altro argomento traluzio, quello secondo cui le Regioni italiane non corrisponderebbero a identità storico-culturali, essendo state ricalcate sui compartimenti statistici del Regno d’Italia. La parte di verità (non totale) che supporta questo argomento *per il passato* non vuol dire che esso valga ancor *oggi*: identità regionali corrispondenti ai territori delle 20 Regioni sono venute emergendo nell’arco di mezzo secolo, pur con diversi livelli di radicamento nelle varie parti del Paese. Del resto un ragionamento del tutto analogo può essere fatto per i *Länder* tedeschi: quelli creati nel 1949 (e integrati nel 1990) hanno a che vedere solo in alcuni casi con i *Länder* dei tempi di Bismarck o della Repubblica di Weimar, che invece erano effettivamente l’eredità di una tradizione storica anteriore all’unificazione nazionale.

Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione*

di Michele Belletti

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Abstract [It]: Il contributo tenta di tracciare la parabola evolutiva delle materie trasversali di competenza esclusiva del legislatore statale, da materie/non materie che, pur impattando sulle competenze regionali, consentivano a quelle di ingerirsi nelle maglie larghe della trasversalità, a materie che stabilendo un equilibrio costituzionalmente intangibile a difesa di alcuni valori fondamentali, non possono ammettere margini di intervento regionale, ravvisando le origini di questo fenomeno nella leale collaborazione. Da ultimo, si evidenzia come le condizioni di “emergenza” abbiano fatto emergere materie trasversali, che originariamente non erano tali, che escludono in maniera radicale qualsiasi ipotesi di intervento regionale.

Title: Evolutionary dynamics of cross-cutting subjects, between attempts at stabilisation and prospects of involution

Abstract [En]: The contribution attempts to trace the evolution of exclusive transversal state competence. In these areas the State could invade regional competence, but also Regions could extend its competences in the same matters. This could not happen when the law of the State constituted a balance point. In an emergency context, however, the division of competence between State and Regions becomes more rigid.

Parole chiave: Competenze trasversali; Tutela dell’ambiente; Tutela della concorrenza; Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; emergenza e nuove trasversalità

Keywords: Transversal competences; Protection of the environment; Protection of competition; Essential levels of benefits concerning civil and social rights; Emergence and new transversal competences

Sommario: **1.** Una premessa sulle ragioni “storiche” della trasversalità. **2.** Uno sguardo d’insieme agli effetti della trasversalità: la duplice potenzialità. **2.1.** Duplice potenzialità che si rinveniva già nella leale collaborazione con riguardo a materie per loro natura “trasversali”: il caso emblematico della “tutela dell’ambiente”. **2.2.** La conferma della duplice potenzialità della trasversalità nella prima giurisprudenza costituzionale post-riforma. **2.3.** La successiva delimitazione della duplice potenzialità della trasversalità. **3.** La recente giurisprudenza costituzionale nelle tre materie tradizionalmente trasversali più attenta ai contenuti concreti. **3.1.** La “Tutela della concorrenza”; **3.1.1.** Conseguenze della fondamentalizzazione della concorrenza. Le liberalizzazioni degli esercizi commerciali e nei servizi pubblici. **3.1.2.** La concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, ovvero, aiuti di Stato, interventi macroeconomici o di rilevanza regionale. **3.2.1.** La recente giurisprudenza in materia di “ambiente”. La distinzione tra caccia e “controllo faunistico”, funzionale ad esigenze di tutela dell’ecosistema e i più ampi margini di intervento del legislatore regionale. **3.2.2.** La verifica in concreto della *ratio* sottesa all’intervento normativo regionale in funzione delle esigenze da bilanciare. Il caso del bilanciamento tra ambiente e turismo e la localizzazione di impianti di produzione di energia. **3.3.1.** I percorsi giurisprudenziali lineari dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. **3.3.2.** L’attraversamento dei diversi ambiti di competenza regionale sempre funzionale ad esigenze di tutela dei diritti. **4.** Alla ricerca di una conclusione: la crisi economico-finanziaria, pandemico-sanitaria e l’emersione di nuove trasversalità che escludono margini di normazione regionale.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Una premessa sulle ragioni “storiche” della trasversalità

Il percorso storico/politico che ha condotto alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione è fin troppo noto per essere qui ripercorso anche solo sommariamente. Basterà ricordare che, mentre in quegli anni il tema dell’assetto e delle competenze degli enti territoriali in generale e delle Regioni in particolare era uno dei principali argomenti di ricerca tra gli studiosi di Diritto Pubblico, oggi, quello stesso tema pare quasi essere scomparso dall’attenzione dei giuspubblicisti¹.

Invero, all’indomani dell’approvazione della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, un nutrito gruppo di autorevoli giuspubblicisti non mancava di evidenziare largo consenso, se non addirittura entusiasmo, in merito all’approvazione della riforma. Tant’è che in un Documento di Astrid si leggeva che si tratta della “più grande riforma costituzionale dal 1948 ad oggi”, che ha riscritto l’intero Titolo V della Parte II della Costituzione, assieme alla legge costituzionale n. 1 del 1999, che aveva conferito “piena autonomia statutaria alle Regioni” e introdotto l’elezione diretta dei Presidenti di Regione.

Si precisava, inoltre, che “nella sostanza, alla trasformazione in senso federale della forma dello Stato italiano mancano solo le conseguenti misure di riforma della struttura del Parlamento e della Corte costituzionale”², che peraltro non sono mai intervenute, neppure nella versione “edulcorata” nelle forme della partecipazione delle Regioni ai meccanismi decisionali statali, di cui all’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001.

È noto che l’intento del legislatore della riforma fosse proprio quello di introdurre dinamiche di matrice federale, quali l’eliminazione di tutti i controlli preventivi, ma, soprattutto, l’inversione del criterio di conferimento delle competenze, sia legislative, che amministrative, per le quali detto criterio era già operante, seppur senza fondamento costituzionale, dalla legge n. 59 del 15 marzo 1997, la c.d. “Bassanini 1”³.

È proprio in questa matrice di origine della riforma costituzionale che trova giustificazione e ragion d’essere la trasversalità di talune materie di competenza esclusiva statale. Il criterio federale di distribuzione delle competenze tra Stato centrale e Stati federati è infatti la conseguenza dell’evoluzione storica del processo federativo, che conosce progressive cessioni di competenze da parte delle entità territoriali periferiche a favore della federazione.

¹ Sul punto, cfr., M. BELLETTI, *La riforma del Titolo V sotto attacco. Dall’entusiasmo regionalista alle torsioni centraliste*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 25 ss.

² Così, cfr., *La riforma del titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione*, Astrid, Roma, marzo 2002.

³ In argomento, cfr., P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2019, p. 4, ove si precisa che “negli Stati federali la federazione è soggetto a competenze enumerate (...), mentre sono le entità federate ad avere una competenza generale”; cfr., inoltre A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2017, p. 14, che rileva che “nello Stato federale, le competenze enumerate sono – di regola – le competenze della Federazione; con la conseguenza che gli Stati membri sono titolari di una competenza (...) destinata, residualmente, ad abbracciare tutti gli oggetti che non ne siano esclusi, in quanto attribuiti al centro”.

Nel caso della riforma del 2001, la difficoltà consisteva appunto nel “codificare” nell’art. 117 Cost., 2° comma, quel processo devolutivo di competenze dalla periferia al centro, che normalmente si svolge per decenni, con la conseguente necessità di formalizzare ambiti di competenza esclusiva statale secondo criteri alquanto larghi, delineando non tanto “materie” in senso stretto, quanto, per ricorrere all’espressione utilizzata dalla Consulta, competenze del legislatore statale idonee ad investire tutte le materie⁴, recependo le sollecitazioni già pervenute dalla dottrina, che parlava di “smaterializzazione delle materie”, di “materie non materie”, “materie-funzione”, o, appunto, materie trasversali⁵.

Si possono individuare diverse tipologie di materie trasversali. Per alcune, la trasversalità sarebbe pacifica (“tutela della concorrenza”, “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” e “tutela dell’ambiente”), per altre, sarebbe più controversa (“ordinamento civile”, Corte cost. 233/2006; “ordinamento penale”, Corte cost. 185/2004; “coordinamento della finanza pubblica”, Corte cost. 414/2004; “tutela dei beni culturali”, Corte cost. 232/2005)⁶.

In realtà, come si avrà cura di evidenziare, assumendo come punto di osservazione la giurisprudenza costituzionale, la situazione è alquanto fluida. Formalmente, vi sono materie inequivocabilmente trasversali, ma nella concreta conformazione normativo/giurisprudenziale si rinvergono materie di competenza concorrente che conoscono processi espansivi analoghi alle materie trasversali e materie di competenza esclusiva statale che consentono ampi margini di intervento alla normazione regionale⁷.

2. Uno sguardo d’insieme agli effetti della trasversalità: la duplice potenzialità

La trasversalità trova formalizzazione proprio nella prima pronuncia resa dalla Corte costituzionale in applicazione del nuovo Titolo V, con riferimento ai LEA, ancorché poi non ne venga fatta concreta

⁴ Cfr., Corte cost. 282/2002, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

⁵ Cfr., B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale: il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002.

⁶ Così, cfr., L. CUOCOLO, *Articolo 117, comma 2*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, 349 ss.

⁷ Per uno studio efficace sulle materie trasversali, si rinvia a G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. Zanon e A. Concaro (a cura di), *L’incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, 181 ss., il quale rileva che le materie trasversali rompono la rigidità del nuovo riparto di competenze, introducendo una certa flessibilità e una “dinamicità necessaria” ad un sistema di autonomie territoriali, costituendo comunque un altrettanto necessario elemento unificante. Cfr., anche F. CINTIOLI, *Il problema delle incerte materie nel Titolo V della Costituzione*, in *La Costituzione promessa*, 2004, 47 ss., il quale rileva la mancanza di un’evoluzione storica dietro al riparto per materie, precisando che “quando si parla di materia non si usa un concetto giuridico che possa davvero imprigionare dentro di sé la varietà di interessi e problemi che la legge, statale o regionale (...) deve curare e risolvere”. Il giusto equilibrio tra istanze autonomistiche e istanze unitarie viene dunque rimesso alla Corte costituzionale, che come si avrà cura di evidenziare nel contributo, modula talvolta la sua giurisprudenza a seconda delle specifiche situazioni concrete e alla luce delle dinamiche sistemiche.

applicazione⁸. In quell'occasione la Consulta precisa che si tratta di materia in grado di investire tutte le altre materie, chiarendo che di fronte ad una materia trasversale la competenza regionale ai sensi del 4° comma dell'art. 117 Cost. non rimane esclusiva, ma diviene residuale, come del resto i più attenti commentatori avevano già segnalato, alla luce dei lavori parlamentari⁹.

Tale residualità è peraltro dai confini mutevoli, poiché non si ha un riparto chiaro tra competenza statale e competenza regionale, come per l'ipotesi principio-dettaglio di cui alla competenza concorrente, bensì, un intervento legislativo statale che è soggetto al solo controllo di ragionevolezza e proporzionalità da parte della Corte costituzionale¹⁰. Il che vale, tuttavia, ad esclusione delle ipotesi nelle quali la Consulta ritenga di ricorrere al “criterio della prevalenza” per risolvere i dubbi di allocazione delle competenze, posto che in tal caso la competenza statale, soprattutto qualora trasversale, prevale sempre su quella regionale, in ragione del più ampio raggio di operatività, senza lasciare alla Regione alcun margine di intervento¹¹.

Infatti, dalla seconda sentenza resa sul Titolo V, la Corte costituzionale ebbe occasione di chiarire che la trasversalità non avrebbe avvantaggiato esclusivamente il legislatore statale, ma di questa ne avrebbe tratto beneficio anche quello regionale, in ragione della possibilità di ingerirsi nelle maglie larghe della trasversalità, legiferando in tali ambiti, purché l'intervento trovasse giustificazione in materie di competenza regionale. In particolare, la Consulta ebbe a precisare che “l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una “materia” in senso tecnico qualificabile come “tutela dell'ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”¹².

Dopo la presa d'atto della pronuncia n. 282 del 2002, trova immediata e lineare teorizzazione la “dottrina” della trasversalità, posto che dalla stessa giurisprudenza costituzionale antecedente alla riforma del Titolo V era, ad esempio, “agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come “valore” costituzionalmente

⁸ Cfr., Corte cost. 282/2002, Punto 3 del *Considerato in diritto*. Cfr., A. D'ATENA, *La Corte parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pp. 2031 ss., il primo efficace commento sulla pronuncia.

⁹ Cfr., M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, suppl. al n. I del 2002, pp. 17 ss.; L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2-3 del 2002, p. 351 ss.; P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2001, pp. 1229 ss.

¹⁰ Cfr., L. CUOCOLO, *Articolo 117, comma 2*, cit., 351, che rileva che “l'attivazione di una competenza trasversale non legittima di per sé qualsiasi intervento del legislatore statale, ma solo quello strettamente necessario per il perseguimento degli interessi unitari”.

¹¹ Cfr., R. BIN, *Prevalenza senza criterio. Nota alla sent. 411/2008*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009, pp. 617 ss.; M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, n. 5, 2006, pp. 903 ss.

¹² Cfr., Corte cost. 407/2002, Punto 3.2. del *Considerato in diritto*.

protetto”, che si caratterizza per essere “una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale”¹³.

Il che sembra addirittura delineare una più rigorosa perimetrazione della competenza statale in argomento, ancorché, la prassi legislativa e la giurisprudenza costituzionale offriranno ben presto dimostrazione che quella trasversalità può condurre ad una capillare espansione statale non solo in ambiti di competenza regionale residuale, ma anche in ambiti di pertinenza concorrente, laddove si rinvenivano esigenze di discipline uniformi sull’intero territorio nazionale¹⁴.

Anche alla luce dei lavori preparatori della riforma, la Consulta non ha dubbi sul fatto che con questa attribuzione si intendesse conferire allo Stato “il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale”, senza escludere “la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali”¹⁵. Dunque, con riguardo alla protezione dell’ambiente non si è “sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell’ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato”¹⁶.

Con specifico riguardo al caso oggetto del giudizio, ovvero, legislazione in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti, la Consulta prende atto che non incide sulla sola materia “ambiente”, ma anche sulle materie “tutela della salute”, “governo del territorio”, “protezione civile”, “tutela e sicurezza del lavoro”, di spettanza concorrente Stato e Regioni, “che riguardano profili indissolubilmente connessi ed intrecciati con la tutela dell’ambiente”¹⁷. Il che legittima le Regioni a legiferare comunque in ambiti di competenza trasversale, purché quegli interventi siano migliorativi dei livelli di tutela uniformi stabiliti dallo Stato, determinino vincoli più rigorosi, trovando comunque giustificazione in uno specifico titolo di competenza regionale (residuale o concorrente)¹⁸.

In sostanza, la Regione può “ragionevolmente adottare, nell’ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa, per le imprese a rischio di incidente rilevante,

¹³ Prima della pronuncia 407/2002, analogo principio era stato espresso nelle sentenze 507 e 54/2000, 382/1999 e 273/1998.

¹⁴ Ciò che si è verificato con riguardo alle competenze concorrenti “governo del territorio” e “produzione e trasporto dell’energia”. Emblematico è il caso della localizzazione del deposito unico di scorie radioattive, sent. 62 del 2005.

¹⁵ Cfr., Corte cost. 407/2002, Punto 3.2. del *Considerato in diritto*.

¹⁶ Cfr., Corte cost. 407/2002, *cit.*

¹⁷ Cfr., Corte cost. 407/2002, *cit.*

¹⁸ Cfr., Corte cost. 407/2002, Punto 4 del *Considerato in diritto*, laddove la Corte precisa che “così definito il quadro degli interessi sottostanti alla vigente disciplina sulle attività a rischio rilevante”, incide su una pluralità di ambiti, sia di pertinenza esclusiva statale, che di competenza concorrente Stato-Regioni, “i quali appunto legittimano una serie di interventi regionali nell’ambito, ovviamente, dei principi fondamentali della legislazione statale in materia”.

rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati¹⁹.

Dunque, la trasversalità, in occasione della sua prima applicazione, mostra la sua duplice potenzialità, consentendo al legislatore statale di “esondare” in ambiti di competenza anche regionali; consentendo, inoltre, alle stesse Regioni di ingerirsi nelle maglie larghe della trasversalità, legiferando in ambiti di competenza statale, purché legittimate da un titolo di competenza regionale.

2.1. Duplice potenzialità che si rinveniva già nella leale collaborazione con riguardo a materie per loro natura “trasversali”: il caso emblematico della “tutela dell’ambiente”

Non è certo un caso che la trasversalità trovi la sua prima applicazione giurisprudenziale in materia di “tutela dell’ambiente”, posto che la Corte costituzionale già nel 1987 parlava al riguardo di “bene immateriale unitario”, alla salvaguardia del quale devono concorrere i diversi enti territoriali di volta in volta coinvolti²⁰.

Nonostante la riforma del 2001 abbia distinto tra “tutela dell’ambiente”, di competenza esclusiva statale e “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”, di pertinenza concorrente, la Corte costituzionale non ha mai negato una “partecipazione attiva alla difesa ambientale” da parte delle Regioni²¹, precisando che gli interventi regionali in materia “sono fondati su quella conoscenza specifica delle realtà locali che è garanzia di validi risultati (...) senza alterare l’equilibrio dei rapporti tra lo Stato e le Regioni e senza oltrepassare i limiti statutari nelle varie materie”²², ravvisando una sorta di “condominio istituzionale” tra Stato e Regioni in materia di tutela del paesaggio e delle bellezze naturali²³.

Invero, che la materia “ambiente” esigesse una sostanziale compartecipazione dei diversi enti territoriali di volta in volta interessati, in particolare di Stato e Regioni, poteva desumersi non solo dalla costante giurisprudenza costituzionale in argomento²⁴, ma soprattutto dalla circostanza che proprio da una pronuncia in materia ambientale ha tratto origine il principio di “leale collaborazione” nei rapporti tra Stato e Regioni.

È noto che in occasione della pronuncia n. 175 del 1976, dovuta alla penna magistrale di Vezio Crisafulli, la Corte costituzionale venne chiamata a definire un conflitto di attribuzione originato dall’approvazione da parte della Regione Lazio, senza “un accordo o un’intesa” con lo Stato, del piano regolatore del

¹⁹ Cfr., Corte cost. 407 del 2002, *cit.*

²⁰ Così, cfr., Corte cost. 641/1987, Punto 2.2. del *Considerato in diritto*.

²¹ Cfr., Corte cost. 2/1990, Punto 2 del *Considerato in diritto*.

²² Cfr., Corte cost. 285/1997, Punto 6 del *Considerato in diritto*.

²³ Cfr., Corte cost. 157/1998.

²⁴ Cfr., per citare solo alcune sentenze antecedenti alla riforma del Titolo V: nn. 327 e 346/1990; 53 e 260/1991; 418/1992; 529/1995; 355/1996; 271 e 285/1997; 157 e 398/1998; 24, 174, 239 e 382/1999.

Comune di Sabaudia, incidente su zone rientranti nel Parco nazionale del Circeo, sottoposte a regime vincolistico di pertinenza statale, precisando che “il Parco nazionale del Circeo non è sottratto ai poteri regionali nella materia *de qua*”, anticipando la conformazione trasversale della materia “ambiente”, rilevando successivamente che “le competenze statali in ordine ai parchi nazionali non si limitano agli aspetti più strettamente inerenti alla materia anzidetta delle zone in essi incluse, comportando invece una serie di vincoli e divieti, che inevitabilmente interferiscono anche con l’urbanistica”. Ne consegue che “l’esercizio dei poteri urbanistici, che, alla stregua delle premesse sopra esposte, devono considerarsi trasferiti alle Regioni, incontra, per altro verso ed in forza delle medesime premesse, un limite nei diversi poteri riservati allo Stato per la tutela degli interessi pubblici cui i parchi nazionali sono istituzionalmente preordinati”, cosicché la “competenza regionale e (la) competenza statale devono (...) coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto contemperamento delle finalità rispettive”²⁵.

L’ambiente, dunque, aveva assunto la conformazione di materia trasversale già prima della riforma del Titolo V, quando trovava garanzia costituzionale nell’art. 9 della Costituzione, ove si parlava della “Repubblica”, in tutte le sue componenti, che “tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione”²⁶. Il bene ambiente era già “espressione di principio fondamentale unitario dell’ambito territoriale in cui si svolge la vita dell’uomo”, costituendo “una endiadi unitaria”, tant’è che la relativa tutela era “compito dell’intero apparato della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni e in primo luogo dello Stato (...), oltre che delle regioni e degli enti locali”²⁷.

Ancora, in una successiva evenienza, la Corte riaffermava che “la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali è affidata ad un sistema di intervento pubblico basato su competenze statali e regionali che concorrono o si intersecano, in una attuazione legislativa che impone il contemperamento dei rispettivi interessi, con l’osservanza in ogni caso del principio di equilibrata concorrenza e cooperazione tra le due competenze”. Ciò che imponeva “la piena attuazione del principio di leale cooperazione”, che doveva

²⁵ Corte cost. 175/1976, Punti 2 e 3 del *Considerato in diritto*. Precisa infine la Corte che “quel che è necessario a tal fine è, invece, che l’approvazione del piano regolatore sia condizionata, con riferimento alle parti di esso incidenti sul Parco, ad intervenute intese con il Comune e, per quanto di sua competenza, con la Regione”.

²⁶ Come è noto, questo articolo è stato di recente modificato dalla legge cost. 1/2022, proprio per esplicitare la natura di valore costituzionale dell’ambiente.

²⁷ Cfr., Corte cost. 378/2000, Punto 4 del *Considerato in diritto*, ove, da un lato era negata una esclusività in capo ai Comuni delle competenze in materia di urbanistica, ma contestualmente si riaffermava la configurabilità di interventi di tali enti che fossero migliorativi dei livelli di salvaguardia dei beni culturali ed ambientali posti dallo Stato, precisando che “rispetto a dette materie non può configurarsi né un assorbimento nei compiti di autogestione del territorio, come espressione dell’autonomia comunale, né tanto meno una esclusività delle funzioni comunali in forza della stessa autonomia in campo urbanistico. Invece, attraverso i piani urbanistici il comune può, nella sua autonomia, in relazione ad esigenze particolari e locali, imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi anche con riguardo a beni vincolati a tutela di interessi culturali ed ambientali”. Nello stesso senso si era già espressa la sentenza 85/1998, Punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

caratterizzare le relazioni degli organi istituzionali, cui sono affidate le funzioni di cui dall'art. 9 della Costituzione²⁸.

Dal 1976, la Corte costituzionale ha fatto dunque un costante ricorso al principio di leale collaborazione per far fronte alle peculiarità della materia “ambiente”. Il che ha consentito di offrire una lettura delle competenze legislative in termini di reciproco coinvolgimento e non già di rigida separazione tra Stato e Regioni²⁹.

La stessa leale collaborazione, così come l'odierna trasversalità, evidenziava una duplice valenza, ovvero, oltre a quella appena richiamata, costituiva un meccanismo per consentire da parte statale l'invasione, o l'espansione, verso ambiti di competenza regionale e degli enti locali³⁰.

2.2. La conferma della duplice potenzialità della trasversalità nella prima giurisprudenza costituzionale post-riforma

Con riguardo ai limiti massimi di esposizione ai campi elettro/magnetici, la Corte aveva giudicato nel 1999 non incostituzionale una disciplina regionale che “se, da un canto, implica(va) limiti più severi di quelli fissati dallo Stato, non vanifica(va), dall'altro, in alcun modo gli obiettivi di protezione della salute da quest'ultimo perseguiti”³¹.

Il che trova conferma con la pronuncia n. 222 del 2003, riguardante la legge della Regione Marche, recante “*Norme sulla detenzione e sul commercio di animali esotici*”. Lo Stato rilevava che la materia costituisce oggetto della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973, nonché di due regolamenti europei (CE) in tema di protezione di specie della flora e della fauna selvatiche, mentre la Consulta precisava che il campo di applicazione e le finalità della legge regionale erano “concettualmente ben distinti da quelli della Convenzione di Washington e dei regolamenti comunitari”. Le prime intendevano proteggere determinate specie animali e vegetali, minacciate di estinzione, vietandone il commercio degli esemplari o di loro parti o prodotti, onde

²⁸ Corte cost. 437/2000, Punti 3 e 4 del *Considerato in diritto*. In questo senso era già la sent. 151/1986, ove si legge che “una tutela così concepita è aderente al precetto dell'art. 9 Cost., il quale, secondo una scelta operata al più alto livello dell'ordinamento, assume il detto valore come primario (...), cioè come insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro”. Cfr., A. ANZON, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, pp. 1039 ss.

²⁹ Cfr., S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, 2008, p. 56, che evidenzia come sia “soprattutto la materia ambientale a rappresentare il banco di prova” della lettura delle materie in termini di reciproco coinvolgimento di Stato e Regioni.

³⁰ Si pensi alla naturale espansione della competenza statale in materia di paesaggio, a scapito della competenza regionale “urbanistica”, in ragione della spinta giustificativa della leale collaborazione. Cfr., S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, cit., p. 59; di avviso contrario è S. BARTOLE, *La primarietà di valori costituzionali è giustificazione di interventi di emergenza?*, in *Le Regioni*, 1986, pp. 1284 ss.

³¹ Cfr., Corte cost. 382/1999.

preservarli dall'estinzione³², mentre la legge regionale ricorre alla definizione più ampia di carattere “non autoctono” della specie. La legge regionale persegue “obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria, in rapporto a possibili pericoli di diffusione di malattie e di aggressione alle persone”³³ e non già istanze di tutela ambientale. Ne deriva che la disciplina contestata non deroga alla normativa statale/sovrana nazionale in argomento, ma ne presuppone anzi “la piena operatività”; “non attenua, ma semmai rafforza – stante il rimarcato carattere aggiuntivo, e non sostitutivo, delle prescrizioni della legge regionale – le cautele predisposte dalla normativa statale, così da non poterne pregiudicare in alcun modo gli obiettivi”³⁴.

Di tutt'altro tenore le decisioni quando l'intervento regionale è peggiorativo dei livelli di protezione ambientale stabiliti uniformemente dal legislatore statale, come nel caso della deroga *in peius* delle discipline statali in materia di caccia, relativamente all'estensione del calendario venatorio o delle tipologie di specie cacciabili. Per questi aspetti, la lett. s), 2° comma, art. 117 Cost. “esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali”³⁵.

Questa impostazione non viene abbandonata nemmeno laddove la competenza statale in tema di “tutela dell'ambiente” intercetta quella primaria (esclusiva) in materia di “caccia” delle Regioni a Statuto speciale, determinando la sostanziale degradazione della competenza regionale primaria a competenza concorrente, se non addirittura residuale, nonostante la clausola di applicabilità a quelle Regioni della riforma soltanto in quanto migliorativa delle loro condizioni di autonomia³⁶.

Quella clausola, infatti, “non implica che, ove una materia attribuita dallo statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante [...] alla potestà esclusiva statale, la regione speciale possa disciplinare la materia (o la parte di materia) riservata allo Stato senza dovere osservare i limiti statuari imposti alla competenza primaria delle Regioni, tra cui quelli derivanti dall'osservanza degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali”³⁷. Ove si verifichi coincidenza, “la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire *standards* minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di

³² Corte cost. 222/2003, Punto 2 del *Considerato in diritto*.

³³ Corte cost. 222/2003, *cit.*

³⁴ Corte cost. 222/2003, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

³⁵ Cfr., Corte cost. 226/2003, Punto 5 del *Considerato in diritto*, ove si legge che allungare il periodo della stagione venatoria oltre quanto previsto dalla legge statale “equivale ad incidere sul nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica”, entro il quale deve includersi la “elencazione delle specie cacciabili”, “la disciplina delle modalità di caccia, nei limiti in cui prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili”, nonché, “la disciplina che, anche in funzione di adeguamento agli obblighi comunitari, delimita il periodo venatorio”.

³⁶ Cfr., Corte cost. 536/2002.

³⁷ Cfr., Corte cost. 536/2002, Punto 5 del *Considerato in diritto*.

limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato”³⁸.

In sostanza, la trasversalità di alcune materie di competenza esclusiva statale determina per le Regioni a Statuto speciale le medesime conseguenze, in termini di espansione della competenza statale e progressiva riduzione di quella regionale, che si registrano per le Regioni a Statuto ordinario³⁹.

2.3. La successiva delimitazione della duplice potenzialità della trasversalità

L’equilibrio descritto con riguardo alle materie trasversali viene tuttavia ben presto rivisto dalla Corte costituzionale in occasione di due pronunce sull’inquinamento elettromagnetico, ove viene precisato che quando la soluzione prefigurata dal legislatore statale costituisca il punto di equilibrio tra contrapposte esigenze, tutte costituzionalmente rilevanti, non sarebbe consentito alle Regioni alcun intervento derogatorio, nemmeno di carattere migliorativo.

Così, la Consulta nel pronunciarsi su alcune discipline regionali che stabilivano, a tutela della salute, limiti più rigorosi alla localizzazione di impianti fissi di telecomunicazione o radiotelevisivi e di trasporto di energia, in deroga alla legge n. 36 del 2001, *Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici*⁴⁰, ricordava che allo Stato compete “la fissazione delle soglie di esposizione”, mentre alle Regioni viene lasciata “la disciplina dell’uso del territorio in funzione della localizzazione degli impianti”⁴¹. Tuttavia, le discipline regionali a “tutela della salute” devono comunque garantire “la realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali, (...), come quelli che fanno capo alla distribuzione dell’energia e allo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione”, posto che “la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l’impatto delle emissioni elettromagnetiche e di realizzare impianti necessari al Paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell’energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato”⁴².

Viene così stabilita una sorta di “eccezione dell’eccezione” che determina, nei casi indicati dalla Consulta, la regola della sostanziale invadenza statale nella competenza regionale, oppure, l’affermarsi di una

³⁸ Cfr., Corte cost. 536/2002, *cit.*, ove la Corte precisa che comunque “altri aspetti connessi alla regolamentazione dell’esercizio venatorio rientrano nella competenza di quest’ultima”.

³⁹ Effetto, questo, chiaramente confermato dalla successiva giurisprudenza costituzionale sulle materie trasversali, ove talvolta la potestà legislativa primaria delle Regioni a Statuto speciale viene ricondotta entro ambiti più angusti di quelli che incontra la potestà legislativa residuale delle Regioni ordinarie; cfr., Corte cost. 227 e 274/2003.

⁴⁰ Cfr., Corte cost. 307/2003, Punto 5 del *Considerato in diritto*. Nel caso di specie, i titoli di competenza concorrente o residuale regionale venivano rinvenuti nella “tutela della salute”, “ordinamento della comunicazione”, “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” e “governo del territorio”.

⁴¹ Cfr., Corte cost. 307/2003, Punti 6 e 7 del *Considerato in diritto*.

⁴² Cfr., Corte cost. 307/2003, Punto 7 del *Considerato in diritto*.

condizione di mera latenza della competenza regionale, che formalmente e in linea teorica troverebbe riconoscimento, ma che di fatto non conosce alcun concreto svolgimento, risultando bloccata dal bilanciamento operato dal legislatore statale.

Il che ha determinato un'invasione statale nella competenza concorrente (regionale) in tema di "tutela della salute" e di "governo del territorio", posto che, a differenza di altre evenienze, nelle quali era consentita una derogabilità *in melius* da parte delle Regioni di *standards* stabiliti dal legislatore statale⁴³, interventi regionali integrativi devono ritenersi incostituzionali quando si sostanzino in una alterazione, quindi in una violazione, dell'equilibrio tracciato dalla legge statale di principio⁴⁴.

La Corte perveniva così alla declaratoria di incostituzionalità di una legge della Regione Lombardia che stabiliva un divieto generale di installazione di impianti per le telecomunicazioni e la radiotelevisione entro il limite inderogabile di 75 metri di distanza dal perimetro di edifici scolastici, asili, ospedali, case di cura, residenze per anziani, parchi gioco, oratori, orfanotrofi e strutture simili, ovvero, strutture considerate sensibili, ravvisando la non sovrapponibilità dei criteri di localizzazione definiti dallo Stato con la legge di principio rispetto a quelli contemplati dal legislatore regionale.

Infatti, il legislatore statale aveva scelto "un criterio basato esclusivamente su limiti di immissione delle irradiazioni nei luoghi particolarmente protetti", la legge regionale aveva optato, invece, in aggiunta e non in alternativa, per un criterio "basato sulla distanza tra luoghi di emissione e luoghi di immissione". Un vincolo del genere, peraltro, in particolari condizioni di concentrazione urbanistica di luoghi specialmente protetti, avrebbe potuto addirittura rendere impossibile la realizzazione di una rete completa di infrastrutture per le telecomunicazioni, trasformandosi così da criterio di localizzazione in limitazione, se non impedimento alla localizzazione⁴⁵.

3. La recente giurisprudenza costituzionale nelle tre materie tradizionalmente trasversali più attenta ai contenuti concreti

Più di recente, almeno su alcune importanti materie pare ravvisarsi nella giurisprudenza costituzionale una maggiore attenzione ai contenuti concreti e al dettaglio della legislazione statale e regionale, che pare riproporre l'originario modello di trasversalità, che lascia margini di intervento ai legislatori regionali.

Nell'ultimo anno i temi ricorrenti di legislazione trasversale nella giurisprudenza costituzionale sono sostanzialmente gli stessi, ovvero, "tutela della concorrenza", "tutela dell'ambiente" e "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", unitamente a quelle di più recente emersione in ragione della "crisi dei debiti

⁴³ Corte cost. 382/1999.

⁴⁴ Cfr., Corte cost. 331/2003, Punto 5.2. del *Considerato in diritto*.

⁴⁵ Cfr., Corte cost. 331/2003, Punto 5.1. del *Considerato in diritto*.

sovrani” e della “crisi pandemico/sanitaria”, ovvero, “coordinamento della finanza pubblica” e “profilassi internazionale”.

3.1. La “Tutela della concorrenza”

Il percorso di “fondamentalizzazione” della libertà d’impresa e dunque della stessa concorrenza è un percorso che prende avvio diversi decenni addietro, quando, nei primi anni ’90, su pressione dei principi precettivi di matrice europea di libera circolazione delle persone, delle merci, dei lavoratori e di libertà di stabilimento, viene adottata la legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*, con la quale veniva, tra l’altro, istituita l’Autorità garante della concorrenza e del mercato⁴⁶, prendendo così avvio quel lento, ma ininterrotto percorso di uscita dello Stato dal mercato, tramite le c.d. privatizzazioni, nelle forme di trasformazione degli Enti pubblici economici in Società per azioni e di successiva dismissione di quote azionarie da parte dell’azionista pubblico⁴⁷.

Sempre in quegli anni, si registrano le prime interessanti pronunce della Corte costituzionale. Con la sentenza 443 del 1997, la Consulta, costretta a sanare una c.d. “discriminazione a contrario”, perviene alla declaratoria di incostituzionalità della legge italiana che vietava la commercializzazione di paste secche contenenti determinati ingredienti e additivi, in ragione della discriminazione che era venuta a crearsi tra produttori ed esportatori/importatori, posto che per questi ultimi le discipline europee e il principio di libera circolazione delle merci avevano già fatto venire meno detti vincoli.

Vero è che già dagli anni ’60, la Corte costituzionale aveva esteso anche alla libertà d’impresa le garanzie tipiche dei diritti fondamentali, tra queste, la riserva, seppur relativa, di legge⁴⁸. Tuttavia, è proprio l’interpretazione evolutiva conosciuta dagli anni ’90 dalle libertà economiche che ha consentito di superare la tradizionale “funzionalizzazione” alla quale il testo costituzionale le aveva relegate, in nome di una loro sostanziale “fondamentalizzazione”. Le libertà economiche non sono più funzionali al perseguimento di istanze di “utilità sociale”, ma acquisiscono il rango di libertà fondamentali, godendo

⁴⁶ Cfr., C. PINELLI – T. TREU, *La Costituzione economica a sessant’anni dalla Costituzione*, in C. Pinelli e T. Treu (a cura di), *La Costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010, 11, i quali ricordano che quella legge si autoqualifica di attuazione dell’art. 41 della Costituzione, precisando che la reinterpretazione della Costituzione è “andata affermandosi sulla spinta dell’ordinamento europeo”. Cfr., anche G. AMATO, *Il gusto della libertà. L’Italia e l’Antitrust*, Roma-Bari 1998, che ricorda che “l’Antitrust è concepito come uno strumento per combattere il potere economico privato”; ciò significa “impedire che in una società, che si vuole democratica, un privato eserciti un potere che non gli può essere riconosciuto. L’inviolabilità della libertà individuale non lo permette”.

⁴⁷ Cfr., S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma, 2004, 117 ss.; G. AMATO, *La legge antitrust vent’anni dopo*, in *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant’anni*, Bologna, 2014, 342, che ricorda che fino all’adozione della legge 287, dovuta a una “reprimenda della Comunità Europea nei tardi anni ’80”, la modernizzazione dell’economia italiana aveva esplorato strade diverse, come “la promozione delle partecipazioni statali, la programmazione economica, la contrattazione programmata”.

⁴⁸ Cfr., le sent. 103/1957, 40/1966 e 111/1967; Cfr., M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Torino, 2020, 400 ss.; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, che ricorda che seppur si tratti di riserva relativa, ha comunque la funzione di circoscrivere la discrezionalità amministrativa.

dei medesimi strumenti di garanzia costituzionale. Ne deriva che la più evidente conseguenza di questa interpretazione evolutiva è la riespansione della dichiarazione di principio di cui all'art. 41, 1° comma Cost. – “L’iniziativa economica privata è libera” – in ragione dell’emancipazione dagli obblighi esterni di finalizzazione che ne avevano alterato lo statuto essenziale, ma soprattutto la incorporazione nel contenuto costituzionalmente tutelato della libertà d’impresa di un diritto al mantenimento delle condizioni di competitività dell’impresa, figlio della parabola discendente delle politiche protezionistiche⁴⁹.

Così, a seguito della riforma del Titolo V, che contempla tra le materie di competenza esclusiva statale la “Tutela della concorrenza”, con una chiara connotazione valoriale, la giurisprudenza costituzionale non tarda a contribuire a rendere precettivo quel principio, soprattutto nei rapporti con le Regioni.

L’interpretazione evolutiva dell’art. 41 Cost., nel senso della massima valorizzazione della libertà d’impresa e di concorrenza, ha trovato la sua più evidente concretizzazione nella pronuncia n. 200 del 2012, ove la Consulta era chiamata a vagliare la conformità a Costituzione dell’art. 3 del d.l. n. 138 del 2011, che sanciva il principio per cui nell’ambito delle attività economiche “è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge”. Ad avviso della Corte, il legislatore ha inteso così “stabilire alcuni principi in materia economica orientati allo sviluppo della concorrenza, mantenendosi all’interno della cornice delineata dai principi costituzionali”, tant’è che si possono mantenere forme di regolazione dell’attività economica volte a garantire il rispetto degli obblighi internazionali ed europei, la piena osservanza dei principi costituzionali legati alla tutela della salute, dell’ambiente, del patrimonio culturale, della finanza pubblica, la tutela della sicurezza, della libertà e della dignità umana, “a presidio dell’utilità sociale di ogni attività economica, come l’art. 41 Cost. richiede”⁵⁰.

Quella disciplina “afferma il principio generale della liberalizzazione delle attività economiche, richiedendo che eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale”. Non solo dunque quel principio di liberalizzazione si pone in un quadro di coerenza con il contesto costituzionale, ma ne assicura addirittura uno svolgimento evolutivo, poiché, il “principio di liberalizzazione prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell’attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall’altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l’utilità sociale”⁵¹.

⁴⁹ Così, R. NANIA, *Libertà economiche: impresa e proprietà*, in R. Nania-P. Ridola (a cura di), *I Diritti costituzionali*, Torino, 2006.

⁵⁰ Cfr., Corte cost. 200/2012, Punto 7.3. del *Considerato in diritto*.

⁵¹ Cfr., Corte cost. 200/2012, *cit*.

Ciò significa che i principi di liberalizzazione e concorrenza non hanno unicamente una portata programmatica nei confronti del legislatore, ma conservano una valenza direttamente precettiva, tale da determinare l'incostituzionalità di tutte quelle discipline, sia statali che regionali, che a quel principio non si conformino, mantenendo irragionevoli, sproporzionate e ingiustificate restrizioni alla libera esplicazione delle regole del mercato, della libertà d'impresa e di concorrenza⁵².

Emerge la correlazione tra l'art. 3 e l'art. 41 Cost.; vengono in sostanza ammesse limitazioni al principio della libertà d'impresa unicamente qualora siano rigorosamente e ragionevolmente giustificate da esigenze parimenti meritevoli di tutela a livello costituzionale, come nel caso ("salva Alitalia") della pronuncia n. 270 del 2010, ove è emerso che le esigenze veicolate dalle clausole generali di "utilità sociale" e "fini sociali", limitative della libertà d'impresa, devono essere bilanciate con la concorrenza, non devono apparire arbitrarie, devono essere ragionevoli e non realizzare un'ingiustificata disparità di trattamento, in quanto derogatorie rispetto al principio generale della libera concorrenza. Devono, in sostanza, rappresentare la sola misura in grado di garantire la tutela dei relativi interessi⁵³.

Alla luce di queste premesse, ne deriva che la materia "Tutela della concorrenza" non ha natura "onnivora", lasciando margine di normazione alle Regioni, nei loro specifici ambiti di competenza, purché quella legislazione abbia una chiara connotazione pro-concorrenziale.

Il che è emerso chiaramente da subito, con la pronuncia n. 14 del 2004, ove la Consulta distingue tra interventi di rilevanza macroeconomica, di competenza statale, e interventi di carattere settoriale/locale, di pertinenza regionale.

Alle Regioni è stato consentito contestare discipline statali pro-concorrenziali, in materia di miscelazione di rifiuti non espressamente vietata, ma comunque in contrasto con valori costituzionali a tutela dei quali devono essere mantenute forme di regolazione.

Analoghe discipline statali ledono le funzioni amministrative regionali, escludendo la possibilità per le Regioni di sottoporre ad autorizzazione quelle operazioni di smaltimento dei rifiuti, ma soprattutto comprimono il potere regionale di "fissare livelli di tutela ambientale più elevati di quelli statali nell'esercizio delle competenze regionali in materia di tutela della salute e tutela e sicurezza del lavoro", posto che "il nesso fra la disciplina dei rifiuti e la tutela della salute è evidente"⁵⁴.

⁵² Cfr., Corte cost. 200/2012, Punto 7.5. del *Considerato in diritto*.

⁵³ Cfr., Corte cost. 270/2010, Punto 8.2. del *Considerato in diritto*.

⁵⁴ Cfr., Corte cost. 75/2017, Punto 2 del *Considerato in diritto*. Cfr., M. BELLETTI, *Liberalizzare senza inquinare: il caso della miscelazione di rifiuti pericolosi, ovvero, la salvaguardia di valori fondamentali, il rispetto di discipline euromunitarie e la tutela – indiretta – delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2017, pp. 851 ss.; la "tutela indiretta" di ambiti di competenza regionale ha consentito di sanzionare una violazione del diritto dell'Unione Europea ad opera di una legge statale, dando comunque concretizzazione al principio di liberalizzazione, seppur circoscrivendolo a fronte del rispetto dei valori esplicitamente enucleati in funzione delle istanze di utilità sociale, confermando il superamento della pervasiva regolamentazione, con conseguente valorizzazione della libera concorrenza. Come è noto, di recente è stata approvata una riforma

3.1.1. Conseguenze della fondamentalezzazione della concorrenza. Le liberalizzazioni degli esercizi commerciali e nei servizi pubblici

La sostanziale fondamentalezzazione della concorrenza si rinviene in diversi ambiti.

Con riguardo alle liberalizzazioni riguardanti gli esercizi commerciali⁵⁵, la Corte costituzionale ribadisce che la disciplina statale in argomento trova legittimazione nella materia “tutela della concorrenza”, laddove ricomprende “le misure dirette a promuovere l’apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l’eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche”, nonché, “la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all’ingresso di nuovi operatori”. Il che consente al legislatore statale “di intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali” riconducibile, di per sé, alla materia “commercio”, di competenza legislativa residuale regionale⁵⁶.

Il carattere finalisticamente orientato della competenza statale “tutela della concorrenza” si evinceva già dalla pronuncia n. 8 del 2013, ove la Consulta precisava che l’intero sistema delle autonomie territoriali deve concorrere all’attuazione dei principi di liberalizzazione, in quanto l’obiettivo perseguito dal legislatore può essere conseguito solo ove “l’azione di tutte le pubbliche amministrazioni – centrali, regionali e locali – sia improntata ai medesimi principi, per evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell’uno o dell’altro degli ulteriori enti che compongono l’articolato sistema delle autonomie”⁵⁷.

In tema di liberalizzazione dei servizi, con specifico riguardo al noleggio di autobus con conducente⁵⁸, la Corte ribadisce il divieto per il legislatore regionale di frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla

costituzionale – incidente sugli articoli 9 e 41 Cost. – che formalizza un principio da tempo consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale, ovvero il fatto che l’ambiente costituisce un limite anche all’iniziativa economica.

⁵⁵ Cfr., Corte cost. 134/2021, che dichiara incostituzionale una legge della Provincia di Trento che impone in via generale agli esercizi di vendita al dettaglio l’obbligo di osservare la chiusura domenicale e festiva, ripristinando così un obbligo rimosso dal legislatore nazionale con l’art. 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modifiche, nella legge n. 214 del 2011.

⁵⁶ Cfr., Corte cost. 134/2021, Punto 7.1. del *Considerato in diritto*; cfr., anche sent. n. 288 e n. 247/2010 e ord. 199/2006.

⁵⁷ Cfr., Corte cost. 8/2013. Le Regioni non risultano affatto menomate nelle, né tanto meno private delle, competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono semplicemente “orientate ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale, che ha agito nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza”; Corte cost., 134/2021, Punti nn. 7.3. e 8 del *Considerato in diritto*. La Consulta ritiene comunque il più delle volte apprezzabili le esigenze sottese agli interventi normativi regionali in argomento, sottolineando che è in atto una riflessione a livello statale sul come “mitigare le negative ripercussioni prodotte dalla totale liberalizzazione sulle esigenze di vita dei lavoratori del settore e sugli stessi piccoli esercenti”. Allo stato attuale, “solo la disciplina statale è in grado di assicurare una regolazione coerente e armonica sull’intero territorio nazionale, evitando che si determinino effetti distorsivi sulla stessa concorrenza in conseguenza della disarticolazione a livello regionale e provinciale della disciplina in materia di orari di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali”.

⁵⁸ Cfr., Corte cost. 129/2021, di declaratoria di incostituzionalità per violazione dell’art. 117, 2° comma, Cost., lett. e), nonché, per contrasto con i principi europei sulla libertà di prestazione dei servizi, dell’art. 2 della legge reg. Puglia n. 27 del 2019, nella parte in cui, ai fini dell’esercizio del servizio di noleggio di autobus con conducente, imponeva la presentazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP).

prestazione nel proprio territorio di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale, ai sensi dell'art. 120 Cost., 1° comma, anche alla luce dei principi europei sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell'Unione Europea⁵⁹.

3.1.2. La concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, ovvero, aiuti di Stato, interventi macroeconomici o di rilevanza regionale

Quanto alla perimetrazione dell'oggetto della competenza trasversale in questione, la Consulta ha “chiarito che la nozione di concorrenza comprende sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, dirette a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”)”⁶⁰.

Ne deriva che la disciplina degli aiuti pubblici, compatibili con il mercato interno, rientra, nell'accezione dinamica di concorrenza, “che contempla le misure pubbliche dirette a ridurre squilibri e a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali”⁶¹.

L'intervento dello Stato trova dunque giustificazione quando, per l'accessibilità a tutti gli operatori e per l'impatto complessivo, “è volto ad incidere sull'equilibrio economico generale”, mentre, spettano alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni “gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale, tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale”⁶².

Dalla disamina delle recenti pronunce risulta sostanzialmente che gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale si svolgono senza troppi “sconvolgimenti”, muovendosi coerentemente con le caratteristiche tipiche della trasversalità, con l'incidenza su ambiti di competenza regionale, con il contestuale riconoscimento di margini di intervento allo stesso legislatore regionale, qualora coerenti con l'orientamento finalistico di valorizzazione della concorrenza.

comunale alle imprese che intendano esercitare il servizio in Puglia attraverso una stabile organizzazione, pur essendo già in possesso di autorizzazione rilasciata in un'altra Regione o da un altro Stato membro dell'Unione europea.

⁵⁹ Corte cost. 129/2021, Punti 2.2. e 2.2.1. del *Considerato in diritto*, ove la Consulta precisa che la sintesi fra tutti gli interessi in gioco nel definire l'assetto di un mercato “richiede invero una disciplina uniforme, finalizzata a garantire condizioni omogenee di mercato e assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale, che si potrebbero verificare qualora le condizioni di svolgimento del servizio di NCC variassero da regione a regione, salva restando la possibilità di regimi differenziati per situazioni particolari, la cui valutazione rientra nelle medesime attribuzioni statali”.

⁶⁰ Cfr., Corte cost. 104/2021, Punto n. 4.4. del *Considerato in diritto*.

⁶¹ Cfr., Corte cost. 14/2004, la prima pronuncia in argomento.

⁶² Corte cost. 104/2021, Punti 4.2, 4.3 e 4.4 del *Considerato in diritto*.

Così, la valorizzazione dei prodotti “a chilometro zero” e da “filiera corta” è possibile qualora non contrasti con i principi europei di libera circolazione delle merci, con il divieto di limitazioni alla circolazione tra le Regioni, *ex art. 120 Cost.*, 2°; dunque con le dinamiche tipiche della libera concorrenza. Il citato obiettivo può determinare “la previsione di criteri premiali nelle procedure di affidamento del servizio di ristorazione collettiva”, ma non può comportare “la possibilità per le Regioni di dare una priorità agli alimenti prodotti o trasformati all’interno dei confini regionali”⁶³.

Analogamente, è vietata la proroga, più o meno esplicita, di concessioni pubbliche in scadenza. Come è noto, corposo è il filone giurisprudenziale al riguardo originato dalle proroghe delle concessioni demaniali marittime⁶⁴.

Di recente, la Consulta ha comunque sanzionato, sotto diversi profili, una legge della Regione Siciliana⁶⁵, che, per l’aggiudicazione degli appalti di lavori, introduceva in capo alle stazioni appaltanti un vero e proprio vincolo all’utilizzo del criterio del minor prezzo, interveniva in materia di procedure, selezione e criteri di aggiudicazione di gare pubbliche, dettando una disciplina diversa da quella contenuta nel codice dei contratti pubblici, prorogando di 36 mesi i contratti di affidamento provvisorio dei servizi di trasporto pubblico locale, “determinando una potenziale disparità di trattamento tra operatori economici”⁶⁶.

3.2.1. La recente giurisprudenza in materia di “ambiente”. La distinzione tra caccia e “controllo faunistico”, funzionale ad esigenze di tutela dell’ecosistema e i più ampi margini di intervento del legislatore regionale

È tuttavia ancora una volta la materia “tutela dell’ambiente” ad evidenziare una portata sintomatica delle tendenze giurisprudenziali. Le pronunce più recenti restituiscono un’attenta legislazione regionale e un cauto intervento del giudice costituzionale, preoccupato soprattutto di indagare e giudicare nel dettaglio i contenuti delle discipline regionali e statali, onde ricercare e verificare i concreti profili lesivi dei livelli di tutela statale, oppure, quelli di implementazione dei medesimi. Il che emerge evidente con riguardo al tema degli abbattimenti selettivi degli ungulati.

Secondo la legislazione statale “il controllo faunistico si qualifica come un’attività che non è svolta per fini venatori”, essendo principalmente funzionale ad esigenze di tutela ambientale e dell’ecosistema,

⁶³ Cfr., Corte cost. 31/2021, Punto 4.2. del *Considerato in diritto*.

⁶⁴ Ci si limita qui a citare le pronunce 180/2010 e 157/2017, riguardanti rispettivamente la Regione Emilia-Romagna e la Regione Toscana.

⁶⁵ Legge Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 Collegato al DDL n. 476 “*Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2019. Legge di stabilità regionale*”.

⁶⁶ Cfr., Corte cost. 16/2021, Punto 6 del *Considerato in diritto*.

intrecciandosi dunque funzionalmente “anche con finalità riconducibili a competenze regionali concorrenti o residuali”, come la tutela del suolo e la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali”⁶⁷.

Di fronte a leggi regionali che hanno ampliato l’elenco dei soggetti autorizzati all’esecuzione dei piani di abbattimento e di fronte ad una consolidata giurisprudenza costituzionale che, a far data dalla sentenza n. 392 del 2005, riteneva tassativo l’elenco dei soggetti autorizzati agli abbattimenti, assumendo che un’integrazione da parte della legge regionale avrebbe ridotto “il livello minimo e uniforme di tutela dell’ambiente”⁶⁸, la Corte rileva che tale orientamento “deve essere oggi parzialmente riconsiderato alla luce di alcune condizioni specifiche di ordine sia normativo sia fattuale, nel frattempo sensibilmente mutate”⁶⁹.

In sostanza, un intervento regionale che apparentemente riduce i livelli di tutela statale dovrà essere valutato alla luce di considerazioni sistemiche, che potrebbero farlo assumere come funzionale alla tutela dell’ambiente⁷⁰.

La combinazione di una serie di condizioni, tra le quali il brucamento selettivo degli ungulati, “determina rilevanti criticità a danno degli ecosistemi”. Lo sviluppo sostenibile delle foreste implica un equilibrio armonioso tra le componenti forestali e faunistiche, può risultare compromesso dai citati fattori, che, nel lungo periodo, possono modificare la struttura e la composizione dei popolamenti forestali, se non addirittura comprometterne l’esistenza. Si aggiungano inoltre le criticità che si manifestano con riguardo alle attività antropiche, ai “danni alle attività agricole, sia in termini economici per il settore che di indennizzi a carico degli enti pubblici” e al preoccupante aumento del numero di incidenti stradali causati dagli ungulati⁷¹.

Dunque, l’integrazione disposta dalla legge regionale censurata dell’elenco dei soggetti legittimati agli abbattimenti selettivi “merita di essere considerata come un’espressione legislativa che aumenta lo standard minimo di tutela ambientale previsto dalla disposizione statale”, essendo “rivolta a riportare a un livello fisiologico la consistenza del personale qualificato destinato a eseguire i piani di abbattimento”, così da garantire la realizzazione di obiettivi di tutela dell’ecosistema⁷².

⁶⁷ Cfr., Corte cost. 21/2021, Punto 3 del *Considerato in diritto* e Corte cost. 217/2018.

⁶⁸ Corte cost. 139/2017.

⁶⁹ Corte cost. 21/2021, Punto 3.1. del *Considerato in diritto*.

⁷⁰ Cfr., Corte cost. 21/2021, Punto 3.1.1. del *Considerato in diritto*.

⁷¹ Corte cost. 21/2021, Punto 3.1.3. del *Considerato in diritto*.

⁷² Così, cfr., Corte cost. 21/2021, Punto 4.1. del *Considerato in diritto*.

3.2.2. La verifica in concreto della ratio sottesa all'intervento normativo regionale in funzione delle esigenze da bilanciare. Il caso del bilanciamento tra ambiente e turismo e la localizzazione di impianti di produzione di energia

Alla luce del citato approccio giurisprudenziale, la Consulta precisa che “la valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria (...) ma deve essere valutata alla luce della *ratio* sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell'esercizio della sua competenza esclusiva”⁷³.

I legislatori regionali, infatti, non si limitano a garantire la conservazione dell'ambiente, ma si muovono anche nel senso della valorizzazione dello stesso, assicurando, in una prospettiva dinamica, l'integrazione con le attività antropiche⁷⁴. È ancora il caso della Regione Toscana che contempla all'interno di aree protette l'abbattimento di ungulati secondo specifici strumenti pianificatori e prescrizioni che integrano lo standard minimo uniforme di tutela nazionale⁷⁵.

Laddove la Consulta perviene all'incostituzionalità di discipline regionali per contrasto con opzioni statali non manca di riconoscere e definire importanti ambiti di competenza regionale.

È quanto accade con riguardo alla raccolta degli accumuli di posidonia spiaggiata, ove la qualificazione degli stessi come sostanze assoggettate alla disciplina sui rifiuti determinerebbe un eccesso rispetto alla competenza regionale e contrasterebbe “con plurime norme del codice dell'ambiente”, al quale è riconducibile la disciplina in materia di rifiuti⁷⁶.

La legge regionale all'esame della Consulta intendeva temperare diverse esigenze, riconoscendo l'importanza del ruolo della posidonia spiaggiata quale “strumento di difesa naturale contro l'erosione costiera e come risorsa riutilizzabile”, con il contestuale obiettivo di favorire il turismo, liberando spiagge e arenili dagli accumuli della pianta, al fine di promuovere e incoraggiare il recupero e il riuso dei residui di posidonia rimossi durante il periodo primaverile-estivo⁷⁷.

Una maggiore, seppur cauta, attenzione della Corte costituzionale nei confronti delle politiche ambientali perseguite dalle Regioni risulta abbastanza evidente anche in tema di localizzazione di impianti per la produzione di energia.

⁷³ Cfr., Corte cost. 21/2021, Punto 4.1. del *Considerato in diritto*. Il che dicasi soprattutto quando la legge regionale sia riconducibile “a plurime competenze legislative regionali (tra le quali il governo del territorio, l'agricoltura, la protezione civile, la tutela della salute)”; cfr., Corte cost. 147/2019.

⁷⁴ Cfr., Corte cost. 158/2021, Punto 4.5. del *Considerato in diritto*.

⁷⁵ Corte cost. 158/2021, Punto 4.3. del *Considerato in diritto*; cfr., anche, Corte cost. 121/2018.

⁷⁶ Corte cost. 86/2021, Punti 1 e 4 del *Considerato in diritto*.

⁷⁷ Corte cost. 86/2021, Punti 5 e 8 del *Considerato in diritto*. Possono dispiegarsi, ad avviso della Consulta, le competenze proprie delle Regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. “Tali sono, nella fattispecie, quelli legati al turismo, importante fonte di risorse per l'economia della Regione autonoma Sardegna”.

È nota la sentenza n. 62 del 2005 che riteneva le opzioni in ordine alla localizzazione di impianti di produzione di energia una questione di carattere strategico, come tale rimessa alla decisione pressoché esclusiva dello Stato, salva l'attivazione di meccanismi collaborativi con le Regioni interessate per la concreta individuazione dei territori interessati, con conseguente impatto sulla competenza concorrente regionale “governo del territorio”.

Ora, con riferimento alla localizzazione di impianti di produzione di energia geotermica, seppur di rilevanza e competenza regionale, la Corte riconosce un margine di intervento a quel legislatore, nel quadro delle linee nazionali⁷⁸, salvando una legge che aveva fatto sostanziale applicazione della disciplina nazionale, ovvero, il decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, recante “Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili”⁷⁹.

Tali “Linee guida” hanno disciplinato il procedimento per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di elettricità da fonti rinnovabili, “con l'obiettivo di assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio”, delineando “un apposito procedimento istruttorio che le Regioni sono chiamate a seguire per addivenire all'individuazione delle aree «non idonee» all'installazione degli impianti, in modo da rendere compatibile la selezione delle aree con la tutela paesaggistica”⁸⁰.

3.3.1. I percorsi giurisprudenziali lineari dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

Con riguardo alla competenza di cui all'art. 117 Cost, 2° comma, lett. *m*), forse la più delicata, in ragione dell'impatto sul contenuto essenziale dei diritti, per quanto si possa rinvenire nella giurisprudenza costituzionale un punto di equilibrio, non v'è dubbio che la stessa abbia comunque conosciuto un percorso evolutivo anche significativamente espansivo.

La norma in questione, nell'ottica del legislatore di riforma costituzionale, costituiva evidentemente una disciplina cardine dell'intero sistema, poiché, alla luce della clausola di residualità, la riserva in capo al legislatore statale della sola “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” lasciava intendere che residuassero ampi margini di intervento regionale in tema di diritti – se non fondamentali, sicuramente sociali – delimitati dalla sola competenza statale, catalogata da subito dalla Consulta tra quelle trasversali.

Infatti, considerando che la determinazione dei livelli essenziali non riguarda la misura dei diritti civili o sociali da riconoscere, bensì, la misura delle prestazioni concernenti i medesimi diritti, ne deriva che la

⁷⁸ Corte cost. 11/2022, Punto 4.2. del *Considerato in diritto*. La legge della Regione Toscana viene definita dalla Consulta come “una norma di salvaguardia ambientale, volta a regolare il periodo che va dall'adozione della modifica del PAER alla sua approvazione”.

⁷⁹ Corte cost. 11/2022, Punto 4.1. del *Considerato in diritto*.

⁸⁰ Corte cost. 11/2022, *cit*.

concreta erogazione delle stesse prestazioni, la determinazione delle quali è riservata allo Stato, avrebbe dovuto spettare in via residuale alle Regioni⁸¹.

A fronte dell'innegabile tensione esistente tra articolazione territoriale dello Stato e principio di eguaglianza, non è mancato chi ha evidenziato la preoccupazione che si potessero accentuare ed esasperare quelle disuguaglianze che il c.d. *Welfare State* aveva cercato di mitigare, soprattutto nel caso in cui non fossero adottati adeguati correttivi⁸². Per evitare che la tensione sfociasse in conflitto radicale era necessario stabilire il limite massimo di disuguaglianza consentito⁸³, individuando un nucleo intangibile di "uguaglianza nei diritti", che fondasse la "cittadinanza nazionale", salvaguardando il principio unitario⁸⁴, poiché, "la diminuzione della protezione di alcuni diritti oltre una certa soglia è interpretata come rottura del legame sociale che dà vita alla cittadinanza"⁸⁵.

La proposta "pseudo-federalista" doveva pertanto essere associata a tutta una serie di correttivi, quali, *standard* delle prestazioni sociali definiti a livello nazionale, conservazione della competenza in materia di sicurezza sociale in capo allo Stato centrale, definizione di un sistema di redistribuzione delle risorse a favore delle zone con minor capacità fiscale per abitante, a fronte dell'opzione per un sistema di "federalismo fiscale"⁸⁶.

È dunque da condividere l'impostazione per cui "in Italia non si sarebbe potuto decentrare 'senza rete', nel senso che ogni operazione di (ulteriore) decentramento avrebbe dovuto essere accompagnata dalla definizione di meccanismi riequilibratori, capaci di salvaguardare le condizioni di una cittadinanza eguale, pur entro una struttura territorialmente articolata dei livelli di decisione politica"⁸⁷.

La delicatezza di questa materia, che incide sui diritti degli individui e sull'erogazione dei servizi attinenti a quei diritti, ha condotto il legislatore a stabilire un metodo cooperativo tra Stato e Regioni per la definizione dei livelli di assistenza sanitaria (LEA)⁸⁸.

La Corte costituzionale ha sul punto rilevato che la lett. *m*) del 2° comma dell'art. 117 Cost. attribuisce "al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata

⁸¹ In argomento, cfr., M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela dei valori fondamentali esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma, 2012, pp. 164 ss.

⁸² Cfr., G. CORSO, *Welfare e Stato federale: uguaglianza e diversità delle prestazioni*, in *Regionalismo, federalismo, Welfare State*, Milano, 1997, 403 ss.

⁸³ Cfr., G. ROSSI-A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, 22 ss.

⁸⁴ T. GROPPI, *La garanzia dei diritti tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Federalismi.it*, 2001.

⁸⁵ Così, M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, 2° comma, lett. m), della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 3/2002, p. 349.

⁸⁶ Cfr., G. CORSO, *Welfare e Stato federale*, cit., 404.

⁸⁷ Così, M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, cit., 347-348.

⁸⁸ Per quanto, invece, attiene ai LEP sociali, la legge di bilancio 234 del 2021, art. 1, commi 159-174 segna una significativa evoluzione nella determinazione di costi e fabbisogni standard e forse anche all'attuazione del federalismo fiscale.

uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto”⁸⁹. Ne deriva che, per quanto attiene alla procedura di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, “la conseguente forte incidenza sull’esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori”⁹⁰, pervenendo successivamente, in sede di conflitto di attribuzione, ad annullare un regolamento che intendeva stabilire analoghi livelli nella Provincia autonoma di Trento⁹¹.

3.3.2. L’attraversamento dei diversi ambiti di competenza regionale sempre funzionale ad esigenze di tutela dei diritti

Non è certamente qui possibile ripercorrere l’intero percorso giurisprudenziale evolutivo della competenza legislativa in commento. È comunque di tutta evidenza che la stessa non può non aver attraversato e lambito sostanzialmente tutti gli ambiti di competenza regionale, concorrenti e residuali, palesando le sue potenzialità espansive, ancorché, senza evidenziare tratti di irragionevolezza, bensì finalità di tutela dei diritti degli individui.

Il che si evince nel caso dell’accesso ai documenti amministrativi, definito dal legislatore statale un principio generale dell’attività amministrativa, attinente ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire sul territorio nazionale, ove la Consulta precisa che “resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell’ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela”⁹².

Si configurerebbe dunque “un sistema composito di tutela del diritto di accesso, che si articola nella necessaria disciplina statale dei livelli essenziali e nella eventuale disciplina regionale o locale di livelli ulteriori”, con la possibilità per il legislatore statale di porre una normativa cedevole, destinata eventualmente ad essere “sostituita, in tutto o in parte, da una determinazione regionale precedente o susseguente”⁹³.

Alla luce delle potenzialità della competenza in questione, la Corte costituzionale è comunque pervenuta a circoscriverne la portata, difendendo gli ambiti di pertinenza delle Regioni, precisando che consiste nella fissazione da parte statale “dei livelli strutturali e qualitativi di prestazioni”, che devono essere garantiti

⁸⁹ Corte cost., 88/2003, Punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁹⁰ Corte cost., 88/2003, *cit.*

⁹¹ Corte cost., 267/2003.

⁹² Corte cost., 398/2006, Punto 5.2. del *Considerato in diritto*.

⁹³ Corte cost., 399/2006, Punto 2.1. del *Considerato in diritto*.

con carattere di generalità, che può essere invocata per specifiche prestazioni, delle quali si definisce il livello essenziale di erogazione⁹⁴.

Tuttavia, in taluni “particolari casi”, qualora la sola determinazione del livello essenziale non consenta la realizzazione della finalità di garanzia sottesa alla competenza statale, “la *ratio* di tale titolo di competenza e l’esigenza di tutela dei diritti primari (...) consentono di ritenere che esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell’interesse ritenuto meritevole di tutela”, nelle evenienze in cui ciò divenga imprescindibile, in ragione di “peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa”⁹⁵.

In sostanza, nello stesso momento in cui la Corte costituzionale ammette la massima potenzialità espansiva dei “livelli essenziali delle prestazioni”, salvando la disciplina statale in tema di *Social card*, incidente su una materia di sicura competenza residuale regionale, ne riconosce l’assoluta eccezionalità⁹⁶. In tal modo, il legislatore statale si farà garante diretto di tutti quei diritti sociali che attengono alla garanzia del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana – qualora situazioni di particolare disagio economico lo impedirebbero – e non già dei soli livelli essenziali delle prestazioni concernenti quei medesimi diritti, quasi ad avocare a sé, sottraendola alle Regioni, la salvaguardia della dignità delle persone che si trovano in particolari condizioni di disagio economico⁹⁷.

La conferma che la materia “tutela dei livelli essenziali” funge soprattutto da garanzia ultima nella salvaguardia di un nucleo minimo e uguale di diritti sull’intero territorio nazionale e solo come conseguenza di tale tutela da criterio di delimitazione delle competenze del legislatore statale e di quelli regionali si trae dalla più recente giurisprudenza costituzionale, ove viene mitigato il rigore che aveva caratterizzato i giudizi sui c.d. Piani di rientro, tesi ad assicurare un rigoroso coordinamento finanziario tra tutti i livelli territoriali.

Si legge, infatti, nella sentenza n. 142 del 2021, riguardante il Piano di rientro in materia sanitaria della Regione Puglia, in occasione della declaratoria di incostituzionalità della legge che prevedeva l’istituzione del Dirigente psicologo nel Piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali, che “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a

⁹⁴ Cfr., Corte cost. 10/2010, Punto 6.3. del *Considerato in diritto*.

⁹⁵ Corte cost. 10/2010, *cit.*

⁹⁶ Corte cost. 10/2010, Punto 6.4. del *Considerato in diritto*.

⁹⁷ Cfr., A. RUGGERI, “Livelli essenziali” delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010), in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 24 febbraio 2010, che evidenzia come quando “sono in gioco interessi pressanti e bisognosi di pronta e adeguata regolazione, possa saltare (ed effettivamente salti) il riparto costituzionale delle competenze su basi materiali”.

condizionarne la doverosa erogazione”. La Consulta auspica dunque un metodo collaborativo, rilevando che “in sostanza, la determinazione, il finanziamento e l’erogazione dei Lea compongono un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione”⁹⁸.

Metodo che Stato e Regioni potrebbero efficacemente perseguire in buona parte delle materie trasversali, in ragione delle finalità di salvaguardia dei valori sottese a quelle materie, pur assicurando margini agli interventi legislativi regionali, seppur funzionalmente orientati al perseguimento di quei medesimi valori. La Consulta ribadisce quanto aveva efficacemente stigmatizzato in occasione del trasporto di studenti disabili, ricorrendo alle stesse parole, laddove precisava che “una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto (...) non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali”⁹⁹.

4. Alla ricerca di una conclusione: la crisi economico-finanziaria, pandemico-sanitaria e l’emersione di nuove trasversalità che escludono margini di normazione regionale

Le considerazioni che seguono non possono pretendere di essere una conclusione, ma osservazioni per più approfondite riflessioni in ordine alla configurazione delle materie trasversali in regime di “emergenza”, come materie onnivore che non lasciano alcuno spazio a margini di intervento regionale, anche qualora a vocazione razionalizzatrice e volte a calibrare le scelte normative con criteri di prossimità e dunque di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; criterio di recente ritenuto essenziale da parte della Consulta nella allocazione delle funzioni fondamentali ai Comuni¹⁰⁰.

Anche se non è qui possibile trattare compiutamente la ricca casistica giurisprudenziale in tema di “coordinamento finanziario”, non si può dimenticare come quella materia sia divenuta sempre più incisiva, ai danni dell’autonomia finanziaria e tributaria regionale, incidendo finanche sull’autonomia organizzativa¹⁰¹ e dunque complessivamente sulla normazione regionale, assumendo, con la c.d. “legislazione sulla crisi”, la configurazione di materia “sostanzialmente trasversale”, ancorché formalmente concorrente, senza aver mai garantito ambiti di normazione regionale di dettaglio.

⁹⁸ Corte cost., 142/2021, Punto 2 del *Considerato in diritto*.

⁹⁹ Cfr., Corte cost. 275/2016, Punto 11 del *Considerato in diritto*, precisando inoltre che la pretesa violazione dell’art. 81 Cost. sarebbe “frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio”.

¹⁰⁰ Cfr., Corte cost. 33/2019, Punto 7.6. del *Considerato in diritto*, ove la Consulta rileva che quanto alle autonomie locali “le stesse funzioni fondamentali – nonostante i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà (...) – risultano assegnate al più piccolo Comune italiano, con una popolazione di poche decine di abitanti, come alle più grandi città del nostro ordinamento, con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per l’effetto dell’uniformità, a garantire l’eguale godimento dei servizi, che non è il medesimo tra chi risiede nei primi e chi nei secondi”.

¹⁰¹ Tra le pronunce più note in argomento, si ricordano la n. 148 e la n. 198 del 2012, in tema di riduzione dei componenti dei Consigli e delle Giunte regionali.

Passando dall'emergenza della "crisi dei debiti sovrani", alla crisi pandemico-sanitaria è presto emersa una competenza trasversale statale, che esclude, in contrasto con le dinamiche e le logiche stesse della trasversalità, qualsiasi intervento regionale, ovvero, la "profilassi internazionale".

È noto come la Consulta, in occasione della sentenza n. 37 del 2021, rilevi che non è nemmeno il caso di soffermarsi sulle censure che il ricorso rivolge alle previsioni della legge della Regione Valle d'Aosta, in contrasto con il d.P.C.M. allora vigente, poiché, "ciò che rileva, prima ancora e in via assorbente, è invece la sovrapposizione della catena di regolazione della Regione a quella prescelta dalla competente normativa dello Stato, con conseguente invasione di una sfera di attribuzione sottratta all'intervento del legislatore regionale"¹⁰².

In sostanza, l'incostituzionalità deriva semplicemente dall'aver normato in un determinato settore, a prescindere da un esame in concreto dei contenuti, con conseguente esclusione di qualsiasi intervento legislativo regionale, anche di irrigidimento della disciplina statale o qualora rispondente a logiche sussidiarie di differenziazione ed adeguatezza. Mentre, in passato, proprio in materia di profilassi internazionale, la Consulta rilevava che la disapplicazione in un'area regionale della normativa sovranazionale può incidere sulla complessiva efficacia, che "presuppone una uniformità di comportamenti per ridurre i rischi di contagio"¹⁰³, ma non escludeva che le stesse esigenze di carattere unitario e il principio di adeguatezza rendessero necessario il coordinamento degli interventi "proprio tenendo conto della diffusività della malattia, che travalica i confini territoriali delle Regioni e addirittura degli Stati"¹⁰⁴, secondo la logica tipica della trasversalità, del contemperamento delle discipline comunque orientate al perseguimento di un determinato obiettivo, oggi abbandonata in favore della centralizzazione in capo a un decisore unico e ultimo in costanza di situazioni di emergenza¹⁰⁵.

¹⁰² Corte cost. 37/2021. In quell'occasione, la Corte costituzionale ha fatto per la prima volta ricorso alla sospensione della legge regionale impugnata in attesa della definizione del giudizio di merito, ord. 4/2021, riproponendo logiche di controllo preventivo delle leggi regionali.

¹⁰³ Corte cost. 406/2005, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁴ Corte cost. 12/2004, Punto 5 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁵ Ciò che trova conferma anche nello strumento normativo utilizzato, il D.P.c.m., che esclude un largo coinvolgimento sui contenuti, in luogo del decreto-legge, che coinvolge il governo in fase di deliberazione, il Parlamento in fase di conversione e può essere impugnato dalle Regioni di fronte alla Corte costituzionale; impianto normativo, comunque, fatto salvo dalla Corte costituzionale in occasione della sentenza n. 198 del 2021.

Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V*

di Cristina Bertolino

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: Nel saggio si esaminano le origini del principio di leale collaborazione nel sistema regionale italiano e la sua definitiva “codificazione” con la Riforma costituzionale del 2001. Mediante alcune esemplificazioni, si analizzano poi le ragioni del suo mancato inveroimento nel sistema complessivo.

Title: Loyal cooperation between State and Regions 20 years after the Title V Reform

Abstract [En]: The essay intends to reflect on the origins of the “principle of loyal collaboration” in the Italian regional system and its definitive “codification” with the Constitutional Reform of 2001; then it analyzes, by means of some examples, the reasons for its non-fulfillment in the overall system.

Parole chiave: leale collaborazione, relazioni inter-istituzionali, raccordi Stato-Regioni, Riforma Titolo V

Keywords: loyal cooperation, inter-institutional relations, State-Region links, Title V Reform

Sommario: 1. Premessa. 2. La “pseudo-collaborazione” tra Stato e Regioni, dall’istituzione delle Regioni alla Riforma del Titolo V. 3. La costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione con la Riforma del 2001 e sue accezioni. 4. Quattro occasioni di collaborazione mancata tra Stato e Regioni dopo la Riforma del Titolo V. 5. Cenni conclusivi

1. Premessa

A fronte di sistemi statali sempre più complessi, articolati su una molteplicità di livelli di governo (nazionale, infra-statale e sovranazionale) si è venuta a determinare una crescente stratificazione multilivello dei poteri e lo sviluppo necessario di diverse reti di relazioni.

In particolare, al termine della Seconda Guerra Mondiale, nell’ambito delle esperienze costituzionali, in specie europee, si è attestata una forma di Stato costituzionale, di democrazia pluralista e sociale, caratterizzata da un allargamento della base sociale e da una necessaria e nuova organizzazione degli interessi, con una articolazione accentuata e frammentata della società, che esprime identità collettive legate a interessi specifici, particolari e sovente contrapposti. Sono cambiati, di conseguenza, anche i compiti dello Stato, che ha dovuto “canalizzare” l’ampia pluralità di interessi emergenti e caratterizzanti la società ed implementare il proprio ruolo nella costruzione e nella gestione dello Stato sociale e nella promozione dell’eguaglianza sostanziale degli individui. Nel tempo i poteri e le funzioni pubbliche tradizionalmente riservati allo Stato sono stati inoltre gradualmente “dislocati” al di fuori dei confini nazionali, nell’ambito di organizzazioni internazionali e, in special modo, dell’Unione Europea,

* Articolo sottoposto a referaggio.

estendendosi a questa la competenza e l'azione in interi settori di interesse primario per lo Stato. Fattori culturali, economici, sociali e politici hanno poi indotto processi di decentramento territoriale e di progressiva regionalizzazione.

La democrazia pluralista e lo svilupparsi dello Stato sociale hanno così determinato l'affermarsi di un sistema costituzionale complesso, nel quale i processi decisionali non sempre sono verticistici e lineari, ma vedono coinvolti, circolarmente, centro e periferia, il vertice e la base, e viceversa. Ciascuna istituzione stabilisce relazioni con le altre, secondo modelli di ineludibile interdipendenza, nei quali l'unità del sistema non è realizzata in sé e *a priori*, ma è un obiettivo cui occorre tendere attraverso l'interazione e l'integrazione tra i vari centri decisionali.

Si è così assistito al passaggio dallo Stato moderno di Westfalia, contraddistinto da una posizione di sovranità dello Stato-persona, a sistemi caratterizzati dalla condivisione della sovranità e/o delle funzioni statali con livelli di governo infrastatali e con ordinamenti sovranazionali, ed è in questo complesso contesto di ampio dinamismo sociale e politico, nel quale il necessario equilibrio tra pluralismo e ricomposizione delle istanze per la stabilità e all'efficienza della società appare articolato e difficile, che il principio di leale collaborazione¹ è divenuto principio "cardine" per il funzionamento dei sistemi nazionali.

Tale principio trova origine nel concetto di "*Bundestreue*" teorizzato da Rudolf Smend, il quale, nell'analizzare lo Stato federale monarchico tedesco del 1871, auspicava che esso poggiasse sulla c.d. "lealtà federale". In particolare, secondo Smend, la *Bundestreue* implicava il rispetto del patto costituzionale su cui si reggeva lo Stato federale, la condivisione della sovranità e la pari-ordinazione tra *Bund* e *Länder*. Al tempo stesso, e altrettanto nettamente, rifiutava la sovra-ordinazione di un soggetto rispetto all'altro, la dicotomia unità-differenziazione e privilegiava la continua ricerca di una più piena e compiuta integrazione.

Trattasi dunque di un principio generale che, nel rispetto delle competenze attribuite e riconosciute dalla Costituzione ai diversi soggetti, pubblici e privati, statali, infrastatali e sovranazionali, opera incisivamente sulle modalità di esercizio delle funzioni stesse, consentendo l'integrazione tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione, quali provengono dai differenti livelli di governo.

È tuttavia opportuno sottolineare, sin dalle premesse, come il modello da cui ha tratto origine il principio di leale collaborazione fosse caratterizzato da un'accentuata staticità, per la quale la collaborazione

¹ Cfr. R. SMEND, *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundes-staat*, in *Festschrift Otto Mayer*, Mohr, Tübingen, 1916.

Sul principio di leale collaborazione e sul suo significato originario si vedano, inoltre, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973, 193 ss.; A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Giuffrè, Milano, 1995, 46 ss.; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Cedam, Padova, 1995, 80 ss.

sembrava consistere semplicemente in un dovere di obbedienza e soggezione al “patto federale” da parte della Federazione e degli Stati membri. Il principio di lealtà federale elaborato dal teorico svizzero assurgeva dunque a principio di natura quasi meramente contrattuale e negoziale². Negli odierni ordinamenti nazionali, e in quello italiano, in particolare, il principio in esame, pur avendo assunto connotazioni differenti a seconda del contesto statale di riferimento, ha invece natura prevalentemente *dinamica*, che va ben oltre il mero vincolo dell’osservanza del “patto costituzionale”. Inoltre, malgrado i molteplici tentativi, già intrapresi in dottrina, di definizione del contenuto specifico del principio, ci si è quasi sempre arresi di fronte all’evidenza dell’impossibilità di ricostruire una sua figura unitaria³, poiché manca la specifica nozione giuridica della collaborazione stessa. Emblematiche in tal senso sono le parole di Massimo Severo Giannini che, già nel 1959, al V Convegno di Studi di Scienza dell’amministrazione di Varenna, affermava di non essere riuscito a trovare «né nella scienza del diritto né nella scienza dell’amministrazione un concetto di collaborazione»⁴.

Occorre poi sottolineare – sebbene noto – che l’art. 5 della Costituzione rappresenta la “chiave di volta” nel sistema dei rapporti tra Stato e autonomie locali ed è principio fondamentale dell’intero assetto costituzionale⁵, «ponte necessario tra la società e le sue strutture»⁶. Con la configurazione della Repubblica come «una e indivisibile» e, al tempo stesso, con il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali, la disposizione costituzionale sancisce il principio fondamentale della *unitarietà della Repubblica* e prefigura un disegno organizzativo rispettoso del pluralismo caratterizzante il nuovo sistema costituzionale. La *ratio* sottostante e l’obiettivo cui devono essere conseguentemente indirizzate le decisioni politiche e, più in generale, l’esercizio dei poteri e le attività di tutti gli attori del sistema è necessariamente il contemperamento tra il ruolo dello Stato, emblematicamente rappresentativo di unità, e le istanze del pluralismo, sia sociale che territoriale⁷.

² Cfr. G. DE VERGOTTINI, voce *Stato federale*, in *Enc. del Dir.*, Giuffrè, Milano, 1990, vol. XLIII, 851.

³ Sul punto R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2001, 12, il quale sostiene che il principio di leale collaborazione si presta ben poco ad una ricostruzione dogmatica, così come del tutto vana risulterebbe la ricerca di un suo fondamento e della definizione dei suoi contenuti.

⁴ M.S. GIANNINI, *Intervento*, in AA.VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 1961, 115. Cfr. inoltre S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1971, 146.

⁵ Si veda, per tutti, C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, 73.

⁶ G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 277.

⁷ Quanto al pluralismo sociale, nell’art. 5 vi è indubbiamente un richiamo a quanto già affermato, più esplicitamente, nell’art. 2 della Costituzione. Se per “formazioni sociali” si intendono infatti formazioni intermedie tra l’individuo e lo Stato, che contribuiscono allo sviluppo della persona umana, anche la categoria degli enti territoriali vi appartiene, trattandosi di formazioni al cui interno si ricompongono e vengono «filtrati, in una prospettiva» più propriamente «politica», gli interessi dei cittadini. Sul punto cfr., in particolare, A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 111 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 1159. *Contra*, A. ORSI BATTAGLINI, *Le autonomie locali nell’ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 1974, 132 ss.

La garanzia dell'«unità» e quella della «autonomia», entrambe sancite nell'art. 5, non debbono pertanto essere intese come contrapposte ed in antitesi, ma quali valori di medesima intensità e incidenza e l'*unitarietà* voluta dalla Costituzione non deve divenire *uniformità* dell'azione dello Stato. Non può, in altre parole, essere affidata esclusivamente alle leggi e all'amministrazione statali, ma deve essere il risultato dell'attività e delle funzioni dei diversi soggetti che compongono l'ordinamento, le quali, tutte, debbono convergere verso obiettivi comuni.

Tale unitarietà, tuttavia, non è compiutamente definita nella Costituzione, ma presuppone necessariamente la ricerca, comune e, come si dirà, *collaborativa*, di continui equilibri.

È infatti la collaborazione leale ad essere strumento atto a garantire – come peraltro arriverà ad esplicitare anche la Corte costituzionale – il corretto svolgimento del principio di unità di cui all'art. 5 della Costituzione. Pur non essendo previsto espressamente nel testo originario della Costituzione del 1948, esso è stato introdotto dalla giurisprudenza costituzionale⁸, dalla dottrina e, successivamente, dalla prassi legislativa ordinaria, “ancorandolo” e trovando esso fondamento proprio nell'art. 5 della Costituzione. A titolo esemplificativo, nella sentenza n. 242 del 1997, la Corte costituzionale ha riconosciuto che il principio di leale cooperazione «deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi (...). Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, ‘riconosce e promuove le autonomie locali’, alle cui esigenze ‘adegua i principi e i metodi della sua legislazione’ (art. 5 Cost.), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni».

Il fondamento costituzionale della leale collaborazione è dunque rintracciabile, sin dal 1948, sul piano dei principi fondamentali, nella stessa “forma di Stato” e nella struttura istituzionale dell'ordinamento repubblicano.

Tale principio ha inoltre consentito, al pari di altri sistemi federali e regionali (ad esempio, quello tedesco, spagnolo, statunitense, belga), pur con risultati e un grado di collaborazione differenti, il consolidarsi di un c.d. regionalismo collaborativo, contrapposto al modello garantista di una rigida separazione delle competenze.

⁸ Sul punto, tra i molti, A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, E. BETTINELLI e F. RIGANO (a cura di), Giappichelli, Torino, 2004, 416 ss.

2. La “pseudo-collaborazione” tra Stato e Regioni, dall’istituzione delle Regioni alla Riforma del Titolo V

Nel rispetto della ricordata esigenza di «riconoscere e promuovere» le autonomie locali, il testo costituzionale del 1948 aveva istituito un modello di regionalismo con una connotazione garantistica. Il riparto di competenze legislative era fondato, formalmente, su un criterio di reciproca separazione degli ambiti di intervento, i quali apparivano come «due parallele destinate a non incrociarsi e sovrapporsi a vicenda»⁹. Se la competenza generale era allocata in capo allo Stato, ai legislatori regionali era attribuita quella concorrente, per la quale si aveva sulla medesima materia un «concorso necessario di fonti»¹⁰. Questa concorrenza non poteva però ritenersi libera da qualsiasi vincolo, poiché a ciascuna fonte era riservato costituzionalmente un ambito esclusivo di competenza. Il limite dell’interesse nazionale, interpretato alla luce di quanto sancito all’art. 5, sembrava inoltre escludere la possibilità di identificare l’interesse *nazionale*, cioè dell’intera Repubblica e dello Stato inteso come comunità e ordinamento, con quello *statale*, proprio dello Stato-persona¹¹, presupponendosi invece il contemperamento degli interessi della comunità nazionale con quelli delle autonomie locali. Anche il c.d. “principio del parallelismo” delle funzioni amministrative, di cui all’art. 118 Cost., prevedeva l’attribuzione di queste funzioni alle Regioni nelle materie individuate ed era volto a “disegnare” un ordinamento in cui, in definitiva, le Regioni non erano pensate come istituzioni “derivate” dallo Stato, ma tali rispetto alla Costituzione, la quale si ergeva pertanto a fonte “unificante” della Repubblica.

Nella prassi, sin dagli anni immediatamente successivi all’istituzione delle Regioni, si è tuttavia determinata una profonda divaricazione fra il modello della Costituzione formale e quello delineato dalla Costituzione “vivente”. Le competenze ed attribuzioni assegnate costituzionalmente alle Regioni hanno progressivamente subito un’importante compressione ad opera del legislatore statale sulla base di diversi titoli. Tra le altre componenti, rilevante è stata senza dubbio la facoltà, rivendicata dal legislatore nazionale, di potere disciplinare i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente Stato-Regioni, facendo leva sull’evanescente linea di confine tra ciò che può essere definito “principio fondamentale” della materia e ciò che è “dettaglio”¹². Vi è stato inoltre un ampio utilizzo del limite

⁹ Così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, 300.

¹⁰ Così V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1960, 807, nt. 56.

¹¹ Per una lettura in tal senso del limite dell’interesse nazionale cfr. L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Cedam, Padova, 1958, 17 ss., il quale poneva piuttosto in un rapporto di equivalenza gli interessi nazionali con i fini propri dell’ordinamento statale, quali esigenze etiche, politiche, di sicurezza.

¹² Sul limite dei principi fondamentali nella legislazione concorrente cfr., tra i molti, V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, cit., 775 ss.; F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1967; A. D’ATENA, voce *Legge regionale*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1973, vol. XXIII, 969 ss.

dell'interesse nazionale¹³, interpretato quale disposizione legittimante un'ulteriore competenza pervasiva dello Stato a garanzia di interessi propriamente *statali* più che *unitari*.

La compressione del ruolo e delle competenze regionali si è ulteriormente realizzata, come noto, in seguito all'introduzione della c.d. "funzione di indirizzo e coordinamento"¹⁴, istituita con legge ordinaria statale e meglio delineata poi, nelle caratteristiche e nelle modalità del suo esercizio, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale¹⁵.

Proprio in un tale quadro ordinamentale la Corte costituzionale ha introdotto il principio di leale collaborazione a tutela delle attribuzioni regionali. La constatazione della coesistenza e dell'intreccio funzionale di competenze statali e regionali ha condotto la Corte al convincimento dell'impossibilità di garantire una rigida applicazione della separazione delle competenze. Sin da subito, è apparsa chiara al Giudice delle leggi la necessità di operare un contemperamento delle ragioni dell'unità con quelle dell'autonomia, consentendo una compressione della sfera di competenza degli enti sub-statali ad opera dello Stato per il perseguimento di esigenze ed interessi unitari, nella tutela tuttavia delle autonomie territoriali mediante la previsione di forme di partecipazione alle decisioni statali. Con una poderosa e non sempre «perfettamente lineare» opera di interpretazione giurisprudenziale, la Corte è così pervenuta a esplicitare, non solo l'esistenza di un principio di leale collaborazione operante nell'ordinamento repubblicano, ma anche la stringente necessità della applicazione di tale principio ai rapporti tra Stato e Regioni per poter consentire il corretto funzionamento del sistema complessivo¹⁶.

¹³ Sull'ampio tema del limite dell'interesse nazionale nella Costituzione del 1948, si vedano, per tutti, S. BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 1967; A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973.

¹⁴ Sulla funzione di indirizzo e coordinamento dello Stato v., per tutti, S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 84 ss.; A. DI GIOVINE, *Sulla funzione di indirizzo e coordinamento: gli orientamenti della dottrina, la giurisprudenza della Corte costituzionale, la prassi governativa*, in AA.VV., *Contributi allo studio della funzione di indirizzo e coordinamento*, Nuova Tecnografica, Roma, 1978, 23 ss.; L. TORCHIA (a cura di), *Stato e Regioni. La funzione di indirizzo e coordinamento*, NIS, Roma, 1990, 15 ss.

¹⁵ Cfr., *ex multis*, L. PALADIN, *Sulle funzioni statali di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in *Giur. Cost.*, 1971, 189 ss.; L. CARLASSARE, *L'indirizzo e il coordinamento secondo la Corte costituzionale*, in *Quad. Reg.*, 1987, 383 ss.; F. GABRIELE, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e la sua incidenza sull'autonomia delle Regioni e delle Province autonome*, Cacucci Ed., Bari, 1992.

¹⁶ Cfr. A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit., 420. Per un'analisi della giurisprudenza costituzionale e, più in generale, sul valore del principio di leale collaborazione nel periodo pre-riforma del Titolo V, si vedano inoltre, senza voler essere esaustivi, S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 84 ss.; ID., *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Reg.*, 1988, 563 ss.; A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit.; A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Reg.*, 1983, 43 ss.; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, ivi, 1994, 1313 ss.; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, ivi, 1989, 473 ss.; A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 1990, 2464 ss.; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Cedam, Padova, 1995; F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Dir. e Soc.*, 1998, 363 ss.

Il Giudice delle leggi ha dunque riconosciuto alla collaborazione tra Stato e Regioni il carattere di valore fondamentale «cui la Costituzione informa i predetti rapporti»¹⁷, ritenendo che, in virtù del «riconoscimento delle autonomie nell'ambito di un disegno unitario»¹⁸, i rapporti tra Stato e Regioni debbano essere letti in termini cooperativi¹⁹.

Attraverso il richiamo alla leale collaborazione la Corte, in nome della tutela di esigenze unitarie, ha peraltro anche giustificato il fatto che il principio, anziché comportare un'integrazione delle modalità di esercizio delle competenze statali e di quelle regionali per il raggiungimento di obiettivi comuni, si sostituisse integralmente al criterio di competenza, riservando allo Stato la determinazione dei contenuti dell'autonomia regionale. Il principio di collaborazione ha così assunto non il valore di principio inerente le modalità – collaborative – di esercizio delle competenze rispettive di Stato e Regioni, quanto piuttosto di principio in grado di rendere più flessibile il riparto stesso di competenze, consentendone l'accentramento in capo allo Stato. Si è dunque venuto a stabilire, nella prassi, non un sistema collaborativo, ma un sistema fortemente accentrato, in cui preminente è stata la supremazia dello Stato, ed in cui quest'ultimo tendeva ad imporre alle Regioni decisioni e modalità della loro esecuzione.

Ne sono derivate rilevanti conseguenze anche sulle modalità con le quali, sin da principio, si è sviluppata la collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali. Mancando infatti in Costituzione la previsione di strumenti adeguati e delle sedi in cui essa potesse pienamente esplicarsi, nella prassi si è progressivamente assistito alla proliferazione, confortata dalla Corte, di raccordi di tipo procedimentale e organizzativo, senza che si sia mai pervenuti ad una disciplina organica della materia. In particolare, le modalità di raccordo erano di duplice natura: organizzativa – verticale²⁰ e orizzontale²¹ – e procedimentale. Le fattispecie collaborative trovarono così concreta attuazione, da un lato, nell'istituzione di sedi collegiali, interregionali o miste, con competenze prevalentemente consultive e, dall'altro, in disposizioni che riconoscevano alle Regioni funzioni nell'ambito di procedimenti amministrativi statali, subordinando l'adozione di atti statali alla previa consultazione degli organi regionali, oppure obbligando gli organi dello Stato e quelli delle Regioni allo scambio di informazioni o al raggiungimento di pareri, accordi o intese²².

¹⁷ Sentenza Corte cost. n. 177/1988.

¹⁸ Sentenza Corte cost. n. 470/1988.

¹⁹ Sentenze Corte cost. nn. 214/1988, 139/1990, 19/1997 e 242/1997.

²⁰ Senza potere analizzare in questa sede in maniera esaustiva tutti gli organismi in cui fu possibile l'instaurarsi di una collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali, ci si riferisce qui alle principali sedi collaborative e di raccordo tra questi livelli di governo e, in specie, al c.d. "Sistema delle Conferenze".

²¹ Sul punto, un particolare rilievo assume la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, quale sede di coordinamento tra le realtà regionali e di confronto con le autonomie sub-regionali e lo Stato.

²² Per un'analisi ricostruttiva degli strumenti e delle sedi procedimentali mediante i quali si è sviluppata una collaborazione tra lo Stato e le Regioni si vedano, fra gli altri, S. CASSESE e D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni in Italia*, in *Le Reg.*, 1980, 398 ss.; C. DESIDERI e L. TORCHIA, *I raccordi tra Stato e Regioni. Un'indagine per casi su organi e procedimenti*, Giuffrè, Milano, 1986; A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Reg.*, 1984, 700 ss.; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit.; A. D'ATENA, *Sulle pretese*

Le difficoltà maggiori rispetto alla collaborazione procedimentale risiedono tuttavia nella natura di questi strumenti di raccordo, nel ricondurre in prospettiva la materia ad una disciplina organica e soprattutto nel poterli riconoscere quali strumenti pienamente in grado di conciliare i diversi interessi, inducendo Regioni e Stato a collaborare per risolvere, in modo non contenzioso, le interferenze o le zone d'ombra tra le funzioni loro assegnate. Questo strumentario, in effetti, non pare potersi ritenere conforme al significato ontologico di “leale collaborazione”²³ e, di più, pare inidoneo a esprimere posizioni *condivise* in sede di formazione della volontà generale. In definitiva, il sistema di rapporti instauratosi nella prassi tra lo Stato e le Regioni ha finito per corrispondere non tanto ad una collaborazione leale, quanto ad una *pseudo-collaborazione* o, meglio ancora, ad un *coordinamento*²⁴ tra lo Stato e le Regioni, il quale presuppone la sovra-ordinazione di un soggetto rispetto ad un altro. Lo Stato ha di fatto spostato i “confini” di riparto delle competenze e ha interpretato la Costituzione in modo unilateralmente Stato-centrico, sino a giungere ad auto-attribuirsi la *Kompetenz-Kompetenz*²⁵: quanto a dire, a determinare la sfera di validità dell'autonomia regionale.

Un'applicazione integrale del criterio di competenza e del principio di collaborazione avrebbe invece dovuto comportare l'instaurarsi di una logica di separazione delle rispettive sfere di competenza e al contempo di una *collaborazione di risultato*²⁶, tendente non tanto alla pseudo-codeterminazione del contenuto dei singoli atti, quanto alla piena co-decisione sugli obiettivi da perseguire, ciascuno nei propri ambiti di competenza, da Stato e Regioni. Il delinearsi di un ruolo gerarchico dello Stato ha invece implicato un intervento sempre più penetrante e pervasivo dell'istanza più “comprensiva”, cioè quella statale.

differenze tra intese “deboli” e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni, in *Giur. Cost.*, 1989, 3908 ss.; A. COSTANZO, *Figure procedimentali e logica della somiglianza: in tema di intese tra Stato e Regioni*, ivi, 1993, 1409 ss.; G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in *Le Reg.*, 1994, 1261 ss.; P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, ivi, 2000, 547 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, ivi, 2000, 473 ss.; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo “sommerso”*, ivi, 2000, 853 ss.

²³ Per una più puntuale ricostruzione concettuale del principio di leale collaborazione sia consentito rinviare a C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2007, 45 ss.

²⁴ Sul punto si veda V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1962, vol. X, 633 ss., il quale sostiene che il «coordinamento appare (...) come una forma di sovraordinazione», in cui «ad un'autorità determinata è affidato il potere di indirizzo nei confronti di autorità od enti ad essa sottoposti, ma dotati di autonomia».

²⁵ Sul punto cfr. A. D'ATENA, voce *Regione*, in *Enc. del Dir.*, Giuffrè, Milano, 1988, vol. XXXIX, 343; ID., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. Cost.*, 1/2003, 18.

²⁶ Sulla collaborazione di risultato si veda, per tutti, S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 163.

3. La costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione con la Riforma del 2001 e sue accezioni

La legge costituzionale n. 3 del 2001, come noto, ha innovato profondamente non solo l'assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali, ma ha comportato una trasformazione dell'intero ordinamento della Repubblica. Con essa, il contenuto dello stesso art. 5 della Costituzione ha assunto un significato ancora più pregnante: l'ampia autonomia riconosciuta alle Regioni e alle autonomie locali dalle novellate disposizioni costituzionali avrebbe infatti dovuto definitivamente comportare per lo Stato lo "spogliarsi" del ruolo di definizione e di delimitazione delle competenze regionali che aveva caratterizzato la propria attività negli anni successivi all'istituzione delle Regioni.

Con la Riforma costituzionale si è istituito un modello di rapporti Stato-Regioni-autonomie territoriali tale da implicare necessariamente l'instaurarsi di una collaborazione leale tra Stato e Regioni, la quale ha assunto nel Titolo V, a seconda dell'ambito interessato, "volti" e accezioni diversi tali da poterne suggerire una sistematizzazione.

Una delle disposizioni maggiormente significative del Titolo V è senza dubbio l'art. 114 Cost., nel quale è sancito un mutamento profondo della qualificazione stessa di "Repubblica"²⁷. Statuire infatti che «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» dovrebbe in primo luogo comportare il conferimento di una uguale parità sul piano ontologico allo Stato, alle Regioni e alle autonomie locali nei confronti della Repubblica. Non vi sarebbe più una contrapposizione tra lo Stato e gli altri livelli di governo; né dallo Stato, benché ancora ente sovrano, trarrebbero legittimazione gli altri enti territoriali, avendosi una parificazione nel rango ordinamentale di tutti gli enti richiamati dall'art. 114²⁸. La collaborazione – quale prospettata nella novella costituzionale – avrebbe dunque assunto, anzitutto, l'accezione di *principio generale ed informatore* del sistema, desumibile dalla intima razionalità e sistematicità delle disposizioni costituzionali, e concorrerebbe a formare e a caratterizzare il tessuto dell'ordinamento giuridico vigente, garantendo essa stessa compiuta coerenza all'intero assetto costituzionale²⁹.

²⁷ Cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002, 30, il quale evidenziava come l'art. 114 Cost. «avrà grandi influenze sull'interpretazione di tutta la Costituzione».

²⁸ Sul punto si veda M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. GROPPi e M. OLIVETTI, Giappichelli, Torino, 2001, 40, che evidenzia la sostanziale differenza rispetto ai sistemi federali, in cui generalmente si assiste alla contrapposizione tra due livelli di governo (quello statale e quello federale), fra i quali vengono ripartite le funzioni pubbliche.

²⁹ Sulla natura dei principi dell'ordinamento giuridico si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 1956. In dottrina, si cfr. V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, 39, il quale definisce "principi generali" quelli «comuni a una serie numerosa di norme subordinate, a un intero settore dell'ordinamento o addirittura allo stesso ordinamento nel suo modo di essere complessivo»; S. BARTOLE, voce *I principi del diritto*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1986, vol. XXXV, 514, che evidenzia la funzione programmatica, integratrice e interpretativa dei principi nei confronti dell'ordinamento; F. MODUGNO, voce *Principi generali*

Le profonde modifiche apportate alle modalità di ripartizione verticale della potestà legislativa e di allocazione delle funzioni amministrative richiedono inoltre, come l'ultimo ventennio ha dimostrato, la permanente e fondamentale applicazione di una collaborazione leale tra i molteplici livelli di governo. Il sistema, come noto, non si basa più sulla centralità e generalità della legge e della amministrazione statali, bensì sulla parificazione del legislatore statale e di quelli regionali, sulla enumerazione e limitazione degli ambiti materiali di competenza del legislatore statale e sulla residualità di quelli regionali, nonché sull'allocazione delle funzioni amministrative in via generale ai Comuni, sulla base di principi estremamente flessibili, quali il principio di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza. Non trova «più diritto di cittadinanza il principio di superiorità dello Stato, inteso alla “vecchia maniera” come principio che deve consentire a quest'ultimo di attivare tutti gli strumenti ritenuti indispensabili per orientare e dirigere l'attività (legislativa e amministrativa) regionale»³⁰, ma è stato introdotto un concetto innovativo di ordinamento repubblicano, in cui Stato e Regioni sono ordinamenti *parziali* rispetto a quello *generale* della Repubblica e in cui, dovendo sottostare a medesimi vincoli, il decisore statale non può comprimere le competenze di quello regionale o imporre ad esso nuovi limiti ³¹.

È stato poi evidente, sin da principio, come il nuovo riparto delle competenze legislative avrebbe comportato problemi di interconnessione e di intrecci funzionali tra competenze statali e regionali, dovuti a interessi non frazionabili sul territorio e ad ambiti materiali condivisi. Era dunque necessaria la realizzazione di una effettiva *collaborazione* tra i due legislatori, qui intesa peraltro in senso *finalistico* o *di risultato*: che non prevede una compartecipazione decisionale o una contitolarità delle competenze, bensì la *codeterminazione e condivisione degli obiettivi e dei risultati che ciascun soggetto dovrà poi perseguire separatamente nell'esercizio delle rispettive competenze*, mantenendosi così autonoma capacità decisionale in capo ai soggetti costituzionalmente titolari.

Anche per quanto riguarda l'allocazione delle funzioni amministrative di cui all'art. 118 della Costituzione, la previsione di principi estremamente flessibili, quali quelli di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, richiede, a sua volta, che si istituiscano forme e procedure di leale collaborazione. È infatti ampio il grado di discrezionalità del legislatore nella valutazione dei requisiti che consentono l'attrazione

dell'ordinamento, in *Enc. Giur.*, Ist. Enc. It., Roma, 1991, vol. XXIV, 3, il quale sottolinea come ciò che accomuna i principi generali è il fatto di essere «per loro natura *inespressi* o *impliciti*» e, dunque, di avere «un'eccedenza di contenuto *deontologico* o *assiologico* rispetto a quello proprio delle comuni norme giuridiche». L'A. evidenzia inoltre come tali principi possano, «*funzionalmente*», essere rivolti ad «attribuire a disposizioni di incerta o dubbia accezione un significato con esso coerente (funzione interpretativa), ad indicare indirizzi e orientamenti per il legislatore (funzione programmatica), a completare l'ordinamento (funzione integrativa)».

³⁰ Cfr. P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Reg.*, 2001, 1228.

³¹ Particolarmente interessanti sono sul punto le osservazioni di C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, cit., 194, il quale qui si richiama alle note teorie kelseniane.

“verso l’alto” delle funzioni amministrative, vale a dire, come affermato in Costituzione, dell’esistenza delle «esigenze unitarie» che richiedono l’esercizio delle funzioni da parte di un livello di governo superiore a quello comunale. La disposizione costituzionale non solo tace infatti sulle modalità e procedure tramite le quali addivenire a tale convincimento, ma nemmeno esplicita in cosa consistano queste «esigenze unitarie», lasciando quindi all’interprete e al legislatore il compito di rendere coerente il sistema complessivo, nonché alla Corte costituzionale la verifica della corretta interpretazione e applicazione della norma. I tre principi costituzionalizzati nell’art. 118 comportano dunque il necessario ripensamento dell’assetto complessivo della pubblica amministrazione e la previsione di ampie forme di cooperazione verticale e orizzontale e di accordi interistituzionali. Nei principi richiamati è pertanto implicita la necessità di operare una valutazione concreta degli interessi in gioco, siano essi nazionali, regionali o locali, e del livello di governo che appaia funzionalmente più idoneo a soddisfarli. Anche in relazione all’art. 118, dunque, la riforma del 2001 implica la necessità che si venga ad instaurare tra i soggetti dell’ordinamento una *collaborazione di tipo finalistico o di risultato*: una collaborazione, cioè, che consenta ad ogni ente che vi ha interesse di poter dare il proprio contributo al funzionamento del sistema complessivo.

Altresì, l’art. 116, III co., nel prevedere la possibilità di una c.d. “differenziazione” per le Regioni ordinarie, dispone un complesso e articolato procedimento, in cui la collaborazione delle Regioni e degli enti locali con lo Stato è particolarmente significativa³². Si tratta di una procedura il cui fulcro centrale e politicamente più complesso è rappresentato dall’intesa tra i soggetti interessati. La necessità di questo complesso procedimento collaborativo è dovuta proprio al risultato finale che si vuole ottenere, quello cioè di derogare al normale riparto delle competenze, non solo di quelle legislative, ma anche di quelle amministrative. La disposizione in esame richiede anche il coinvolgimento degli enti locali ai quali, secondo Costituzione, dovranno essere conferiti, in via generale, la disciplina e l’esercizio delle funzioni attinenti alla materia che si intende “differenziare”.

Quanto preme porre qui maggiormente in evidenza è come si tratti dell’unica norma in Costituzione che presupponga una applicazione del *principio di leale collaborazione* in una accezione prettamente *politica*. La richiesta del raggiungimento di un’intesa tra Stato e Regioni implica infatti l’obbligo di pervenire a una volontà unitaria, congiunta e partecipata; per raggiungere l’accordo richiesto è perciò necessario che vi

³² Sul tema del regionalismo differenziato i contributi della dottrina sono numerosi; sia quelli che intervengono immediatamente dopo la Riforma del 2001, sia quelli che analizzano i tentativi da parte delle Regioni di ottenere ulteriori forme e condizioni di autonomia. *Ex multis*, più di recente, cfr. C. BERTOLINO, A. MORELLI e G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Atti del IV Convegno annuale della rivista Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali, Università degli Studi di Torino, Torino, 2020; M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Atti del Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, Trento, 18-19 settembre 2020, ES, Napoli, 2021; L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l’attuazione dell’art. 116, III comma, Cost.*, Giappichelli, Torino, 2021.

sia una piena integrazione e compartecipazione di tipo decisionale. Detto altrimenti: nell'art. 116 si esige la co-determinazione da parte di Stato e Regioni del contenuto dell'atto dal quale discenderà l'attribuzione di più ampie competenze a queste ultime e, dunque, l'esercizio congiunto della funzione decisionale da parte degli attori in gioco. La finalità sottesa all'intesa e, successivamente, alla "legge di differenziazione", è quella di instaurare un *processo politico caratterizzato da una forte collaborazione* tra Stato e Regione interessata, volto a decidere congiuntamente se, e in quale misura, concedere a quest'ultima di differenziarsi. Una collaborazione politica reale postula però, previamente e necessariamente, la individuazione delle sedi ove essa possa attuarsi in maniera opportuna: si avrà invece modo di porre in evidenza come esse, al momento attuale, non risultino purtroppo presenti e/o siano sufficientemente individuate.

Nel Titolo V vi sono poi ulteriori fattispecie nelle quali si prospetta la necessità di un raccordo istituzionale tra Stato e Regioni. Rispetto alle stesse giova tuttavia rimarcare subito come, in realtà, si tratti di una perdurante sovra-ordinazione dello Stato rispetto alle altre entità territoriali, tanto da doversene concludere che il principio ad esse sotteso non sia quello della leale collaborazione, quanto, piuttosto, in un'ottica ancora fortemente accentrata e stato-centrica, quello del *coordinamento*. Così, a titolo esemplificativo, rispetto a quanto previsto all'art. 117, V co., della Costituzione, che ha costituzionalizzato, come noto, la c.d. "fase ascendente" e "discendente" della partecipazione regionale alle attività europee. La disposizione costituzionale, pur avendo introdotto molto opportunamente, nelle materie di competenza regionale, la previsione di una partecipazione regionale, ha tuttavia assegnato al legislatore statale la facoltà di stabilire le procedure ³³ intese a ricercare linee comuni da presentare in sede europea e a dare esecuzione a livello interno al diritto europeo, così attribuendo allo Stato rilevanti poteri direzionali e di coordinamento.

Nello stesso modo, in relazione alla previsione dell'art. 118, III co., che «la legge statale disciplini forme di coordinamento fra Stato e Regioni» in materia di immigrazione e di ordine pubblico e sicurezza ³⁴ e che disciplini «forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali». Trattasi di ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato, nei quali è quindi ragionevole che non sia richiesta la collaborazione, bensì un coordinamento direzionale da parte dello Stato nei confronti delle Regioni.

Altra disposizione, tanto significativa quanto particolarmente discussa, è poi l'art. 119 della Costituzione, di fondamentale importanza per il funzionamento dell'intero sistema costituzionale e che stenta ancora a

³³Tali previsioni sono contenute in parte nell'art. 5 della legge La Loggia del 5 giugno 2003, n. 131, e, in particolare, nella legge del 24 dicembre 2012, n. 234, contenente «*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea*» e successive modifiche.

³⁴ Su tali forme di coordinamento cfr. P. BONETTI, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, *Le Reg.*, 5/2002, 1121 ss., spec. 1146, il quale evidenzia come il coordinamento debba sostanziarsi nel risultato, cioè in «un'azione coordinata di più enti dotati di autonomia, al quale si può pervenire sia con relazioni di sovraordinazione, sia con relazioni di equiordinazione».

trovare piena attuazione. Il suo primo comma compie anzitutto una sostanziale equiparazione tra i diversi livelli di governo quanto al sistema finanziario e tributario, rinviando certamente alla logica paritaria pretesa nell'art. 114 Cost., facendone discendere, con tutta evidenza, la necessità di una cooperazione tra gli enti istituzionali richiamati. Non si può infatti immaginare che il legislatore costituzionale non abbia avvertito la preoccupazione di evitare che i cittadini si trovino ad essere “vessati” dai vari livelli di governo con capacità impositiva, proprio perché tra essi è mancato qualsiasi momento di raccordo. Può, così, concludersi che l'art. 119, I co., rinvii, almeno implicitamente, alla *leale collaborazione* intesa come *principio generale e informatore dell'ordinamento*. Il comma secondo dell'art. 119 indica peraltro lo strumento tramite il quale deve essere regolata la capacità impositiva degli enti locali, vale a dire il «coordinamento della finanza pubblica». Si noti, più in generale, che la competenza legislativa sul coordinamento della finanza pubblica non solo non appartiene in via esclusiva allo Stato, ma spetta, in via concorrente allo Stato e alle Regioni. Sembrerebbe pertanto implicito che debba esservi una *collaborazione di risultato* tra i due legislatori, tale da consentire di concordare finalità e obiettivi comuni e, al tempo stesso, di mantenere ciascuno la propria autonomia decisionale nell'esercizio delle rispettive funzioni. Per il principio di razionalità che sorregge l'intero sistema, ne deriva che tale legge dovrà cercare di mettere in relazione il potere di imposizione statale con quello regionale e che, vista l'autonomia finanziaria garantita a tutti gli enti costitutivi della Repubblica, nonché le attribuzioni loro riconosciute in Costituzione, dovrebbe trattarsi di una legge “concertata”. È tuttavia previsto esplicitamente un *coordinamento*, e dal momento che esso implica la presenza di un soggetto sovraordinato rispetto agli altri, tale ruolo non potrà che essere rivestito dallo Stato, titolare di funzioni direzionali e decisionali.

Assoluta novità di rilievo del Titolo V è poi il fatto che la leale collaborazione sia stata formalmente costituzionalizzata come *principio* nell'art. 120, II co., con riferimento peraltro specifico all'esercizio del potere sostitutivo. Vi è in effetti chi ha ritenuto che ciò comporti che il principio in esame abbia portata limitata e sia applicabile in maniera circoscritta alle sole ipotesi di esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost.³⁵. Si ritiene tuttavia, come già specificato, che esso abbia portata di carattere *generale* e faccia inevitabilmente riferimento all'intero Titolo V, poiché principio capace di fondare il nuovo sistema costituzionale proprio nelle relazioni tra lo Stato e le autonomie regionali e locali, e perché necessario a realizzare l'unitarietà della Repubblica. In riferimento però alla sostituzione di cui all'art. 120, è evidente che la collaborazione richiesta non possa essere intesa né come principio politico, né come principio finalistico, quanto, piuttosto, come riaffermazione di una superiorità dello Stato rispetto agli enti

³⁵ Aderiscono a tale posizione A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002, 210; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, 865. Entrambi gli autori sostengono che il riferimento dell'art. 120 Cost. al principio di leale collaborazione non sia estensibile ad altre disposizioni costituzionali e che, dunque, non si tratti di un principio di portata generale.

territoriali. Non di collaborazione in senso stretto potrà dunque trattarsi, ma di un potere-dovere di *coordinamento* dello Stato, comportante un accentramento³⁶, a proprio favore, di funzioni che non spetterebbero costituzionalmente ad esso, ma il cui esercizio appare necessario per l'armonico funzionamento dell'intero ordinamento.

Quale che sia il significato e l'accezione che la leale collaborazione rivesta nelle singole disposizioni costituzionali, centrale è la necessità di individuare le sedi ove essa possa esplicarsi. È infatti ormai acclarato dalla maggior parte della dottrina³⁷ che nella Riforma del Titolo V, e soprattutto in relazione alla effettiva possibilità d'inveramento di una relazione collaborativa tra Stato e Regioni, vi sia un c.d. “convitato di pietra”, ossia che manchino le sedi opportune, ma anche chiare procedure, per l'esplicarsi di una collaborazione leale.

Oltre ad essersi persa l'occasione per costituzionalizzare il sistema delle Conferenze e perdurando l'inattuazione della c.d. “Bicameralina”, non vi è ancora nel nostro ordinamento un raccordo a livello legislativo, quanto a dire una seconda Camera territoriale, che consenta di pervenire a decisioni condivise, nelle quali la volontà politica di Stato e Regioni sia sostanzialmente unitaria, garantisca la partecipazione e il raggiungimento di un comune accordo sugli obiettivi che ciascun legislatore dovrà poi raffigurarsi e portare a compimento nell'esercizio delle proprie funzioni e consenta, infine, di non trasformare in contenzioso costituzionale ciò che potrebbe essere risolto “a monte”, politicamente.

Si è quindi assistito, per quest'ultimo profilo, ad una riforma “dimezzata”, ad un sistema che non ha strutturalmente le sedi collaborative per potere realizzarsi compiutamente e che procede, come si dirà *infra*, in sostanziale continuità con il passato.

³⁶ Sul punto si veda R. BIN, *I nodi irrisolti*, in *Diritto regionale. Dopo le riforme*, a cura di S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, il Mulino, Bologna, 2003, 218, il quale afferma che se da un lato l'impressione della nuova disposizione è che «si sia voluto introdurre la previsione più ampia possibile» – «quanto più un sistema decentra decisioni importanti in periferia, tanto più forte», infatti, «deve essere il potere del centro di intervenire a difesa dell'unità» – dall'altro «è anche vero che nei sistemi ben formati l'intervento sostitutivo del centro ha sempre il carattere della straordinarietà, di ipotesi estrema di chiusura, destinata a non realizzarsi mai».

Cfr. inoltre R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Reg.*, 6/2001, 1242, la quale esprime la preoccupazione che qualora si interpretasse l'art. 120 nel senso di una «norma di chiusura» del sistema, vi sarebbe il rischio non solo di forme di sostituzione legislativa, ma anche di «interventi normativi dello Stato che troverebbero un titolo giustificativo che rimane tanto generico quanto lo è stato finora l'interesse nazionale».

³⁷ Sul punto, *ex multis*, F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Jovene Ed., Napoli, 2018, la quale sottolinea, criticamente, il permanere dell'assenza di collaborazione tra Stato e Regioni, rispetto alla funzione legislativa e come la Corte costituzionale, con la sentenza n. 151 del 2010, abbia voluto stimolare il legislatore a dare vita ad un serio dibattito riformatore per introdurre nell'ordinamento gli elementi propri della leale collaborazione, tra i quali una Camera rappresentativa delle Regioni.

4. Quattro occasioni di collaborazione mancata tra Stato e Regioni dopo la Riforma del Titolo V

A vent'anni di vigenza del Titolo V, in conseguenza della mancata istituzione di nuove sedi di concertazione e di collaborazione e della necessità conseguente di seguitare a riferirsi a quelle antecedenti, caratterizzate notoriamente da una supremazia procedurale, strutturale e decisionale dello Stato, si è determinata un'attuazione del sistema regionale “disancorata” rispetto al modello delineato in Costituzione, del tutto inadeguata rispetto alle aspettative e che, soprattutto, ha “sconfessato” in più occasioni proprio quel potenziale sistema di collaborazione *supra* delineato.

Molteplici, nella prassi, sono state le circostanze nelle quali, in presenza di settori di competenza di entrambi i legislatori o in ambiti per i quali la Costituzione prevede che si instauri una cooperazione tra enti territoriali, si sarebbe potuto, talora anche dovuto, intervenire con modalità collaborative tra Stato e Regioni. Si intende pertanto qui enucleare quattro momenti e contesti assolutamente paradigmatici di come, nel ventennio appena trascorso, si sia persa l'occasione per oggettivizzare e sistematizzare la collaborazione e che attestano come il vero nodo gordiano del Titolo V sia la perdurante assenza di una seconda Camera di rappresentanza territoriale.

Prima situazione emblematica è quella derivante dalla nota sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale e dalla conseguente procedimentalizzazione della c.d. “attrazione in sussidiarietà”; sentenza «storica»³⁸ e «ortopedica»³⁹, con la quale la Corte ha nella sostanza «riscritto il Titolo V»⁴⁰. Esigenze di esercizio unitario delle funzioni amministrative consentono infatti, secondo la Corte costituzionale, che lo Stato attragga anche la potestà legislativa, purché la valutazione dell'interesse pubblico sia «proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità» e si ponga in essere un *iter* procedimentale in cui «assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà»⁴¹. Tra i molti interrogativi che questa sentenza e la giurisprudenza ad essa successiva hanno suscitato, sin da principio non è stata chiara – anche a causa della mancanza di una Camera di espressione degli interessi territoriali che possa intervenire nel procedimento legislativo della legge statale di attrazione, consentendo che si adotti una *collaborazione finalistica e di risultato* – l'individuazione delle modalità più opportune ed effettive di cooperazione tra Stato e Regioni. La Corte costituzionale, nella

³⁸ L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Reg.*, 2-3/2004, 587,

³⁹ A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2776 ss.

⁴⁰ A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Quad. Cost.*, 4/2003, 818 ss.

Sulla sent. n. 303/2003 e su come l'applicazione del principio di sussidiarietà alla funzione legislativa abbia disarticolato il sistema di riparto formale delle competenze per separazione, cfr., tra i molti, G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, ESI, Napoli, 2009.

⁴¹ Considerato in diritto 2.1.

sentenza n. 303/03 e in quelle ad essa successive⁴², ha infatti oscillato (problematicamente) tra la necessità di raggiungere un accordo, altre volte un parere, altre ancora un'intesa – il più delle volte “debole”, raramente “forte”⁴³ – e, soprattutto, tale partecipazione è stata richiesta dalla Corte non nel momento della attrazione in sussidiarietà per via legislativa (come noto, non potendo essa procedere in tal senso), ma in riferimento alle modalità di esercizio delle funzioni amministrative, così riducendo notevolmente l'efficacia collaborativa della procedura. Si è dunque delineato un “meccanismo di mobilità” del riparto di competenze di cui all'art. 117, che non si è affatto tradotto in una collaborazione paritaria nel definire obiettivi e interessi unitari e di primaria rilevanza per l'ordinamento complessivo, ma che ha determinato anzi un riaccentramento di funzioni in capo allo Stato e il sostanziale ritorno all'equazione “interesse nazionale = competenza statale” presente nel modello di regionalismo antecedente la Riforma del Titolo V. Inoltre, la funzionalità dell'attrazione in sussidiarietà delineata dalla Corte costituzionale e una partecipazione regionale al procedimento sono destinati di fatto a dipendere da «fattori che attengono alla stessa forma di governo dello Stato»⁴⁴, in quanto legati alla possibilità che le Regioni e gli enti locali riescano a fare concretamente valere le proprie ragioni in seno al sistema delle Conferenze.

Conferenze non scevre, anch'esse, di ben note problematiche, sia funzionali che strutturali: a titolo esemplificativo, rispetto al grado di rappresentatività delle diverse e, al loro interno, eterogenee autonomie territoriali che compongono la nostra Repubblica; all'informalità delle loro procedure; alla predominanza della posizione statale rispetto a quella degli enti sub-statali; alla conseguente debolezza e crisi di rappresentanza degli organi legislativi (nazionale e regionali) rispetto agli Esecutivi.

Seconda vicenda paradigmatica del mancato inverarsi di una collaborazione leale tra Stato e Regioni è quella legata alla c.d. “differenziazione regionale” di cui all'art. 116, III co., della Costituzione. Le istanze di differenziazione emerse in questo ventennio hanno infatti mostrato la persistente tendenza ad un uso congiunturale dell'autonomia⁴⁵, non riconducibile al modello di regionalismo e di società delineato dalla Costituzione, improntato, come invece dovrebbe, alla leale collaborazione e alla solidarietà politica, economica e sociale tra cittadini e tra territori in cui essi risiedono. Le modalità con le quali tali istanze sono state portate al centro, i nodi relativi al procedimento da seguire per realizzare la “differenziazione” e il complesso negoziato tra Regioni e Governo hanno messo in evidenza come sinora non si sia

⁴² Tra le molte, cfr. le sentenze nn. 6 e 233/2004, nn. 151, 285 e 383/2005, 24/2007, 121 e 278/2010, 33 e 165/2011.

⁴³ Sul punto cfr., tra gli altri, A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contraddizione sbiadita*, in *Giur. Cost.*, 1/2016, 19 ss.

⁴⁴ Cfr. A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, in *Forum Quad. Cost.*, 29.10.2003, 586.

⁴⁵ Cfr. A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in AA.VV., *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Annuario AIC 2018, ES, Napoli, 2019, 161 ss.; A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso “congiunturale” della Costituzione*, in *Forum Quad. Cost.*, 9.07.2001.

perseguito un disegno unitario e coerente di sviluppo del pluralismo istituzionale e non si sia tenuto adeguatamente conto dei possibili effetti sul sistema complessivo⁴⁶.

Tra le molte questioni che non hanno ancora trovato soluzione restano, come noto, il tema del ruolo e le modalità di partecipazione degli enti locali, delle Regioni e del Parlamento al procedimento di differenziazione e i passaggi procedurali, possibili o necessari, affinché una differenziazione possa esservi e inserirsi armoniosamente nell'unità nazionale. Considerato che il regionalismo differenziato non è più desiderio di poche Regioni, ma pare essere una condizione alla quale pressoché tutte vorrebbero tendere, è tuttavia evidente come sia auspicabile un coinvolgimento centrale e sostanziale del Parlamento (possibilmente in una composizione e con funzioni delle due Camere differenti da quelle odierne) e di tutte le Regioni, poiché con una differenziazione “diffusa” si andrebbe ad incidere sul modello stesso di regionalismo. Per poter garantire la tenuta del principio democratico pluralista occorre infatti che siano mantenute, nelle sedi e con le procedure più consone, sia l'unità dei fini sia la pluralità dei mezzi⁴⁷.

Terzo momento che ha messo chiaramente in evidenza come sia necessario ripensare le sedi e le procedure della cooperazione, è stata la pandemia da Covid-19 che ha costretto il Paese ad assumere decisioni politiche che hanno inciso profondamente non solo su interi settori economici ed ampi ambiti materiali, alla cui disciplina concorrono funzionalmente lo Stato e tutti gli enti territoriali infrastatali, ma anche su numerosi diritti e libertà costituzionali degli individui. L'emergenza sanitaria ha messo in chiara evidenza alcuni nodi del sistema regionale, quali le criticità legate alla forma di governo regionale, con il protagonismo di alcuni Presidenti di Regione e l'inadeguatezza della classe politica regionale, le carenze di molti sistemi sanitari regionali, la conflittualità tra i diversi livelli di governo (Stato, Regioni e autonomie locali) derivante anche dalle rispettive funzioni in ambiti materiali inestricabilmente connessi, ma soprattutto ha rimarcato una volta ancora l'incapacità del sistema di attenersi ai principi ispiratori fondamentali, in specie, a quello di leale collaborazione.

La scelta, effettuata sin dal D.L. 6/2020, di delegare al Presidente del Consiglio dei Ministri – esautorando così il Parlamento – la direzione delle misure di contenimento e di intervento rispetto alla pandemia nel Paese, mediante l'adozione di D.P.C.M., previo parere dei Presidenti delle Regioni interessate o del solo Presidente della Conferenza delle Regioni, ha infatti suscitato da subito molte critiche, in quanto attestante una forma debole di coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali⁴⁸, che non ha saputo

⁴⁶ Sul tema, tra i molti, cfr. C. BERTOLINO, A. MORELLI E G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit.; L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, cit.

⁴⁷ Cfr. G. PASTORI, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: attuazione del pluralismo sociale nel trentennio repubblicano*, in AA.VV., *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Vita e Pensiero, Milano, 1980, 13 ss.

⁴⁸ Cfr. A. MORELLI, *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Quad. Cost.*, 4/2020, 747 ss.; L. VIOLINI, *Il virus, il vaccino e il nuovo anno: centralizzazione, differenziazione e la leale collaborazione*, in *Le Reg.*, 5/2020, 1009 ss.; E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che*

raggiungere un effettivo compromesso tra esigenze unitarie, derivanti dall'emergenza sanitaria, e istanze territoriali di differenziazione, giustificate dalla diversa incidenza del contagio sul territorio nazionale (la quale ha poi in effetti condotto al sistema delle zone di colori diversi).

L'adozione di una consultazione debole (tra l'altro fondata su pareri non vincolanti), che ha avuto luogo in una sede diversa da quella tradizionale della Conferenza Stato-Regioni e lontana, una volta ancora, dalle Assemblee legislative, ha di fatto posto nel nulla la cooperazione Stato-Regioni – come attesta il successivo contenzioso amministrativo⁴⁹ – e ha contribuito ad un ulteriore accentramento di competenze, ma ha dato soprattutto un ulteriore “colpo di scure” ad una già debole collaborazione sul piano delle sedi inter-istituzionali atte a porla in essere.

A questo sintetico quadro si è venuta ad aggiungere, spostando in maniera rilevante l'asse dei rapporti istituzionali Stato-Regioni a favore di un ulteriore accentramento, la sentenza n. 37 del 2021 della Corte costituzionale, che ha di fatto ricondotto in capo allo Stato, per mezzo della materia «profilassi internazionale», una pluralità di ambiti strettamente connessi all'emergenza sanitaria che, tuttavia, non sarebbero da ricomprendersi in essa, poiché, sinora⁵⁰, avevano ricevuto una disciplina anche regionale⁵¹. La sentenza ha determinato almeno due rilevanti conseguenze che riguardano il tema qui trattato: da un lato, seppure la Corte lo neghi esplicitamente⁵², ha riconosciuto carattere di trasversalità, se non di «super-materia»⁵³, ad una materia di competenza statale. Ha così, da un lato, non solo compresso le possibilità di intervento delle Regioni, ma le ha persino «assorbite» in essa; dall'altro, ha privato di sostanza e reso meno “feconda” una possibilità concreta di collaborazione tra Stato e Regioni, quest'ultima presupponendo spazi di intervento per entrambi o il verificarsi di una “attrazione in sussidiarietà”. La gestione di una pandemia richiede senza dubbio una direzione *unitaria*, ma, proprio perché tale, non significa che, in presenza di un evidente intreccio funzionale di competenze, debba prescindere, “a monte”, da una

sostanza, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. spec./2020, 501 ss.; F. SAVASTANO, *Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta*, in *federalismi.it*, 28/2020, 24 ss.; F. SEVERA, *Sui raccordi tra livelli di governo in tempo di emergenza*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, spec. 1/2020, 219 ss.; F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Dir. Pubbl.*, 2/2020, 333 ss.

⁴⁹ Cfr. A. MORELLI, *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, cit.

⁵⁰ Cfr. sentenze Corte cost. nn. 12/2004, 406/2005, 72/2013 e 173/2014.

⁵¹ Critici sul punto, tra gli altri, M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *federalismi.it* - Osservatorio Emergenza Covid-19, 18.03.2020, 1 ss.; B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *federalismi.it-paper*, 21 aprile 2021, 1 ss.; L. CUOCOLO e F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione sanitaria con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti supreme e salute*, 1/2021, 1 ss.; A. POGGI e G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la collaborazione (ma con quali possibili effetti?)*, in *Osservatorio AIC*, 4/2021, 231 ss.; C. PADULA, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Reg.*, 1-2/2021, 169 ss.

⁵² Cfr. considerato in diritto n. 7.

⁵³ Così L. CUOCOLO e F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione sanitaria con il bazooka della profilassi internazionale*, cit., 17.

collaborazione inter-istituzionale. Il rischio è altrimenti che si vada verso un regionalismo solo di esecuzione, rendendo di fatto “sterile” il portato del Titolo V.

Quarta esemplificazione dell’inefficacia e inefficienza dell’attuale sistema di collaborazione inter-istituzionale tra enti territoriali è data infine dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e dalla sua messa in opera. In particolare, il PNRR è emblematico della disfunzionalità delle relazioni Stato-Regioni e autonomie territoriali del nostro Paese, in quanto vi è riscontrabile un eccessivo scollamento tra la fase della definizione degli interventi sul piano nazionale e la reale capacità di attuazione degli stessi e di efficiente ricaduta del PNRR sul sistema. Il PNRR costituisce infatti una delle più ampie “immissioni” sull’intero territorio di risorse finanziarie negli ultimi decenni e va ad incidere in molti, se non in tutti, i settori di competenza delle Regioni e degli enti locali. Ciò nonostante, sin da principio vi è stata a livello nazionale una debole partecipazione dei livelli di governo sub-nazionali alla elaborazione del Piano⁵⁴, con la previsione di un sistema di *governance* nettamente accentrato⁵⁵, in evidente contrasto con le logiche della programmazione multilivello richiamate in ambito europeo, e con profonde ripercussioni, nei prossimi anni, sui futuri bilanci dei territori. Pare inoltre mancare una programmazione, condivisa e di lungo periodo, delle politiche pubbliche, le quali richiederebbero, per essere efficaci ed efficienti, un contestuale cambio di paradigma dello Stato e della pubblica amministrazione sia rispetto alla loro gestione sia al loro finanziamento, quest’ultimo dovendo essere non estemporaneo, ma più strutturato nei decenni a venire. Pare inoltre essere assente, anche a causa della mancata condivisione con i diversi livelli di governo, la corretta valutazione del contesto territoriale sul quale ricadono i progetti finanziati, col rischio di una dispersione degli investimenti e il loro abbandono, una volta terminato il flusso finanziario del PNRR. Risulta emblematico il caso del bando per la realizzazione e messa in sicurezza di asili nido e scuole per l’infanzia, con uno stanziamento di 3 miliardi di euro, che ha come obiettivo il raggiungimento della copertura sul territorio del 33% della domanda di questi servizi. Stante l’osservazione che in relazione all’obiettivo fissato dal Consiglio europeo di Barcellona del 2002, siamo in ritardo già di due anni rispetto a quanto allora auspicato, significativo è il fatto che la scadenza del bando, inizialmente fissata per il 28 febbraio 2022, sia stata poi prorogata al 31 marzo e, per i Comuni delle sole Regioni del Mezzogiorno – con priorità per Basilicata, Molise e Sicilia – prorogata ulteriormente al 31 maggio 2022. Tale modalità di procedere è lo specchio di come si sia progredito in avanti senza valutare i dati emergenti dalla realtà. La carenza di progetti presentati sinora attesta infatti come la mancata condivisione con gli enti sub-statali dei contenuti del PNRR e della scrittura dei bandi, non abbia consentito di valutare attentamente alcuni

⁵⁴ Sul punto cfr. M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, 4/2021, 179 ss.

⁵⁵ Cfr. D.L. n. 77 del 31 maggio 2021, convertito nella L. n. 108/2021, recante «*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*».

elementi determinanti: le cause dell'attuale eterogeneità dei livelli di copertura dei servizi educativi per l'infanzia tra Nord e Sud del Paese e le motivazioni dell'assenza di offerta di questo servizio in alcuni territori, specie quando trattasi di Comuni “polvere”, nei quali l'utenza potenziale non consente l'apertura di un servizio di dimensioni pur ridotte; il fatto che trattandosi di un sistema educativo integrato, vi è grande eterogeneità sul territorio nazionale tra offerta pubblica e offerta privata, non sufficientemente valutata; ancora, l'assenza di certezze rispetto alla copertura finanziaria strutturale dei futuri oneri di gestione del servizio e le difficoltà di progettazione dei Comuni nel rispondere al bando.

Se dunque il PNRR ha tra gli obiettivi di superare le disuguaglianze che affliggono il Paese e di porre in essere una riforma socio-economica, una volta ancora la mancanza di una condivisione collaborativa nella programmazione e nella progettazione del suo piano di sviluppo – nonché di sedi nelle quali porla in essere – si sta rivelando cruciale per la produzione di efficaci effetti di sistema.

5. Cenni conclusivi

Le quattro esemplificazioni qui riportate sinteticamente dimostrano come, nonostante la Riforma del Titolo V non guardasse ad un semplice decentramento⁵⁶ di poteri, ma fosse improntata ad un regionalismo cooperativo, sia poi mancata, concretamente, la capacità politico-istituzionale di inverarlo. È infatti perdurante la necessità di una maggiore partecipazione delle Regioni e delle autonomie territoriali ai procedimenti decisionali statali e alla elaborazione delle politiche pubbliche per il funzionamento del sistema complessivo, una partecipazione che richiederebbe tuttavia il ripensamento del riparto di competenze tra centro e periferia, consentendo in realtà di fare coincidere le decisioni, e i loro effetti, con l'effettiva responsabilità di chi le assume; la riforma del sistema di gestione amministrativa; il potenziamento degli strumenti di collaborazione inter-istituzionale e, non ultimo, il ripensamento del sistema bicamerale. Questi passaggi risultano oramai ineludibili e, tuttavia, sono strettamente connessi ad un rilevante fattore politico-culturale: la conformazione centralizzata dei partiti e la mancanza di una diversificazione della rappresentanza sul piano territoriale.

Solo in presenza dei cambiamenti ricordati la leale collaborazione potrà essere pensata non quale mera clausola che, in ragione della genericità e indeterminatezza, pare essere priva di effetti giuridici, ma quale principio cardine su cui poggia l'intero Titolo V, che presuppone e richiede paradigmi applicativi capaci di agevolare il superamento della conflittualità tra centro e periferia e, soprattutto, il convinto rilancio e l'efficace sviluppo del nostro sistema socio-economico. Questo è, dunque, l'interesse *generale* da perseguire, da non considerarsi come solo statale, ma che deve risultare di continuo dalla necessaria

⁵⁶ Ci si riferisce qui al concetto delineato da D.J. ELAZAR, il quale ritiene che per “decentramento” si intenda in realtà una diffusione del potere che corrisponde più ad una concessione che non ad un diritto, potendo l'autorità centrale «ricentralizzarsi a proprio piacere» (*Idee e forme del federalismo*, Mondadori, Milano, 1995, 29).



integrazione degli interessi centrali e di quelli dei territori sub-statali e, soprattutto, dalla condivisione *comune e partecipata* dell'obiettivo⁵⁷.

⁵⁷ Sul punto cfr. D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, cit., 13, il quale sostiene che «La misura dell'integrazione non è data dalla forza del centro rispetto a quella della periferia; è data piuttosto dalla forza della struttura. Sia l'intero che le parti possono rafforzarsi simultaneamente; devono farlo su una base di interdipendenza».

Il “parallelismo flessibile” delle funzioni amministrative emergenziali sul crinale del principio di legalità*

di Paolo Colasante

Ricercatore ISSiRFA-CNR in Diritto Pubblico

Abstract [It]: La giurisprudenza costituzionale in materia di gestione dell'emergenza pandemica dà luogo a significativi spunti di riflessione soprattutto per quanto concerne l'applicazione del principio di legalità al rapporto fra la fonte primaria statale, che in astratto prevede le misure restrittive volte al contenimento del contagio, e i provvedimenti amministrativi (statali, regionali e comunali) con cui esse vengono concretamente disposte. Nello specifico, risulta problematica la riconduzione della legislazione concernente la gestione della pandemia alla materia della profilassi internazionale, di competenza esclusiva statale, e la contestuale ammissione di una contemporanea competenza amministrativa ad adottare i conseguenti atti necessitati sia da parte dello Stato che da parte delle Autonomie.

Title: The “flexible parallelism” of emergency administrative functions on the ridge of the principle of legality

Abstract [En]: The constitutional case law on the management of the pandemic emergency gives rise to significant food for thought especially as regards the application of the principle of legality to the relationship between the primary state source of law, which provides for the restrictive measures aimed at containing the contagion, and the (state, regional and municipal) administrative measures with which they are concretely arranged. Specifically, the tracing of the legislation concerning the management of the pandemic to the matter of international prophylaxis, of exclusive state competence, and the simultaneous admission of an administrative competence to adopt the consequent necessary acts both by the State and by the Autonomies is problematic.

Keywords: pandemic, emergency management, division of powers between the State and the Regions, necessary ordinances, international prophylaxis, principle of legality, attraction in subsidiarity

Parole chiave: pandemia, gestione dell'emergenza, riparto delle competenze fra Stato e Regioni, ordinanze necessitate, profilassi internazionale, principio di legalità, attrazione in sussidiarietà

Sommario: 1. Premessa. 2. La giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità delle misure restrittive volte al contenimento del contagio adottate con atti di rango non primario. 3. Legislazione e amministrazione della pandemia: il riparto delle competenze fra Stato e Regioni nella gestione dell'emergenza. 4. Le ordinanze regionali di contrasto alla pandemia: il “parallelismo flessibile” delle funzioni amministrative emergenziali. 4.1. La natura non trasversale della competenza in materia di profilassi internazionale. 4.2. Profilassi internazionale o intreccio di competenze da risolvere in via sussidiaria?

1. Premessa

La gestione dell'emergenza pandemica determinata dalla diffusione del virus Covid-19 ha dato luogo a un ampio dibattito nella dottrina costituzionalistica, che ha avuto ad oggetto due profili separati, eppur collegati: per un verso, è venuta in rilievo la problematica delle fonti del diritto competenti a introdurre

* Articolo sottoposto a referaggio. Versione aggiornata dell'intervento svolto al Convegno “*Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla Riforma del 2001*”, organizzato dall'ISSiRFA-CNR e da Federalismi.it – 13-14 ottobre 2021 – Sala Convegni CNR – Roma, Piazzale Aldo Moro.

le misure restrittive alle libertà costituzionali per ragioni sanitarie e, in particolare, i limiti entro cui potessero considerarsi ammissibili – alla luce del principio di legalità e delle riserve di legge costituzionalmente previste – gli atti amministrativi che concretamente le disponevano (i D.P.C.M. e le altre ordinanze contingibili)¹; per altro verso, è stato centrale il tema del riparto delle competenze fra Stato e Regioni², sia per quanto concerne le rispettive potestà legislative, sia con riferimento al rapporto fra le ordinanze dei due livelli di governo, a cui si aggiungono poi quelle degli Enti locali³.

¹ Cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020; M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del "COVID-19"*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 3/2020; E.C. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del Governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021; M. CALAMO SPECCHIA, A. LUCARELLI, F. SALMONI, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista AIC*, 1/2021; A. MANGIA, *Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea*, in *Rivista AIC*, 2/2021; A. VUOLO, *Il sindacato di legittimità sulle misure di contrasto alla pandemia*, in *Diritti regionali*, 2/2020; R. MANFRELLOTTI, *La delegificazione nella disciplina dell'emergenza pandemica*, in *Rivista AIC*, 2/2021, nonché P. CARETTI, U. DE SIERVO, G. MOBILIO, P. MILAZZO nel fascicolo speciale 2020 *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19* dell'Osservatorio sulle fonti.

² Cfr. A. D'ATENA, *L'impatto dell'emergenza sanitaria sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2021; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza*, cit.; A.M. CECERE, *Ruoli e competenze dei diversi livelli istituzionali nella gestione della pandemia Covid-19 in Italia tra distonie sistemiche e carenze strutturali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021; C. NEGRI, *La relazione fra lo Stato e le Regioni nella gestione della pandemia da Covid-19 tra uniformità e differenziazione*, in *Diritti regionali*, 3/2021; A. VUOLO, *Il sindacato di legittimità*, cit.; S. TRANQUILLI, *Ai più importanti bivi, non c'è segnaletica. I conflitti Stato-Regioni tra giudice amministrativo e Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2021; G. SCACCIA, C. D'ORAZI, *La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3/2020; G. MAZZOLA, *Gli attuali rapporti tra Stato e Regioni: collaborativi o conflittuali?*, in *Nomos*, 1/2021; G. LAVAGNA, *Il Covid-19 e le Regioni. Uso e abuso delle ordinanze extra ordinem dei Presidenti regionali*, in *Federalismi.it*, 17/2021; P. COLASANTE, *La zonizzazione "cromatica" delle Regioni italiane a seconda del livello di rischio di contagio da COVID-19: quale ruolo per i Presidenti di Regione nella "anticipazione" dei provvedimenti di competenza del Ministro della Salute?*, in *Diritto e Salute*, n. 3/2020; F. FURLAN, *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid19*, in *Federalismi.it*, n. 26/2020; A. PROZZO, *Il principio di leale collaborazione quale "bussola" nell'emergenza*, in *Diritti regionali*, 3/2020; G. BOGGERO, *Le "more" dell'adozione dei DPCM sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti regionali*, 1/2020; E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da COVID-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, Fascicolo speciale 2020 – *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19*; M.P. IADICICCO, *Pandemia e rapporti tra Stato e Regioni in sanità. Riflessioni su di un antico travaglio, limiti e criticità di alcune proposte di riforma. "Tutto cambi affinché tutto rimanda com'è"?*, in *Diritti regionali*, 3/2021; T. ESPOSITO, *La gestione dell'emergenza pandemica tra fonti statali e fonti regionali*, in *Diritti regionali*, 1/2022, p. 381 ss.

³ Si pensi ai noti casi dello Stretto di Messina e delle Isole di Ischia e di Capri. Quanto al primo, il Consiglio di Stato in sede consultiva, con il parere n. 735 del 7 aprile 2020, ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'esercizio da parte del Governo del potere di annullamento straordinario dell'ordinanza del Sindaco di Messina n. 105 del 5 aprile 2020, a tutela dell'unità dell'ordinamento, ai sensi dell'art. 2, comma 3, lett. p), della legge n. 400 del 1988 e dell'art. 138 del d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL). In merito a tale vicenda, cfr. E. AFFANNATO, *Le ordinanze sindacali di necessità e urgenza al ricorrere di emergenze di carattere nazionale: il caso dello Stretto di Messina*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 5/2020; N. PIGNATELLI, *L'annullamento straordinario ex art. 138 TUEL di un'ordinanza comunale: il COVID-19 non "chiude" lo Stretto di Messina*, in *Diritti regionali*, 1/2020, p. 554 ss.; A. RUGGERI, *Non persuasivo il parere reso, dietro sollecitazione del Governo, dal Consiglio di Stato su un'ordinanza del Sindaco De Luca relativa all'attraversamento dello Stretto di Messina*, in *Consulta Online*, n. 1/2020, 10 aprile 2020; M. AMITRANO ZINGALE, *Brevi riflessioni sul fondamento costituzionale del potere di annullamento straordinario degli atti degli enti locali a margine del parere del consiglio di stato, 7 aprile 2020, n. 735*, in *Diritti regionali*, n. 2/20, 30 luglio 2020. Quanto alle Isole di Ischia e di Capri, le relative ordinanze sindacali sono state oggetto di annullamento prefettizio (e, in merito alla prima, v. A. DE SIANO, *Ordinanze sindacali e annullamento prefettizio ai tempi del Covid-19*, in *Federalismi.it*, 13 marzo 2020). Inoltre, si segnalano alcune decisioni della giurisprudenza amministrativa in materia di ordinanze sindacali durante la prima ondata pandemica della primavera 2020: TAR Palermo, decreto n. 694 del 2020; TAR Roma, decreti nn. 3463 e 4165 del 2020; TAR Napoli, decreto n. 1120 del 2020; TAR Bari, sentenza n. 733 del 2020; TAR Sardegna, decreto n. 133 del 2020.

Dopo una prima fase di incertezza, ormai la giurisprudenza costituzionale si è espressa su entrambi i profili testé richiamati, su cui dunque può ora affermarsi l'esistenza di coordinate ermeneutiche sufficientemente esaustive. Nondimeno, deve essere pure osservato che la giurisprudenza costituzionale in materia, pur avendo chiarito i principali aspetti delle problematiche ora richiamate, risulta però foriera di significativi spunti di riflessione rispetto ad alcuni approdi che continuano a rimanere non del tutto indagati soprattutto per quanto concerne l'applicazione del principio di legalità al rapporto fra la fonte primaria statale, che in astratto prevede le misure restrittive volte al contenimento del contagio, e i provvedimenti amministrativi (statali, regionali e comunali) con cui esse vengono concretamente disposte. Nello specifico, per anticipare la questione di cui si dirà nel prosieguo (cfr. par. 4), risulta problematica la riconduzione della legislazione concernente la gestione della pandemia alla materia della profilassi internazionale, di competenza esclusiva statale, e la contestuale ammissione di una contemporanea competenza amministrativa ad adottare i conseguenti atti necessitati sia da parte dello Stato che da parte delle Autonomie.

2. La giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità delle misure restrittive volte al contenimento del contagio adottate con atti di rango non primario

Quanto all'ammissibilità e alla natura della normazione emergenziale, la Corte costituzionale, accogliendo l'autorevole tesi esposta in dottrina⁴, ha anzitutto escluso – con la sentenza n. 198 del 2021⁵ – che i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri recanti le misure restrittive utili al contenimento del contagio fossero da ascrivere alla categoria delle ordinanze contingibili⁶, giacché privi del carattere dell'atipicità,

⁴ M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza*, cit. Dello stesso Autore e sul medesimo argomento, è d'obbligo segnalare un suo recente e pregevole contributo: M. LUCIANI, *Il diritto e l'eccezione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2022, p. 31 ss.

⁵ Su cui v. G. CAPORALI, *La Corte e la tentata "normalizzazione" di una sequenza normativa irriducibile all'assetto costituzionale vigente*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2021, p. 31 ss.; L. CASTELLI, *La Corte costituzionale e i d.P.C.M. pandemici*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2022, p. 154 ss.; M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in *Federalismi.it*, 25/2021, p. 81 ss.; A. MORELLI, *Le "convergenze parallele" dei modelli di normazione impiegati per fronteggiare la pandemia: "stato di emergenza" e "stato di necessità" alla luce della sent. n. 198/2021 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 3/2021; A. SAIITTA, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta Online*, 3/2021, p. 841 ss.

⁶ Con riguardo alle ordinanze contingibili e al percorso che ne consentito l'ammissibilità, pur con alcuni limiti, all'indomani della Costituzione repubblicana, v. Corte costituzionale, sentenze nn. 8 del 1956 (commentata da V. CRISAFULLI, *Ordinanze di necessità, interpretazione della Corte e sindacato del giudice comune*, in *Giur. It.*, 1956, 1, p. 863 ss.; G. TREVES, *La costituzionalità dei provvedimenti amministrativi di necessità ed urgenza*, in *Giur. Cost.*, 1956, p. 994 ss.); 26 del 1961 (su cui, nuovamente, V. CRISAFULLI, *Il ritorno dell'art. 2 della legge di p.s. dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1961, p. 886 ss., nonché C. LAVAGNA, *Sulla illegittimità dell'art. 2 t.u.p.s. come testo legislativo*, *ivi*, p. 898 ss.); 4 del 1977 (su cui L. CARLASSARE, *Ordinanze prefettizie e diritti di sciopero*, in *Giur. Cost.*, 1977, p. 258 ss.). Si veda inoltre la sentenza n. 418 del 1992, avente ad oggetto la legge istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, unitamente alla sentenza n. 127 del 1995.

posto che “la fonte primaria (...) ha tipizzato le misure adottabili dal Presidente del Consiglio dei ministri, in tal modo precludendo all’autorità di Governo l’assunzione di provvedimenti *extra ordinem*”⁷.

La Corte ha pertanto ricondotto tali provvedimenti alla categoria, risalente al Giannini⁸, degli atti necessitati e, nel farlo, ha richiamato il suo precedente della sentenza n. 4 del 1977⁹, nella quale ha sottolineato la “distinzione corrente tra «atti» necessitati e «ordinanze» necessitate», aventi entrambi come presupposto l’urgente necessità del provvedere, «ma i primi, emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto; le altre, nell’esplicazione di poteri soltanto genericamente prefigurati dalle norme che li attribuiscono e perciò suscettibili di assumere vario contenuto, per adeguarsi duttilmente alle mutevoli situazioni»”¹⁰.

La Consulta ha infatti osservato che la tassatività delle misure urgenti di contenimento del contagio previste dalla decretazione d’urgenza (d.l. n. 19 del 2020) induce ad accostare tali provvedimenti agli atti necessitati, in quanto “emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto”¹¹. Pertanto, “quali atti a contenuto tipizzato, (tali misure) si distaccano concettualmente dal modello delle ordinanze contingibili e urgenti, che viceversa rappresentano il paradigma delle ‘ordinanze necessitate’ (a contenuto libero), seguito dal codice della protezione civile”¹².

La giurisprudenza costituzionale ha dunque condiviso la teoria della catena normativa degli atti emergenziali di gestione della pandemia formulata in dottrina e ha pure successivamente dipanato un altro specifico dubbio che aveva interessato il rapporto fra fonti del diritto nella gestione dell’emergenza pandemica, ossia il fatto che le misure restrittive imposte abbiano in taluni periodi così fortemente limitato la libertà di circolazione da finire per integrare invero una compressione della libertà personale e, dunque, esse si sarebbero poste in violazione della rigida riserva di legge (assoluta) e di giurisdizione contemplata dall’art. 13 Cost., giacché tale diritto di libertà sarebbe stato inciso da atti del potere esecutivo, ai quali sarebbe invece preclusa ogni possibilità di limitarlo.

La questione è stata portata all’attenzione della Corte costituzionale con specifico riferimento alla fattispecie dell’obbligo di quarantena per coloro che siano risultati positivi al virus Covid-19 e, a tal proposito, la sentenza n. 127 del 2022 ha osservato che essa non ricade nell’ambito di applicazione dell’art. 13 Cost., per l’assorbente ragione che l’isolamento non viene attuato, né mantenuto, mediante coercizione

⁷ Sent. n. 198 del 2021, cit., *C.i.d.* par. 6.2. La fonte primaria a cui si fa riferimento è il decreto legge n. 19 del 2020, che, dopo la “breve esperienza” del decreto legge n. 6 del 2020 (abrogato proprio dal decreto n. 19), ha costituito la cornice normativa di riferimento per tutta la gestione dell’emergenza pandemica.

⁸ M.S. GIANNINI, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1949, p. 949 ss.

⁹ V. L. CARLASSARE, *Ordinanze prefettizie e diritti di sciopero*, e P. POLACCO, *Legge e provvedimento amministrativo in materia di sciopero*, entrambi in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, risp. p. 258 ss., 264 ss.

¹⁰ Sent. n. 198 del 2021, cit., *C.i.d.* par. 8.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ivi*, *C.i.d.* par. 8.1.

fisica¹³. Pertanto, “la misura della cosiddetta quarantena obbligatoria è istituto che limita la libertà di circolazione, anziché restringere la libertà personale”¹⁴.

Pertanto, secondo la giurisprudenza costituzionale appena richiamata, la gestione dell'emergenza pandemica per il tramite dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, delle Ordinanze del Ministero della salute, delle ordinanze regionali e degli enti locali va esente da censure di legittimità costituzionale riconducibili al principio di legalità o alle riserve di legge previste nella Carta.

3. Legislazione e amministrazione della pandemia: il riparto delle competenze fra Stato e Regioni nella gestione dell'emergenza

Oltre al tema del rispetto delle garanzie dei diritti fondamentali costituzionalmente previsti da parte dei provvedimenti, statali e non, recanti misure restrittive dei medesimi, è stata altrettanto rilevante la questione dei rapporti fra Stato e Autonomie nell'adozione delle misure stesse.

La legislazione statale non ha invero mai escluso le Autonomie dall'adozione di provvedimenti recanti misure restrittive volte al contenimento del contagio e proprio in ragione di ciò si sono verificati casi di conflittualità fra Stato e Regioni giunti sino all'attenzione del Giudice amministrativo¹⁵. Infatti, il decreto legge n. 19 del 2020, oltre a costituire il fondamento dei D.P.C.M. recanti le misure restrittive, ha disciplinato la “concorrenza” di questi ultimi con ordinanze regionali, in quanto l'art. 3 ha autorizzato le Regioni ad adottare misure ulteriormente restrittive in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel rispettivo territorio o in una parte di esso. Una disposizione, quindi, che ha affidato alle Regioni un potere di ordinanza derogatorio, ma stabilendone l'unico verso possibile: quello di una tutela *in melius* rispetto al rischio sanitario, escludendo quindi che le Regioni potessero ritenersi abilitate ad affievolire le misure restrittive stabilite a livello statale. La giurisprudenza amministrativa ha dato seguito a tale indicazione legislativa, confermando che le Regioni potessero solo irrigidire le misure restrittive già disposte dal Governo nazionale, non escludendosi in ogni

¹³ Sentenza n. 127 del 2022, *C.i.d.* par. 4.1: “Ciò premesso, l'obbligo, per chi è sottoposto a quarantena per provvedimento dell'autorità sanitaria, in quanto risultato positivo al virus COVID-19, di non uscire dalla propria abitazione o dimora, non restringe la libertà personale, anzitutto perché esso non viene direttamente accompagnato da alcuna forma di coercizione fisica, né in fase iniziale, né durante la protrazione di esso per il corso della malattia.

Il destinatario del provvedimento è infatti senza dubbio obbligato ad osservare l'isolamento, a pena di incorrere nella sanzione penale, ma non vi è costretto ricorrendo ad una coercizione fisica, al punto che la normativa non prevede neppure alcuna forma di sorveglianza in grado di prevenire la violazione. In definitiva, chiunque sia sottoposto alla “quarantena” e si allontani dalla propria dimora incorrerà nella sanzione prevista dalla disposizione censurata, ma non gli si potrà impedire fisicamente di lasciare la dimora stessa, né potrà essere arrestato in conseguenza di tale violazione”.

¹⁴ Sent. n. 127 del 2022, *C.i.d.* par. 7.

¹⁵ Fra i tanti, sia consentito richiamare quello che ha riguardato la Regione Abruzzo, esposto in P. COLASANTE, *La zonizzazione “cromatica” delle Regioni italiane a seconda del livello di rischio di contagio da COVID-19: quale ruolo per i Presidenti di Regione nella “anticipazione” dei provvedimenti di competenza del Ministro della Salute?*, in *Diritto e Salute*, n. 3/2020, e i casi ivi richiamati in nota 1.

caso il sindacato di ragionevolezza sulle scelte adottate e, dunque, la proporzionalità di esse rispetto all'andamento della situazione pandemica.

La questione dei rapporti fra Stato e Regioni nella gestione della pandemia è invece giunta all'attenzione della Corte costituzionale solo un anno dopo la dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri, avvenuta il 31 gennaio 2020, quando si è trovata a pronunciare per la prima volta nella sua storia un'ordinanza cautelare di sospensione di legge regionale¹⁶ che disciplinava la gestione regionale dell'emergenza epidemiologica indotta dalla diffusione del virus Covid-19 (ordinanza n. 4 del 14 gennaio 2021¹⁷). La Corte riteneva perciò sussistente il *periculum in mora*, presupposto della sospensione cautelare, già in ragione del sol fatto che “la legge regionale impugnata, sovrapponendosi alla normativa statale, dettata nell'esercizio della predetta competenza esclusiva, espone di per sé stessa al concreto e attuale rischio che il contagio possa accelerare di intensità, per il fatto di consentire misure che possono caratterizzarsi per minor rigore”, oltre a “compromettere, in modo irreparabile, la salute delle persone e l'interesse pubblico ad una gestione unitaria a livello nazionale della pandemia, peraltro non preclusiva di diversificazioni regionali nel quadro di una leale collaborazione”.

La vicenda è poi proseguita nella sede di merito giungendo alla sentenza n. 37 del 2021¹⁸, che allo stato attuale racchiude i principi che, secondo la giurisprudenza costituzionale, dovrebbero presiedere al riparto delle competenze – legislative e amministrative – afferenti alla gestione dell'emergenza pandemica. Il punto fondamentale della pronuncia – già affacciato nella decisione cautelare – è la riconduzione della materia alla competenza statale esclusiva sulla profilassi internazionale (art. 117, comma 2, lett. q, Cost.), recentissimamente ribadita con riferimento alla disciplina del c.d. *green pass* anche nella sentenza n. 164 del 30 giugno 2022 (*Considerato in diritto*, par. 7). In tal senso, vi è dunque “da affermare il divieto per le

¹⁶ Legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza).

¹⁷ V. i commenti di P. VIPIANA, *Sospesa per la prima volta l'efficacia di una legge, a quasi diciotto anni dall'introduzione del potere di sospensiva nei giudizi in via principale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2021; G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2021; A. VUOLO, *Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale: passato, presente e futuro*, in *Federalismi.it*, 10/2021; A. LO CALZO, *La “parsimonia cautelare” della Corte costituzionale nel giudizio in via principale alla prova dell'emergenza pandemica*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3/2021.

¹⁸ V. i commenti di A. POGGI, G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 4/2021; B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, paper del 21 aprile 2021; M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta Online*, 1/2021; D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2021; R. NIGRO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021 e il controllo dello Stato sulle questioni di rilievo internazionale*, in *Diritti regionali*, 2/2021; A. CARDONE, *Contrasto alla pandemia, “annichilimento” della potestà legislativa regionale e torsioni della decretazione d'urgenza: è davvero così liberamente derogabile il sistema di protezione civile?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2021; V. BALDINI, *Conflitto di competenze tra Stato e Regione nella lotta alla pandemia. Un sindacato politico della Corte costituzionale?*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2021; G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al “regionalismo della separazione”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2021.

Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale”¹⁹.

L’impianto argomentativo della Corte muove dalla considerazione secondo cui la diffusività del virus Covid-19 non pone ostacoli a un’interpretazione del titolo competenziale della profilassi *internazionale*, nel senso che il rilievo internazionale, lungi dal presupporre un attraversamento di confini di beni o persone, sia *in re ipsa*, giacché il contrasto al rischio di contagio non è territorialmente confinabile e, anzi, accade che “ogni decisione in tale materia, per quanto di efficacia circoscritta all’ambito di competenza locale, abbia un effetto a cascata, potenzialmente anche significativo, sulla trasmissibilità internazionale della malattia, e comunque sulla capacità di contenerla. Omettere, in particolare, di spezzare la catena del contagio su scala territoriale minore, mancando di dispiegare le misure a ciò necessarie, equivale a permettere che la malattia dilaghi ben oltre i confini locali e nazionali”²⁰.

La sentenza n. 37 del 2021 è perciò granitica nell’affermare la radicale esclusione di ogni competenza legislativa regionale nella gestione dell’emergenza pandemica, giungendo tuttavia a conclusioni diverse per quanto concerne invece le competenze amministrative e, in particolare, le ordinanze regionali che intervengono a dettare misure maggiormente restrittive quando l’andamento dei contagi su scala locale lo richiede, che rinviengono allora – in nome del principio di legalità – la propria base legale nelle “fonti statali *ad hoc*”²¹ e, dunque, anzitutto nel decreto legge n. 19 del 2020.

Sarebbe pertanto nella legislazione statale dell’emergenza che deve essere rinvenuto il fondamento giuridico dei poteri esercitati da tutti i livelli di governo (Stato, Regioni ed enti locali) per rispondere alla pandemia. Legislazione, questa, che “consente alle Regioni di applicare misure più restrittive di quelle contenute nei d.P.C.m. e, a rigide condizioni, anche “ampliative”, allo scopo di assicurare che, nel tempo necessario ad aggiornare le previsioni statali alla curva epidemiologica, non sorgano vuoti di tutela, quanto a circostanze sopravvenute e non ancora prese in carico dall’amministrazione statale”²².

Secondo la Corte, ne deriva che “ciò che la legge statale permette, pertanto, non è una politica regionale autonoma sulla pandemia, quand’anche di carattere più stringente rispetto a quella statale, ma la sola disciplina (restrittiva o ampliativa che sia), che si dovesse imporre per ragioni manifestatesi dopo l’adozione di un d.P.C.m., e prima che sia assunto quello successivo”, e comunque esclusivamente “per mezzo di atti amministrativi, in ragione della loro flessibilità, e non grazie all’attività legislativa regionale”²³.

¹⁹ Sent. n. 37 del 2021, cit., *C.i.d.*, par. 9.1.

²⁰ *Ivi*, par. 7.1.

²¹ *Ivi*, par. 9.1.

²² *Ivi*, par. 12.1.

²³ *Ibidem*.

4. Le ordinanze regionali di contrasto alla pandemia: il “parallelismo flessibile” delle funzioni amministrative emergenziali

Gli approdi a cui è giunta la giurisprudenza costituzionale in materia di gestione dell'emergenza pandemica possono dunque essere così delineati in estrema sintesi: (1) i provvedimenti recanti misure restrittive dei diritti di libertà per contenere il contagio sono “atti necessitati” e non “ordinanze contingibili” in ragione del loro contenuto espressamente tipizzato nei presupposti atti aventi forza di legge; (2) la misura della quarantena e l'obbligo di non lasciare la propria abitazione o dimora in caso di positività al virus Covid-19 non incidono sulla libertà personale di cui all'art. 13 Cost., bensì sulla libertà di circolazione di cui all'art. 16 Cost.; (3) le Regioni non sono titolari di alcuna competenza legislativa in materia in quanto essa è riconducibile alla competenza statale esclusiva in materia di profilassi internazionale; (4) ciononostante, le Regioni e gli enti locali sono titolari della competenza ad esercitare le funzioni amministrative in materia nei limiti disposti dalla legislazione statale.

A prescindere dalla condivisibilità, o meno, del complessivo approccio della giurisprudenza costituzionale alla tematica della teoria delle fonti e del riparto delle competenze fra Stato e Regioni, resta il fatto che la situazione magmatica generata dalla pandemia su questi aspetti sembra ora regolata sulla base di coordinate piuttosto puntuali e che rendono dunque prevedibili le future decisioni dello stesso giudice delle leggi e dei giudici amministrativi e di questo il principio della certezza del diritto non può che giovare.

Ciò che invece desta senz'altro qualche spunto di ulteriore riflessione degno di idoneo approfondimento è la questione della ricostruzione dell'esercizio delle funzioni amministrative emergenziali da parte dei vari livelli di governo competenti a esercitarle. Rimane infatti parzialmente inspiegato come si vadano a conciliare fra loro l'affermazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale e la contestuale possibilità di attribuire le funzioni amministrative su diversi livelli di governo, seppur attraverso atti limitati nel proprio contenuto dispositivo, in quanto Regioni ed enti locali possono solo introdurre misure maggiormente restrittive, e nella propria efficacia temporale.

Nel vigore del nuovo Titolo V, questa relazione fra competenze legislative e amministrative è stata oggetto di una particolare ricostruzione nell'ambito dell'istituto dell'attrazione in sussidiarietà, introdotto nel nostro ordinamento in via pretoria con la ben nota sentenza n. 303 del 2003²⁴, dove l'elemento di flessibilità del riparto delle competenze legislative veniva dalla Corte rinvenuto nell'attitudine ascensionale del principio di sussidiarietà richiamato nell'art. 118 Cost. rispetto alle funzioni amministrative, che

²⁴ Ampiamente commentate in dottrina e su cui si possono quanto meno richiamare le osservazioni sulla rivista *Giurisprudenza costituzionale* di A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, p. 2776 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, p. 2782 ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, p. 2791 ss.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, p. 2805 ss.

giustificherebbe altresì il “trascinamento” delle funzioni legislative nella misura in cui ciò costituirebbe un’implicazione del principio di legalità, nel senso che la funzione amministrativa attratta dallo Stato non può che essere disciplinata per il tramite della legge statale, posto che “il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto”²⁵.

Tale affermazione introduce una sorta di principio di parallelismo delle funzioni legislative e amministrative, ormai non più vigente nel nuovo Titolo V ed eppure riaffermato in occasione della fondazione di questo meccanismo derogatorio delle competenze fra Stato e Regioni. Solo che, una volta affermato, esso non può che valere in modo reciproco, nel senso che, se il principio di legalità non può che postulare il trascinamento verso l’alto delle funzioni legislative concernenti le funzioni amministrative attratte in sussidiarietà, neppure sembra postulabile che la funzione legislativa attratta in sussidiarietà possa riallocare presso le Regioni le corrispondenti funzioni amministrative (salvi i casi di “rinuncia” all’attrazione in sussidiarietà²⁶, ma allora anche la funzione legislativa verrebbe “restituita” alle Regioni). E se ciò vale per le funzioni legislative “diventate” statali per effetto di questo meccanismo derogatorio del riparto delle competenze, appare complesso immaginare che ciò non valga – *a fortiori* – per le funzioni legislative “originariamente” appartenenti alla competenza statale esclusiva per espressa scelta del legislatore costituente.

D’altronde, è la stessa sentenza n. 37 del 2021 a suscitare questa perplessità, quando, per sostenere l’ascrivibilità delle competenze in materia di gestione della pandemia alla competenza statale sulla profilassi internazionale, esclude in modo *tranchant* la loro confinabilità spaziale “ad una dimensione territoriale più limitata” di quella nazionale. Se infatti il grado di diffusività del virus Covid-19 è tale da implicare che ogni scelta svolta a livello locale possa avere riflessi sulla profilassi “internazionale”, dovrebbe dedursene che la logica unitaria che deve presiedere alla gestione della pandemia sia incompatibile con l’attribuzione di poteri di ordinanza regionali che potrebbero condurre – e talvolta hanno condotto – a una notevole differenziazione territoriale, come è avvenuto in più occasioni durante

²⁵ Sent. n. 303 del 2003, *C.i.d.* par. 2.1.

²⁶ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 79 del 2011, sulla c.d. Metro di Parma, ampiamente discussa in dottrina: C. BERTOLINO, *Un tassello o un cuneo nella "chiamata in sussidiarietà" ad opera della Corte costituzionale?*, in www.forumcostituzionale.it, 2011; M. CARRER, S. ROSSI, *La sussidiarietà: metamorfosi e trasfigurazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 259 ss.; D. CHINNI, A. DANESI, *Chiamata in sussidiarietà con intesa e rinuncia con decreto legge*, in www.federalismi.it, 2011; F. GUELLA, *La retroversione dell’attrazione in sussidiarietà, tra natura dell’intesa Stato-Regione e affidamento nei rapporti tra soggetti pubblici*, in www.forumcostituzionale.it, 2012. V. anche la sentenza n. 42 del 2019, su cui sia consentito il richiamo a P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale e il 'labirinto' del riparto delle competenze in materia di idrocarburi*, in *Osservatorio costituzionale dell’Associazione italiana dei costituzionalisti* (<http://www.osservatorioaic.it/>), n. 6/2019, p. 193-207.

questi due anni, quando – lo si ricorderà – i Presidenti di Regione hanno applicato all’intera Regione o addirittura anche solo ad alcuni Comuni misure restrittive riconducibili alla c.d. zona arancione o alla c.d. zona rossa. Eppure, secondo la ricostruzione della stessa Corte, anche questi interventi sarebbero idonei ad incidere sulla proiezione “internazionale” della pandemia, per cui nessuna logica sussidiaria potrebbe giustificare il conferimento delle relative potestà amministrative ai livelli di governo sub-statali, giacché suscettibili – sia consentito dire – di porre in essere un potenziale “attraversamento di confini” del proprio ambito spaziale di riferimento e, dunque, di incidere in ogni caso sull’efficacia ultra-nazionale delle misure di contenimento.

In buona sostanza, delle due l’una: o il titolo competenziale a cui è ascrivibile l’adozione delle misure restrittive di contrasto alla pandemia è la profilassi internazionale e allora sarebbe logicamente da escludere ogni competenza, anche amministrativa, del livello regionale o sub-regionale in ragione dei riflessi trans-nazionali dell’esercizio di esse, oppure quella della profilassi internazionale non è l’unica competenza che viene in rilievo nella gestione delle emergenze sanitarie, oppure, ancora, tale attribuzione statale *esclusiva* non va però interpretata in senso del tutto *escludente*.

4.1. La natura non trasversale della competenza in materia di profilassi internazionale

Quest’ultima possibilità è stata però esclusa dalla Corte costituzionale, in quanto ha rigettato la configurabilità della materia della profilassi internazionale come competenza trasversale²⁷, posto che “la materia della profilassi internazionale ha infatti un oggetto ben distinto, che include la prevenzione o il contrasto delle malattie pandemiche, tale da assorbire ogni profilo della disciplina”²⁸. L’affermata natura non trasversale della materia della profilassi internazionale esclude dunque – come invece avviene per le materie trasversali “classiche” della tutela dell’ambiente, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e della tutela della concorrenza – interventi sub-statali di tutela *in melius*, pur nel rispetto degli *standard* imposti dalla legislazione statale. Eppure, sia dato osservare come questo schema logico sia proprio quello che in fondo viene affermato come ammissibile dalla Corte costituzionale, in quanto i provvedimenti restrittivi sintonizzati sulla realtà locale non vengono affatto esclusi, bensì limitati nella propria efficacia precettiva al solo contenuto consentito dalla legislazione statale. Pertanto, viene adottato un criterio logico molto simile a quello applicato per le materie trasversali, nelle quali peraltro l’intervento legislativo regionale non è del tutto escluso in quanto la Regione possa vantare titoli di legittimazione in tal senso (nel caso di specie, la competenza in materia di tutela della salute), ma

²⁷ Sent. n. 37 del 2021, cit., *C.i.d.*, par. 7: “Né tale competenza ha tratti di trasversalità, come obietta la difesa regionale, per inferirne che essa si limiterebbe a sovrapporsi alla disciplina legislativa regionale altrimenti competente”. Sulla trasversalità della materia, v. almeno A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. Cost.*, 2003, p. 21-22; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. Pubbl.*, 2004, p. 461 ss.

²⁸ Sent. n. 37 del 2021, cit., *C.i.d.*, par. 7.

comunque limitato dall'esercizio di quella trasversale statale. E del resto, sia dato per inciso osservare come l'affermazione dell'efficacia "escludente" della competenza legislativa in materia di profilassi internazionale rispetto alle attribuzioni legislative regionali forse provi troppo, se sol si pensi che non vi sarebbe ragione, ad esempio, di escludere una normativa regionale che regoli la procedura amministrativa che conduce all'adozione delle ordinanze regionali previste dalla legge statale (disciplinando in particolare il coordinamento fra gli organismi regionali che intervengono nel procedimento, come le aziende sanitarie locali, le direzioni regionali competenti per materia e l'organo politico che adotta poi i provvedimenti). Peraltro, l'interazione fra interventi regionali e statali coinvolge anche l'apparato sanzionatorio a ciò connesso, nel senso che i provvedimenti restrittivi regionali introducono obblighi suscettibili di sanzione prevista dal legislatore nazionale. Pertanto, non possono che essere riconducibili a una propria competenza piuttosto che a una propaggine della competenza statale in materia di profilassi internazionale, ch  altrimenti sarebbe stato pi  logico attribuire la competenza all'adozione delle ordinanze maggiormente restrittive agli organi periferici dello Stato (*i.e.* i prefetti), anzich  ai Presidenti di Regione.

Deve per  essere osservato che all'adozione del concetto di trasversalit  osterebbe la "etichetta" della competenza di cui alla lettera q) del comma secondo dell'art. 117, comma 2, Cost., che invero delinea un ambito materiale ben preciso piuttosto che una materia finalistica o una "materia-non materia".

4.2. Profilassi internazionale o intreccio di competenze da risolvere in via sussidiaria?

Se si parte dal presupposto che la competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale, in ragione della portata "escludente" ogni intervento regionale conferitale dall'interpretazione datane dalla giurisprudenza costituzionale, non riesce a spiegare sino in fondo la scelta di non attribuire agli organi periferici dello Stato l'adozione delle misure ulteriormente restrittive e, dunque, la persistenza dei poteri di intervento regionale in tal senso, occorre dunque giungere alla conclusione che forse le misure di contrasto alla pandemia "non sono tutta profilassi internazionale" e che appare innegabile un intreccio con altre competenze, come la tutela della salute e la protezione civile, ricadenti nella potest  legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

In tal caso, mentre la competenza in materia di profilassi internazionale avrebbe fornito copertura a tutte quelle decisioni dello Stato che, in ragione della loro portata, sarebbero state dotate di un'efficacia suscettibile di estendersi al di l  dei confini nazionali, poich  direttamente connesse al contrasto del contagio su larga scala, la competenza in materia di tutela della salute avrebbe ben fornito la base giuridica per l'adozione delle ordinanze regionali ulteriormente restrittive.

Inoltre, in quanto competenza concorrente, la tutela della salute ricadrebbe nell'ambito di applicazione dell'istituto dell'attrazione in sussidiarietà, che consente al legislatore statale di assumere e regolare tutte le funzioni amministrative utili a garantire la maggiore efficienza del livello superiore di governo, mentre al livello regionale residuerebbero le competenze non attratte in sussidiarietà.

In sostanza, il meccanismo dell'attrazione in sussidiarietà, diversamente dall'applicazione della competenza in materia di profilassi internazionale *tout court*, non è “escludente” e, pertanto, non pone il problema logico e dommatico di giustificare l'esistenza di poteri regionali che essa indurrebbe invece a escludere. Infatti, non è necessario che l'attrazione in sussidiarietà riguardi tutto il fascio di attribuzioni legislative e amministrative connesse alla gestione della pandemia, bensì si tratta di un meccanismo flessibile che riesce a giustificare dal punto di vista costituzionale la permanenza dei poteri di ordinanza regionali.

E sia dato infine osservare come invero la legislazione statale emergenziale abbia introdotto diversi momenti di esplicazione del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni prima dell'adozione dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e delle Ordinanze del Ministro della salute²⁹, con ciò forse lasciando essa stessa intendere come una ricostruzione troppo rigida ed escludente delle competenze in materia non fosse del tutto auspicabile.

²⁹ Sull'efficacia e sulle applicazioni del principio di leale collaborazione nello stato di emergenza, cfr. A. SAPORITO, *Il principio di leale collaborazione al tempo dell'emergenza sanitaria*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2020; A. PROZZO, *Il principio di leale collaborazione quale “bussola” nell'emergenza*, in *Diritti regionali*, n. 3/2020; F. SAVASTANO, *Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta*, in *Federalismi.it*, 12 ottobre 2020, in part. v. par. 5.

Vent'anni di competenza residuale regionale in materia d'agricoltura: uno sguardo di sintesi*

di Clelia Losavio
Ricercatrice ISSiRFA-CNR

Abstract [It]: Con la riforma del Titolo V della Costituzione la materia “agricoltura” è passata dalla competenza concorrente tra Stato e Regioni a quella residuale regionale. Il mutamento del titolo competenziale, però, non ha significato “esclusività” del potere regionale, avendo dovuto quest’ultimo confrontarsi non solo con gli interventi statali capaci d’incidere la materia agricoltura, ma, soprattutto con il diritto dell’Unione europea. I diversi fronti su cui si indirizza la legislazione regionale in agricoltura mostrano, tuttavia, come le Regioni abbiano saputo mantenere, nel tempo, un ruolo importante nella regolazione del settore.

Title: Twenty years of regional residual competence in agriculture: a summary

Abstract [En]: With the reform of Title V of the Constitution, the “agriculture” matter passed from the shared competence between the State and the Regions to the residual regional one. This change, however, did not mean “exclusivity” of regional power, because it had to deal not only with state interventions capable of affecting agriculture, but, above all, with European Union law. The different aspects of agricultural activity addressed by regional legislation show, however, how the Regions have been able to maintain, over time, an important role in regulating the sector.

Parole chiave: art. 117 Cost.; Costituzione e agricoltura; legislazione regionale in agricoltura; competenza residuale regionale; diritto agrario

Keywords: art. 117 of the Constitution; Constitution and Agriculture; Regional Legislation on Agriculture; Regional Residual Competence; Agricultural Law

Sommario: 1. La residualità della materia agricoltura e l’“incontro” con altre materie di competenza statale. 2. L’agricoltura come materia di competenza concorrente tra Unione europea e Stati membri. 3. La legislazione regionale in materia d’agricoltura. 4. Brevi considerazioni finali.

1. La residualità della materia agricoltura e l’“incontro” con altre materie di competenza statale

Quando nel 2001, con la riforma del Titolo V della Costituzione, il termine “agricoltura” scomparve dal testo dell’art. 117 non fu difficile immaginarne il significato: apparendo inverosimile l’ipotesi di una scomposizione della vecchia materia “agricoltura e foreste” in altri ambiti materiali, seppure affini¹, la spiegazione non poteva che essere la sottrazione dell’agricoltura alla competenza legislativa statale e il suo

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per l’agricoltura, così come per altre materie “innominate”, tale conclusione non poté considerarsi automatica (Corte cost., sentenza n. 303 del 2003) e la dottrina, pertanto, si pose il problema di verificare se fosse plausibile un’altra ipotesi, vale a dire quella di una sua “frantumazione” o “sgretolamento” in altre materie nominate del nuovo art. 117. Nonostante si fosse dovuto prendere atto dell’esistenza di diverse materie scritte indubbiamente capaci d’interferire con la materia agricoltura, come la “tutela dell’ambiente”, la “tutela della concorrenza”, il “governo del territorio”, l’“alimentazione”, la “tutela della salute”, ecc. – queste non vennero ritenute in grado di assorbire il contenuto tradizionalmente assegnatole. Cfr., sul punto, A. GERMANÒ (a cura di), *Il governo dell’agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Atti dell’incontro di Studio, Firenze 13 aprile 2002, Giuffrè editore, Milano, 2003 e, in particolare, il contributo di A. JANNARELLI, *L’agricoltura tra materia e funzione: contributo all’analisi del nuovo art. 117 Cost.*, pp. 67-124.

affidamento in via residuale alla competenza legislativa regionale, come d'altronde confermò ben presto la Corte costituzionale².

L'appartenenza di una materia all'elenco silenzioso del comma quarto dell'art. 117 Cost. non ha significato, però, automaticamente "esclusività" del potere regionale, perché non ha evitato, in diversi casi, interventi, anche ingenti, da parte dello Stato³. Come per le altre materie di competenza residuale, allora, anche per l'agricoltura, l'ampiezza dell'autonomia normativa regionale viene a dipendere, in concreto, dall'incontro con le competenze statali, esclusive e concorrenti, che si collocano in una posizione di trasversalità rispetto ad essa e a cui la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto il potere d'incidere⁴, di prevalere⁵, o di attrarre in sussidiarietà⁶ ambiti materiali regionali.

Per la verità, nel caso dell'agricoltura, dopo una prima fase in cui la Corte ha dovuto occuparsi più volte della «difficile perimetrazione delle competenze tra Stato e Regioni»⁷ – intervenendo su conflitti relativi all'incontro tra l'agricoltura e competenze esclusive dello Stato, come la tutela della concorrenza⁸ o la

² V., per esempio, le sentenze n. 12 e n. 282 del 2004 in cui la Corte afferma rispettivamente che la materia agricoltura configura una «competenza legislativa affidata in via residuale alle Regioni e sottratta alla competenza legislativa statale» e che la «competenza regionale residuale (...) si presta a comprendere molti aspetti della disciplina del settore agricolo (quarto comma)». Anche nella sentenza n. 116 del 2006, relativa al giudizio di legittimità costituzionale di alcuni articoli del decreto-legge sulla coesistenza tra agricoltura transgenica, tradizionale e biologica, la Corte dichiara che la materia agricoltura è «di competenza delle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.». Si rimanda, sul punto, a C. LOSAVIO, «La competenza legislativa residuale delle Regioni nella giurisprudenza costituzionale: il caso dell'agricoltura», in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, volume II, Milano, Giuffrè editore, 2012, pp. 325-338.

³ Come è avvenuto, per esempio, nel caso del turismo o della caccia, su cui si rimanda a C. LOSAVIO (2020), *La fragile residualità della materia "turismo": un difficile equilibrio di competenze tra Stato e Regioni e Contenuto e confini di "vecchie" e "nuove" materie in evoluzione: l'agricoltura, la pesca, la caccia e l'alimentazione*, in S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI (a cura di), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana: tra materie e politiche pubbliche*, Giuffrè editore, Milano, rispettivamente pp. 671-692 e pp. 693-774.

⁴ Cfr., sul punto, A. JANNARELLI, *L'agricoltura tra materia e funzione*, cit., p. 110 e A. GERMANÒ, *La "materia" agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117*, in ID (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione*, cit., p. 245 e ss.

⁵ Sul criterio della prevalenza e l'intreccio di competenze v., tra gli altri, PARISI S., *La competenza residuale. Compiti normativi nelle materie statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011, p. 346 e ss.

⁶ Sull'attrazione in sussidiarietà v., tra gli altri, S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano. Il titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011, p. 181 e ss.

⁷ Ricorda Albinetti come, dal gennaio 2002 al giugno 2006, ben 73 pronunce della Corte abbiano investito questioni che in vario modo riguardano l'agricoltura; v. F. ALBINETTI, *Sviluppo rurale e istituzioni: un cantiere aperto*, in *Agriregioneuropa anno 2 n°6*, Set 2006.

⁸ Si vedano, tra le altre, la sentenza n. 368 del 2008 sulla denominazione Tocai Friulano; la sentenza n. 191 del 2012 relativa all'elenco regionale "Made in Lazio-Prodotto del Lazio" e la n. 66 del 2003 relativa ad un marchio laziale di qualità; le sentenze n. 209 e 292 del 2013 sulla promozione dei prodotti a "chilometri zero"; le sentenze n. 104 del 2004 e n. 135 del 2005 in materia di costituzione di consorzi di coassicurazione destinati a fare fronte a rischi nel settore agricolo; d'individuazione delle tipologie di investimenti per le imprese agricole, di prima trasformazione e di commercializzazione ammesse agli aiuti; di programmazione negoziata in agricoltura.

tutela dell'ambiente⁹, e materie di competenza concorrente, come la tutela della salute¹⁰ o il governo del territorio¹¹ – il giudice delle leggi ha disegnato, attraverso «un evidente impegno di lettura ricostruttiva e sistematica», «un'articolazione delle competenze regolatrici in agricoltura, che integra momenti nazionali e regionali di disciplina e di scelta»¹², senza, tuttavia, riconoscere allo Stato ampi poteri d'incisione della materia. Il mutamento del titolo competenziale, sembra aver favorito, dunque, nel giro di alcuni anni, una discreta stabilità e un certo equilibrio tra i livelli di governo, come dimostra l'assottigliamento del contenzioso costituzionale in merito¹³.

2. L'agricoltura come materia di competenza concorrente tra Unione europea e Stati membri

Per misurare la reale consistenza della competenza regionale in materia d'agricoltura occorre, però, tener presente che, se sul fronte dell'ordinamento interno l'ampiezza dell'autonomia delle Regioni può essere condizionata dall'incrocio con materie di competenze statali, essa incontra, fuori dai confini nazionali, il limite, ben più consistente, del diritto dell'Unione europea. L'agricoltura è, infatti, una materia di competenza concorrente tra Stati membri e Unione europea (art. 4, par. 1, lett. b, TFUE) e pur appartenendo, in linea teorica, ad un duplice livello di governo regolato dal principio di sussidiarietà, il margine d'azione del legislatore regionale viene a dipendere, in concreto, dallo spazio che quello europeo ha lasciato effettivamente “indisciplinato”.

Ebbene, la Politica agricola comune (PAC) – prima politica comunitaria armonizzata e operativa fin dal 1962 – continua ad essere, al di là dei profondi cambiamenti, una tra le più importanti politiche dell'Unione europea, non solo per il suo peso sul bilancio comunitario, per la popolazione agricola coinvolta e per l'estensione del territorio destinato all'attività agricola, ma anche in ragione dell'alto grado di sovranità che gli Stati membri hanno trasferito alla Comunità. Da sempre, infatti, la Comunità è intervenuta nel settore agricolo con numerosissimi regolamenti e direttive atti a realizzare il mercato

⁹ Si ricordano, per esempio, la sentenza n. 116 del 2006 in tema di organismi geneticamente modificati; la sentenza n. 12 del 2004 sul miglioramento genetico dei cavalli e l'impianto di vigneti; la sentenza n. 105 del 2008 in tema di selvicoltura; le sentenze n. 16, 38 e 60 del 2015 sull'abbruciamento dei residui vegetali.

¹⁰ Si ricordano, per esempio, le sentenze n. 116/2006 e n. 12/2004 sulla coesistenza tra colture GM e tradizionale, sul contenimento dell'influenza catarrale dei ruminanti e sull'ippoterapia; la sentenza n. 339/2007 in tema d'agriturismo.

¹¹ Cfr., per esempio, la sentenza n. 96/2012 sulle norme che pongono limiti all'utilizzabilità, per fini agrituristici, dei fabbricati rurali.

¹² Così F. ALBISINNI, *Sviluppo rurale e istituzioni: un cantiere aperto*, cit.

¹³ In verità lo Stato non ha mostrato, a differenza di quanto avvenuto in altre materie, una particolare “invadenza”. Scarse sono, infatti, sia le questioni di legittimità promosse dal Governo nei confronti delle leggi regionali che quelle delle Regioni nei confronti di provvedimenti nazionali; cfr., al riguardo, Scarso è il numero di questioni di legittimità promosse dal Governo nei confronti delle leggi regionali e dalle Regioni nei confronti di provvedimenti nazionali; cfr. la banca dati del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri relativa alle leggi regionali esaminate ed impugnate di fronte alla Corte costituzionale www.affariregionali.it/banche-dati/leggi-regionali/ e la sezione ricorsi della banca dati della Corte costituzionale www.cortecostituzionale.it/actionRicorsi.do.

“interno”, prima, e “unico”, poi¹⁴, condizionando, in maniera molto significativa, l'autonomia statale e regionale.

Agli atti direttamente riconducibili alla PAC, vanno, tra l'altro aggiunti, per comprendere appieno la portata dell'azione europea, anche tutte quelle normative non propriamente o non solamente agricole, ma che comunque incidono sullo svolgimento dell'attività agricola, come la disciplina della produzione biologica o la tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche. Se a ciò si somma la necessità del rispetto delle regole europee della concorrenza, che limita fortemente la possibilità di valorizzare e promuovere i prodotti del proprio territorio¹⁵, si comprende come non sia semplice, per le Regioni, ritagliarsi un proprio spazio.

Tra l'altro, la disciplina di fonte comunitaria, sia in riferimento alla PAC che alla tutela della concorrenza, ha finito per condizionare anche il riparto di competenze interno tra Stato e Regioni provocando, a scapito dell'autonomia regionale, un accentramento di funzioni a livello statale¹⁶.

3. La legislazione regionale in materia d'agricoltura

I dati dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati¹⁷ mostrano come l'agricoltura sia, nel comparto “sviluppo economico”, la materia in cui vengono prodotti più atti normativi¹⁸. E questa è una tendenza che, al momento, viene confermata di anno in anno.

¹⁴ Nel tempo, tra l'altro, ha acquistato un peso crescente all'interno della legislazione europea quello che è stato definito il “diritto regolatorio”, vale a dire la componente giuridica delle regole adottate. Sul processo di centralizzazione regolatoria, che si spinge fino all'introduzione di istituti giuridici comuni incidenti anche «in aree privatistiche, fino ad oggi saldamente presidiate dalla disciplina di diritto interno» cfr. F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, seconda edizione, Utet giuridica, Milano, 2015, 147.

¹⁵ Sono da considerarsi “misure di effetto equivalente” ad una restrizione quantitativa all'importazione e, dunque, contrastanti con il principio della libera circolazione delle merci tutte quelle normative adottate da organismi pubblici, che possano «ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» (sentenza Corte di Giustizia 11 luglio 1974, causa 8/74), come quelle che comportano una restrizione basata sull'origine nazionale dei prodotti o accordino, ad essi, aiuti o preferenze (Comunicazione della Commissione “Orientamenti UE sulle migliori pratiche riguardo ai regimi facoltativi di certificazione per i prodotti agricoli e alimentari”, 2010).

¹⁶ La giurisprudenza della Corte costituzionale ha valorizzato il ruolo giocato dalla disciplina di fonte comunitaria, contribuendo, così, a perimetrare le rispettive competenze di Stato e Regioni in materia d'agricoltura. Cfr., per esempio, sentenze n. 14 e 240 del 2004. Nella prima, la Corte, ha dichiarato legittime le norme nazionali censurate, relative alle misure di sostegno destinate al fondo di mutualità e solidarietà per i rischi in agricoltura (e l'attribuzione al Ministero per le politiche agricole e forestali della competenza a dettarne le modalità operative e gestionali), perché attengono alla funzione di stabilizzazione macroeconomica propria dello Stato e sono riconducibili alla materia “tutela della concorrenza”, nel suo profilo “dinamico e promozionale”, che riflette la nozione di concorrenza operante in ambito comunitario. Nella seconda, la Corte ritiene costituzionale la normativa statale in tema di prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, in quanto le competenze statali sono «giustificate (...) dalla matrice comunitaria della medesima disciplina e dall'assunzione, in capo allo Stato, di funzioni che, per loro natura, devono essere svolte, come nella specie, a livello centrale».

¹⁷ Per una ricognizione della legislazione regionale prodotta annualmente si rimanda ai Rapporti sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea della Camera dei Deputati (Osservatorio sulla legislazione) e, in particolare, alla parte realizzata dall'ISSIRFA-CNR dal titolo “Tendenze e problemi della legislazione regionale”.

¹⁸ Per essere precisi nel Rapporto (cfr. nota precedente) il dato è riferito allo sviluppo rurale, settore che comprende oltre all'agricoltura, anche la caccia e la pesca. Non sono, invece, conteggiati nel settore i numerosi provvedimenti

Ora, al di là del dato numerico che in fin dei conti poco ci dice sulla “consistenza” e sulla “qualità” della legislazione regionale, guardando al contenuto di tali atti, ci sembra si possa affermare che le Regioni in agricoltura producono una normativa piuttosto importante e innovativa, rappresentativa di quel «processo di progressiva complessità ed ampiezza»¹⁹ che già diversi decenni fa veniva attribuito al fenomeno agricolo.

Solo per fare qualche esempio, basti pensare al numero cospicuo di leggi regionali che disciplinano la pluriattività e la multifunzionalità dell'impresa agricola, allargando sempre di più la tipologia delle attività e dei servizi che l'imprenditore può svolgere in aggiunta al suo ruolo primario di produttore di cibo. Il riferimento è, per esempio, alla disciplina dell'*agricoltura sociale*, attività che associa alla produzione di beni agroalimentari il soddisfacimento di “bisogni sociali” attraverso l'offerta di servizi come la riabilitazione e il recupero di soggetti svantaggiati, l'inserimento lavorativo²⁰; a quella sulle *fattorie didattiche*, le aziende agricole che ospitano e svolgono attività didattiche e divulgative a favore delle scuole e dei cittadini con l'obiettivo di favorire nelle nuove generazioni la conoscenza del mondo agricolo regionale, dei suoi prodotti tipici e dei metodi di coltivazione ed allevamento, l'interesse per l'ambiente rurale e i suoi valori culturali, nonché un più corretto stile alimentare e di vita²¹.

Numerose anche le discipline regionali volte a contrastare l'abbandono del suolo agricolo e a favorirne l'accesso da parte di giovani imprenditori, come le leggi sulle *banche della terra*²² – che hanno istituito e organizzato inventari dei terreni e delle aziende agricole di proprietà pubblica e privata disponibili per operazioni di affitto, concessione, compravendita e che includono anche i terreni incolti, abbandonati o non sufficientemente coltivati, individuati tramite censimento attraverso la gestione associata dei terreni, la produttività delle proprietà frammentate e dei terreni incolti o abbandonati – o quelle sull'*associazionismo*

regionali in tema d'agriturismo, perché ricondotti, in base alla classificazione originariamente adottata dal Rapporto, alla materia turismo.

¹⁹ Così F. ADORNATO, *Agricoltura “plurale” e poteri regionali*, in ISSIRFA-CNR, *Regioni e attività produttive*, vol. 5 Rapporto sulla legislazione e sulla spesa: 2005-2007. Il punto sulle materie, Giuffrè, Milano, 2008, p. 69.

²⁰ Calabria l.r. n. 14/2009; Abruzzo l.r. n. 18/2011; Campania l.r. n. 5/2012; Emilia-Romagna l.r. n. 4/2009 e n. 1/2022; Friuli-Venezia Giulia l.r., n. 18/2004 (Art. 23); Liguria l.r. n. 36/2013; Lombardia l.r., n. 35/2017; Marche l.r. n. 21/2011; Molise l.r. n. 5/2014; Toscana l.r. n. 24/2010; Umbria l.r. n. 12/2015; Veneto l.r. n. 14/2013; Sardegna l.r. n. 11/2015; Provincia di Trento l.p. n. 1/2015; Lombardia l.r. n. 35/2017; Puglia l.r. n. 9/2018; Basilicata l.r. n. 53/2018; l.r. n. 12/2021 della Valle d'Aosta.

²¹ Cfr., per esempio, la l.r. n. 35/2013 del Veneto; la l.r. n. 48/2013 dell'Abruzzo; la l.r. n. 16/2014 dell'Umbria; la l.r. n. 4/2014 della Toscana; la l.r. n. 11/2015 della Sardegna; la l.p. n. 1/2015 della Provincia di Trento. In tema, invece, di boschi didattici, la l.r. n. 40/2012 della Puglia e la l.r. n. 14/2020 del Veneto.

²² L.r. n. 80/2012 della Toscana; l.r. n. 26/2014 del Veneto; l.r. n. 26/2014 della Puglia, come modificata dalla n. 15/2017; l.r. n. 16/2014 del Molise; l.r. n. 30/2014 della Lombardia; l.r. n. 12/2015 (artt. 198 e ss.) dell'Umbria; l.r. n. 4/2014 della Liguria (art. 6); l.r. n. 11/2015 delle Marche; l.r. n. 26/2015 dell'Abruzzo; l.r. n. 5/2014 (art. 11) della Sicilia; l.r. n. 31/2017 della Calabria; l.r. n. 36/2017 della Basilicata; l.r. n. 10/2017 (art. 1, commi 63-65); l.r. n. 12/2016 del Lazio; l.r. n. 1/2019 (artt. 74-77) del Piemonte; l.p. n. 15/2015 della Prov. di Trento.

*fondario*²³ che hanno l'intento di recuperare, attraverso la gestione associata dei terreni, la produttività delle proprietà frammentate e dei terreni incolti o abbandonati.

Le Regioni hanno tentato, poi, con una certa fatica, di inserirsi negli esigui spazi lasciati dal legislatore europeo per *valorizzare le proprie produzioni agroalimentari tipiche e di qualità*. Vanno in questa direzione, per esempio, le leggi regionali istitutive di marchi regionali di qualità²⁴ con cui si è dato vita a sistemi di qualità che attestano la presenza, nei prodotti certificati, di determinati requisiti o caratteri qualitativi; alcuni di essi trasmettono anche l'indicazione dell'origine come messaggio secondario. Puntano, invece, alla valorizzazione dei prodotti locali, ottenuti da filiera corta, le numerose leggi regionali sui cosiddetti prodotti "a chilometri zero"²⁵.

4. Brevi considerazioni finali

I diversi fronti su cui si indirizza la legislazione regionale in agricoltura testimoniano come le Regioni, pur in presenza del forte intervento comunitario, abbiano saputo cogliere le opportunità legate all'ampliamento della loro competenza in materia e mantenere, nel tempo, un ruolo importante nella regolazione del settore.

Sembra, in particolare, che il legislatore regionale abbia saputo ascoltare le esigenze e i bisogni espressi dalle comunità di riferimento approntando opportune cornici normative anche a situazioni e attività già emerse e sperimentate da parte della cittadinanza e delle imprese sui territori.

In questo senso la legislazione regionale ha anche funzionato da stimolo rispetto a quella nazionale che spesso è intervenuta, solo in un secondo momento, per esigenze di coordinamento e di disciplina degli aspetti di competenza statale²⁶. Così è avvenuto, solo per fare qualche esempio, nel caso dell'agricoltura

²³ Cfr., per esempio, LR n. 21/2016 Piemonte; LR n. 9/2007, art. 86 bis (aggiunto dalla l.r. n. 28/2017) del Friuli Venezia Giulia; LR n. 9/2019 della Lombardia.

²⁴ Cfr., per esempio, LR n. 28/1999 Emilia Romagna; n. 12/1999 Toscana; n. 12/2001 Veneto; n. 23/2003 Marche; n. 6/2012 Abruzzo; n. 16/2014 Sardegna; LP n. 12/2005 Provincia di Bolzano. Cfr., in merito, F. ALBISINNI, *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il made in Lazio*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.* 2012, M. LIBERTINI, *Sull'azione promozionale di prodotti locali da parte delle Regioni*, osservazione alla sentenza n. 191/2012, in *Giur. Cost.* 2012.

²⁵ Cfr., ad esempio, LR: n. 29/2008 Calabria; n. 14/2012 Lombardia; n. 29/2008 Puglia; n. 12/2012 Basilicata; n. 1/2010 Sardegna; n. 5/2010 Molise; LR n. 19/2012 Liguria, LP n. 8/2010 Provincia di Bolzano; LP n. 13/2009 Provincia autonoma di Trento, ecc. Sul tema cfr. I. CANFORA, *Quando la Corte costituzionale è più realista del re. Sugli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti da leggi regionali che valorizzano i prodotti locali*, in *Riv. dir. agr.* 2014, 32; S. MASINI, *Il sacrificio del chilometro zero sul terreno del libero scambio e il ruolo debole della Corte costituzionale*, in *Dir. giur. agr., alim. e dell'ambiente*, n. 11/2013; C. LOSAVIO, *I prodotti agricoli "a chilometri zero" nelle leggi regionali*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati* 2011, pp. 93-107.; C. LOSAVIO, *Se il "chilometro zero" occultava l'origine, la legge regionale altera la concorrenza*, nota a sentenza Corte Cost. n. 31/2021, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/2021, pp. 297-306.

²⁶ Questa capacità "anticipatoria", tra l'altro, non è una novità degli ultimi vent'anni: anche prima della Riforma del 2001, infatti, le Regioni si spingevano a disciplinare aspetti dell'agricoltura vicini al territorio che necessitavano di un'opportuna cornice normativa, come nel caso, ad esempio, dell'agriturismo: la disciplina nazionale arriva nel 1985 dopo che già alla fine degli anni '70 prima le due Province autonome e poi anche altre Regioni erano intervenute sul tema. E anche la nuova legge sull'agriturismo del 2006 arriva fondamentalmente a recepire le novità che nel frattempo erano state

sociale²⁷, delle disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità d'interesse agricolo e alimentare²⁸ e della banca delle terre agricole²⁹.

elaborate a livello regionale. Le Regioni, infatti, avevano già “allargato”, il novero delle attività “di servizi” che l'imprenditore agricolo può svolgere.

²⁷ Le leggi regionali, emanate a partire dal 2008, hanno portato all'approvazione, nel 2015, della legge n. 141/2015 “Disposizioni in materia di agricoltura sociale”.

²⁸ Anche la legge n. 194/2015 “Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare” arriva dopo l'approvazione, negli anni 2000, in moltissime Regioni di leggi in merito.

²⁹ La legge n. 154/2016 “Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale” ha istituito presso l'ISMEA la banca delle terre agricole, il cui funzionamento rispecchia quello delle banche regionali della terra, istituite negli anni precedenti in molte Regioni. (Nei confronti della disciplina statale, ha presentato ricorso alla Corte costituzionale la Regione Veneto, ritenendola invasiva delle competenze regionali in agricoltura, ma la Corte, con sentenza n. 139/2018, ha dichiarato che non esiste sovrapposizione regolatoria tra le due discipline, perché la disposizione nazionale si limita a dar vita ad una mappatura che consenta ai soggetti che cercano terreni da poter coltivare di «accedere agevolmente ad una banca di dati di portata nazionale», «mentre la gestione amministrativo-civilistica rimane alla Regione»).

Le politiche socio assistenziali tra Stato e Regioni a venti anni dalla riforma costituzionale*

di Giulia Maria Napolitano

Ricercatrice ISSiRFA-CNR

Abstract [It]: Questo contributo è finalizzato ad offrire un quadro dei rapporti tra Stato e Regioni nei circa venti anni che sono seguiti alla riforma costituzionale, nella materia l'assistenza sociale. Vengono presentati gli interventi dello Stato e delle Regioni e il delicato ruolo di mediazione svolto dalla Corte costituzionale anche per sopperire a ritardi e mancanze nell'attuazione della riforma costituzionale. Le conclusioni sono relative ai possibili sviluppi alla luce dei nuovi livelli essenziali definiti nella legge di bilancio per il 2022.

Title: Social welfare policies between State and Regions twenty years after constitutional reform

Abstract [En]: This contribution is aimed at offering a picture of the relations between the State and the Regions in the twenty years that followed the constitutional reform, in the matter of social assistance. The interventions of the State and the Regions and the delicate mediating role played by the Constitutional Court are presented, also to make up for delays and shortcomings in the implementation of the constitutional reform. The conclusions relate to possible developments in light of the new essential levels defined in the budget law for 2022.

Parole chiave: Riforma costituzionale, assistenza sociale, livelli essenziali, fondi vincolati, federalismo fiscale

Keywords: Constitutional reform, social assistance, essential levels, tied funds, fiscal federalism

Sommario: 1. Un inquadramento dell'assistenza sociale. 2. Lo Stato e l'assistenza sociale. 3. La legislazione regionale sull'assistenza sociale, dopo le modifiche al Titolo V della Costituzione. 4. Il confronto tra Stato e Regioni ed il ruolo della Corte Costituzionale. 5. Un bilancio delle politiche sociali tra Stato e Regioni a venti anni dalla riforma costituzionale

1. Un inquadramento dell'assistenza sociale

L'assistenza sociale è, insieme alla previdenza e all'assistenza sanitaria, elemento fondante del sistema di sicurezza sociale universalistico e solidaristico, finalizzato a garantire condizioni di vita adeguate a coloro che si trovavano in situazioni di maggiore debolezza economica e sociale sia che questa dipenda da una situazione di incapacità, sia che dipenda da "infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria" (art. 38 Cost.). L'art. 38 Cost. distingue tra previdenza ed assistenza, la prima "fondata sulla solidarietà nella condivisione dei rischi sociali"¹ e su "presupposti lavorativi e contributivi"², la

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ A. POGGI, *La previdenza sociale dopo la riforma dell'art. 117*, Intervento nel sito www.giustizia-amministrativa.it. Relazione al Convegno "Riforma del Titolo V della Costituzione e nuovi confini tra pubblico e privato. La protezione sociale del lavoratore infortunato tra principi costituzionali di devoluzione e nuovi modelli gestionali", Roma, 17-18-19 ottobre 2002. Reperibile in www.federalismi.it.

² E. FERRARI, *I servizi sociali. Trattato di diritto amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), *Diritto amministrativo speciale*, I, Milano, Giuffrè, 2000, p. 601.

seconda rappresenta la modalità con cui la “collettività pubblica si renderebbe pienamente responsabile dell’intervento necessario per rimuovere una determinata condizione di difficoltà”³. In particolare l’art. 38 Cost. riconosce che ha diritto al mantenimento e all’assistenza sociale “ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere”⁴. Questo è, tuttavia, l’unico richiamo nella Costituzione, all’assistenza sociale, sebbene già il d.lgs. n. 112 del 1998, nel realizzare i trasferimenti di funzioni dallo Stato alle Regioni, avesse reso i servizi sociali “non più una serie di materie, ma essi stessi una materia”⁵. L’assistenza sociale è infatti definita come “tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia”⁶. La materia non è, tuttavia, richiamata⁷ nel riparto dell’art. 117 Cost., finendo per essere inclusa tra quelle c.d. innominate e, da una ormai consolidata giurisprudenza costituzionale⁸, compresa tra quelle “residualmente”⁹ (c.4) attribuite alle Regioni. Si tratta di una materia, insieme alla sanità e l’istruzione¹⁰, dove sono stati previsti i livelli essenziali delle prestazioni e dove, negli anni successivi alla riforma costituzionale, il confronto tra Stato e Regioni è stato a volte molto intenso e serrato. Tra gli elementi che contribuiscono ad alimentare questo difficile rapporto è il carattere c.d. *mulilevel* dell’assistenza sociale, in quanto le prestazioni sono erogate da più livelli istituzionali, Stato, Regioni ed enti locali; il finanziamento è alimentato con risorse di diversa provenienza, Unione europea, Stato, Regioni, enti locali ed, infine, è una materia storicamente contraddistinta sia da politiche regionali molto diversificate, sia da una estrema varietà di prestazioni. In questo complesso sistema si intrecciano, si sovrappongono, e talvolta confliggono, competenze, meccanismi di finanziamento e diritti dei singoli. Alle Regioni compete prevalentemente la programmazione e l’organizzazione del servizio sul territorio, mentre le prestazioni e gli interventi sociali sono generalmente assicurati direttamente dallo Stato e dai

³ E. FERRARI *Ibidem*.

⁴ Per i commenti all’art. 38 Cost., vedi M. PERSIANI, *Commentario delle Costituzione, Rapporti economici*, in G. BRANCA (a cura di), Zanichelli, 1980; L. VIOLINI, in *Commentario alla Costituzione*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), UTET, 2006; C. TRIPODINA, in *Commentario breve alla Costituzione*, diretto da S. BARTOLE - R. BIN, Padova, Cedam, 2008.

⁵ A. POGGI, *La previdenza sociale dopo la riforma dell’art. 117, op. cit.*

⁶ Art. 28, D.lgs. 112 del 1998.

⁷ Un tentativo esplicitarla era stato previsto nella proposta di riforma c.d. Renzi-Boschi, bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016, attribuendo alla competenza esclusiva dello Stato per la definizione di disposizioni generali e comuni.

⁸ Cfr., ex plurimis. sent. nn. 296 del 2012, 61 del 2011, 121 del 2010, 168 del 2008, 166 del 2008, 50 del 2008, 118 del 2006, 300 del 2005, 287 del 2004, 423 del 2004, 219, 427 del 2005.

⁹ A. D’ATENA sottolinea la particolare forza della clausola residuale in quanto la novella costituzionale del 2001 usa “una formula più impegnativa, assoggettando la competenza regionale residuale ogni materia non espressamente riservata alla legislazione statale”, *Diritto regionale*, Giappichelli, 2017, pg.139

¹⁰ I livelli essenziali delle prestazioni sono stati previsti dal d.lgs. n. 68 del 2011 art. 13, in attuazione della legge n. 42 del 2009.

Comuni, questi ultimi come enti territoriali, soddisfano i diritti sociali, sia per tradizione, sia per ragioni istituzionali in considerazione della loro «*prossimità, culturale e territoriale, rispetto alle esigenze della comunità che vive ed opera in quell'ambito*»¹¹.

2. Lo Stato e l'assistenza sociale

Lo Stato garantisce il diritto all'assistenza ai cittadini, attraverso i suoi organi ed istituti, in base all'art. 38, co. 1 e 4, Cost., in presenza di una situazione di inabilità combinata a quella del bisogno. Sulla base di questi presupposti, le prestazioni assistenziali sono assicurate dall'INPS e vanno, per esempio, dall'assegno di maternità, a quello per il nucleo familiare, alle varie forme di indennità dovute per una qualche menomazione che riduce la capacità lavorativa, fino alla c.d. pensione di cittadinanza¹².

Accanto alle disposizioni costituzionali, la legge quadro sull'assistenza sociale (l. n. 328 del 2000) approvata, dopo decenni di attesa, alla vigilia della riforma del Titolo V, rappresenta, ancora oggi, uno dei più importanti interventi normativi in materia assunti dallo Stato, spesso richiamata sia dalla legislazione nazionale e che da quella regionale, sebbene sia stata in parte superata dalla riforma stessa¹³. La legge quadro aveva distribuito le competenze, tra tutti soggetti istituzionali coinvolti nell'assistenza sociale, sulla base del principio di prossimità e sussidiarietà, declinandolo nella sua dimensione sia verticale che orizzontale. Allo Stato riservava le funzioni di programmazione delle politiche, attraverso il Piano sociale nazionale ed il finanziamento, che pur continuava ad avvalersi anche di risorse regionali e locali, e la definizione dei livelli essenziali di assistenza. Alle Regioni affidava l'organizzazione del servizio, il coordinamento delle politiche locali e la gestione dei finanziamenti trasferiti dallo Stato. Alle autonomie locali era affidata la gestione e l'erogazione dei servizi sul territorio¹⁴.

¹¹ O. CARAMASCHI, *La dimensione regionale del fenomeno immigratorio tra interventi normativi, riparto di competenze e giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 5, 2020; E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n.3, 2012. Sullo stesso argomento v. anche G.M. FLICK, *Nuovi diritti, ruolo delle Regioni e decentramento*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2010, pp. 9 ss.; A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. soc.*, n. 2, 2001, pp. 198 ss.

¹² Si tratta in tutti casi di trasferimenti monetari che, in parte, giustificano la collocazione dell'assistenza sociale garantita dalla Stato nel Titolo III della Costituzione, relativo ai rapporti economici, a differenza della tutela della salute posta, invece, nel Titolo II relativo ai rapporti etico-sociali (art. 32).

¹³ La Corte costituzionale nella sent. n. 296 del 2012 riconosce come “*l'attribuzione della competenza legislativa residuale alle Regioni nella materia qui considerata preclude allo Stato di fissare i principi fondamentali della materia, e di indicare gli obiettivi della programmazione, come era invece previsto dalla legge n. 328 del 2000, approvata in una fase nella quale la materia in esame rientrava tra quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni*”. La Corte evidenzia, inoltre, come la riforma costituzionale abbia radicalmente modificato il sistema organizzativo precedentemente vigente “*dal momento che la natura della nuova competenza regionale, di tipo residuale e non più concorrente, risulta incompatibile con la previsione di un piano statale nazionale e con l'indicazione da parte dello Stato dei principi e degli obiettivi della politica sociale*” (sent. n. 296 del 2012).

¹⁴ Per una recente bilancio sulla legge quadro sull'assistenza sociale n. 328 del 2000 si rinvia a M. BURGALASSI, P. GALEONE, L. PACINI (a cura di), *I vent'anni della legge 328 del 2000 nella penisola. Le trasformazioni del welfare locale*, Roma, 2021; F. BIONDI, *Per un sistema integrato di interventi e servizi sociali. Sfide e prospettive nel quadro del PNRR e dopo venti anni dall'approvazione della l. 328/2000*, *Le Regioni*, n. 4, 2021.

La riforma del 2001 costituzionalizza, in parte, quanto già previsto dalla legge quadro, lasciando immutate le competenze e le funzioni degli enti locali, attribuisce, in via residuale¹⁵, la competenza della materia alle Regioni; priva lo Stato del potere di programmazione¹⁶ e gli riserva la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (art. 117, Cost c. 2 lett. *m*) e le competenze relative alle prestazioni monetarie già erogate dall'INPS. Il finanziamento delle prestazioni rientra, invece, nel più generale disegno costituzionale previsto dall'art 119 Cost., per cui le funzioni pubbliche attribuite alle autonomie territoriali devono essere finanziate in parte con risorse autonome ed in parte con un fondo perequativo, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Negli anni che seguono la riforma costituzionale lo Stato non definisce¹⁷ per lungo tempo alcun livello essenziale delle prestazioni sociali (LEP) fino all'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)¹⁸. Questo non costituisce una prestazione, ma un revisionato strumento per consentire un accesso uniforme ed omogeneo alle prestazioni assistenziali e superare le difformità territoriali che determinavano gravi forme di sperequazione. La prima vera prestazione definita livello essenziale è il Reddito di inclusione, finalizzato a garantire l'eguaglianza dei cittadini e il pieno sviluppo della persona, contrastare la povertà e l'esclusione sociale e ampliare le protezioni fornite dal sistema delle politiche sociali (art 1, l. n. 33 del 2017). Questa prestazione, prima ancora di entrare a regime, sarà sostituita dal Reddito di cittadinanza (da ora RdC) (così come disciplinato dal d.lgs n. 147 del 2017 e dal d.l. n. 4 del 2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 26 del 2019). Si tratta sempre di una prestazione monetaria, erogata a certe condizioni, e accompagnata dalle conseguenti previsioni organizzative, qualificate come LEP, e a questa strettamente correlate come, ad esempio, la sottoscrizione di patti per l'inclusione sociale da parte dei beneficiari della misura. Si tratta pertanto di LEP erogati dallo Stato e in numero così esiguo, da determinare numerosi e ripetuti richiami da parte della Corte costituzionale¹⁹, della Corte dei Conti²⁰,

¹⁵ La Corte costituzionale attribuisce la materia alla competenza regionale attraverso una ricostruzione che parte dalla definizione contenuta nell'art. 128, d.lgs. n.112 del 1998 e dalla legge quadro n. 328 del 2000. (cfr. sent. n. 121 del 2010, n. 124 del 2009, n. 287 del 2004, n. 296 del 2012).

¹⁶ La Corte costituzionale con la sent. n. 296 del 2012 dichiara definitivamente superato il meccanismo di programmazione a cascata a partire dallo Stato.

¹⁷ Salvo la "parentesi" delle *c.d. social card* istituita dall'art.1, c. 29, del d. l. n.112 del 2008. La complessa vicenda di questo strumento, su cui si è pronunciata la Corte costituzionale (sent. n. 10 del 2010 e n. 62 del 2013) non può essere analizzata in questa sede, si rinvia a A. RUGGERI, *Livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010)*, in www.formucostituzionale.it, 2010, 2. C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010; E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giur.c ost.*, n. 1, 2010; A. ANZON DEMMIG, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2010; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *gruppodipisa.it*, 2012.

¹⁸ L'ISEE è uno strumento idoneo a costruire un reddito utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale, disciplinato dal DPCM n. 159 del 5 dicembre 2013.

¹⁹ Da ultimo la sent. n. 220 del 2021, *ex multis*, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020 e n. 297 del 2012.

²⁰ Corte dei conti, Sezione delle autonomie Testo presentato all'audizione del 27 ottobre 2021 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

della Commissione tecnica per i fabbisogni standard²¹ e dell'Ufficio parlamentare di bilancio su tale mancanza²². Negli ultimi due anni, tuttavia, c'è stata una ripresa nella definizione dei LEP²³, sotto l'impulso dato, da un lato dall'esperienza maturata con il RdC, che ha facilitato la definizione di alcune procedure e, dall'altro, dei significativi progressi nella identificazione dei fabbisogni standard, nell'ambito nel processo di avanzamento del federalismo fiscale riavviatosi a livello comunale²⁴.

L'ultima legge di bilancio per il 2022²⁵ finalmente individua alcuni livelli essenziali delle prestazioni sociali, erogate da enti territoriali, e definisce il percorso per la definizione di altri. Nella prima stesura del disegno di legge, tutte le prestazioni indicate venivano ambiziosamente definite LEP ma, nella versione definitiva, dopo l'apposizione della questione di fiducia e la caducazione dei titoli dei vari articoli del ddl, non tutte le prestazioni sembrano aver mantenuto tale natura, per lo meno nell'immediatezza. Comunque, al di là, degli aspetti definitori, le prestazioni sociali indicate nella legge di bilancio 2022 possono essere raccolte in quattro gruppi: quelle relative a servizi/interventi più strettamente connesse ai servizi di assistenza sociale garantiti sul territorio e definite prioritarie; quelle relative alla non autosufficienza; i servizi rivolti all'infanzia, o meglio gli asili nido; infine, il trasporto scolastico degli alunni con disabilità. Sebbene siano tutte prestazioni sociali, erogate dal medesimo livello istituzionale, il Comune, e rientrino sotto il comune "cappello" di LEP (o siano sulla strada per diventare LEP), presentano delle diversità sia per gli aspetti definitori e prescrittivi, sia per le modalità di finanziamento ed infine per le modalità di monitoraggio e verifica sulla loro attuazione. Elementi questi che tuttavia non inficiano l'impegno dello Stato nel riavviare il percorso di definizione dei livelli essenziali.

La limitata attività dello Stato in questo senso è stata, di contro, accompagnata da un intenso dinamismo sul piano dei finanziamenti delle politiche sociali. Sono numerosi i fondi statali a destinazione vincolata che sono stati istituiti o rifinanziati nel corso di questi venti anni. Preesistente alla riforma costituzionale era il Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS)²⁶ che, a tutt'oggi continua a rappresentare lo

²¹ Il richiamo sulla mancanza dei LEP è contenuto nelle diverse audizione del suo Presidente G. Arachi, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, testo del resoconto stenografico 6 ottobre 2021, 25 giugno 2020, 6 giugno 2019.

²² Così A. ZANARDI nel testo presentato nel corso dell'Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione, 21 ottobre 2021.

²³ Nel 2021 è stato introdotto un ulteriore LEP, dalla legge di bilancio del 2021 (l. n.178 del 2020, art 1 c.) definito da un assistente sociale ogni 5.000 abitanti e un ulteriore obiettivo di servizio definito da un operatore ogni 4.000 abitanti. Al fine di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, la legge di bilancio ha altresì previsto l'erogazione di un contributo economico a favore degli Ambiti sociali territoriali in ragione del numero di assistenti sociali impiegati in proporzione alla popolazione residente.

²⁴ A questo proposito si richiama da ultimo il DPCM 1 luglio 2021, Obiettivi di servizio e modalità di monitoraggio per definire il livello dei servizi offerti e l'utilizzo delle risorse da destinare al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali.

²⁵ L. n. 234 del 2021 art. 1, commi 159-178.

²⁶ Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (l. n. 449 del 1997, art. 59, c. 44) e ridefinito dalla l. n. 328 del 2000, art. 20, è destinato alle Regioni per lo sviluppo della rete integrata di interventi e servizi sociali. Una quota del Fondo è inoltre attribuita al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per

«strumento indistinto di finanziamento delle politiche sociali territoriali»²⁷, in attesa della definizione dei livelli essenziali, che nel tempo è stato annualmente rifinanziato²⁸. A questo seguono una serie di altri fondi vincolati, che saranno spesso oggetto di scontro e confronto tra Stato e Regioni. Si ricordano in questa sede solo quelli più rilevanti: il fondo nazionale per le non autosufficienze²⁹, il fondo per le politiche della famiglia³⁰, il fondo per l'infanzia e l'adolescenza³¹, il fondo per le politiche giovanili³², o il fondo nazionale per l'occupazione dei disabili³³, il fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione³⁴, il fondo per il superamento delle barriere architettoniche³⁵, il fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere³⁶, il fondo per la disabilità e la non autosufficienza³⁷. Molti di questi

gli interventi a carattere nazionale per gli interventi che rientrano nelle proprie competenze. La ripartizione delle risorse viene decisa con la Conferenza Unificata. Per una ricostruzione dei finanziamenti erogati negli anni si rinvia a Camera dei Deputati, Temi dell'attività Parlamentare, I Fondi per le politiche sociali.

²⁷ Del. Corte dei conti n. 18/2016/G.

²⁸ Per una ricostruzione delle vicende del fondo sia consentito rinviare a G.M. NAPOLITANO, *L'assistenza sociale da materia a politica multivel*, in IPOF, 2020.

²⁹ Il Fondo per le non autosufficienze istituito (l. n. 296 del 2006, art. 1, c. 1264) presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è finalizzato a finanziare i costi di rilevanza sociale dell'assistenza socio-sanitaria. Le risorse sono aggiuntive rispetto alle risorse già destinate alle prestazioni e ai servizi a favore delle persone non autosufficienti da parte delle Regioni, nonché da parte delle autonomie locali.

³⁰ Il Fondo per le politiche della famiglia, istituito dall'articolo 19 del d.l. n. 223/2006, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato rivisto dalla finanziaria 2007 che ha fra l'altro istituito l'Osservatorio nazionale sulla famiglia. Le risorse destinate nel loro complesso alle politiche familiari sono assegnate mediante un apposito decreto di ripartizione. Dal 2010 le risorse afferenti al Fondo sono ripartite fra interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale ed attività di competenza regionale e degli enti locali.

³¹ Il Fondo per l'infanzia e l'adolescenza, istituito dalla l. n. 285 del 1997, è stato inizialmente suddiviso tra le Regioni (70%) e le 15 Città riservatarie (30%) – con risorse inizialmente allocate nel Fondo nazionale delle politiche sociali. A partire dal 2008 sono determinate dalla legge finanziaria le risorse destinate al finanziamento degli interventi nei 15 Comuni riservatari indicati dalla legge istitutiva.

³² Il Fondo per le politiche giovanili, istituito dall'art. 19, c. 2, del d. l. n. 223 del 2006, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è finalizzato a finanziare le iniziative che promuovono il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale, anche attraverso interventi volti ad agevolare la realizzazione del diritto dei giovani all'abitazione, nonché per facilitare l'accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi ed è destinato a finanziare azioni e progetti di rilevante interesse nazionale, nonché le azioni ed i progetti destinati al territorio, individuati di intesa con le Regioni e gli Enti Locali.

³³ Istituito con la l. n. 66 del 1999, e si propone di favorire l'occupazione dei disabili presso la Pubblica amministrazione, presso i datori di lavoro privati o e le cooperative.

³⁴ Istituito dall'art. 11, c. 5, l. n. 431 del 1998 presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. A decorrere dal 2005 la ripartizione delle risorse del fondo è effettuata dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in conferenza Stato-Regioni, e sulla base di criteri fissati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti previa medesima intesa ed in rapporto alla quota di risorse messe a disposizione dalle singole Regioni e Province autonome.

³⁵ In relazione alla legge n. 13 del 1989 sono stati previsti finanziamenti statali alle Regioni, che a loro volta li ripartiscono ai comuni in base ad una complessa procedura.

³⁶ La legge finanziaria 2008 (l. n. 244 del 2007, art. 1, c. 463) istituisce un Fondo, con una dotazione di 20 milioni, per finanziare un Piano contro la violenza alle donne. Il primo "Piano nazionale contro la violenza di genere e lo stalking" è emanato con DPCM 11 novembre 2010.

³⁷ Si tratta del fondo istituito dalla legge di bilancio 2020 (art. 1, c. 330, l. n. 160 del 2019). A decorrere dal 1° gennaio 2022 è denominato «Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità» ed è trasferito presso lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, "al fine di dare attuazione a interventi legislativi in materia di disabilità finalizzati al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno alla disabilità di competenza dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità" (l. n. n. 234 del 2022, art. 1, c. 178).

fondi saranno nel tempo “stabilizzati”³⁸, superando la fase transitoria e sperimentale. A questi fondi se ne aggiungono altri “minori” quali, ad esempio, quelli istituiti con l’ultima legge di bilancio, quale il fondo per finanziare interventi per l’offerta turistica in favore di persone con disabilità³⁹, o il fondo per l’assistenza all’autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità⁴⁰, che rappresentano una forma di finanziamento centralizzato a cui lo Stato fatica a rinunciare e che è presente in quasi ogni legge di bilancio. La maggior parte dei fondi nazionali vengono ripartiti tra lo Stato (per iniziative gestite direttamente) e le Regioni, con quote di finanziamento generalmente superiori per queste ultime. L’assegnazione delle quote alle Regioni è spesso suddivisa in più *tranche*, la cui attribuzione è spesso vincolata ad alcuni adempimenti, per lo più rappresentati dall’adozione di atti di pianificazione regionali. L’istituzione dei fondi nazionali è spesso accompagnata, o meglio giustificata, da un piano nazionale che disciplina con un certo dettaglio finalità e destinazione delle risorse assegnate agli enti territoriali, i quali partecipano agli atti tramite un’intesa, che varia di intensità in base alla prevalenza delle competenze nelle materie coinvolte. Questo modalità operativa porta, ad esempio, alla emanazione del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023⁴¹, che contiene al suo interno il Piano sociale nazionale 2021-2023 e il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023⁴², del Piano

³⁸ Il processo di stabilizzazione di molti fondi statali che finanziano l’assistenza sociale è richiamato nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023. Il Piano richiamato nella legge di bilancio 2022 (l. n. 234 del 2021, art. 1, c.170) è stato approvato nell’agosto 2021 e predisposto dalla Rete della protezione e dell’inclusione sociale. Tuttavia è stato “assorbito” solo parzialmente in un atto normativo, il d.m. del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 22 ottobre 2021, Adozione dei Capitoli 1 e 2 del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 e riparto delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali. La Rete della protezione e dell’inclusione sociale è un organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali è stata istituita dal d.lgs. n.147 del 2017 per favorire una maggiore omogeneità territoriale nell’erogazione delle prestazioni e definire linee guida per gli interventi.

³⁹ Questo Fondo è stato istituito presso il Ministero del turismo con una dotazione pari a 6 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024, destinato alla realizzazione di interventi per l’accessibilità all’offerta turistica delle persone con disabilità (l. n. 234 del 2021, art. 1, c.176).

⁴⁰ Il Fondo è stato istituito con l. n. n. 234 del 2021, art. 1 comma 179, presso lo stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze, per il potenziamento dei servizi di assistenza all’autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità della scuola dell’infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell’art.13, c. 3, della l. n. n. 104 del 1992. Il fondo è ripartito, per la quota parte di 70 milioni di euro in favore degli enti territoriali, con decreto del Ministro per le disabilità e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri dell’istruzione, dell’economia e delle finanze e dell’interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

⁴¹ Il Piano è stato predisposto dalla Rete della protezione e dell’inclusione sociale. Si tratta di un organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali è stata istituita dal d.lgs. n.147 del 2017 per favorire una maggiore omogeneità territoriale nell’erogazione delle prestazioni e definire linee guida per gli interventi; è presieduta dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali e ne fanno parte rappresentanti dei diversi livelli di governo, oltre a un rappresentante dell’INPS.

⁴² Il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà è stato emanato con il DM del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 30 dicembre 2021, Approvazione del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, e di riparto del Fondo per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale relativo al triennio 2021-2023. Il Piano individua i principali interventi di lotta alla povertà da portare avanti sul territorio. Il precedente era stato approvato con DM del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 18 maggio 2018.

per la non autosufficienza⁴³, del Piano nazionale contro la violenza sessuale e di genere⁴⁴. I piani sono spesso definiti da organismi misti, costituiti da rappresentanti di Ministeri e Regioni, talvolta anche con la partecipazione di rappresentanti del terzo settore, e, da un lato definiscono la allocazione delle risorse, ma dall'altro indicano vere e proprie linee politiche di intervento, in parte sottraendo competenze alle Regioni.

Gli interventi statali sopra descritti attengono a quello che è stato il rapporto dialettico ed il confronto tra Stato e Regioni nel corso dei venti anni che separano dalla riforma costituzionale. Tuttavia questo lungo lasso temporale è stato segnato da due significativi eventi che hanno, soprattutto da parte dello Stato, costituito una sorta di “rottura” della stabilità raggiunta nei rapporti con le Regioni. In particolare tanto la crisi economica del 2008, che la pandemia da Covid-19, iniziata nel 2020, hanno determinato degli interventi dello Stato, in parte per l'assenza di livelli essenziali, in parte proprio per fronteggiare una situazione di necessità così grave per la quale gli strumenti ordinari, ma anche gli interventi regionali non erano apparsi adeguati o sufficienti. Così, durante gli anni della grave crisi economica e sociale, per sopperire all'assenza di una misura unica ed omogenea su tutto il territorio nazionale, che non poteva essere sostituita da alcuni interventi regionali (sebbene strutturali in alcune Regioni)⁴⁵, l'esecutivo adottava c.d. *social card*⁴⁶ un sussidio destinato alle famiglie che versano in difficoltà economica per permettere loro di sostenere determinate spese di primaria importanza ed assicurare il nucleo essenziale di un diritto ad un'esistenza dignitosa. Tale misura, tuttavia, pur di fronte ad una emergenza di tale portata, non veniva qualificata come livello essenziale, ma si limitava a rimanere nell'ambito delle misure emergenziali. La Corte posta di fronte al dilemma del rispetto delle competenze o la necessità di assicurare a soggetti che versavano in condizioni di estremo bisogno “una misura minima di esistenza” (sent. n.10 del 2010)⁴⁷, strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, riteneva prioritario assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali, legittimando il

⁴³ DPCM 21 novembre 2019, Adozione del Piano nazionale per la non autosufficienza e riparto del Fondo per le non autosufficienze del triennio 2019-2021.

⁴⁴ In realtà il primo atto di programmazione nazionale è il Piano nazionale contro la violenza di genere e lo *stalking* previsto dalla legge finanziaria 2008 (l. n. 244 del 2007, art. 1, c. 463) che contestualmente istituisce un Fondo per finanziarlo. Il piano sarà emanato con DPCM 11 novembre 2010. Segue un ulteriore atto il Piano d'azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere, previsto dall'art. 5 del d.l. n. 93 del 2103 (convertito nella legge n. 119 del 2013) e adottato con DPCM 7 luglio 2015. Seguono nel 2017, il Piano Strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020, e nel novembre 2021, Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023, che tuttavia non assumono la veste di atti normativi e non sono pubblicati in Gazzetta Ufficiale

⁴⁵ In realtà erano già molte le Regioni ad avere forme di reddito di sussistenza in situazioni di bisogno. Per una rassegna si rinvia G.M. NAPOLITANO, in *Rapporto sulla legislazione tra Stati Regioni ed Unione europea*, anni 2007 e ss. op.cit., in Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione e ad una base dati consultabile, su richiesta, di tutta la produzione legislativa, regolamentare ed amministrativa regionale in materia dal 2002.

⁴⁶ Istituita con il d.l. n. 112 del 2008 per il sostegno della spesa alimentare, sanitaria e il pagamento delle bollette della luce e del gas.

⁴⁷ In questo senso anche la sent. n. 62 del 2013.

solo intervento dello Stato (sentt. n. 10 del 2010 e n. 62 del 2013) e “scavalcando” il ricorso alla leale collaborazione. La Corte legittimava lo Stato tanto alla previsione della misura, che alla diretta erogazione sugli artt. 2 e 3, 2 comma 2, Cost. e dell’art. 38 Cost., considerando la carta come “*un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano del diritto di tutti i soggetti*” (sent. n. 134 del 2006) e lo Stato il naturale soggetto preposto ad assumere le misure necessarie a garantire un diritto fondamentale in condizioni di uniformità in base all’art 117 Cost, comma 2, lett. *m*). Tuttavia la Corte condizionava tanto il dovere dello Stato di attivarsi, quanto il diritto dei cittadini a percepire la misura, ad alcune condizioni: l’assenza di uno strumento in grado di assicurare un diritto fondamentale⁴⁸; una situazione di straordinarietà, eccezionalità e urgenza⁴⁹; la mancata attuazione dell’art.119 della Costituzione⁵⁰.

Parzialmente diversa la situazione durante l’emergenza sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19. Infatti sul piano delle competenze le materie maggiormente coinvolte sono state la sanità e la protezione civile, sebbene vi siano stati evidenti ed importanti riflessi sul piano sociale, che tuttavia non hanno generato gravi conflitti di competenze⁵¹, come con la *social card*. Durante la pandemia lo scontro tra Stato e Regioni è stato sulla gestione delle misure sanitarie⁵² e non di quelle sociali. Tra le misure socio assistenziali assunte dallo Stato durante la pandemia, è stato il c.d. reddito di emergenza⁵³, quale misura di sostegno in favore dei nuclei familiari in difficoltà a causa dell’emergenza epidemiologica da Covid-19, non rinnovato nella finanziaria 2022 ad indicare la fine del periodo emergenziale.

⁴⁸ Sent. n. 10 del 2010, considerazioni in diritto punto 6.3.

⁴⁹ Corte cost. sent. n. 10 del 2010 considerazioni in diritto punto 6.4 “*l’intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso, oltre a rispondere ai richiamati principi di eguaglianza e solidarietà, riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito negli anni 2008 e 2009 anche il nostro Paese.*”

⁵⁰ Per il quale le funzioni attribuite alle Regioni devono essere finanziate integralmente dalle fonti di cui allo stesso art. 119 (tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e altre entrate proprie. La Corte nella sent. n. 10 del 2010 precisa che “*in mancanza di norme che attuino detto articolo (è noto che la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, che fissa i principi della materia, deve essere ancora attuata), l’intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso, oltre a rispondere ai richiamati principi di eguaglianza e solidarietà, riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza*”

⁵¹ La Corte costituzionale nella sent. n. 37 del 2021 ha toccato aspetti attinenti la materia sanitaria.

⁵² La Corte costituzionale nella nota sent. n. 37 del 2021 ribadiva che spetta allo Stato, non alle Regioni, determinare misure necessarie al contrasto della pandemia e che “*in queste situazioni deve prevalere una esigenza di disciplina unitaria, che sia idonea a preservare l’eguaglianza delle persone nell’esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l’interesse della collettività*”. Per una approfondimenti V. B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d’Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in www.federalismi.it, 2021, n. 11, parte Paper; M. COSULICH, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da COVID-19: più Stato, meno Regioni?*, in *Le Regioni*, 2021, n. 3; A. D’ATENA, *L’impatto dell’emergenza sanitaria sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in www.italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it, 2021, n. 1; S. MANGIAMELI, *L’emergenza non è una materia di legislazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2021, n. 2, pag. 474; C. PINELLI, *Era il richiamo alla “profilassi internazionale” il modo più congruo per affermare la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella gestione dell’emergenza sanitaria?*, in *Giur.cost.*, 2021, n. 2, pag. 450.

⁵³ Il reddito di emergenza è stato istituito con l’art. 82 del d.l. n. 34 del 2020,

3. La legislazione regionale sull'assistenza sociale, dopo le modifiche al Titolo V della Costituzione

Una legislazione di riordino del servizio di assistenza sociale è stata adottata nella quasi totalità delle Regioni⁵⁴ dopo la riforma costituzionale. E' una legislazione che si caratterizza per una crescente autonomia e indipendenza, rispetto a quella nazionale, tanto più aumenta la distanza temporale che si interpone tra le modifiche al Titolo V⁵⁵ e la legge quadro sull'assistenza sociale⁵⁶. Nel primo periodo le leggi presentano un impianto simile, che spesso richiama e ricalca la legge quadro nazionale (l.n. n. 328 del 2000) nell'indicazione delle finalità perseguite, nella definizione dei diritti degli utenti, nell'indicazione delle modalità di accesso ai servizi. Successivamente le organizzazioni regionali si caratterizzano sempre di più, tanto che è possibile individuare diversi modelli, più dirigisti o più consociativi, a seconda della diversa declinazione che le Regioni fanno del principio di sussidiarietà, sia nella dimensione verticale che orizzontale. L'esercizio delle funzioni più importanti, quali la programmazione o la gestione delle risorse regionali, avviene spesso insieme agli enti locali come, per esempio, in Emilia Romagna, oppure coinvolgendo, su un piano paritario, il terzo settore e gli enti locali come, per esempio, avviene in Lombardia. Oltre alla normativa di riordino si è sviluppata un'articolata legislazione *ad hoc* che tocca tutti gli ambiti dell'assistenza sociale dalla famiglia, ai minori, alla disabilità, alle dipendenze, al contrasto della povertà, alla popolazione carceraria e alle politiche di genere, a cui si aggiungono tutte quelle disposizioni, inserite anche all'interno di leggi di natura finanziaria. Il complesso delle leggi di settore emanate, in materia di politiche socio-assistenziali, dal 2002 al 2020 supera i 900 atti⁵⁷, pari a circa il 37% della produzione legislativa relativa ai servizi alla persona⁵⁸, con una diversa distribuzione nelle Regioni (Fig. 1).

⁵⁴ Non essendo possibile in questa sede fare menzione della ricchissima legislazione regionale in materia socio-assistenziale sia consentito rinviare a G.M. NAPOLITANO, in *Rapporto sulla legislazione tra Stati Regioni ed Unione europea*, anni 2007 *op.cit.*

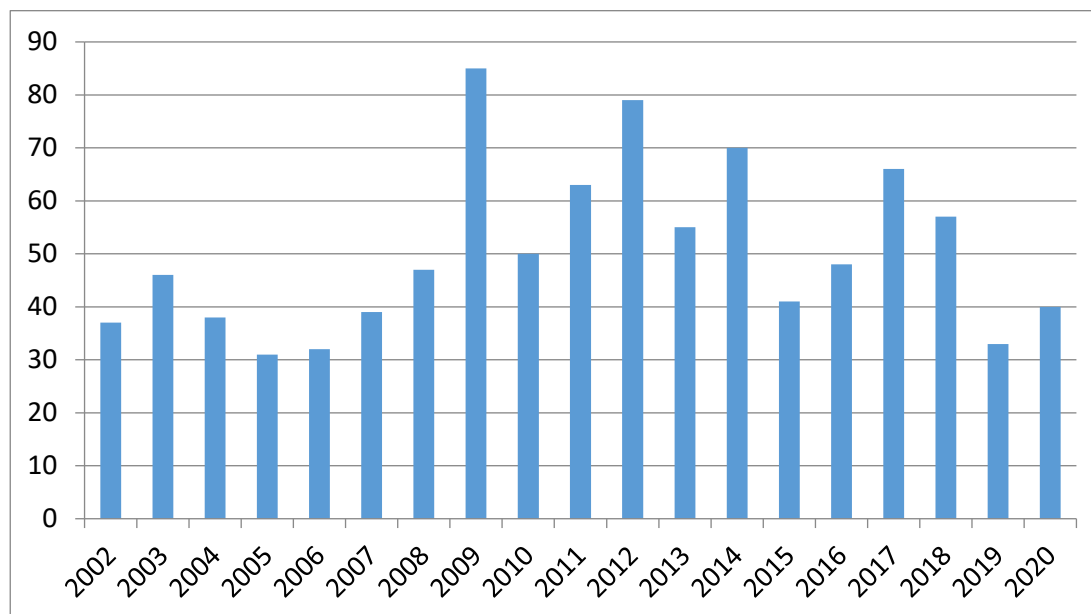
⁵⁵ Legge n. 3 del 2001.

⁵⁶ Legge n. 328 del 2000.

⁵⁷ A questa produzione legislativa bisogna aggiungere le moltissime disposizioni delle leggi finanziarie e multi-settore, che spesso hanno rappresentato risposte immediate a bisogni urgenti, come negli anni della crisi economica, talvolta anticipando successivi interventi strutturali.

⁵⁸ I dati sono elaborati nell'ambito dei Rapporti ISSiRFA-CNR sulla legislazione della Camera dei Deputati dei vari anni.

Fig. 1 - Legislazione regionale socio-assistenziale: anni 2002-2020



Fonte: dati Issirfa nostra elaborazione

Questo dato, dal 2008, non scende mai sotto il 30%, e cresce nel tempo per toccare l'apice nel 2012, l'anno più difficile della crisi economica in cui raggiunge il 45% (80 leggi emanate), e che coincide anche con il livello più basso del finanziamento, destinato alle Regioni, del FNPS, che non superava i 10 mil⁵⁹. Tale crescita, testimonia l'impegno dei legislatori regionali nell'intercettare i bisogni del territorio e fronteggiare le crescenti situazioni di difficoltà, disagio ed impoverimento della popolazione, anche a fronte di una limitatezza di risorse disponibili. La legislazione non è omogenea né per numerosità, né per qualità, alcune Regioni fanno da "apripista", con leggi innovative, in altri casi si assiste ad un effetto "trascinamento-emulazione", che porta una Regione a legiferare in modo simile ad altre come, ad esempio, le leggi sul sostegno ai genitori separati, le leggi per favorire soggetti con disturbi specifici di apprendimento, le leggi sulle varie forme di reddito, sull'installazione di videocamere in residenze per anziani, le leggi mirate a ridurre il fenomeno della ludopatia, o sui *cargiver* familiari.

⁵⁹ Il FNPS ha subito, nel 2012, una fortissima riduzione delle risorse destinate alle Regioni. Nella riunione del 25 luglio 2012, la Conferenza delle regioni e delle province autonome, ha espresso la mancata intesa sullo schema di decreto di riparto del FNPS per l'anno 2012 come trasmesso dal Governo, chiedendo l'interlocuzione con l'esecutivo per ridiscutere il finanziamento delle politiche sociali. Successivamente, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il 6 ottobre del 2012, ha elaborato un Documento per un'azione di rilancio delle politiche sociali, dove ha evidenziato alcune osservazioni in materia di politiche sociali, sottolineando al contempo l'impossibilità, per i livelli di governo territoriali, di garantire, nel corso del 2013, il sistema dei servizi sociali sul territorio. Poi il 16 novembre 2012, il decreto di riparto è stato approvato, ed è reperibile qui: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2012/Decreto-Interministeriale-16-novembre-2012.pdf>.

Fig. 2 - Legislazione regionale socio-assistenziale: anni 2002-2020- distribuzione tra le Regioni



Fonte: dati Issirfa nostra elaborazione

Esistono alcune significative differenze nella produzione legislativa, tra il 2002 al 2020, si va dalla Sicilia con 18 leggi emanate, a più di 70 leggi in Toscana e Calabria mentre nelle altre Regioni, la produzione legislativa, è all'incirca tra le 40 e le 50 leggi (fig. 2). Tuttavia la numerosità non sembra imputabile all'ampiezza del territorio o alla consistenza della popolazione, quanto ad altri fattori più legati alla tradizione della singola Regione. La distribuzione per ambiti evidenzia l'ampio spettro di azione su cui si muovono i legislatori regionali (fig. 3). In particolare sono quattro le aree che negli anni 2002-2020 assorbono rispettivamente tra l'11 ed il 13% della produzione legislativa di settore: l'organizzazione del servizio, le politiche per la disabilità, il terzo settore e le politiche per la famiglia. La legislazione sull'organizzazione del servizio di assistenza, è un'attività che impegna costantemente il legislatore regionale nel corso degli anni e non risente di significative variazioni. Le leggi sulla disabilità sono finalizzate a favorire l'inserimento lavorativo, il superamento delle barriere architettoniche, il sostegno a ragazzi con disturbi di apprendimento, la regolamentazione delle figure del *cargiver* familiare e dei servizi dedicati a questa fascia di popolazione e spesso sono accompagnate dalla creazione di fondi regionali dedicati, che assorbono gran parte delle risorse dedicate all'assistenza sociale. Questo gruppo di leggi,

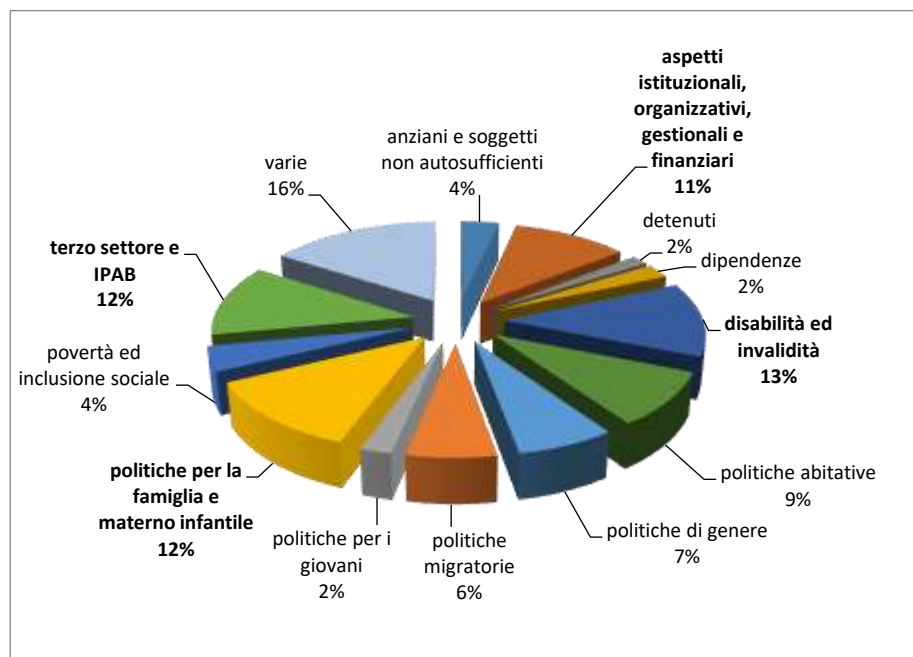
sommate a quelle dedicate agli anziani, raggiungono il 15% della produzione legislativa socio assistenziale. Infine quelle del terzo settore sono dedicate alla disciplina ed al finanziamento di tutte le forme di associazionismo che vanno dalle cooperative e ai gruppi di volontariato.

Le leggi dedicate alle politiche per la famiglia e minori si suddividono tra quelle relative ai servizi per i minori e quelle che prevedono varie forme di sostegno economico e sociale alle famiglie. Infine una particolare menzione meritano le politiche migratorie, sia relative all'immigrazione che all'emigrazione, e le politiche sulla parità di genere (che include disposizioni volte ad assicurare forme di tutela e sostegno a coloro che sono vittime di violenze di genere) accomunate da una sorta di impennata della produzione legislativa⁶⁰ dovuta all'acuirsi di determinati fenomeni e all'istituzione e stabilizzazione dei fondi nazionali⁶¹. A queste, sono contigue le leggi relative all'esclusione sociale che registrano un particolare incremento, tanto da passare negli ultimi dieci anni dal 2 al 4% della produzione legislativa socio-assistenziale. Si tratta sia di misure emergenziali o sperimentali, che di interventi strutturali, con una frequente trasformazione delle prime nei secondi. Gli strumenti utilizzati vanno da leggi specifiche, a disposizioni contenute in leggi finanziarie, a pianificazioni di lungo periodo; così variano le forme di finanziamento che vanno dai fondi nazionali, a risorse proprie, all'utilizzo di fondi strutturali e di investimento europei (SIE), come i programmi operativi regionali (POR). Spesso specifici fondi regionali vengono istituiti dopo la previsione di uno nazionale, come nel caso dei fondi per la non autosufficienza o di quello per le pari opportunità e contro la violenza di genere.

⁶⁰ Le politiche migratorie passano, per esempio, da due leggi, nel 2008, a dieci nel 2009. L'aumento è probabilmente dovuto ad una esplosione del fenomeno cui si accompagna un effetto di trascinamento – emulazione dei legislatori regionali.

⁶¹ Con il d.l. n. 93 del 2013, Disposizioni urgenti in materia di sicurezza per il contrasto alla violenza di genere (convertito con modificazioni dalla l. n. 119 del 2013), si organizza in modo stabile il trasferimento alle Regioni del Fondo pari opportunità, vincolandone una parte a questa finalità.

Fig. 3 Legislazione regionale socio-assistenziale anni 2002-2020: distribuzione per ambiti



Fonte Issirfa nostra elaborazione

4. Il confronto tra Stato e Regioni ed il ruolo della Corte Costituzionale

La materia dell'assistenza sociale, negli anni che seguono la riforma del Titolo V, è caratterizzata da una forte conflittualità tra Stato e Regioni, acuita dalla crisi economica che in particolare segna gli anni dal 2008 al 2010. Dopo un primissimo avvio, in cui sembrava essere riconosciuta una autonoma gestione delle politiche sociali alle Regioni⁶², inizia una graduale, ma costante, erosione delle competenze regionali sulla materia a vantaggio di una progressiva centralizzazione, che, come si è visto nei paragrafi precedenti, va dai tentativi di pianificazione e programmazione delle politiche, al controllo dei finanziamenti, al fine di limitare la spesa delle Regioni. Durante questo lunghissimo periodo lo Stato compie frequenti “sconfinamenti” nella competenza regionale e la conflittualità forse raggiunge il culmine con la mancata intesa sul decreto di riparto del FNPS nel 2012, all'apice della crisi economica, per l'esiguità delle risorse messe a disposizione⁶³. Durante questo lunghissimo periodo la Corte, si pronuncia innumerevoli volte

⁶² All'indomani della riforma costituzionale l'autonomia del legislatore regionale sembrava ricevere un'ampia tutela dalla Corte costituzionale (sent. n. 282 del 2002) che aveva ritenuto non si dovesse ricercare uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto al contrario si dovesse indagare sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale.

⁶³ Dopo la mancata intesa sul decreto di riparto del FNPS (DM.27 novembre 2012) si avvia una nuova fase di cooperazione-concertazione nei rapporti tra Stato e Regioni, che si basa sulla valorizzazione e “riutilizzo”, a livello nazionale, dell'esperienza e dei risultati raggiunti dalle Regioni nelle politiche sociali. In particolare il decreto, e i successivi⁶³, “recepiscono” le risultanze del *Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali* (2009), cui segue, nel luglio 2011, il documento: *Elaborazioni per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali*, che conteneva uno schema di riferimento per la individuazione dei macro-livelli e degli obiettivi di servizio delle prestazioni sociali, elaborato dalla

sui conflitti di competenze tra Stato e Regioni, ma soprattutto sulla legittimità dei numerosissimi fondi nazionali vincolati che lo Stato istituisce o rfinanzia quasi ad ogni legge finanziaria⁶⁴.

Sul piano delle competenze lo scontro più aspro si registra in ambiti come l'immigrazione, il c.d. diritto all'abitazione⁶⁵, i servizi per minori, il contrasto alla povertà (*social card*)⁶⁶, la tutela della violenza sulle donne, dove convivono competenza regionale e statale. La Corte inizialmente richiama il principio della separazione delle competenze, come nel caso delle politiche migratorie, dove ammette il concorso di tutti i livelli istituzionali, Stato, Regioni, Province e Comuni, ma riconosce la competenza delle Regioni nel disciplinare una serie di attività di tipo sociale e assistenziale⁶⁷ e la legittimità dell'intervento legislativo regionale⁶⁸. La Corte, tuttavia, se da un lato riconosce come questo si è reso necessario a seguito "al massiccio flusso di immigrati"⁶⁹, per favorirne l'integrazione, dall'altro censura il legislatore regionale in tutti quei casi in cui interviene per limitare l'accesso alle prestazioni sociali, per esempio, facendo ricorso alla c.d. residenza qualificata⁷⁰, nel tentativo di contenere la spesa, che rischia di non essere sostenibile per i

Commissione Politiche Sociali della Conferenza delle Regioni che introduce, per anni a venire, una nuova modalità per ripartire le risorse del FNPS.

⁶⁴ Nella sent. n. 296 del 2012 i giudici della Consulta riconoscono come "l'attribuzione della competenza legislativa residuale alle Regioni nella materia qui considerata preclude allo Stato di fissare i principi fondamentali della materia, e di indicare gli obiettivi della programmazione, come era invece previsto dalla legge n. 328 del 2000, approvata in una fase nella quale la materia in esame rientrava tra quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni".

⁶⁵ Si tratta di un diritto sociale, elaborato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha riconosciuto una valenza autonoma alla materia edilizia residenziale pubblica (sent. n. 94 del 2007). Si v. F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, num. 3-4, 2010, pag. 231; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni op. cit.*

⁶⁶ Si ricordano le sent. n. 10 del 2010 e n. 68 del 2013

⁶⁷ Su Corte cost. sent. n. 300 del 2005 si veda: S. BALADIN, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*; L. RONCHETTI, *Il Ruolo delle Regioni di fronte all'immigrazione*, in *Rapporto sulle Regioni* in S. MANGIAMELI (a cura di), Italia, Gruppo 24 ORE, 2013, S. MICOLI, *Immigrazione e riparto di competenze Stato-Regioni: legittimi gli interventi normativi degli enti territoriali. Il commento*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 4, 2007.

⁶⁸ Sulle leggi regionali emanate per favorire l'integrazione o comunque la gestione delle persone immigrate da parte delle Regioni si rinvia A. GENTILINI, *Statuti e leggi regionali in materia di migrazioni*, in *Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione - Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*; Camera dei Deputati, 2012; A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in materia di migrazioni*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Giuffrè, 2012.

⁶⁹ La stessa Corte costituzionale ha segnalato come "a seguito delle novità introdotte nella legislazione statale dal decreto n. 286 del 1998 e del massiccio afflusso di immigrati" (sent. n. 300 del 2005) le Regioni non potessero non intervenire. Su sent. n. 300 del 2005 si veda: S. BALADIN, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*; L. RONCHETTI, *Il Ruolo delle Regioni di fronte all'immigrazione*, op. cit.

⁷⁰ La residenza qualificata si può definire come "un requisito soggettivo per l'accesso a determinate prestazioni e benefici o per l'esercizio-acquisto di determinate facoltà, ovvero, ancora, per l'acquisizione di determinate posizioni e/o prerogative soggettive", F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011, pg 144.

bilanci regionali⁷¹. Anche nell'ambito del diritto all'abitazione⁷², la Corte ricorre al principio della separazione delle competenze individuando tre livelli di normazione, il primo, di competenza Statale, attiene all' *"offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti"*⁷³; il secondo attiene alla programmazione degli insediamenti e rientra nella competenza concorrente; il terzo attiene alla gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica e rientra nella competenza piena delle Regioni⁷⁴. Tuttavia vi sono situazioni in cui il ricorso al criterio della separazione non appare sufficiente per dirimere l'intreccio di competenze e si rende necessario il ricorso a quello della prevalenza che vede spesso soccombere il legislatore regionale. E' quanto, per esempio, avviene con la ben nota vicenda degli asili nido⁷⁵ ove la Corte considera prevalenti le *"funzioni educative e formative"*, sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino, e le *"finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori"*, per ricondurre la titolarità della disciplina nella materia istruzione e, per alcuni profili, nella tutela del lavoro, pur ammettendo che in passato *"gli asili nido erano speciali servizi sociali di interesse pubblico, riconducibili alla materia "assistenza e beneficenza pubblica" di cui al precedente art. 117 Cost. (si vedano le sentenze n. 139 del 1985; n. 319 del 1983; n. 174 del 1981)"*⁷⁶.

Tuttavia nei casi in cui *"la valutazione circa la prevalenza di una materia su tutte le altre può rivelarsi impossibile"*⁷⁷, il conflitto tra Stato e Regioni viene sempre più spesso composto dalla Corte facendo ricorso alla leale

⁷¹ La Corte dichiara incostituzionale (sent. n. 172/2013) le disposizioni della P.a. di Trento delle che subordinano l'accesso all'assegno di cura, alla residenza nel territorio per tre anni continuati per tutti (italiani e stranieri comunitari e non); quelle del Friuli V.G (L.r. F.V.G. n. 16 del 2011, gli artt. 2 e 8, c. 2, dichiarati incostituzionale con sent. n. 222 del 2013) che condiziona l'accesso alle prestazioni assistenziali alla residenza nel territorio regionale per almeno 24 mesi; quelle del Veneto (L.r. Veneto n. 6 del 2017, art. 1, c. 1, dichiarato incostituzionale con sent. 107 del 2018) che aveva introdotto, come criterio di precedenza per l'accesso agli asili nido, la residenza dei genitori nella Regione anche in modo non continuativo o l'aver lavorato nella Regione ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, o di mobilità o di disoccupazione; quelle del T.A. Adige che subordinava, la corresponsione dell'assegno regionale al nucleo familiare per i figli, alla residenza per cinque anni nella Regione (L.r. T. A.A. n. 8 del 2011, art.3, c.3, dichiarato incostituzionale con sent. n. 133 del 2013); quelle della Liguria (L.r. Liguria n. 13 del 2017, art. 4, c.1, dichiarato incostituzionale con sent. n. 16 del 2018), che introducevano il requisito temporale della residenza per dieci anni consecutivi nel territorio nazionale per i cittadini extracomunitari per accedere all'edilizia residenziale pubblica.

⁷² La Corte fa rientrare nella competenza dello Stato (art 117 c. 2 lett. m) *"la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995"* (sent. 94/2007 e sss 166/2008, 121/2010)" (sent. n. 94 del 2007).

⁷³ Corte cost. sent. n. 94 del 2007.

⁷⁴ Solo l'art. 11 del d.l. 112/2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, indica il un piano nazionale di edilizia abitativa (c.d. piano casa) come livello minimo essenziale di fabbisogno abitativo.

⁷⁵ Cort. cost. sent. n. 370 del 2003 la Corte, sebbene in passato, avesse riconosciuto che *"erano speciali servizi sociali di interesse pubblico, riconducibili alla materia "assistenza e beneficenza pubblica" di cui al precedente art. 117 Cost. (si vedano le sentenze n., 139 del 1985; n. 319 del 1983; n. 174 del 1981)"*, dopo, una articolata ricostruzione, ritiene prevalenti le *"funzioni educative e formative"* e le *"finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori"*.

⁷⁶ Corte cost. sent. n. 370 del 2003.

⁷⁷ Corte cost. sent. n. 251 del 2016. La Corte ritiene che nei casi in cui *"la relativa normativa si trovi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri"* (sent. n. 50 del 2008) non si possa prescindere da ricorso a moduli collaborativi tra Stato e Regioni, diversamente graduati a seconda della singola fattispecie (sent. n. 251 del 2016, nn.1 e 21 del 2016).

collaborazione, che consente di contemperare⁷⁸ le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie⁷⁹. In particolare *“secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria e indivisa”*⁸⁰, dei molti fondi statali vincolati⁸¹, destinati a finanziare i diritti sociali⁸² *“giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenze nn. 201, 24 del 2007; nn. 234 e 50 del 2005), che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie”*⁸³. In altri casi la semplice istituzione di fondi statali non è di per sé stata ritenuta lesiva delle competenze regionali⁸⁴ in quanto il legislatore statale si limita *“ad indicare mere finalità di intervento nei settori di rispettiva competenza”*⁸⁵, risultando le disposizioni inidonee a ledere *“le competenze regionali, potendo la lesione derivare non già dall'enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo così ampio e generico, bensì (eventualmente) dalle norme nelle*

⁷⁸ Non tutti gli autori concordano sulla correttezza del ricorso al principio della leale collaborazione, che non troverebbe alcun fondamento nella Costituzione. In questo senso S. MANGIAMELI, “Rispetto a tale sistema deve innanzi tutto negarsi che la Conferenza possa rappresentare una sede costituzionalmente adeguata per negoziare in modo istituzionale il contenuto degli atti normativi...Al contrario la Conferenza ha ... espresso moduli procedurali in cui lo Stato poteva incidere sul riparto costituzionale delle competenze e orientare la deliberazione sull'accordo”, in *Leale collaborazione dir. cost.*, Treccani, 2007.

⁷⁹ In questo senso Corte cost. sent. nn. 65 e 215 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012. Parte della dottrina ha, invece, evidenziato come questa soluzione apparentemente sembra salvaguardare entrambe le competenze, ma in realtà somiglia più ad una rinuncia a definire il campo materiale con il rischio di scivolare pericolosamente verso un forte ridimensionamento dell'autonomia regionale. In questo senso S. MANGIAMELI, che ritiene che *“nell'esercizio della potestà legislativa le sovrapposizioni di ambito materiale avrebbero dovuto essere risolte secondo moduli di netta separazione, attraverso l'applicazione del principio di prevalenza”*, in *Lecture sul regionalismo italiano*, 2011, Giappichelli, pg. 56.

⁸⁰ Corte cost. sent. n. 453 del 2008.

⁸¹ La Corte ricorre sempre più spesso al principio della leale collaborazione sebbene abbia precisato che i finanziamenti a destinazione vincolata *“possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza”* Corte cost. sent. n. 168 del 2008, nello stesso senso, ex multis, sentenze n. 168 del 2009, nn. 63, 50 e 45 del 2008; n. 137 del 2007; n. 160, n. 77 e n. 51 del 2005) e che *“non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata, in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale, siano esse rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni ovvero in quella concorrente, pur nel rispetto, dei principi fondamentali fissati con legge statale”* Corte cost. sent. n. 160 del 2005. La Corte con sentenza n. 50 del 2008 ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale del fondo per l'inclusione sociale degli immigrati (art. 1, c. 1267, l. n. 296 del 2006), del fondo destinato all'eliminazione delle barriere architettoniche (art. 1, c. 389, l. n. 296 del 2006). Con la sentenza n. 370 del 2003 ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale del fondo per la costituzione di asili nido (art. 70, l. n. 448 del 2001).

⁸² Il Fondo per le politiche della famiglia era stato istituito dall'articolo 19 del DL n. 223 del 2006 (convertito con modificazioni dalla l. n. n. 248 del 2006). La Corte, con sent. n.453 del 2007, aveva ritenuta legittima l'istituzione in quanto la norma era limitata ad un'ampia e generica enunciazione del proposito di destinare risorse in settori di competenza statale e regionale e pertanto era stata ritenuta non lesiva delle sfere di competenza regionale. In tale pronuncia la Corte aveva peraltro anticipato che un'eventuale lesione delle competenze regionali poteva derivare dalle norme con le quali il legislatore statale dava concreta attuazione.

⁸³ Corte cost. sent. n. sentenza n. 453 del 2008. In particolare la Corte richiederà: l'intesa in Conferenza Unificata, per il decreto relativo alla distribuzione degli stanziamenti del fondo per la famiglia e del parere della Conferenza Unificata per il decreto che fissa i criteri di ripartizione del fondo per le politiche relative ai diritti ed alle pari opportunità.

⁸⁴ Per esempio, il fondo per le politiche per la famiglia, il fondo per le politiche giovanili e il fondo per le politiche relative ai diritti ed alle pari opportunità (sentenza n. 453 del 2007).

⁸⁵ Corte cost. sent. n. 453 del 2007.

*quali quel proposito si concretizza, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi*⁸⁶.

Infine, il ricorso al coordinamento della finanza pubblica ha rappresentato uno tra gli strumenti più efficaci per limitare la sfera di autonomia dei legislatori regionali, anche nell'ambito dell'assistenza sociale, in quanto *“prevale su tutte le altre competenze anche esclusive”* (sent. 65/2016). Così, per la Corte, i frequenti tagli lineari⁸⁷, che hanno spesso caratterizzato gli interventi di finanza pubblica negli anni più difficili della crisi economica⁸⁸ *“possono determinare ricadute sull'intensità con la quale le Regioni concorrono ad assicurare la garanzia di alcuni fondamentali diritti”* ma *“il contributo imposto alle Regioni ordinarie determina una contrazione complessiva del livello della spesa, ma non è e non potrebbe essere indirizzato ad incidere, in dettaglio, sui singoli ambiti di questa”*⁸⁹ e le *“ampie riduzioni di spesa in alcuni, pur fondamentali ambiti (assistenza sociale) “non dimostrano l'oggettiva impossibilità di offrire un adeguato livello di servizio rispetto ai bisogni della popolazione”* (sent. n. 65 del 2016)⁹⁰ in quanto permane in capo *“a ciascuna Regione la possibilità di allocare diversamente le risorse tra i vari campi di intervento, allo scopo di continuare a perseguire obiettivi considerati strategici”* (sent. n. 154 del 2017). Più recentemente la Corte ha espressamente ritenuto che la definizione dei livelli essenziali rappresenta *“un valido strumento per ridurre il contenzioso sulle regolazioni finanziarie fra enti (se non altro, per consentire la dimostrazione della lesività dei tagli subiti)”*⁹¹ in quanto *“grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato» (ex plurimis, sentenza n. 76 del 2020)”*⁹². I giudici della Consulta hanno pertanto identificato inequivocabilmente nella definizione dei LEP il parametro di riferimento su cui valutare l'impossibilità per l'ente territoriale di esercitare la funzione attribuita.

I livelli essenziali⁹³ sono uno dei nodi fondamentali sui quali si incentra il rapporto tra Stato e Regioni in quanto rappresentano, da un lato, *“un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata*

⁸⁶ Corte cost. sent. n. 141 del 2007.

⁸⁷ Si ricordano l'art. 46, comma 6, del dl n. 66 del 2014, che aveva stabilito il contributo delle Regioni inizialmente in 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, esteso negli anni successivi.

⁸⁸ A. D'ATENA sottolinea come *“il complesso delle sentenze costituzionali che si sono venute stratificando nel tempo evidenzia una trasformazione del titolo competenziale riconosciuto allo Stato dall'art. 119, comma 2, Cost. Per loro effetto, in particolare la competenza concorrente su riparto verticale....tende sempre di più, ad assumere i caratteri di una competenza finalistica”*, in *Diritto regionale*, Giappichelli, 2017, pg. 224.

⁸⁹ Corte cost. sent. n. 154 del 2017.

⁹⁰ Sulla dinamica Stato-Regioni e gli effetti dell'esercizio del coordinamento della finanza pubblica M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei Sessant'anni della Corte costituzionale*, www.rivistaaic.it, 2016.

⁹¹ Corte cost. sent. n. 220 del 2021.

⁹² Corte cost. sent. 220 del 2021.

⁹³ Sui livelli essenziali la bibliografia è amplissima si richiamano tra i tanti E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003; C. GORI, *Applicare i livelli essenziali nel SOCIALE*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 15, 2003; E. RANCI ORTIGOSA, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, Milano, 2009; A. COMINO, A. DE MARCO, A. NATALINI, *La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in L. TORCHIA (a cura di), in *Welfare e federalismo*, Il Mulino; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni ... op.cit.*, 2012; A. BANCHERO, *Fondo delle politiche sociali*, livelli essenziali di assistenza, in *Rassegna di servizio sociale*, 2003, 3, pg 37-48; C. GORI, *Livelli essenziali delle prestazioni sociali: dai principi alla pratica?*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 15-17, 2003; V. MOLASCHI, *Sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni: riflessioni sulla vis expansiva di una materia*, in *Sanità pubblica e privata*, n. 5, 2003

*uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto*⁹⁴, dall'altro *“un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (ex multis, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018)”*⁹⁵.

I venti anni che seguono la riforma costituzionale sono stati pertanto segnati dai continui moniti della Corte costituzionale sulla necessità di definire i livelli essenziali (sentt. nn. 330 e 8 del 2011, nn. 309 e 121 del 2010, nn. 322 e 124 del 2009, n.162 del 2007, n. 134 del 2006, n. 88 del 2003) al punto che a dieci anni di distanza, la Corte era costretta ad ammettere che *“la nuova disciplina per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni nella materia in esame è rimasta inattuata”* (sent. n. 296 del 2012). Più recentemente i giudici della Consulta hanno ribadito come non si possa non *“valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti (ex multis, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020)”*⁹⁶.

5. Un bilancio delle politiche sociali tra Stato e Regioni a venti anni dalla riforma costituzionale

Il rapporto tra Stato e Regioni negli anni che seguono la riforma costituzionale ha visto la Corte cercare soluzioni a situazioni complesse sospese tra il tentativo di assicurare un sostegno economico adeguato alle politiche sociali e garantire al contempo il rispetto dell'autonomia regionale, arginare i tentati dell'esecutivo di far valere una pregressa posizione sovra-ordinata dello Stato, salvaguardare gli eventuali effetti prodotti dall'erogazione delle risorse, evitando la cancellazione di possibili benefici, diritti o aspettative che si possano essere creati, ed infine traghettare, attraverso una difficile fase di transizione, il modello di assistenza sociale verso un modello regionale di assistenza autonomamente gestito e finanziato, all'interno di sistema di federalismo fiscale. A venti anni dalla riforma costituzionale e dopo più di dieci dalla c.d. legge sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009), la legge di bilancio per il 2022, n. 234 del 30 dicembre 2021 (art. 1, commi 159-174) individua finalmente alcuni livelli essenziali delle prestazioni sociali e determina un percorso per la definizione di altri gestiti dalle autonomie territoriali. Questo risultato, dopo anni di conflitto, assume una valenza particolare nei rapporti tra Stato e Regioni e sembra indicare al contempo il punto di partenza per ridare impulso al processo di attuazione del

; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni: a proposito dell'art. 117, comma 2, lett.m) della Costituzione*, n. 3, 2002; E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Studi Zancan*, n. 2, 2003; G. GUIGLIA, *Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali alla Luce della Recente Giurisprudenza*, CEDAM, Padova, 2007; M. ATRIPALDI, *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza*, in *federalismi.it*, Osservatorio di diritto sanitario, novembre 2017.

⁹⁴ Corte cost. sent. 111 del 2014.

⁹⁵ Corte cost. sent. n. 220 del 2021.

⁹⁶ Corte cost. sent. n. 220 del 2021.

federalismo fiscale. Come si è visto fino ad oggi i LEP sono stati un numero esiguo⁹⁷, costituito per lo più da prestazioni gestite dallo Stato ma il fatto che dopo anni, nella legge di bilancio per il 2022, trovi finalmente spazio la disciplina di diverse prestazioni sociali che, se non immediatamente definite LEP, hanno la strada segnata per diventarlo, sono gestite dagli enti territoriali e, in parte, finanziate con le risorse delle autonomie locali rappresenta un sviluppo che fa ben sperare che in tempi ragionevoli possano, non solo essere superati i vari punti di frizione emersi tra Stato e Regioni, ma possa essere definito un metodo di lavoro per arrivare, da un lato, alla definizione degli “auspicati” livelli essenziali, almeno per quelle prestazioni che garantiscono i diritti fondamentali, dall’altro possa essere rivitalizzato il processo di attuazione del federalismo fiscale⁹⁸.

⁹⁷ Per una recente ricognizione completa dei livelli essenziali extra-sanitari si rinvia a A. ZANARDI testo depositato nel corso dell’audizione del 5 maggio 2022 presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, pg 38-41.

⁹⁸ Per una ricostruzione dei nuovi sviluppi in tema di federalismo fiscale si rinvia alla Relazione semestrale sull’attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale redatta dalla Commissione Parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale 12 dicembre 2021, si veda anche il testo di A. Zanardi, Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, audizione del 5 maggio 2022 op. cit.

Un bilancio dei poteri sostitutivi straordinari a vent'anni dalla entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, con qualche modesta proposta*

di Simone Pajno

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Sassari

Abstract [It]: Il presente contributo ha l'obiettivo di fare il punto sull'esperienza dei poteri sostitutivi straordinari disciplinati dall'art. 120, secondo comma, Cost., a vent'anni dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V della parte II della Costituzione. Con riferimento alla sostituzione legislativa, il saggio si chiede se tale strumento sia necessario al fine di consentire la effettiva tutela degli interessi che consentono di attivare l'istituto disciplinato dall'art. 120, secondo comma, Cost., con particolare riferimento all'"unità giuridica ed economica". Al riguardo si sostiene che, soprattutto in quei casi in cui sono interi settori dell'amministrazione regionale o locale ad essere pregiudicati nella loro complessiva funzionalità, l'impossibilità di provvedere ad una sostituzione delle Regioni anche sul piano legislativo rischia di impedire il soddisfacimento degli interessi – davvero basilari, per le comunità interessate – rispetto ai quali sono preordinati tali settori, condannando quote consistenti di cittadini a condizioni di vita non adeguate, con conseguente lesione dell'unità giuridica ed economica della Repubblica. Con riferimento alla sostituzione amministrativa si evidenzia invece come la prassi abbia mostrato la inadeguatezza degli strumenti ordinariamente a disposizione del Governo per fronteggiare i casi più complessi – ma senz'altro di grande rilievo – in cui è necessario realizzare un'opera o un intervento pubblico, tramite il compimento di un elevato numero di atti o attività, funzionalmente connessi l'una all'altra. Al riguardo si propone di valorizzare e generalizzare le soluzioni eccezionali individuate dalla prassi legislative per specifiche vicende, dando peraltro adeguato rilievo al tema delle strutture amministrative utilizzabili e dei profili finanziari dell'intervento sostitutivo.

Title: A review of extraordinary substitutive powers twenty years after the entry into force of Constitutional Law No 3 of 2001, with some minor proposals

Abstract [En]: The aim of this essay is to evaluate the experience of the extraordinary substitutive powers enshrined by Article 120.2 of the Constitution, twenty years after the reform of Title V of Part II of the Constitution. With reference to legislative substitution, the essay wonders whether such an instrument is necessary to protect the constitutional goods that consent to apply the provisions of art. 120.2 Cost. In this regard, the essay holds that – especially in those cases in which entire sectors of the regional or local administration are affected in their overall functionality – the impossibility to replace the Regions even toward their legislative power can condemn large numbers of citizens to inadequate living conditions, with consequent damage to the legal and economic unity of the Republic. With reference to administrative substitution, the essay holds that practical experiences have shown the inadequacy of the instruments ordinarily available to the Government to deal with the cases in which it is necessary to carry out a public work or intervention through the performance of a large number of acts or activities, functionally connected to each other. In this regard, the essay proposes to generalize the solutions identified for specific events, paying also adequate attention to the issue of the administrative structures necessary to carry out the tasks, and to the financial profiles of the substitutive intervention.

Parole chiave: Regioni, potere sostitutivo, legge, unità giuridica ed economica della Repubblica, servizi pubblici locali

Keywords: Regions, substitutive power, legislation, legal and economic unity of the Republic, local public services

* Articolo sottoposto a referaggio.

Sommario: 1. Introduzione al tema. 1.1. Poteri sostitutivi ordinari e straordinari. 1.2. La sostituzione straordinaria come strumento *ex parte populi*. 1.3. Sostituzione legislativa e sostituzione amministrativa. 2. Il “bisogno” di sostituzione legislativa. 2.1. Il caso dell’eguaglianza di genere nella elezione del consiglio regionale pugliese. 2.2. La crisi dei rifiuti in Sicilia. 2.3. L’esercizio del potere sostitutivo in relazione ai piani di rientro dal deficit sanitario. 2.4. Alcune prime conclusioni. 3. L’esperienza della sostituzione amministrativa: i casi concernenti il servizio idrico integrato e il ciclo dei rifiuti. 3.1. Premessa. 3.2. Le vicende (cenni). 3.3. I risultati, in sintesi. 3.4. Qualche modesta proposta.

1. 1. Introduzione al tema

1.1. Poteri sostitutivi ordinari e straordinari

L’obiettivo di questo contributo è quello di fare il punto sull’esperienza dei poteri sostitutivi straordinari disciplinati dall’art. 120, secondo comma, Cost., a vent’anni dall’entrata in vigore della riforma del Titolo V della parte II della Costituzione¹.

A questo fine è opportuno richiamare quella che è possibile definire la “vocazione essenziale”, della sostituzione straordinaria. Il contesto in cui questo istituto si colloca è caratterizzato, come la giurisprudenza costituzionale ha rilevato con prontezza, dal venir meno del «*valore deontico*» della clausola dell’interesse nazionale², che nel sistema costituzionale previgente rappresentava il cuore pulsante della sostituzione dello Stato nei confronti delle autonomie territoriali, ed in particolare delle Regioni. Da ciò la *default position* che caratterizza l’attuale sistema, consistente in sostanza nella *impossibilità* di prevedere meccanismi sostitutivi che portino a sovrapporre l’indirizzo politico-amministrativo di un ente territoriale a quello dell’ente territoriale ordinariamente competente, a meno che non vi siano ragioni costituzionalmente fondate a giustificare una deroga.

Secondo la ricostruzione che la Corte costituzionale ha fatto propria a partire dalla sent. n. 43 del 2004 senza più smentirla, e che ad oggi rimane generalmente condivisa, queste ragioni costituzionalmente fondate possono essere di due tipi.

In un primo caso – che da luogo alla c.d. “sostituzione ordinaria” – i meccanismi sostitutivi sono ammessi, secondo una logica tutta interna al principio di sussidiarietà, al fine di preservare la possibilità che un livello di governo, diverso e “superiore” rispetto a quello sostituito, svolga con buon esito le funzioni che ordinariamente gli competono, e che – in ragione della loro interconnessione con la funzione oggetto di

¹ Il dibattito in dottrina sui poteri sostitutivi è stato molto ricco negli anni successivi all’entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, e si è protratto con contributi di grande interesse per un po’ di anni. Negli ultimi tempi il tema ha invece suscitato meno interesse. Ad ogni modo, tra i contributi maggiormente significativi si ricordano L. Buffoni, *La metamorfosi della funzione di controllo della Repubblica delle autonomie. Saggio critico sull’art. 120, comma II, della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2007; C. Mainardis, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Giuffrè, Milano, 2007; V. Tamburrini, *I poteri sostitutivi statali: tra rispetto dell’autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Giuffrè, Milano, 2012; G. Scaccia, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, 2004, 883 ss.; G. Fontana, *I poteri sostitutivi nella repubblica delle autonomie*, in *issirfa.cnr.it*, 2005; R. Dickmann, *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, n. 20/2004; Id., *Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà, poteri di ordinanza. Una lettura di sistema*, in *Federalismi.it*, n. 19/2012.

² Così la notissima sent. n. 303 del 2003, par. 2.2 del *Considerato in diritto*.

sostituzione – sarebbero pregiudicate dall’inerzia nello svolgimento di queste ultime³. In sintesi, nel caso, di certo non infrequente nella vita dell’amministrazione, di interconnessione tra funzioni allocate (per sussidiarietà) a diversi livelli di governo, ben può darsi il caso in cui la funzione amministrativa di cui è titolare il livello più comprensivo risulti pregiudicata nella sua funzionalità dal mancato compimento di atti amministrativi di cui siano titolari gli enti meno comprensivi. In tali evenienze, le esigenze unitarie potrebbero essere in ipotesi tutelate dalla avocazione della competenza a compiere anche questi atti amministrativi da parte dell’ente maggiormente comprensivo⁴.

Utilizzando le espressioni proprie della più nota e diffusa formalizzazione del test di bilanciamento tra principi⁵, quello accennato sarebbe però di uno strumento non in grado di superare il c.d. “test di necessità”, poiché in simili circostanze la previsione di poteri sostitutivi in caso di inadempimento da parte degli enti territoriali “minori” risulterebbe meno invasiva del principio autonomistico, ma altrettanto idoneo allo scopo. Da qui l’affermazione – contenuta già nella citata sent. n. 43 del 2004 – della connessione tra poteri sostitutivi ordinari e principio di sussidiarietà⁶. In sintesi, il legislatore non può prevedere *ad libitum*, senza limiti, ipotesi di sostituzione amministrativa: lo può fare solo nella misura in cui le circostanze giustifichino una avocazione della funzione amministrativa, ordinariamente affidata ad un ente territoriale meno comprensivo, in base all’art. 118 Cost. In tale prima ipotesi, dunque, le “ragioni costituzionalmente fondate” che giustificano la predisposizione di strumenti sostitutivi vanno ricercate in riferimento ai principi di sussidiarietà e adeguatezza incorporati in tale disposizione costituzionale.

Il secondo caso di deroga alla *default position* sopra richiamata è invece quello che costituisce oggetto specifico di queste note, e segue una logica diversa. Si tratta di una logica che – almeno con riguardo ai presupposti dell’intervento surrogatorio – è in un certo senso dire *esterna* al principio di sussidiarietà inteso come criterio di allocazione delle funzioni⁷. Conformemente a un approccio che di recente è stato

³ Per una interpretazione di tal genere della sent. n. 43 del 2004 si veda F. Merloni, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in *Le Regioni*, 2004, 1074 ss. Sul punto sia inoltre consentito rinviare a S. Pajno, *La sostituzione tra gli enti territoriali nel sistema costituzionale italiano*, :duepunti, Palermo, 2007, 151 ss.

⁴ La interconnessione funzionale è evocata dalla sent. n. 43 del 2004 in quei passaggi in cui discorre della necessità di «evitare la compromissione di interessi unitari che richiedono il compimento di determinati atti o attività, derivante dall’inerzia anche solo di uno degli enti competenti» (corsivo aggiunto).

⁵ Cfr., tra tutti, R. Alexy, *Collisione e bilanciamento quale problema di base della dogmatica dei diritti fondamentali*, in M. La Torre, A. Spadaro (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Giappichelli, Torino, 2002, 27 ss., part. 41.

⁶ Si veda, in part., il § 3.2 del *Considerato in diritto*.

⁷ Che i suoi presupposti siano derogatori rispetto alla “sussidiarietà allocativa” cristallizzata nell’art. 118 è del resto abbastanza evidente, poiché lo scopo del 120, secondo comma, Cost., è proprio quello di consentire una deroga all’ordine costituzionale delle competenze. Naturalmente la disposizione prevede che il concreto esercizio di tale potere debba, a sua volta, essere effettuato secondo logiche sussidiarie, con specifico riguardo alla individuazione dei casi concreti di attivazione ed alla procedura da seguire. Quindi, ovviamente, il principio di sussidiarietà “rientra in gioco”, per così dire, nel momento della pratica utilizzazione dell’istituto in parola.

sostanzialmente fatto proprio anche dalla giurisprudenza costituzionale⁸, in questa seconda chiave sono infatti ammessi in via eccezionale quegli interventi sostitutivi necessari per preservare importanti valori costituzionalmente protetti che – nel singolo caso concreto considerato – potrebbero essere lesi, e che vanno difesi anche *contro* l'esplicarsi dell'autonomia territoriale. Si tratta di una logica *esterna* al principio di sussidiarietà perché è, in buona sostanza, volta a delimitare il perimetro di casi concreti oltre il quale la logica dell'autonomia basata sul principio di sussidiarietà deve cedere il passo alla tutela di (altri) valori costituzionalmente protetti. Come ha di recente evidenziato la Corte costituzionale, l'art. 120, secondo comma, Cost., prefigura la possibilità secondo la quale le autonomie territoriali «*possano giungere a limitare l'effettività dei diritti costituzionali; a mettere a rischio l'unità giuridica e/o economica della Repubblica; a esporre a responsabilità internazionale o comunitaria l'istituzione statale*»⁹; e il potere sostitutivo straordinario è volto proprio a difendere tali valori costituzionali da quelle aggressioni che a loro carico possano derivare da un cattivo esercizio dell'autonomia. In tale ottica si può forse dire che i poteri sostitutivi straordinari siano volti a far fronte a quello che possiamo definire il “fallimento della sussidiarietà” allocativa, ossia quelle evenienze nelle quali gli enti competenti non abbiano provveduto ad attivarsi laddove vi erano tenuti, determinando, in tal modo, la lesione dei fondamentali interessi protetti dalla norma costituzionale in questione. Questo spiega inoltre perché l'art. 120, secondo comma, Cost., fonda direttamente il potere di intervento del Governo, senza che vi sia bisogno di una mediazione legislativa se non per individuare le modalità dell'esercizio della surrogazione straordinaria: sono le peculiari vicende che di volta in volta vengono in considerazione che possono spingere la fattispecie concreta al di là di quel confine giustificando così la sostituzione straordinaria.

1.2. La sostituzione straordinaria come strumento *ex parte populi*

Sul punto può essere opportuna una ulteriore precisazione. Ora, come evidenzia con efficacia il passo poc'anzi citato della sent. n. 168 del 2021, tra tali interessi stanno, oltre quello legato alla necessità di evitare la responsabilità dell'ordinamento italiano nella sede europea ed in quella internazionale, anche quello di garantire l'effettività dei diritti costituzionali e quello di presidiare l'unità giuridica ed economica: si tratta di interessi che, almeno in parte, hanno una dimensione soggettiva, che pertiene agli individui in quanto tali. Da questo punto di vista si può ritenere che se con l'eliminazione della clausola dell'interesse nazionale la riforma del 2001 ha fatto venir meno il “ruolo tutorio” che allo Stato spettava nei confronti delle autonomie territoriali, invitando queste ultime (ed innanzi tutto le comunità che le animano) ad un

⁸ Cfr. in part. la sent. n. 168 del 2021. Al riguardo si veda l'accurata ricostruzione di A. Patanè, D. Servetti, *Il potere sostitutivo dello Stato di fronte alla “crisi dell'autonomia”*. Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 168/2021 sul piano di rientro sanitario della Regione Calabria, in *Corti supreme e salute*, n. 2/2021.

⁹ Sent. n. 168 del 2021, § 10.3 del *Considerato in diritto*.

maggior esercizio di responsabilità ed affidando le reazioni contro le “cattive esplicazioni” dell’autonomia ai processi di autocorrezione imperniati sulla responsabilità politica, la stessa riforma ha posto anche un “argine” a tale logica, individuando interessi dei singoli e delle collettività territoriali che devono essere protette anche nei confronti delle lesioni che possano derivare dagli inadempimenti delle autorità di autogoverno territoriale e dai fallimenti dei processi di autocorrezione. In questo senso – come efficacemente ha osservato Marco Olivetti¹⁰ – si può dire che i poteri sostitutivi straordinari rappresentino uno strumento predisposto dalla Costituzione *ex parte populi*.

Da questo punto di vista, un “bilancio” dell’esperienza dei poteri sostitutivi spinge necessariamente a chiedersi se questo meccanismo abbia funzionato. Se in effetti tali interessi siano stati efficacemente tutelati, nel corso di questi venti anni, da un adeguato utilizzo dei poteri sostitutivi straordinari, ovvero se invece sia accaduto il contrario. Se l’istituto sul quale qui ci si sofferma abbia contribuito a compensare almeno in parte il venir meno del “ruolo tutorio” dello Stato, minimizzando i rischi che per le comunità meno pronte all’autogoverno potevano derivare da quest’ultimo.

1.3. Sostituzione legislativa e sostituzione amministrativa

Prima di entrare *in medias res* è infine opportuno proporre alcune avvertenze preliminari.

Un contributo sui poteri sostitutivi straordinari è naturalmente destinato ad avere un taglio per così dire “trasversale”, inerente sia il fronte delle funzioni amministrative che quello delle funzioni legislative. La praticabilità della sostituzione legislativa, come si sa, originariamente era stata negata con convinzione da una parte consistente ed autorevole della dottrina, mentre di recente tale via è stata sperimentata con successo in riferimento alla Regione Puglia con il d.l. n. 86 del 2020. Ebbene, un primo nodo sul quale ci si concentrerà riguarda proprio il problema della sostituzione legislativa. In questa sede il tema non sarà affrontato però dal punto di vista dell’interpretazione costituzionale, confrontandosi con le tesi che, nel dibattito successivo all’entrata in vigore della riforma del 2001, affermavano o negavano la configurabilità costituzionale di uno strumento siffatto¹¹. A questo riguardo si dichiara preliminarmente di accogliere una

¹⁰ ...in occasione della relazione di sintesi esposta al Convegno “*Ripensare il Titolo V a vent’anni dalla riforma del 2001*”, svoltosi a Roma nei giorni 13-14 ottobre 2021.

¹¹ Tra coloro che in quegli anni hanno escluso la praticabilità della “sostituzione legislativa” si vedano, per tutti, A. Anzon, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003, 257; R. Tosi, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, 1242; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002, 138; S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, 151; L. Buffoni, *La metamorfosi della funzione di controllo della Repubblica delle autonomie*, cit., 273 ss. (e ivi anche nutriti riferimenti bibliografici). A questo fronte andavano ascritti peraltro non solo coloro i quali tendevano ad escludere la sostituzione normativa con qualunque strumento, ritenendo l’art. 120, secondo comma, Cost., dedicato esclusivamente alla funzione amministrativa, ma anche quegli studiosi che invece riconoscevano la possibilità di atti sostitutivi secondari, ma non primari. Nel primo senso, ad es., R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, 1242; C. Mainardis, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, cit., 170 ss.; G. Veronesi *Il nuovo regime*

prospettiva secondo la quale le obiezioni – pur certamente sensate – che sul piano interpretativo e dogmatico sono state mosse contro la sostituzione legislativa appaiono superabili, e che le vigenti disposizioni costituzionali consentono di ipotizzare interventi governativi di tal genere effettuati mediante la decretazione d’urgenza. In quest’ottica l’art. 120 Cost. rappresenta uno straordinario titolo di intervento della normazione statale al di là delle “barriere” costituite dalle materie di competenza esclusiva e dai principi fondamentali nell’ambito delle materie a competenza ripartita. Ove il Governo intenda avvalersi dello strumento in questione dovrà dunque rispettare le norme che contribuiscono a conformare l’atto-fonte del quale intende servirsi – cioè, nel caso qui in discussione, quelle offerte dall’art. 77 Cost. – nonché quelle poste dall’art. 120, secondo comma, Cost. che gli consentono di “invadere” episodicamente e straordinariamente le competenze regionali, tra le quali spicca la necessaria sussistenza di almeno uno dei presupposti legittimanti indicati da tale disposizione costituzionale¹², nonché quelle, di tipo procedurale, poste dalla legge cui fa rinvio il secondo comma dell’art. 120, il quale offre il fondamento alla interposizione normativa della sua legge di attuazione rispetto al giudizio di costituzionalità avente per oggetto gli atti primari di esercizio del potere sostitutivo straordinario¹³.

Al fine di fornire questa tesi interpretativa di un adeguato sostegno argomentativo sarebbe necessario confrontarsi con numerose questioni di ordine teorico (sul piano delle fonti) e interpretativo (sul piano

dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 12, comma 2, della Costituzione, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 733 ss., part. 742; F. Sorrentino, *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, XXXV, Cedam, Padova, 2004, 227; A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d’urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, 236-237; A. Corpaci, *Revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, 1305 ss., spec. 1323. Nel secondo senso, invece, R. Cameli, *Poteri sostitutivi del Governo ed autonomia costituzionale degli enti territoriali (in margine all’art. 120 Cost.)*, in *Giur. cost.*, 2004, 3394; V. Cerulli Irelli, *Art. 8*, in AA.VV., *Legge “La Loggia”. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131, di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Maggioli, Rimini, 2003, 177-178; G. Marazzita, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, 818 ss., part. 839-840; R. Dickmann, *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 6 ss.

Propendevano invece per la tesi della configurabilità della sostituzione legislativa ex art. 120, secondo comma, Cost., tra gli altri, G.M. Salerno, *I poteri sostitutivi del Governo nella legge n. 131 del 2003*, in B. Caravita (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2004, 331 ss.; E. Gianfrancesco, *Il potere sostitutivo*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, 186; G. Fontana, *I poteri sostitutivi nella repubblica delle autonomie*, cit., 23 ss.

¹² In tal senso, con argomenti numerosi e convincenti, G.M. Salerno, *I poteri sostitutivi del Governo nella legge n. 131 del 2003*, cit., 331 ss., spec. 352 ss. Di recente ha aderito ad una simile impostazione, ad es., anche M. Di Folco, *Profili problematici dell’intervento sostitutivo del Governo nei confronti della Regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020, 1191 ss., part. 1199.

¹³ Quanto a tale ultimo aspetto, una volta che si ritenga che l’art. 120, secondo comma, Cost., riguardi anche la sostituzione legislativa (premessa ovviamente contestabile, e contestata da parte della dottrina, ma dalla quale si parte), per ritenere che la legge di attuazione di tale disposizione costituzionale sia in grado di vincolare il decreto legge che interviene in via sostitutiva è sufficiente il ben noto meccanismo della interposizione normativa, senza che sia necessario invece fare riferimento alla nota e controversa teoria degli autovincoli legislativi. In tale circostanza, è infatti lo stesso art. 120, secondo comma, Cost. a esigere che il decreto-legge in sostituzione rispetti la relativa legge procedimentale di attuazione. Sul punto cfr. G. Scaccia, *Il potere di sostituzione in via normativa*, cit., 883 ss., part. 890. Tale Autore riconosce che non vi è alcuna difficoltà teorica ad ostare all’ipotesi, appena richiamata, della interposizione normativa, salvo però escludere in concreto tale soluzione in ragione del rigetto del presupposto di partenza: ossia che la disposizione costituzionale *de qua* disciplini anche la sostituzione legislativa oltre che quella amministrativa.

dei significati da ascrivere alle disposizioni costituzionali) che la stessa solleva¹⁴. In questa sede si è scelto però di orientarsi in una direzione diversa, provando ad osservare il tema dal punto di vista della prassi piuttosto che dall'angolazione dei profili teorici ed interpretativi. Ci si è chiesti, in particolare, se l'esperienza di questo ventennio abbia in qualche modo mostrato un qualche "bisogno" di poteri sostitutivi straordinari di tipo legislativo in vista della tutela degli interessi individuati dall'art. 120, secondo comma, Cost. Come si ripete sovente, oggi la legge regionale è in crisi¹⁵; e forse da questa constatazione si potrebbe essere tentati di muovere per ritenere tutto sommato poco rilevante l'eventuale assenza nell'ordinamento di un simile strumento. Si è tuttavia preferito prestare attenzione ad alcune vicende concrete per verificare se – al di là del recente caso della Regione Puglia appena evocato e di qualche altro caso più risalente di adozione di decreti legge in forza di tale disposizione costituzionale per fronteggiare fenomeni di violazione del diritto eurounitario¹⁶ – gli interventi che su vari settori lo Stato si è trovato a dover intraprendere per garantire gli interessi posti alla base della sostituzione straordinaria abbiano richiesto interventi di "sostituzione legislativa" che hanno trovato forme in qualche modo alternative a quella di un "canonico" decreto legge adottato *ex artt.* 77 e 120 Cost.; oppure se vi siano state vicende in cui tali interessi *avrebbero richiesto* interventi simili, che però, semplicemente, non ci sono stati, con conseguente frustrazione, almeno parziale, dell'esigenza di tutela derivante dall'art. 120, secondo comma, Cost. Si è provato a capire, dunque, se il sistema abbia mostrato un qualche "bisogno" di sostituzione legislativa, ed eventualmente con quali strumenti si sia ritenuto di provvedere a tale "bisogno". Nelle

¹⁴ Tra queste, ad esempio, anche sulla relazione tra art. 117, quinto comma, e art. 120, secondo comma Cost.: poiché, come è noto, in dottrina si è ritenuto di poter muovere dalla collocazione della prima tra le norme che regolano la funzione legislativa per riferire la seconda alla (sola) funzione amministrativa (cfr., ad es., C. Mainardis, *Art. 120*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III., Utet-Wolters Kluwer Italia giuridica, Milano, 2006, 2379 ss., 2391, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici; in tema cfr. anche R. Dickman, *Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà, poteri di ordinanza*, cit., 11 ss.). Il punto non può ovviamente essere affrontato in questa sede. Al riguardo è però possibile evidenziare che la linea di confine tra gli istituti disciplinati dalle due disposizioni costituzionali – ovviamente per quel tanto che li vede sovrapposti – ben può essere invece individuata valorizzando il più importante elemento testuale a disposizione: ossia la menzione che (solo) l'art. 120 compie del "Governo" quale soggetto attivo della sostituzione. Questa considerazione, infatti, spinge a ritenere che non è sul piano funzionale, ma su quello soggettivo che deve essere ricercata questa linea di confine. Se l'art. 120, secondo comma, regola la sostituzione operata dal Governo, l'art. 117, quinto comma, disciplina invece l'esercizio del potere sostitutivo da parte delle Camere. In tale senso, di recente, anche M. Di Folco, *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della Regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., 1198, il quale peraltro rileva la incongruenza dell'argomento della *sedes materiae*, posto che la sostituzione straordinaria non è disciplinata neanche nella "sede" della funzione amministrativa, ossia l'art. 118 Cost. Ma il tema, come si diceva, non può essere qui affrontato come merita.

¹⁵ P. Ciarlo, *Introduzione: la crisi della legge regionale*, in G. Coinu, A. Deffenu (a cura di), *Osservatorio sulla legislazione della Regione Sardegna. XIII legislatura (2004-2009) e XIV legislatura (triennio 2009-2011)*, Cuec, Cagliari, 2012, 13 ss. In generale sul ruolo della legge regionale si veda, tra gli altri, P. Ciarlo, *La potestà legislativa regionale*, in L. Chieffi, G. Clemente di San Luca (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Giappichelli, Torino, 2004.

¹⁶ Cfr., in part., i decreti-legge nn. 251 (non convertito) e 297 del 2006. Si noti peraltro che il secondo (a differenza del primo) faceva esplicito riferimento nelle premesse all'art. 120, secondo comma, Cost.

pagine che seguono, compatibilmente con i limiti di spazio imposti dalla presente sede, si prenderanno in considerazione alcune tra le vicende che appaiono rilevanti a tal fine.

È peraltro evidente come il “bisogno” di sostituzione legislativa cui ci si riferisce sia apprezzabile soltanto con riferimento ai presupposti per l'intervento surrogatorio indicati dall'art. 120, secondo comma, Cost., i quali, come è noto, sono però declinati da tale disposizione con formulazioni “a maglie larghe”, che – soprattutto con riferimento alla possibile lesione dell’*«unità giuridica ed economica»* – consentono ipotesi interpretative anche molto divaricate tra loro, la scelta tra le quali difficilmente potrà fare a meno di un approccio valutativamente orientato. Ebbene, evidentemente se determinate situazioni esprimano o meno un “bisogno” di sostituzione legislativa con riferimento ai presupposti costituzionali dell'istituto, dipende in gran parte dall'idea che si maturi con riferimento a questi ultimi, e soprattutto in relazione alla clausola dell’*«unità giuridica ed economica»* cui si faceva riferimento più sopra. Ancora una volta, in questa sede non sarà possibile argomentare in modo compiuto la prospettiva prescelta, potendo soltanto enunciarla nelle sue grandi linee in occasione della trattazione dei singoli casi di seguito presi in considerazione: ma è evidente che – ove si dissenta da tale prospettiva – le conclusioni sulla necessità di attivare lo strumento della sostituzione straordinaria potranno essere differenti.

Un bilancio sui poteri sostitutivi, ovviamente, non potrà guardare soltanto alla sostituzione legislativa: l'istituto ha infatti una sua “naturale” vocazione amministrativa, e la prassi di questi anni si è del resto orientata essenzialmente in tale direzione, anche (e forse soprattutto) con interventi tutt'altro che puntuali, ma profondi, ampi, protratti nel tempo ed articolati, quali soprattutto l'esperienza della sostituzione in tema di servizio idrico integrato e di gestione dei rifiuti, nonché quella, notissima, dei commissariamenti per l'attuazione dei piani di rientro dal *deficit* sanitario (che però, come si vedrà, rileva non poco anche con riferimento alla questione della sostituzione legislativa). Alla luce di ciò, il presente intervento avrà inevitabilmente un carattere trasversale, guardando anche all'esperienza della sostituzione amministrativa, con particolare riferimento ai settori appena indicati. Ciò, anche nella convinzione – che si proverà ad argomentare – secondo la quale nei casi più complessi e spinosi gli aspetti legislativi ed amministrativi sono strettamente connessi tra loro, ed il pieno raggiungimento delle finalità dell'intervento sostitutivo probabilmente si riesce ad ottenere soltanto combinando insieme gli interventi sull'uno e sull'altro fronte.

2. Il “bisogno” di sostituzione legislativa

2.1. Il caso dell'eguaglianza di genere nella elezione del consiglio regionale pugliese

Con riferimento al fronte della sostituzione legislativa, il primo caso che merita di essere evocato è quello del già citato d.l. n. 86 del 2020, tramite il quale il Governo si è sostituito alla Regione Puglia

nell'adeguamento della legislazione elettorale di quest'ultima con riferimento all'obbligo di prevedere appositi strumenti di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive. Il d.l. n. 86 del 2020, a questo fine, ha introdotto nell'ordinamento regionale pugliese norme volte a disciplinare la doppia preferenza di genere, «*in luogo delle vigenti disposizioni regionali*»¹⁷. È interessante in questa sede evidenziare come il presupposto cui il Governo ha ricondotto l'intervento sostitutivo sia quello dell'esigenza di garantire l'«*unità giuridica della Repubblica*» (art. 1, comma 2). Ebbene, quanto sia saldo il legame tra «*unità giuridica*» e adeguata promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive dipende evidentemente dall'idea che si matura di una clausola così sfuggente nella sua portata.

Non è recente al riguardo, l'affermazione della Corte costituzionale secondo la quale i presupposti per attivare la sostituzione sono connessi alla possibile compromissione di «*fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118, agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente*» (sent. n. 236 del 2004), di «*interessi essenziali della Repubblica*» (sent. n. 43 del 2004): e sul punto pare da condividere l'idea di chi, in dottrina, ha ritenuto che nel caso che qui si discute questa condizione sussistesse, in ragione della connessione della promozione dell'eguaglianza di genere con gli artt. 51, comma 1, e 117, comma 7, Cost., nonché con il principio dell'eguaglianza sostanziale, «*poiché volti a rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la piena attuazione dell'eguaglianza formale riguardata nel suo nucleo duro, relativo al divieto di discriminazioni (tra l'altro) per ragioni di sesso*». La «*essenzialità*» degli interessi della Repubblica a rischio di compromissione risulta così strettamente legati «*ad un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale*»¹⁸. Di contro, si è osservato che la ascrivibilità dell'intervento in questione all'unità giuridica della Repubblica potrebbe essere messa in dubbio dalla circostanza secondo la quale un analogo intervento non è stato messo in campo anche con riferimento alla Regione Valle d'Aosta, anch'essa destinata ad andare ad elezioni in breve tempo in assenza di una disciplina inerente la doppia preferenza di genere¹⁹. A questo rilievo tuttavia si è convincentemente replicato che – radicandosi la competenza legislativa valdostana nello Statuto speciale, e non nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, per effetto dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 – conformemente alle indicazioni della giurisprudenza

¹⁷ Come era prevedibile, tale vicenda ha attirato le attenzioni di molti commentatori, tra i quali si vedano, ad es., F. Corvaja, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: il fine giustifica il mezzo?*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2020, 609 ss.; M. Cosulich, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, in *Federalismi.it*, n. 25/2020; F. Covino, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2020; M. Di Folco, *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della Regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit.

¹⁸ M. Di Folco, *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della Regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., 1203.

¹⁹ M. Cosulich, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, cit., 10.

costituzionale il Governo ha probabilmente ritenuto non applicabile l'art. 120, secondo comma, Cost. al caso in questione²⁰.

Senza poter qui soffermarsi più diffusamente sui vari aspetti della vicenda accennata, anche di tipo procedurale, è possibile evidenziare come, in una situazione di tale genere, lo strumento della sostituzione legislativa non può che ritenersi assolutamente necessario al fine di garantire la possibilità, per l'istituto in esame, di raggiungere i suoi obiettivi. Proprio il confronto tra la vicenda pugliese e quella valdostana mostra con chiarezza come, in assenza della possibilità di far ricorso a tale strumento, l'unità giuridica della Repubblica – *sub specie* della garanzia di un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale – non sia stata tutelata con riferimento ad una porzione del territorio nazionale in occasione delle elezioni regionali del 2020.

2.2. La crisi dei rifiuti in Sicilia

Altri e ben differenti casi che meritano di essere evocati in questa sede riguardano le vicende della profonda crisi che la gestione del sistema dei rifiuti ha vissuto, in vari periodi di tempo nella Regione siciliana, con particolare riferimento ad un passaggio forse poco noto risalente al 2015.

La crisi dei rifiuti in Sicilia ha radici antiche²¹. Già dalla fine degli anni '90 il sistema siciliano di gestione dei rifiuti mostra aspetti critici di non poco conto, non solo dal punto di vista organizzativo, ma anche con riferimento alla situazione impiantistica ed alle *performance* ambientali, con particolare riferimento ai bassissimi risultati concernenti la raccolta differenziata. Questi profili critici si mantengono inalterati (ed anzi forse si aggravano) con il passare del tempo, e – a partire dal 2010 – vengono affrontati soprattutto con strumenti emergenziali, prima statali (ordinanze di protezione civile) e poi regionali (ordinanze *ex art.* 191 del d.lgs. n. 152 del 2006). La cronica difficoltà del sistema regionale siciliano è peraltro aggravata da una strutturale inadeguatezza dell'organizzazione del servizio, derivante dalla perdurante inattuazione delle previsioni che, a partire dal d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi), fino al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice dell'ambiente) e all'art. 3-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, prevedevano la necessaria organizzazione del servizio sulla base di ambiti non inferiori al livello provinciale, superando, nei medesimi, la frammentazione delle gestioni. Secondo il punto di vista maturato nell'amministrazione statale tale assetto sarebbe stato tra i principali responsabili di una profonda inefficienza gestionale tale da determinare «una evidente lesione di fondamentali diritti di cittadinanza dei residenti nella Regione siciliana, e, in conseguenza, dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, nonché un grave pregiudizio per la salute e l'incolumità

²⁰ Cfr. ancora M. Di Folco, *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della Regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., 1206.

²¹ Sul tema si veda, se si vuole, S. Pajno, *La specialità alla prova: il ciclo integrato dei rifiuti nella Regione siciliana*, in *Le Regioni*, n. 5/2017, 981 ss.

*pubblica, a causa della grave compromissione della salubrità dell'ambiente*²². Da qui, dunque, la ricorrenza di uno dei presupposti dell'applicazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., e la adozione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri di una diffida *ex art.* 8 della legge n. 131 del 2003 rivolta nei confronti della Regione siciliana, e preordinata ad un successivo ed eventuale esercizio di poteri sostitutivi straordinari inerente l'adeguamento della *governance* del servizio alla previsioni del già citato art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011.

Come è evidente, anche qui si tocca con mano la difficoltà di “maneggiare” la clausola dell’«unità giuridica ed economica», poiché si potrebbe forse dubitare che la «lesione di fondamentali diritti di cittadinanza» e i gravi danni alla salubrità dell’ambiente derivanti dalla crisi nella gestione dei rifiuti siano in grado determinare la ricorrenza di tale presupposto. Non mancano tuttavia gli argomenti per ritenere corretta l’opzione interpretativa sottesa alla diffida governativa. Come è noto, nel vigente testo dell’art. 120, secondo comma, Cost., è individuato espressamente un “caso paradigmatico” di lesione dell’unità giuridica ed economica nella violazione dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Tale individuazione “normativa” di ciò che rappresenta una istanziazione della clausola generale *de qua* suggerisce innanzi tutto – e senza pregiudizio per ulteriori percorsi interpretativi – che uno dei “fuochi” su cui l’esperienza italiana si concentra è quello – per utilizzare le parole di una nota decisione del Tribunale costituzionale federale tedesco concernente l’art. 72 del *Grundgesetz* – delle «condizioni di vita dei cittadini». È dunque possibile ritenere che il riferimento all’“unità giuridica” evoca la necessità di garantire adeguate condizioni di vita dei cittadini su tutto il territorio nazionale²³ (cui si aggiunge quella, peraltro strettamente connessa alla prima da un rapporto di mezzo a fine, di evitare profonde alterazioni degli equilibri di finanza pubblica, e derivante dal riferimento all’“unità economica”²⁴). E nell’ambito dell’istituto parola tale clausola vale a veicolare istanze unitarie che potrebbero essere adeguatamente soddisfatte dall’esercizio obbligatorio di funzioni, da parte degli enti territoriali substatuali, in base all’ordinario riparto di competenze, ma che in concreto non lo sono state proprio a causa di inadempienze rispetto a quest’ultimo. In tale contesto, appare quantomeno plausibile la tesi governativa della dipendenza di adeguati *standard* di efficienza del servizio (anche) dalla adozione di un determinato modello organizzativo: ciò da cui dipende la possibilità che i cittadini residenti della Regione siciliana godano di adeguate condizioni di vita con riferimento a questo servizio essenziale, e dunque la riconducibilità dell’intervento alla clausola dell’*unità giuridica*.

²² Così la nota DICA 0021389 P-4.8.3.7 del 07/08/2015.

²³ Per un approccio non dissimile alla interpretazione della sfuggente clausola costituzionale *de qua*, cfr. Q. Camerlengo, *Potere sostitutivo (dir. cost.)*, in *Digesto disc. pubbl.*, Aggiornamento, Utet, Torino, 2008, 652 ss., part. 657.

²⁴ In tema si veda il denso contributo di Q. Camerlengo, *La tutela dell’unità economica nello Stato autonomista italiano*, in *Le Regioni*, 2014, 978 ss.

Ebbene, sulla base delle premesse sopra richiamate il Presidente del Consiglio dei ministri nell'agosto 2015 ha diffidato la Regione siciliana a procedere ai seguenti adempimenti: a) «rideterminare (...) la perimetrazione degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e (...) ridefinire conseguentemente la loro consistenza numerica, in modo che la dimensione degli stessi sia tale da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio» e provvedendo conseguentemente «ad individuare non più di cinque ambiti o bacini territoriali, comunque includendo le isole minori nel più vicino bacino istituito nella terraferma»; b) «assicurare che, entro il termine di 120 giorni dalla ripermimetrazione degli ambiti o bacini territoriali ottimali (...) vengano conseguentemente istituiti e resi operativi i relativi enti di governo», eventualmente esercitando i poteri sostitutivi a disposizione della Regione; c) infine «adeguare (...) la legislazione regionale vigente in materia di gestione dei rifiuti urbani e, in particolare, (...) allocare le funzioni di organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, unicamente agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali di cui al punto precedente, al fine di organizzare lo svolgimento del servizio in modo tale da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzarne l'efficienza, assicurando il pieno rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea»²⁵.

Come si vede, la diffida governativa individua con chiarezza una delle principali cause nella crisi strutturale della gestione dei rifiuti in Sicilia nella totale inadeguatezza della *governance* ad assicurare un servizio di livello accettabile, e tenta di “costringere” la Regione ad affrontare il tema. Non vi è chi non veda, tuttavia, come dei tre adempimenti cui quest'ultima era diffidata è quello di cui al punto c) ad essere davvero determinante: senza intervenire sulla legislazione regionale vigente, che consentiva l'affidamento dei servizi di spazzamento e raccolta su base comunale, il superamento della frammentazione della gestione non è un obiettivo alla portata di un intervento sostitutivo. Come si accennava più sopra, e come del resto è ben noto, la praticabilità della c.d. “sostituzione legislativa” ex art. 120, secondo comma, Cost. è dubbia, nel diritto costituzionale vigente. E forse è proprio questa la ragione che ha indotto il Governo a non dare seguito alla richiamata diffida, nonostante l'unico “inizio di adempimento” alla medesima di parte regionale fosse la mera presentazione di un disegno di legge all'Assemblea regionale siciliana che intercettava le principali indicazioni provenienti dallo Stato²⁶, e nonostante il perdurare (e forse anche l'aggravarsi) della crisi del servizio.

Che insegnamento possiamo trarre da questa vicenda? Con specifico riferimento alla prospettiva in questa sede adottata, è possibile proporre le seguenti osservazioni. Il caso siciliano mostra con chiarezza come la garanzia di *standard* accettabili di vita, con riferimento a servizi essenziali, necessitino talvolta interventi

²⁵ Cfr. la già citata nota DICA 0021389 P-4.8.3.7 del 07/08/2015.

²⁶ Cfr. il d.d.l. n. 1243 del 2016, su cui si veda la delibera ANAC 1375 del 21 dicembre 2016

complessi e articolati, che vanno dall'ampliamento della dotazione infrastrutturale, alla garanzia della necessaria dotazione finanziaria, fino alla complessiva riorganizzazione del servizio. Per procedere a tal fine è senz'altro indispensabile attingere alle risorse amministrative. E tuttavia in talune situazioni può essere utile – se non indispensabile, come nel caso siciliano appena richiamato – utilizzare anche le risorse della funzione legislativa. Sovente i profili amministrativi e legislativi inerenti l'organizzazione e la gestione di servizi caratterizzati da questa dose di complessità sono infatti fortemente embricati tra loro, anche in dipendenza delle scelte già effettuate dal legislatore regionale. In tali circostanze privare l'intervento sostitutivo statale della possibilità di utilizzare la leva legislativa vuol dire rischiare davvero di impedirgli di raggiungere i suoi effetti, con conseguente frustrazione delle finalità costituzionali dell'istituto.

2.3. L'esercizio del potere sostitutivo in relazione ai piani di rientro dal deficit sanitario

Il problema accennato, inerente la sovrapposizione e l'intreccio tra aspetti legislativi ed amministrativi, si manifesta in modo probabilmente ancor più marcato anche in quella che è senza dubbio la più importante esperienza di sostituzione straordinaria di questo ventennio, ossia la nota vicenda del commissariamento di alcune Regioni sottoposte a piano di rientro dal *deficit* sanitario, per inadempienza rispetto allo stesso. In questo contributo, ovviamente, non è possibile ripercorrere compiutamente le tali vicende, lunghe e complesse, e che peraltro hanno interessato numerose Regioni²⁷. Ci si limiterà a mettere in evidenza come anche in questo caso la pretesa di relegare l'intervento sostitutivo alla sola dimensione amministrativa mostri la corda, rischiando ancora una volta di condannare l'istituto al mancato raggiungimento degli obiettivi cui è costituzionalmente preordinato.

A questo riguardo, in via preliminare, può innanzi tutto essere ricordato come i Piani di rientro (e i relativi interventi sostitutivi) siano volti (o almeno dovrebbero) non solo al controllo degli aspetti meramente economico-finanziari, ma anche a garantire la effettività dei livelli essenziali delle prestazioni nella Regione interessata²⁸. La riconduzione degli interventi sostitutivi all'art. 120, secondo comma, Cost., appare dunque in questo caso meno discutibile, con riferimento sia all'*unità economica* che all'*unità giuridica*, rispetto alla quale – come già si è ricordato – la garanzia dei livelli essenziali rappresenta una istanziazione formalmente individuata dal legislatore della riforma costituzionale del 2001.

Ebbene, è piuttosto evidente come al fine di raggiungere gli obiettivi più sopra evocati potrebbe essere necessario procedere non solo al de-finanziamento di appositi capitoli di spesa (o, al contrario, al loro

²⁷ Sul tema la letteratura è ormai molto ampia. Al riguardo ci si limita a rinviare al recente lavoro monografico di A. Patanè, *I piani di rientro sanitari. Studio sul modello solidale di regionalismo in Italia*, Pisa, Pacini, 2021.

²⁸ Su questo aspetto, anche per alcune considerazioni critiche, si vedano I. Ciolli, *Poteri sostitutivi statali, piani di rientro e vincoli di bilancio in materia sanitaria. Tra disuguaglianze e tentativi di emarginazione della decisione politica*, in *Diritti regionali*, n. 1/2021, *passim*; S. Calzolaio, *Il modello dei Piani di rientro dal disavanzo sanitario dal punto di vista dell'equilibrio di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 23/2014, 13 ss.

finanziamento), ma anche alla riorganizzazione del servizio e della rete ospedaliera, nonché di una rimodulazione delle funzioni dell'amministrazione regionale sul tema. Del resto la stessa Corte costituzionale ha di recente evidenziato come una delle finalità principali del Commissario non possa che essere quella di orientare la spesa regionale in materia sanitaria verso *standard* di maggiore efficienza, al fine di «evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato»²⁹. E – almeno in alcune situazioni – ancora una volta, in vista dei fini indicati, ben potrebbe sussistere la necessità di un intervento legislativo.

La “dimensione legislativa” degli interventi sostitutivi in questo ambito, del resto, è stata ben presto nota a tutti almeno nel suo aspetto che potremmo definire “negativo” a partire dalle ormai numerose decisioni della Corte costituzionale che hanno difeso l'operato dei Commissari dai successivi interventi del legislatore regionale³⁰. In tale ottica, ad esempio, sono state colpite da dichiarazioni di incostituzionalità norme della Regione Calabria volte ad istituire il *Centro regionale sangue* (sent. n. 131 del 2012), o a finanziare prestazioni di riabilitazione a ciclo diurno e residenziali (sent. n. 123 del 2011), e norme della Regione Campania che prevedevano e disciplinavano il *Registro tumori* (sent. n. 79 del 2013). Così è stato, ancora, per disposizioni che attribuivano alla Giunta della Regione Molise funzioni di controllo e vigilanza sugli atti del Direttore dell'Azienda sanitaria regionale estromettendone il Commissario straordinario (sent. n. 78 del 2011), o per la possibilità di «apportare modifiche alle “disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili” della Regione Lazio, esclusa dalla Corte nella misura in cui riguarda il settore sanitario (sent. n. 2 del 2010). Questa linea è stata del resto ribadita con convinzione anche di recente (cfr. le sentt. n. 217 del 2020 e nn. 142 e 168 del 2021).

Da questo, e da altri noti precedenti che qui non pare necessario evocare, emerge con chiarezza la necessità, avvertita dalla giurisprudenza costituzionale, di dotare gli interventi sostitutivi di una sorta di “resistenza passiva” di tipo legislativo – in relazione alla quale si è anche parlato di «“capovolgimento” della gerarchia delle fonti»³¹ in virtù della necessità di tenere «al riparo» tali interventi «da ogni interferenza degli organi regionali»³². È altrettanto noto però che la Corte ha evidenziato con chiarezza l'impossibilità (del resto ovvia, per chi conosca appena un po' il diritto costituzionale) di riconoscere rango legislativo agli atti del Commissario: per il Giudice costituzionale «l'esercizio del potere di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

²⁹ Sent. n. 233 del 2019, par. 5.2 del *Considerato in diritto*; al riguardo I. Ciolli, *Poteri sostitutivi statali, piani di rientro e vincoli di bilancio in materia sanitaria*, cit., 70-71.

³⁰ Cfr., tra le molte, le sentt. n. 78 del 2011; n. 28, n. 79 e n. 104 del 2013.

³¹ N. Viceconte, *Gli atti dei commissari ad acta in sanità tra «forma» amministrativa e «sostanza» legislativa: la Corte asserisce, ma non chiarisce*, in *Giur. cost.*, 2014, 4732 ss., part. 4735.

³² Così ad es. le sentt. nn. 266 del 2016 e 200 del 2019, rispettivamente ai par. 3 e 4.4 del *Considerato in diritto*.

non può modificare l'ordine delle attribuzioni, né creare nuovi tipi di atti legislativi di competenza di organi che non hanno funzioni legislative»³³.

Tuttavia, come è stato lucidamente notato³⁴, la relegazione ad un piano meramente amministrativo degli interventi commissariali non può dirsi priva di profili problematici, poiché dalla delibera di sostituzione deriva sovente, per il Commissario, la necessità di sostituirsi ad attività o affidate dagli statuti alla legge regionale, o comunque già esercitate mediante questo strumento, con la conseguenza della adozione di atti commissariali in deroga a previsioni legislative regionali. In dottrina sono stati anzi talvolta elencati atti e attività commissariali che, al di là della loro “forma”, intervengono in modo piuttosto evidente sulla legislazione regionale, ponendosi alla stregua di interventi sostanzialmente sostitutivi della stessa. Si è così fatto riferimento, a titolo esemplificativo, alla incisione sull’organizzazione amministrativa sanitaria regionale; alla esplicita “abrogazione” di norme legislative; al riparto del fondo sanitario nazionale ed alla individuazione dei livelli di spesa; ancora, alla sospensione ed al differimento dell’efficacia di norme regionali in vigore³⁵. Del resto, la stessa disciplina legislativa sui Piani di rientro e gli eventuali commissariamenti implicitamente (ma chiaramente) presuppone la necessità di intervenire in via sostitutiva sul piano legislativo³⁶, anche se con soluzioni – almeno in alcuni casi – certamente più coerenti con i principi del sistema delle fonti rispetto a quella che punta ad affidare agli atti commissariali tale compito. Dinanzi alla circostanza secondo la quale l’attuazione dei piani di rientro richieda la rimozione di norme legislative regionali, si è previsto infatti in un primo momento che gli organi competenti – ordinari o straordinari – provvedano a segnalarne la necessità al Consiglio regionale, perché quest’ultimo possa intervenire; ed in secondo luogo rinviando ad un intervento sostitutivo (non del Commissario ma) del Consiglio dei ministri in caso di inadempienza: si deve ritenere, tramite lo strumento della decretazione d’urgenza³⁷.

Sul fronte dell’attività legislativa due casi particolarmente interessanti ai fini che in questa sede interessano sono quelli dei decreti-legge nn. 35 del 2019 e 150 del 2020, ambedue inerenti la tormentata vicenda del piano di rientro (e del commissariamento) della Regione Calabria. Si tratta di due atti normativi, ben noti

³³ Così la sent. n. 278 del 2014, par. 3 del *Considerato in diritto*. Analogamente anche la sent. n. 361 del 2010, par. 5 del *Considerato in diritto*.

³⁴ N. Viceconte, *Gli atti dei commissari ad acta in sanità tra «forma» amministrativa e «sostanza» legislativa*, cit., 4736 ss.

³⁵ Così M. Belletti, *Poteri statali di garanzia e decisione ultima, commissariamenti e centralizzazione delle decisioni*, in *Le Regioni*, 2011, 499 ss., part. 513 ss. In tema cfr. anche Id., *Quali margini per la contestazione degli atti commissariali sostanzialmente o (addirittura) formalmente normativi da parte dei Consigli regionali? Percorribilità del conflitto interorganico a fronte della materiale impossibilità di percorrere quello intersoggettivo?*, in *Le Regioni*, 2011, 1212 ss.

³⁶ Cfr., al riguardo, E. Grossi, *La legge con l'asterisco*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 4 ss.; M. Belletti, *Poteri statali di garanzia e decisione ultima, commissariamenti e centralizzazione delle decisioni*, cit., part. 510.

³⁷ Così è per il già citato art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, ai sensi del quale nel caso in cui per la attuazione del Piano si rinvengano «ostacoli derivanti da provvedimenti legislativi regionali», ed in Consiglio regionale non si attivi al fine di rimuoverli, «il Consiglio dei Ministri adotta, ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione, le necessarie misure, anche normative».

a chi si occupa di questi temi, che disciplinano analiticamente e diffusamente l'attività commissariale in tale Regione. Se una parte degli stessi può essere vista come una normativa volta a regolare il *quomodo* della sostituzione con specifico riferimento al caso di specie, potendo quindi da tale punto di vista essere ricondotta non già ad un intervento sostitutivo *strictu sensu* bensì al ruolo che l'art. 120, comma secondo, Cost., riconosce alla legge statale, per altre parti probabilmente non è possibile dire altrettanto. Sia nel primo che nel secondo decreto-legge, infatti, a più riprese si disciplina *sostanzialmente* l'attività commissariale sostitutiva, ponendo in tal modo la normativa legislativa di settore (con riferimento esclusivo, ovviamente, alla Regione Calabria) alla quale quest'ultima dovrà adeguarsi, ad esempio con riferimento alla selezione dei contraenti negli affidamenti, o al controllo ed il commissariamento dell'amministrazione sanitaria³⁸.

2.4. Alcune prime conclusioni

Questo rapido *excursus* di alcune importanti vicende dell'ultimo decennio ci consegnano una prima e preliminare conclusione, che – ad avviso di chi scrive – dovrebbe essere tenuta presente nell'ambito di valutazioni sulla “resa” che lo strumento della sostituzione straordinaria ha offerto nei suoi vent'anni di vita.

La prassi ha mostrato in modo piuttosto nitido che – perché l'istituto di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., possa funzionare adeguatamente secondo la sua vocazione, così come scolpita dai presupposti dell'intervento surrogatorio ivi contenuti – non si può rinunciare all'idea di dotare il Governo non solo di una sostituzione amministrativa, ma anche della possibilità di intervenire, allo stesso titolo, in via normativa e specificamente legislativa. Lo strumento della mera sostituzione amministrativa appare adeguato soprattutto quando si tratti di far fronte al mancato compimento di uno specifico atto, o al massimo per l'ipotesi – già più complessa – di una specifica attività per la quale è necessario procedere alla adozione di un complesso insieme di atti di minor cabotaggio funzionalmente connessi tra loro³⁹.

³⁸ Per vero, i due profili indicati nel testo sono sovente embricati tra loro, e non sempre è agevole individuare le disposizioni ascrivibili all'uno ed all'altro. In linea di massima è tuttavia possibile ricondurre al primo ad es. gli artt. 8 e 9 del d.l. n. 35 del 2019 e gli artt. 1 e 5 del d.l. n. 150 del 2020, mentre al secondo appaiono riconducibili gli artt. da 1 a 4 e 6 del d.l. n. 35 del 2019 nonché gli artt. 1, comma 4-bis, 2 e 3 del d.l. n. 150 del 2020.

³⁹ In tali circostanze il Governo è infatti posto dinanzi ad una non felice alternativa. La prima possibilità che ha davanti è quella di diffidare l'ente inadempiente alla realizzazione dell'intera attività complessa. In tal caso, però, il termine di scadenza della diffida dovrà essere adeguato al tempo necessario al raggiungimento del risultato finale, pena la illegittimità del provvedimento sostitutivo eventualmente adottato. La conseguenza di un simile modo di procedere è che fino alla scadenza di tale termine – che potrebbe essere molto lungo, anche di qualche anno – il Governo non avrà a disposizione alcuno strumento sollecitatorio, e – nel caso di totale inattività dell'ente inadempiente – alla fine di questo lungo periodo si ritroverà con una situazione intatta nella sua gravità. L'alternativa a disposizione consiste nel dirigere la diffida non già al risultato finale, ma agli *step* intermedi necessari per arrivarvi. In tal modo sarà possibile monitorare da vicino l'attività dell'ente. Tuttavia, nel caso di inadempimento, sarà possibile provvedere alla sostituzione soltanto in relazione allo specifico atto o attività cui si è diffidato l'ente in questione, che rientrerà viceversa nel “pieno possesso” della propria competenza, una volta esaurito questo *step*, per la prosecuzione dell'*iter*. Nel caso di un ulteriore

Il recente episodio della Regione Puglia mostra innanzi tutto come la rinuncia alla sostituzione legislativa talvolta rischia di frustrare le finalità dell'istituto anche nell'ipotesi più semplice, quando l'intervento necessario si limita alla adozione di un singolo atto. Nonostante già richiamata la "crisi" del ruolo della legge regionale⁴⁰, bisogna peraltro prendere atto che, nei casi in cui il rischio agli interessi cristallizzati dall'art. 120, secondo comma, Cost. deriva dalla complessiva crisi di un settore o di un servizio pubblico essenziale, privarsi della leva legislativa rischia avere effetti particolarmente gravi, condannando al fallimento l'intervento statale: ciò che è sostanzialmente avvenuto nel caso della gestione dei rifiuti in Sicilia cui si è fatto riferimento più sopra, mentre nelle vicende concernenti i Piani di rientro dall'emergenza sanitaria si è riusciti a perseguire gli obiettivi dell'intervento surrogatorio soltanto a prezzo di una distorsione del sistema delle fonti, incidendo tramite la sostituzione amministrativa sul tessuto legislativo regionale.

In casi come quelli cui si è appena fatto riferimento, peraltro, sono interi settori dell'amministrazione regionale o locale ad essere pregiudicati nella loro complessiva funzionalità, ed in modo tale da rendere estremamente difficile, se non impossibile, il soddisfacimento degli interessi – davvero basilari, per le comunità cui sono rivolti – cui gli stessi sono preordinati. Ebbene, in tali circostanze assistiamo davvero a situazioni nelle quali, più di altre, vengono seriamente messe a rischio l'unità giuridica e l'unità economica della Repubblica, condannando quote consistenti di cittadini a condizioni di vita non adeguate. Volendo proiettare tali considerazioni sul piano delle prospettive dell'istituto qui preso in considerazione, invece, pare necessario innanzi tutto muovere dal rilievo appena evidenziato per riconoscere senz'altro pieno diritto di cittadinanza, nel nostro ordinamento costituzionale, alla sostituzione legislativa tramite decreto-legge. Risulta dunque confermata l'intuizione di chi ha sostenuto che i presupposti individuati

inadempimento sarà ovviamente necessario riattivare la procedura sostitutiva in vista dello *step* ulteriore, e così via. Appare evidente quanto defatigante e irta di ostacoli procedurali possa essere tale seconda strada. Proprio per far fronte a situazioni simili nel 2015 sono stati aggiunti i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater all'art. 41 della legge n. 234 del 2012. Queste disposizioni prevedono in sostanza che, nei casi in cui il potere sostitutivo sia volto a far fronte a sentenze di condanna in sede europea o a procedure di infrazione, la diffida governativa possa predisporre – sia pure in contraddittorio con l'amministrazione *sostituenda*, al fine di rispettare il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. – un vero e proprio "cronoprogramma" in grado di condurre al pieno adempimento in un tempo preventivato, prevedendosi altresì che nel caso in cui si verifichi l'inadempimento anche solo rispetto ad uno degli *step* individuati nel cronoprogramma, il Governo possa attivare i propri poteri sostitutivi in relazione alla realizzazione dell'intera attività necessaria. Negli ultimi anni questo strumento è stato utilizzato con buoni risultati per la realizzazione di infrastrutture di depurazione di acque reflue (cfr. CGUE, 19 luglio 2012, C-565/10); GUCE, 31 maggio 2018, C-251/2017; GUCE, 10 aprile 2014, C-85/13; GUCE 6 ottobre 2021, C-669/2019; cfr. inoltre la procedura di infrazione 2017/2181), per la bonifica di discariche abusive (cfr. CGUE, 2 dicembre 2014, C-196/13 e per l'adeguamento (o chiusura) di discariche preesistenti all'entrata in vigore della direttiva 1999/31/CE (cfr. CGUE, 19 marzo 2019, in causa C-498/17).

⁴⁰ P. Ciarlo, *Introduzione: la crisi della legge regionale*, cit., 13 ss. Sulla necessità che i consigli regionali recuperino un ruolo significativo nell'esercizio della funzione legislativa richiamava già l'attenzione lo stesso P. Ciarlo, *Funzione legislativa e anarcofederalismo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 643 ss., part. 650 ss.

dall'art. 120, secondo comma, Cost., sembrerebbero riferirsi anche all'esercizio di «poteri legislativi»⁴¹. La giurisprudenza costituzionale, del resto, sia pur con molta cautela pare avere ormai aperto in tal senso. Se già nella sent. n. 361 del 2010 era reperibile tale approdo al livello di mera ipotesi, più di recente i giudici di Palazzo della Consulta si sono espressi con una certa chiarezza nel senso indicato prima prefigurando l'approvazione del rendiconto in via sostitutiva (sent. n. 49 del 2018), poi riconducendo un complessivo intervento normativo in materia sanitaria per una singola Regione al potere sostitutivo straordinario (sent. n. 233 del 2019)⁴², e infine discorrendo in modo esplicito di una possibile «esautorazione» degli «*organi democraticamente eletti*» della Regione, nonché di una «*sostituzione governativa degli organi politici regionali*» (sent. n. 168 del 2021). Le ultime due decisioni menzionate hanno peraltro ad oggetto svariate norme dei due decreti-legge inerenti la Regione Calabria più sopra menzionati, il cui disegno complessivo è stato sostanzialmente avallato.

Se le cose stanno in questi termini, è allora necessario acquisire piena consapevolezza di questa possibilità, e – a livello di prassi – trarne conseguenze sia in positivo che in negativo: in positivo, dando seguito a quanto accaduto con riferimento alla Regione Puglia, utilizzando lo strumento della sostituzione tramite decreto-legge quando la situazione lo renda necessario, evitando in tal modo di assistere ancora a vicende come quella siciliana ricordata più sopra senza fare tutto ciò che il diritto costituzionale consente perché siano assicurati adeguate condizioni di vita su tutto il territorio nazionale; in negativo, sorvegliando l'attività in sostituzione amministrativa affinché si eviti che con quest'ultima si vada ad incidere (con effetti sostanzialmente abrogativi o derogatori) sulla legislazione regionale vigente, utilizzando a tal fine – ove necessario, e secondo la procedura collaborativa cui rinvia l'art. 120, secondo comma, Cost. – la decretazione d'urgenza, secondo quel che del resto prefigurano alcune tra le disposizioni legislative vigenti.

3. L'esperienza della sostituzione amministrativa: i casi concernenti il servizio idrico integrato e il ciclo dei rifiuti

3.1. Premessa

È a questo punto possibile soffermarsi sull'esperienza della sostituzione amministrativa, provare a chiedersi quale sia stata, in questi anni, la «resa» dell'istituto qui in commento: domandandosi in altre parole se e quanto lo stesso sia stato utilizzato, se abbia risposto alle attese, e quali siano i problemi che

⁴¹ P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2009, 236. Considerazioni analoghe erano reperibili anche in G. Fontana, *I poteri sostitutivi nella repubblica delle autonomie*, cit., 26.

⁴² ...sia pure in concorso con l'ulteriore titolo di legittimazione rappresentato dai «*livelli essenziali delle prestazioni*» di cui all'art. 117, comma secondo, lett. l), Cost., al quale viene anzi riconosciuto rilievo prevalente (par. 5.2 del *Considerato in diritto*).

la prassi ha evidenziato al riguardo. Alla fine del percorso si proverà inoltre a suggerire qualche modesta proposta che appare in grado di contribuire alla soluzione dei nodi emersi nel corso dell'indagine.

Sul punto è però necessaria una precisazione preliminare: la riflessione sarà condotta avendo come punto di riferimento essenzialmente alcune vicende consumatesi nel settore del diritto dell'ambiente, con particolare riguardo al servizio idrico integrato (SII) ed alla gestione dei rifiuti. Si tratta infatti di vicende che meglio di altre sono in grado di rappresentare casi di studio adeguati ed interessanti. Le stesse, infatti, da un lato consentono di illuminare tutte le principali difficoltà che si incontrano nell'ambito della sostituzione amministrativa, connesse ad esempio alla realizzazione di opere pubbliche, alla celerità di intervento o alla necessità di reperire le risorse necessarie allo stesso. D'altra parte – pur rappresentando banchi di prova di tutto rispetto per le amministrazioni interessate – permettono a chi voglia studiarle, di osservare tali questioni “in purezza”, per così dire, non sovrapposte ad altre che presentano altri e ulteriori profili di difficoltà, la cui considerazione rischia di rendere più difficoltoso lo studio dei profili che qui si intende mettere a fuoco.

È anche per questo, quindi, che nelle considerazioni che seguono non si terrà conto della fondamentale vicenda dei Piani di rientro dal deficit sanitario, e non solo perché a tal fine sarebbe necessario uno spazio ed un approfondimento che sfuggono a questa sede. Come si è mostrato più sopra, nella stessa risultano infatti embricati profili strettamente amministrativi ad aspetti che invece evocano necessariamente la dimensione legislativa, puntando peraltro l'intervento sostitutivo non solo o non tanto alla realizzazione di una determinata attività amministrativa (o magari ad un *set* composito di attività amministrative, anche complesso e articolato, ma comunque individuato), quanto alla complessiva riorganizzazione di un servizio pubblico di enorme importanza e di grande entità sia con riferimento alle strutture ed agli utenti coinvolti, sia con riguardo alle risorse allo stesso destinato. Tutto ciò colora la vicenda dei Piani di rientro di toni peculiari, che non consentono di considerarla, per così dire, un “caso paradigmatico” di sostituzione amministrativa, spingendo così a guardare altrove per isolare ed affrontare i principali nodi problematici che la stessa manifesta nella prassi.

3.2. Le vicende (cenni)

È ora il momento di disegnare a grandi linee le vicende considerate. Come si accennava, si terrà in considerazione l'esperienza maturata negli ultimi anni con riferimento al servizio idrico integrato ed al servizio di gestione dei rifiuti. In particolare saranno oggetto di riflessione: *a)* gli interventi volti alla realizzazione degli impianti di collettamento e depurazione delle acque reflue; *b)* gli interventi volti alla bonifica di discariche abusive; *c)* gli interventi volti alla regolarizzazione delle discariche preesistenti rispetto alla adozione del d.lgs. n. 36 del 2003, di recepimento in Italia della c.d. “direttiva discariche”

(direttiva 1999/31/CE), e non adeguate rispetto a quest'ultima; d) da ultimo, si farà un cenno ad altri aspetti inerenti la gestione dei rifiuti, che avrebbero richiesto interventi sostitutivi che in realtà non si sono verificati, e dai quali sarà possibile trarre qualche considerazione.

I. *Gli interventi in tema di collettamento e depurazione delle acque reflue.* Con specifico riferimento al servizio idrico integrato, negli ultimi anni il Governo ha dovuto affrontare una emergenza di ampia portata, che ha coinvolto un relevantissimo numero di agglomerati urbani sparsi in tutto il territorio nazionale, e che ha richiesto (e continua a richiedere) uno sforzo amministrativo e una quantità di risorse di notevole entità. Per effetto di sentenze di condanna in sede europea è stato infatti accertato l'inadempimento della Repubblica italiana agli obblighi sulla stessa gravanti in base alla direttiva 1991/261 sulle acque reflue urbane, per non aver predisposto le necessarie reti fognarie e gli adeguati impianti di depurazione con riferimento ad un alto numero di agglomerati urbani (sent. 19/7/2012, in causa C-565/10; sent. 10/4/2014, in causa C-85/13; sent. 6/10/2021, in causa C-668/2019). La Repubblica italiana è stata anche condannata, per la mancata esecuzione della prima delle sentenze che qui rilevano, al pagamento di una somma forfetaria di 25 milioni di euro, oltre che di una penalità semestrale pari ad una somma da computarsi sulla base del progressivo adeguamento degli agglomerati interessati, calcolato sulla percentuale di abitanti equivalenti, rispetto al totale, per i quali gli impianti di raccolta e trattamento delle acque reflue siano stati conformati alle statuizioni della decisione citata (sent. 31/5/2018, C-251-17). Volendo offrire un quadro di sintesi dell'intero fenomeno, è possibile osservare che, in tutto, sono ben 737 gli agglomerati presenti nel territorio italiano coinvolti dal contenzioso comunitario, considerando anche la procedura di infrazione 2017/2181 per la quale non si è ancora addivenuti alla sentenza⁴³.

Il Governo, sulla scorta di una esplicita previsione in tal senso contenuta nell'art. 7 del d.l. n. 133 del 2014, c.d. "Sblocca Italia", è intervenuto con i poteri sostitutivi straordinari, nominando i Commissari straordinari per la progettazione, l'affidamento e la realizzazione degli interventi necessari a far fronte alle prime due sentenze di condanna. I Commissari sono stati dotati una apposita contabilità speciale al fine di rendere più celere e trasparente l'utilizzazione delle risorse, nonché di poteri speciali non indifferenti per provvedere alla realizzazione degli interventi, calibrati su quelli già conferiti ai Commissari straordinari per gli interventi volti a prevenire il rischio idrogeologico. Il *set* completo di strumenti a disposizione dei Commissari non è di agevole ricostruzione, dal momento che la tecnica normativa utilizzata è caratterizzata da una fitta serie di rinvii – a partire dal riferimento all'art. 10 del d.l. n. 91 del 2014, in tema di dissesto idrogeologico – che rendono il tessuto normativo difficilmente intellegibile. Ad ogni modo,

⁴³ Il dato è desunto dal sito internet del Commissario unico per la depurazione (di cui si dirà subito nel testo), reperibile all'indirizzo www.commissariounicodepurazione.it.

tra questi strumenti si segnalano, in particolare: i) la possibilità di avvalimento, tramite convenzioni, di tutti i soggetti pubblici e privati, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, ivi comprese le società *in house* dello Stato attraverso i ministri competenti; ii) la possibilità di delega a soggetto attuatore, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, che si deve ritenere individuabile sia in una persona fisica che in una società; iii) la possibilità di avvalimento – per la progettazione degli interventi, per le procedure di affidamento dei lavori, per la direzione e il collaudo dei lavori, nonché *«per ogni altra attività di carattere tecnico-amministrativo connessa alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione dei lavori, ivi inclusi servizi e forniture»*⁴⁴ – degli uffici regionali e comunali, dei provveditorati interregionali per le opere pubbliche, dell'ANAS, dei consorzi di bonifica e delle autorità di distretto, ponendo le relative spese a carico dei c.d. incentivi per la progettazione che il codice degli appalti fissa nella misura del 2 per cento dell'importo posto a base d'asta⁴⁵; iv) la titolarità dei procedimenti di approvazione e autorizzazione dei progetti, emanazione degli atti e cura di tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche che siano necessari alla realizzazione degli interventi, nonché dei *«poteri, anche sostitutivi, degli organi ordinari e straordinari»*⁴⁶; v) infine, la possibilità di agire *«in deroga ad ogni disposizione vigente»*⁴⁷;

Nonostante tutto ciò, i risultati raggiunti in una prima fase sono stati decisamente insoddisfacenti, tanto che l'art. 2 del d.l. n. 243 del 2016 ha previsto, in sostituzione dei precedenti commissari – sovente individuati in personalità della politica o dell'amministrazione regionale – la nomina di *«un unico Commissario straordinario del Governo»*, scelto tra persone, *«anche estranee alla pubblica amministrazione, di comprovata esperienza gestionale e amministrativa»*⁴⁸. Al nuovo “Commissario unico” è stato attribuito, oltre al compito di curare la realizzazione degli interventi necessari per far fronte alle sentenze di condanna adottate in sede europea, anche la prima gestione degli impianti, per un periodo non superiore a due anni dal collaudo definitivo delle opere, nonché quello di trasferire i medesimi agli enti di governo d'ambito (comma 2). Si noti peraltro che i già non indifferenti poteri speciali di cui godevano i commissari precedentemente nominati ai sensi dell'art. 7, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014, sono stati ulteriormente potenziati dal menzionato art. 2 del d.l. n. 243 del 2016 (commi 9 e 11)⁴⁹.

⁴⁴ Così l'art. 10, comma 4, del d.l. n. 91 del 2014.

⁴⁵ Cfr. l'art. 92, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2003, cui rinvia l'art. 10, comma 4, del d.l. n. 91 del 2014. A questa disposizione, a sua volta, fa rinvio l'art. 7, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014. La previsione è stata successivamente ripresa dall'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016.

⁴⁶ La parte di disposizione citata testualmente è reperibile all'art. 20, comma 4, del d.l. n. 185 del 2008, cui è necessario risalire a fronte dei numerosi rinvii in serie operati dalle norme menzionate.

⁴⁷ Anche in questo caso l'origine della previsione va individuata nell'art. 20, comma 4, del d.l. n. 185 del 2008.

⁴⁸ La effettiva nomina del Commissario unico è avvenuta con il d.P.C.M. 26 aprile 2017, in G.U. n. 128 del 5 giugno 2017.

⁴⁹ Vanno inoltre menzionate le previsioni inerenti la possibilità di avvalersi, da parte del Commissario unico, di una segreteria tecnica appositamente predisposta (comma 10), nonché quella del compito, affidato al Commissario, di predisporre un sistema di qualificazione dei prestatori di servizi di ingegneria per la predisposizione di un albo di soggetti cui affidare i necessari incarichi di progettazione, purché di importo inferiore al milione di euro (comma 8).

In questa sede non è possibile analizzare nel dettaglio l'operato del Commissario unico⁵⁰. Va però senz'altro evidenziato come tramite le previsioni del citato d.l. n. 243 del 2016 si sia finalmente riusciti ad imprimere una svolta e a far partire la realizzazione degli interventi: è sufficiente consultare il sito del Commissario per rendersi conto delle attività amministrative poste in essere nonché degli interventi ultimati, sicuramente non poco significativi, anche se – come è agevole rendersi conto utilizzando la medesima fonte – la strada da compiere è indubbiamente ancora molto lunga⁵¹. Tuttavia la soluzione di continuità con l'esperienza precedente pare difficile da negare.

Deve peraltro essere sottolineato come l'attività del Commissario unico si sia potuta giovare della disciplina che nel 2015 è stata introdotta nei commi 2-bis e ss. dell'art. 41 della legge n. 234 del 2012, per far fronte ai casi in cui, a fronte di una particolare urgenza derivante da inadempimenti europei, l'attività sostitutiva si presenta particolarmente complessa e articolata, come in effetti certamente accade nel caso della realizzazione di importanti opere pubbliche come gli impianti in questione. Il punto sarà illustrato subito di seguito, con riferimento alla seconda delle vicende sulle quali in questa sede è utile soffermarsi.

II. *Gli interventi in tema di discariche abusive*. Pare infatti opportuno a questo punto prendere in considerazione gli interventi sostitutivi posti in essere dal Governo al fine di addivenire alla bonifica di un alto numero di discariche abusive oggetto, anche in questo caso, di una condanna in sede europea, giunta per di più a seguito di un inadempimento di una precedente sentenza di condanna. Il 2 dicembre 2014 la Corte di giustizia ha infatti condannato la Repubblica italiana, per la presenza di 200 discariche abusive, al pagamento di una somma forfetaria di 40 milioni di euro, nonché di una penalità periodica che destinata ad essere ridotta progressivamente man mano che si procederà alla messa a norma dei siti (CGUE, 2 dicembre 2014, C-196/13)⁵².

Dinanzi a tale situazione il Governo ha ritenuto di sollecitare gli enti territoriali inadempienti facendo ricorso ai poteri sostitutivi straordinari. La situazione tuttavia era tale da rendere non pienamente soddisfacente la procedura predisposta dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003, pensata soprattutto per le ipotesi di sostituzione destinate ad esaurirsi *uno actu*, o comunque per effetto di una attività tutto sommato

⁵⁰ Una ricostruzione è reperibile in M. Nardini, *L'esercizio del potere sostitutivo statale in materia ambientale: i Commissari unici*, in *Federalismi.it*, n. 15/2021, 175 ss.

⁵¹ Il sito internet, già citato più sopra, è reperibile all'indirizzo <https://commissariounicodepurazione.it> nel quale, con riferimento alla causa C-251/17 si legge ad esempio che degli 81 agglomerati interessati 13 (pari al 16.05%) sono ormai conformi alle previsioni della direttiva, 14 (pari al 17.28%) sono ancora solo parzialmente conformi, mentre 54 (pari al 66.67%) sono ancora difforni.

⁵² La sentenza di condanna in questione riguarda la mancata esecuzione della sentenza del 26 aprile 2006, adottata nei confronti della Repubblica italiana a causa della violazione della direttiva rifiuti 75/442/CE. Essa riguarda 198 discariche per le quali sono necessarie operazioni di messa in sicurezza e bonifica (alternativamente o cumulativamente), cui si aggiungono 2 discariche necessitanti della approvazione di piani di riassetto o della adozione di definitive decisioni di chiusura.

semplice e circoscritta. Portare a compimento la bonifica di un sito contaminato – così come del resto accade per la realizzazione di opere pubbliche, quali gli impianti di depurazione su cui più sopra ci si è soffermati – è invece una attività complessa sia dal punto di vista tecnico che amministrativo. La disciplina procedimentale vigente al riguardo è infatti articolata, necessita sovente il concorso di più enti territoriali ed è scandita in una serie di passaggi tecnici ed amministrativi funzionalmente collegati l'uno all'altro⁵³.

Ebbene, operando secondo le previsioni dell'art. 8 della legge c.d. “La Loggia”, in circostanze simili il Governo è posto dinanzi ad una non felice alternativa. La prima possibilità che ha davanti è quella di diffidare l'ente inadempiente alla realizzazione dell'intera attività complessa. In tal caso, però, il termine di scadenza della diffida dovrà essere adeguato al tempo necessario al raggiungimento del risultato finale, pena la illegittimità del provvedimento sostitutivo eventualmente adottato. La conseguenza di un simile modo di procedere è che fino alla scadenza di tale termine – che potrebbe essere molto lungo, anche di qualche anno – il Governo non avrà a disposizione alcuno strumento sollecitatorio, e – nel caso di totale inattività dell'ente inadempiente – alla fine di questo lungo periodo si ritroverà con una situazione intatta nella sua gravità. L'alternativa a disposizione consiste nel dirigere la diffida non già al risultato finale, ma agli *step* intermedi necessari per arrivarvi. In tal modo sarà possibile monitorare da vicino l'attività dell'ente. Tuttavia, nel caso di inadempimento, sarà possibile provvedere alla sostituzione soltanto in relazione allo specifico atto o attività cui si è diffidato l'ente in questione, che rientrerà viceversa nel “pieno possesso” della propria competenza, una volta esaurito questo *step*, per la prosecuzione dell'*iter*. Nel caso di un ulteriore inadempimento sarà ovviamente necessario riattivare la procedura sostitutiva in vista dello *step* ulteriore, e così via. Appare evidente quanto defatigante e irta di ostacoli procedurali possa essere tale seconda strada.

Proprio per far fronte a situazioni del genere – ma in effetti guardando specificamente alla vicenda *de qua* – nel 2015 sono stati aggiunti i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater all'art. 41 della legge n. 234 del 2012. La prima di queste disposizioni prevede in sostanza che, nei casi in cui il potere sostitutivo sia volto a far fronte a sentenze di condanna in sede europea o a procedure di infrazione, la diffida governativa possa

⁵³ In base alla normativa vigente, a seguito dell'insorgere dell'obbligo di avviare un procedimento di bonifica, occorre aprire la fase di indagine preliminare, volta ad accertare l'eventuale superamento dei valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC), individuati nell'Allegato 5 al d.lgs. n. 152 del 2006. Il rilevamento del superamento dei CSC segnala l'esistenza di un potenziale inquinamento del sito. Può dunque essere necessario adottare misure di prevenzione o di messa in sicurezza di emergenza. Comunque bisognerà procedere alle indagini di caratterizzazione – secondo un piano preventivamente approvato – ed alla approvazione del documento di analisi di rischio sito specifica. Ciò consentirà di accertare il superamento delle concentrazioni soglia di rischio (CSR): ipotesi in presenza della quale si dovrà qualificare il sito come contaminato e procedere di conseguenza alla bonifica o alla messa in sicurezza permanente, sulla base – anche in questo caso – di un progetto che dovrà essere preventivamente approvato e infine, ovviamente, realizzato. Protagonisti di questo complesso procedimento sono a vario titolo gli enti territoriali, dalla Regione al Comune, eccettuato che per i siti di interesse nazionale (SIN) nella cui procedura assume un ruolo di primo piano anche lo Stato. Cfr., al riguardo, gli artt. 242 ss. del d.lgs. n. 152 del 2006.

predisporre – sia pure in contraddittorio con l'amministrazione *sostituenda*, al fine di rispettare il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. – un vero e proprio “cronoprogramma” in grado di condurre al pieno adempimento in un tempo preventivato, prevedendosi altresì che nel caso in cui si verifichi l'inadempimento anche solo rispetto ad uno degli *step* individuati nel cronoprogramma, il Governo possa attivare i propri poteri sostitutivi in relazione alla realizzazione dell'intera attività necessaria.

Il Governo ha utilizzato tale strumento, nominando in data 24 marzo 2017 un Commissario unico per le discariche abusive, il quale – in virtù del citato comma 2-ter dell'art. 41 della legge n. 234 del 2012⁵⁴ – ha potuto far uso dei poteri sopra menzionati già riconosciuti per la vicenda della depurazione. Anche in questo caso, dopo un avvio un po' stentato, i risultati non sono mancati, e ormai sono pochi i siti in relazione ai quali permane lo stato di inadempimento: al 31 dicembre 2021 dei 200 siti originari risultano essere ancora sottoposti a procedura di infrazione 22 siti. È peraltro bene precisare come, anche in questo caso, al fine di raggiungere tale obiettivo sia stato necessario un “investimento amministrativo” di particolare consistenza. È stata infatti costituita una *task force* di supporto all'attività commissariale, sulla base di una convenzione con l'Arma dei Carabinieri, cui sono seguite numerose altre convenzioni e protocolli di intesa con amministrazioni, enti e società pubbliche di vario tipo al fine di provvedere alle numerose attività tecniche e amministrative necessarie al raggiungimento degli obiettivi. Si pensi, a titolo di esempio, alle convenzioni stipulate con vari provveditorati regionali alle opere pubbliche per le attività di committenza relative alla esecuzione dei lavori di bonifica, con Sogesid s.p.a. e con Invitalia per attività dello stesso tenore, o con il CNR e l'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia per attività tecniche di vario tipo. Può peraltro essere utile precisare che il d.l. n. 111 del 2019 ha introdotto una disciplina specifica per il caso *de quo*, concernenti questi aspetti organizzativi, ulteriore rispetto a quella generale derivante dai rinvii reperibili nel citato art. 41, comma 2-ter, della legge n. 234 del 2012, anche se in larga parte sovrapponibile alla stessa.

III. *Gli interventi in materia di c.d. “discariche preesistenti”*. Vicenda analoga, ma di minor complessità, a quella appena indicata riguarda la condanna in sede europea che la Repubblica italiana ha ottenuto con riferimento al mancato adeguamento o alla mancata chiusura di un significativo numero di discariche, c.d. “preesistenti”, ossia operative anteriormente alla adozione del d.lgs. n. 36 del 2003, di recepimento in Italia della c.d. “direttiva discariche” (direttiva 1999/31/CE), secondo quanto previsto dall'art. 14 della

⁵⁴ In base a tale norma, infatti, il commissario nominato per far fronte a casi di condanna o di procedura di infrazione maturati in sede europea «*esercita le facoltà e i poteri di cui ai commi 4, 5 e 6 dell'articolo 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91*»: quest'ultima è la medesima disposizione cui a rinvio l'art. 7, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014 al fine di configurare, nel senso accennato più sopra, il “set” di poteri straordinari a disposizione dei commissari per l'emergenza depurazione.

stessa. Anche in questo caso è stato determinante l'accertamento dell'inadempimento della direttiva 1999/31/CE da parte della Corte di giustizia (sent. 21.03.2019, in causa C-498/17), la quale ha individuato nel 16 luglio 2009 la data entro la quale sarebbe stato necessario provvedere nel senso sopra indicato.

La vicenda è stata caratterizzata da una particolare lentezza della sua fase iniziale, con ritardi non di poco conto, e successivamente da interventi che hanno progressivamente consentito di ridurre i siti interessati. Ad ogni modo, per un certo numero di questi ultimi si è infine reso necessario prima procedere ad una diffida degli enti territoriali coinvolti, e infine alla sostituzione degli stessi, facendo ricorso alla procedura della c.d. "sostituzione complessa" di cui all'art. 41, commi 2-bis ss., della legge n. 234 del 2012, più sopra descritta, nonché alla struttura commissariale predisposta per la vicenda delle discariche abusive⁵⁵.

V. *Altre vicende in tema di rifiuti*. A fianco delle esperienze appena richiamate deve però essere rappresentato un quadro più generale inerente la gestione del servizio dei rifiuti. Come è noto, non è difficile scorgere in varie e vaste aree del Paese i segni di forti situazioni di criticità al riguardo. Oltre alla situazione di profonda difficoltà che, ormai più di un decennio or sono, caratterizzava la Regione Campania, che è fin troppo nota per dover essere qui richiamata nel dettaglio⁵⁶, le vicende di questa Regione rimangono di attualità (per quel che qui specificamente interessa) soprattutto per la mancata soluzione del problema delle c.d. "ecoballe"⁵⁷ e per il mancato adeguamento infrastrutturale richiesto dalla Corte di giustizia prima con la sent. 4.03.2010 (causa C-297/08), e successivamente con la sent. 16.07.2017, in causa C-653/2013. Con la prima decisione il Giudice europeo ha infatti accertato l'inadempimento della Repubblica italiana per non aver adottato, con riferimento alla Regione Campania, le misure necessarie per realizzare una rete integrata di impianti di gestione dei rifiuti in grado di realizzare il loro recupero o smaltimento senza arrecare pregiudizi sull'ambiente, mentre con la seconda, in ragione della mancata esecuzione della sentenza C-297/08, si è provveduto a condannare l'Italia al pagamento di una penalità di euro 120.000 per ogni giorno di ritardo nell'adozione delle misure necessarie. Ancora, è possibile fare riferimento alle

⁵⁵ Cfr., in part., l'art. 5 del d.l. n. 111 del 2019, nonché la delibera del Consiglio dei ministri 31 marzo 2019 (*Conferma ed estensione del mandato commissariale al Generale di brigata dei carabinieri Giuseppe Vadalà*), con la quale il potere sostitutivo è stato esercitato in riferimento agli impianti situati nei Comuni di Francavilla al Mare (CH), Maratea (PZ), Moliterno (PZ) e Tito (PZ).

⁵⁶ In tema cfr., tra gli altri, M. Gnes, *Le ordinanze di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, 2008, 433 ss.; L. Colella, *La governance dei rifiuti in Campania tra tutela dell'ambiente e pianificazione del territorio. Dalla «crisi dell'emergenza rifiuti» alla «società del riciclaggio»*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2010, 493 ss.; A. Fioritto, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, il Mulino, Bologna 2008, 230 ss.

⁵⁷ Le c.d. "ecoballe" sono frutto della pressatura di rifiuti c.d. "storici", derivanti dalla gestione di precedenti periodi di criticità della situazione dei rifiuti in Campania, attualmente stoccate in diversi siti del territorio regionale, per le quali sarebbe necessario individuare un esito definitivo, più volte richiesto peraltro dalla Commissione europea.

vicende della Regione siciliana, su cui più sopra ci si è soffermati, le quali – per le ragioni già esposte avrebbero certo richiesto interventi sostitutivi non solo sul piano legislativo ma anche (e forse di più) sul piano amministrativo.

Infine, merita di essere segnalato come nel corso degli anni sia stato molto frequente il ricorso, da parte delle autorità territoriali, all'art. 191 del d.lgs. n. 152 del 2006 e alle ordinanze contingibili e urgenti che tale articolo disciplina. Tali interventi sono sovente volti a consentire attività “straordinarie” agli impianti di gestione dei rifiuti, in deroga alle prescrizioni contenute nelle AIA o comunque ai relativi provvedimenti autorizzatori, nonché alle disposizioni concernenti i criteri di ammissibilità in discarica di cui al d.m. 27 settembre 2010. A queste ipotesi si affiancano un numero non alto, ma comunque significativo, di casi in cui si è ritenuto di derogare ai principi di autosufficienza degli ambiti e di prossimità nella gestione dei rifiuti⁵⁸.

Ebbene, a fronte di una situazione così complessa, che necessiterebbe, almeno in alcune situazioni, adeguati interventi sostitutivi statali, parrebbe legittimo aspettarsi adeguate iniziative istituzionali volte a superare le situazioni di emergenza e a predisporre gli impianti necessari alla efficiente prestazione del servizio. Tra questi strumenti senz'altro – almeno in alcune situazioni – sembrerebbe necessario far ricorso allo strumento della sostituzione straordinaria, della quale certamente potevano essere ritenuti sussistenti i presupposti, oltre che nel caso della Regione siciliana per le ragioni su cui più sopra ci si è soffermati, in quelli che riguardano la Regione Campania, per violazione di norme eurounitarie. A queste andrebbero affiancati anche tutti i casi in cui i *deficit* infrastrutturali hanno determinato uno stato del servizio tale da non ritenere raggiunti quegli *standard* di efficienza del servizio tali da garantire adeguate condizioni di vita ai cittadini di volta in volta interessati: uno stato dunque tale da mettere in discussione l'*unità giuridica* evocata dall'art. 120, secondo comma, Cost. Come si accennava, tali interventi sono però mancati: da questo punto di vista è possibile dire che l'istituto non ha raggiunto il suo scopo. E sulle ragioni di ciò è necessario interrogarsi.

3.3. I risultati, in sintesi

Accennando in breve i risultati che l'osservazione della prassi nei settori considerati consegna, è possibile osservare come la resa dell'istituto in questione sia stata “a luci e ombre”. Pur non mancando casi in cui

⁵⁸ Il carattere per così dire “endemico” del fenomeno sopra descritto non ha peraltro lasciato indifferente l'amministrazione statale. Si segnala, al riguardo, una circolare della competente direzione generale, la quale ha in qualche modo tentato di arginare in il fenomeno, stigmatizzando l'indiscriminata utilizzazione dello strumento *de quo* per provvedere all'affidamento del servizio, richiamando le amministrazioni interessate al rigoroso rispetto del principio di proporzionalità e sollecitandole a sostenere i provvedimenti contingibili e urgenti con una adeguata istruttoria tecnica corredata dei necessari pareri degli organi tecnici (cfr. la circolare prot. 5982/RIN del 22/04/2016, reperibile all'indirizzo internet

http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/rifiuti/circolare_interpretativa_5982_RIN_22_04_2016.pdf).

in effetti tale strumento ha conseguito efficacemente (anche se non rapidamente, è il caso di dire) i propri obiettivi, non mancano i profili che lasciano insoddisfatti. In particolare, è possibile notare quanto segue. I poteri sostitutivi sono stati poco utilizzati rispetto ai casi in cui ce ne sarebbe stata la necessità. Tale conclusione non vale dunque soltanto per la “sostituzione legislativa”, in relazione alla quale si è senz’altro scontato un *deficit* di certezza concernente la stessa utilizzabilità dello strumento. Come si è visto in chiusura del paragrafo precedente, ciò vale anche per il piano amministrativo della sostituzione, in relazione al quale non mancano i casi in cui si sarebbe potuto (e dovuto) intervenire *ex art. 120*, secondo comma, Cost., al fine di garantire, tramite la predisposizione di una adeguata rete infrastrutturale, non solo *standard* prestazione del servizio di gestione dei rifiuti tali da assicurare adeguate condizioni di vita ai cittadini di volta in volta interessati, ma anche l’adempimento di obblighi europei.

La mera previsione di poteri sostitutivi, evidentemente, non basta perché si passi dalla dimensione delle parole a quelle dei fatti. Le ragioni per le quali lo strumento in esame appare sottoutilizzato sono probabilmente numerose, ed ovviamente – soprattutto in un contributo giuridico – non è facile individuare precisi nessi di causalità che abbiano potuto condurre ad un simile esito. Ad ogni modo, è forse possibile indicare, tra le altre, le seguenti cause.

I. *Cause politiche*. Non è un segreto per nessuno che addivenire ad una sostituzione straordinaria è politicamente impegnativo, e non è un caso che – anche quando si è fatto ricorso a tale strumento – si è sovente scelto di individuare nel Presidente della Regione (o magari nell’Assessore regionale competente) il commissario governativo: così è accaduto, oltre che in relazione al Piani di rientro, per il problema della realizzazione degli impianti di depurazione di acque reflue, o – ancora prima – per le attività volte a contrastare il rischio idrogeologico⁵⁹. In tale contesto, la scelta di non “calcare la mano” addivenendo alla sostituzione risulta comprensibile anche alla luce di non inasprire i rapporti politici con i titolari degli organi regionali ed i partiti (o le correnti dei partiti) che li esprimono.

II. *Cause amministrative*. L’attività sostitutiva (ma anche, a monte, l’attività amministrativa di monitoraggio, impulso e stimolo delle amministrazioni territoriali) può essere spesso estremamente impegnativa anche da un punto di vista amministrativo, nel duplice senso di richiedere strutture burocratiche adeguate in numero e professionalità nonché poteri adeguati a porre in essere un intervento efficace. Con riferimento al primo dei nodi sollevati, non ci si può nascondere che le amministrazioni statali sovente non siano dotate di strutture e personale adeguato neanche allo svolgimento della propria attività ordinaria. Così è certamente, o è stato sino ad ora, per l’amministrazione competente per i settori qui considerati, ossia il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (ora Ministero per la transizione ecologica). Ciò è confermato peraltro da quanto si è notato più sopra, ossia dal notevole investimento amministrativo

⁵⁹ Cfr. l’art. 10 del d.l. n. 13 del 2014.

che è stato necessario porre in essere per far fronte alle vicende concernenti la raccolta e il trattamento delle acque reflue e quelle inerenti le discariche abusive: l'intervento statale è riuscito a raggiungere risultati significativi solo quando – sulla base di normative speciali, magari calibrate *ad hoc* per il caso concreto⁶⁰ – si è ritenuto di dotare i commissari straordinari di strutture che ordinariamente non sarebbero state disponibili.

III. *Cause finanziarie*. Gli interventi che nei settori considerati si sono resi necessari (o sarebbero stati necessari) sono stati sovente caratterizzati da un costo economico non di poco momento. E certo pare plausibile ritenere che le difficoltà ad intervenire dell'amministrazione statale siano connesse anche a tale aspetto. Qui non è possibile soffermarsi sui molteplici aspetti che pure sono rilevanti da tale punto di vista. Un approfondimento deve dunque essere rinviato ad altra sede⁶¹.

IV. *Cause legate ai poteri esercitabili*. Come emerge dal rapido excursus proposto nel paragrafo precedente, sovente l'attività sostitutiva dovrebbe proiettarsi su situazioni talmente complesse e incancrenite nel tempo che i poteri "ordinari", con in quali le amministrazioni competenti avrebbero dovuto procedere, non sono sufficienti (o comunque è plausibile che non lo siano). La decisione di addivenire all'esercizio di poteri sostitutivi comporta l'assunzione di una responsabilità, in relazione alla celerità ed alla efficacia degli interventi, e più in generale alla cura degli interessi sottesi all'esercizio del potere. Tuttavia l'istituto disciplinato dall'art. 120, secondo comma, Cost. comporta "solo" una deroga al sistema ordinario delle competenze. ma di per se stesso non implica l'accesso a strumenti amministrativi straordinari. E non può stupire che si sia restii ad assumersi la responsabilità della sua utilizzazione quando si ritiene di non avere mezzi adeguati per fare fronte a quest'ultima.

Lo scarto tra la astratta previsione costituzionale e la sua concreta utilizzazione è dunque molto forte, e perché sia colmato è necessario attingere alle risorse dell'indirizzo politico, che deve essere tanto più

⁶⁰ Come si è visto, per l'emergenza nel settore delle acque reflue si è ritenuto di approvare una disciplina rivolta a disciplinare il singolo caso, sulla scorta di altre esperienze precedenti (cfr., in part., l'art. 7, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014, che rinvia all'art. 10 del d.l. n. 91 del 2014. Per l'emergenza delle discariche abusive si è proceduto diversamente: lì la disciplina può dirsi *ad hoc* per il caso concreto solo nel senso che quest'ultimo ha rappresentato l'occasione per far fronte alla quale sono stati aggiunti alcuni commi alla disciplina generale esistente nell'art. 41 della legge n. 234 del 2012. Anche qui, peraltro, si è ritenuto di rinviare all'art. 10 del d.l. n. 91 del 2014

⁶¹ A mero titolo di esempio, è possibile evocare – oltre alla questione della disponibilità delle risorse per provvedere agli interventi – il problema di come far ricadere il peso economico degli stessi sugli enti inadempienti; il problema dei costi per la finanza pubblica degli investimenti amministrativi necessari per provvedere, che ovviamente saranno maggiori ove si ravvisi la necessità di far ricorso a professionalità esterne all'amministrazione; il problema di garantire il tempestivo afflusso delle risorse nelle contabilità speciali dei commissari, al fine di evitare il ritardo da parte di questi ultimi nell'assumere obbligazioni giuridicamente vincolanti. Infine *last but not least*, merita di essere menzionato il tema del compenso dei commissari straordinari: quella cui sono chiamati è una attività molto complessa e di grandi responsabilità, in relazione alla quale non ci si può permettere di incappare nella c.d. "paura della firma" che rallenta molti amministratori pubblici: e pare francamente indispensabile che chi affronta tali responsabilità possa beneficiare di un trattamento economico adeguato.

Per una prima analisi di questi temi si veda, ad ogni modo, M. Nardini, *L'esercizio del potere sostitutivo statale in materia ambientale: i Commissari unici*, cit., 192 ss.

determinato quanto meno sono sufficienti le attività amministrative preliminari e quanto più risultano necessari, invece concreti interventi sostitutivi. Le vicende accennate più sopra mostrano chiaramente come, in Italia, la volontà politica di procedere in tal senso si sia formata soprattutto per stimoli esterni, ed in particolare quelli provenienti dall'Unione europea, soprattutto ove aventi (anche) carattere pecuniario. Sovente non basta, invece, la gravità "oggettiva" dei fenomeni perché si attivino i necessari interventi sostitutivi. Nei casi in cui la volontà politica è sufficientemente forte da vincere la naturale inerzia dell'amministrazione sovente ci si rende peraltro conto della inadeguatezza degli strumenti ordinari, acquistandosi la consapevolezza che l'inerzia può essere dovuta (almeno in parte) alla mancanza di strutture, poteri e risorse adeguati. I "treni a scartamento ridotto" – ossia i poteri sostitutivi che possono giovare solo delle risorse dell'amministrazione ordinaria – partono di rado, camminano lentamente, e difficilmente giungono a destinazione. In queste circostanze vengono messi su rotaie i "treni ad alta velocità", con il loro corredo giuridico (e spesso economico) speciale, che hanno certo molte più *chances* di partire, e forse anche di arrivare. Anche in questo caso, però, non vi è nessuna certezza, e l'esperienza di questi ultimi anni nei due settori considerati – con particolare riferimento soprattutto agli interventi per la depurazione – mostra che la scelta del commissariamento ha cominciato a dare i suoi frutti solo quando si è investito in un'unica struttura e la si è dotata di adeguate risorse di funzionamento⁶². Deve peraltro essere evidenziato come, in altri casi, peraltro, i percorsi della sostituzione abbiano trovato altre e ulteriori strade, eccentriche rispetto a quelle canoniche. Si fa riferimento soprattutto alla utilizzazione, a fini *lato sensu* sostitutivi, delle ordinanze contingibili e urgenti del sistema di protezione civile⁶³. Ciò avviene solitamente perché in tal modo si riesce ad attingere a strumenti – giuridici e organizzativi – almeno in parte e in un certo senso *inaccessibili* ai poteri sostitutivi "tradizionali", come la possibilità di derogare alla normativa vigente, o la possibilità di far uso di strutture organizzative e risorse economiche appositamente dedicate, spesso indispensabili per procedere con efficacia ed evitare che il sostituto si muova in secche peggiori del sostituito. Ebbene, la questione dei rapporti tra ordinanze di protezione civile e poteri sostitutivi è complessa e non può essere ovviamente affrontata in questa sede. Questa "fuga" dai poteri sostitutivi segnala però una volta di più la inadeguatezza di uno strumento di "chiusura del sistema" quale quello qui in discussione la cui portata sia limitata alla deroga sulle norme

⁶² Al riguardo si rinvia nuovamente all'approfondita analisi di M. Nardini, *L'esercizio del potere sostitutivo statale in materia ambientale: i Commissari unici*, cit. 175 ss.

⁶³ A mero titolo di esempio è possibile evocare il caso della approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti della Regione siciliana, avvenuta con il decreto del Ministero dell'ambiente n. 100 del 28 maggio 2015, nell'ambito della gestione straordinaria inaugurata con l'OPCM n. 3887 del 9 luglio 2010; quello, analogo, del Piano regionale di gestione dei rifiuti per la Regione Calabria (cfr. l'Ordinanza del Commissario straordinario 30 ottobre 2007, n. 6294), ancora, il più recente caso degli interventi infrastrutturali conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza nella Regione siciliana «*in relazione alla situazione di criticità in atto*» nella medesima «*nel settore dei rifiuti urbani*» (cfr. la delibera del Consiglio dei ministri del 26 febbraio 2018).

inerenti il riparto delle competenze tra gli enti di governo senza contemplare la possibilità di fare ricorso a poteri che siano *extra ordinem* non solo *soggettivamente* (ossia con riferimento agli enti che li esercitano), ma anche *oggettivamente*, con riguardo, cioè, ai loro contenuti.

3.4. Qualche modesta proposta

Quali sono i suggerimenti per il futuro che da queste esperienze possiamo trarre? Quali le modifiche possibili sul piano normativo?

A livello costituzionale – almeno con riferimento al regionalismo ordinario – non paiono necessari interventi particolarmente significativi. Potrebbe forse essere utile una previsione che contempli la possibilità di adoperare, nell’ambito degli interventi surrogatori, poteri speciali a carattere derogatorio da dettagliare con legge: ma probabilmente non è necessario che tale ipotesi venga espressamente prefigurata nel testo costituzionale perché la disciplina di rango primario possa procedere in tal senso, come del resto è già avvenuto, sia pure per ipotesi circoscritte, nei casi più sopra menzionati. L’unico profilo realmente problematico riguarda la possibilità di giovare degli strumenti sostitutivi con riferimento alle Regioni speciali, come è noto dipendenti dall’applicazione dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, fatta eccezione per quel che riguarda gli interventi surrogatori riconducibili all’art. 117, quinto comma, Cost. Come ha confermato giurisprudenza costituzionale, infatti, tale disposizione si applica immediatamente anche alle autonomie speciali, a prescindere dalla valutazione circa il suo “maggior favore” rispetto alle previsioni contenute negli statuti speciali e nelle relative norme di attuazione⁶⁴. A questo riguardo non si può tacere l’opportunità di una riflessione circa la possibilità di estendere la utilizzabilità della sostituzione straordinaria – proprio in quanto strumento *ex parte populi*, nel senso sopra evidenziato – anche a queste ultime: se si tratta (come si è provato a sostenere) di un istituto che ha tra le sue finalità anche (e forse soprattutto) quella di garantire *standard* minimi di “condizioni di vita” dei cittadini da inadempimenti degli organi di governo e delle amministrazioni territoriali, non si vede perché tale garanzia non debba operare anche a beneficio dei residenti nelle Regioni speciali⁶⁵. Quello accennato, ad ogni modo, è ovviamente

⁶⁴ Cfr., in part., la sent. n. 198 del 2018, la quale ha respinto le censure di legittimità costituzionale (per vero non vertenti specificamente sulla questione della sostituzione legislativa) proposte dalle autonomie territoriali nei confronti dell’art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 107 del 2014, che prevede la possibilità, per lo Stato, di intervenire in via sostitutiva in caso di mancato adeguamento dei propri ordinamenti – da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano – alle previsioni del medesimo decreto legislativo inerenti la nuova disciplina della valutazione di impatto ambientale, adottata in attuazione della direttiva 2014/52/UE.

⁶⁵ Si noti peraltro che le vicende sopra richiamate, inerenti la gestione dei rifiuti e il SII, hanno riguardato anche le Regioni speciali. In taluni casi, tuttavia, l’art. 120, secondo comma, Cost., risultava senz’altro applicabile proprio in virtù della clausola di adeguamento automatico. Così, ad esempio, per quel che riguarda la Regione siciliana, la quale statutariamente può vantare nei settori indicati soltanto una competenza concorrente, secondo quanto si è avuto modo di evidenziare *supra*, al par. 2.2, con riferimento alla gestione dei rifiuti, e quanto ha avuto modo di chiarire la giurisprudenza costituzionale (cfr., in part., le sentt. 93 del 2017 e 65 del 2019).

solo un aspetto specifico del più generale tema della “posizione” di questo tipo di Regioni nel vigente sistema costituzionale. Tema, come si sa, molto complesso e sfaccettato, in relazione al quale non si può che rinviare ad altra e più consona sede.

A livello legislativo paiono invece opportuni i seguenti suggerimenti.

I. Si potrebbe innanzi tutto provare a generalizzare gli strumenti procedurali previsti dall’art. 41 della legge n. 234 del 2012, con il loro recepimento nell’art. 8 della legge n. 131 del 2003, prevedendone la possibilità di applicazione in tutti quei casi in cui il buon esito dell’intervento sostitutivo dipenda dal compimento di un elevato numero di atti o attività, funzionalmente connessi l’una all’altra. Come più sopra evidenziato, infatti, l’art. 8 della legge n. 131 del 2003 pare calibrato soprattutto per interventi surrogatori destinati ad esaurirsi tramite un singolo atto, non sembrando invece adeguato a rispondere efficacemente alle esigenze di intervento che si manifestano nei casi in cui l’attività che deve essere realizzata presenta le caratteristiche accennate: il che – a tacer d’altro – accade tutte le volte in cui è necessario procedere alla realizzazione di un’opera pubblica. Pare dunque opportuno estendere la possibilità di fare ricorso a quella che si è più sopra chiamata la “sostituzione complessa” anche al di là dei casi in cui quest’ultima sia necessaria per far fronte a procedure di infrazione (o a sentenze di condanna) maturate in sede europea, prevedendone l’utilizzabilità in relazione a tutti i presupposti della sostituzione straordinaria contemplati dal 120, secondo comma, Cost.

II. In secondo luogo pare opportuno prevedere – anche al di là delle ipotesi previste dall’art. 41 della legge n. 234 del 2012 – la possibilità, per i Commissari che operano *ex art.* 120, secondo comma, Cost., di far uso dei “poteri speciali e derogatori” ivi individuati, magari rivedendo e sistematizzando tale disciplina. La disposizione in questione infatti non descrive esplicitamente i poteri straordinari dei Commissari, limitandosi a compiere alcuni complessi rinvii. Si potrebbe dunque intervenire sull’art. 8 della legge n. 131 del 2003 prevedendo che, ove ne ricorrano le condizioni, il Consiglio dei ministri nel deliberare la sostituzione può autorizzare il Commissario ad avvalersi di alcuni dei poteri straordinari e derogatori indicati nella stessa disposizione legislativa, o anche di tutti tali poteri.

III. Adeguato rilievo dovrebbe inoltre essere dato al tema delle strutture amministrative utilizzabili e dei profili finanziari dell’intervento sostitutivo. A tale ultimo riguardo si potrebbe prevedere un apposito capitolo di bilancio su cui far gravare gli interventi urgenti, il cui peso finale dovrebbe comunque ricadere sugli enti inadempienti: ed anche questo aspetto meriterebbe di essere oggetto di una apposita disciplina. Sul punto è stato proposto di prendere a modello il fondo predisposto dall’art. 43 del d.lgs. n. 1 del 2018 per il finanziamento delle attività di previsione e prevenzione dei rischi del Dipartimento della protezione civile, prefigurando l’ipotesi di finanziare il suddetto fondo con i proventi delle azioni di rivalsa dello

Stato nei confronti degli enti sostituiti⁶⁶. Come si accennava più sopra, tuttavia, i nodi che, sul piano finanziario, possono contribuire a far fallire un intervento sostitutivo, o comunque a rallentarlo, sono numerosi, e meritano di essere affrontati sistematicamente. Quanto agli aspetti specificamente organizzativi, bisognerebbe disciplinare la possibilità di predisporre apposite strutture amministrative a supporto dell'attività commissariale, prevedendo la possibilità di far ricorso, ove necessario, alle strutture della protezione civile, nonché all'avvalimento di altre amministrazioni, di società *in house* o di altre società pubbliche. Particolare rilievo in questo contesto potrebbero evidentemente offrire le amministrazioni che operano sui territori interessati, quali le ARPA o le prefetture⁶⁷.

I problemi accennati sono stati affrontati dalla legislazione di settore, in modo episodico, individuando soluzioni limitate allo specifico ambito di volta in volta oggetto di intervento: ed in questo senso si muove anche la recente disciplina dei poteri sostitutivi volti a garantire il raggiungimento degli obiettivi del PNRR⁶⁸. Pare viceversa giunto il momento di procedere con un approccio non congiunturale bensì strutturale, volto a proporre soluzioni standardizzate e di largo respiro, in grado di essere utilizzate ogni qualvolta le esigenze della sostituzione straordinaria lo rendano necessario, senza dover invece ogni volta sperare nell'aggiunta di qualche comma bis al decreto-legge del momento, e a beneficio dell'emergenza che riesce a raggiungere una sufficiente attenzione da parte della nostra classe politica.

⁶⁶ Così M. Nardini, *I poteri sostitutivi in materia ambientale*, cit., 195. .

⁶⁷ Cfr. nuovamente, a questo riguardo, M. Nardini, *I poteri sostitutivi in materia ambientale*, cit., 192.

⁶⁸ Al riguardo rileva la disciplina dettata dall'art. 12 del d.l. 77 del 2021, della quale appare da vedere senza dubbio con favore la esplicita previsione di avvalersi, per lo svolgimento delle attività sostitutive, del complesso mondo delle società pubbliche (a vario titolo tali...), di cui all'art. 2 del d.l. n. 175 del 2016. Analogamente deve dirsi per la previsione del comma 5, che consente la adozione di ordinanze in deroga al diritto vigente, previa intesa con la Conferenza nel caso in cui la deroga riguardi la legge regionale. Resta un profilo sui cui probabilmente sarebbe stata necessaria una riflessione maggiore. Si consideri che gli interventi in relazione ai quali si potrà rendere necessario intervenire non si sostanzieranno nella semplice adozione di atti, ma nella complessa realizzazione di interventi infrastrutturali, o altre attività consimili, per la quale sarà necessario predisporre e realizzare tutta una serie di atti funzionalmente complessi tra loro, nel corso di un tempo non trascurabile. A questo riguardo ci si può chiedere se non sarebbe stato opportuno rinviare alla soluzione individuata dai commi 2-bis, 2-ter e 2-quater all'art. 41 della legge n. 234 del 2012, su cui ci si è soffermati più sopra, al par. 3.2.

Uniformità e differenziazione nella legislazione elettorale delle regioni a statuto ordinario*

di Massimo Rubechi

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Abstract [It]: L'opzione generalizzata per un modello di forma di governo ad elezione diretta del Presidente e la scarsa tendenza innovativa mostrata dai legislatori regionali parrebbero condurre all'individuazione di un modello uniforme di sistema elettorale regionale. Il contributo tenta di cogliere, invece, gli elementi di differenziazione fra i diversi modelli introdotti dalle regioni a statuto ordinario.

Title: Uniformity and differentiation in the electoral legislation of ordinary statute regions

Abstract [En]: The generalised option for a model of form of government with direct election of the President and the weak innovative tendency shown by regional legislators lead to the identification of a uniform pattern of regional electoral system. The essay attempts, on the contrary, to identify elements of differentiation among the various electoral systems elaborated by the regions with ordinary statutes.

Parole chiave: Sistemi elettorali regionali; forma di governo regionale; rappresentanza; voto; elezioni

Keywords: Regional electoral systems; regional form of government; representation; vote; elections

Sommario: 1. Premessa all'indagine. 2. Una lenta fase di adeguamento, dalle modalità differenziate. 3. Sistema elettorale e modello di governo. 4. Sistemi elettorali e modalità di espressione del voto. 5. Proporzionalità politica e proporzionalità territoriale nei sistemi elettorali regionali. 6. I sistemi elettorali regionali: *e pluribus unum* o *ex uno plures*?

1. Premessa all'indagine

Cogliere profili di uniformità e differenziazione nella legislazione elettorale regionale non è operazione agevole. Ad un primo sguardo, infatti, tendenzialmente risulta più semplice individuare un unico modello di sistema elettorale piuttosto che soluzioni differenziate, per una pluralità di ragioni.

Prima di tutto, tutte le regioni hanno optato per il modello ad elezione diretta di forma di governo, in attuazione delle disposizioni contenute negli articoli 121, 123 e 126 della Costituzione, incentrato su un peculiare rapporto politico e giuridico fra presidente della Regione eletto direttamente dal popolo e la maggioranza consiliare che, si viene a determinare in ragione delle votazioni per il rinnovo del Consiglio regionale¹. Una forma di governo caratterizzata non da un rapporto di fiducia, bensì di consonanza

* Articolo sottoposto a referendum.

¹ Sulla stagione statutaria delle regioni, con particolare riferimento al dibattito sulla definizione della forma di governo e alla fase di attuazione degli statuti v. almeno BURATTI A., *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, Jovene, 2010; CATALANO S., *La «presunzione di consonanza». Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, Giuffrè, 2010; MACCABIANI N., *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Milano, Giuffrè, 2010; mi sia consentito il rinvio a RUBECHI M., *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, Aracne,

politica (sent. n. 12 del 2006²) che si instaura al momento del voto fra maggioranza degli elettori, presidente e maggioranza del consiglio, la quale viene ad essere potenziata da un premio specificamente dedicato. A questo peculiare tipo di rapporto fa da contraltare – come noto – la regola dell'*aut simul stabunt, aut simul cadent*, secondo cui al venir meno del rapporto di fiducia, per qualsiasi ragione, è necessario fornire una nuova legittimazione agli organi per il tramite delle elezioni.

Alla spinta strutturalmente conformante del modello ad elezione diretta disciplinato dalla Costituzione si è unita, negli anni successivi, la prova non del tutto soddisfacente fornita dai legislatori statutari regionali. Dopo alcuni tentativi di ammorbidimento del modello, che facevano leva su una rivisitazione del richiamato principio del *simul simul* – come nel caso delle Marche della Calabria – presto ridimensionati dalla Corte costituzionale³, le varianti predisposte e introdotte negli statuti di seconda generazione sono risultate minime e di natura prevalentemente⁴ politica.

Questo contesto di timidezza nell'introduzione di soluzioni istituzionali anche innovative si è riverberata anche nella scelta del sistema elettorale, una competenza attribuita per la prima volta alle regioni, nel rispetto dei principi fondamentali statali: la maggior parte di esse – salvo recenti casi, di cui si darà presto conto – ha continuato a considerare come preferibile il modello elettorale che ha caratterizzato la transizione italiana⁵, a partire dal rinnovo degli organi comunali, costituito da un sistema proporzionale corretto da un premio destinato a garantire una maggioranza stabile alla coalizione collegata al candidato vincitore. Questa scelta conservativa deriva probabilmente anche dal fatto che è stato direttamente il legislatore costituzionale, con l'articolo 5 della l. cost. n. 1 del 1999, a creare una endiadi tra sistema elettorale e forma di governo delle regioni, stabilendo che il regime transitorio dovesse restare vigente sino «alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali». Di conseguenza le regioni hanno, almeno formalmente, confermato *sia* il modello di forma di governo, *sia* quello di sistema elettorale, considerandoli come intimamente interrelati.

I legislatori regionali non hanno dunque affrontato sino in fondo la sfida, prima, di ritagliare un modello specifico di forma di governo – pur nelle maglie strette che la Costituzione pone in caso di opzione per l'elezione diretta – e, poi, di costruire su di esso un sistema elettorale adatto a valorizzare la configurazione del circuito rappresentativo. Tuttavia, ad uno sguardo che voglia estendersi oltre la modellistica, margini

2010 e VICECONTE N., *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l'autonomia statutaria*, Napoli, Jovene, 2010.

² In tal senso v. il commento di TIMIANI M., *Un nuovo tassello giurisprudenziale sulla forma di governo regionale*, in Quaderni costituzionali, n. 2/2006, pp. 340ss.

³ Rispettivamente con le sent. n. 304 del 2002 e, in via definitiva, con la n. 2 del 2004.

⁴ Nonché necessariamente, qualora esse pretendano di avere un impatto su dispositivi direttamente previsti dalla Costituzione. v. *ex multis* sentt. 372 del 2004 e n. 12 del 2006 sul tema degli effetti del voto iniziale di fiducia e sulla sfiducia individuale agli assessori.

⁵ Si veda, *amplius* in materia elettorale regionale, COSULICH M., *Il sistema elettorale del Consiglio regionale fra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008.

di differenziazione tra gli ordinamenti istituzionali regionali paiono disvelarsi, in maniera più marcata per quel che concerne la forma di governo – sia con riguardo sia ai profili strutturali sia alle dinamiche di funzionamento –, in modo comunque sensibile anche con riferimento ai sistemi elettorali.

Come mostrano le innovazioni che sono state registrate in ogni tornata elettorale⁶, in maniera incrementale e graduale, i meccanismi elettorali regionali stanno cominciando a prendere una direzione parzialmente diversa e dunque meritevole di approfondimento. L'obiettivo di questo lavoro è proprio quello di individuare i principali crinali lungo cui si presuppone che queste differenziazioni potranno correre, alla luce di una esperienza di innovazioni istituzionali ed elettorali ormai ventennale.

Un profilo preliminare su cui pare interessante concentrarci è dunque quello delle modalità di adeguamento degli ordinamenti elettorali regionali stessi, poiché tuttora caratterizzati dalla persistenza di una frammentarietà e provvisorietà delle normative nonché da ampi margini di innovatività, sia sotto il profilo sostanziale sia, ad esempio, per quanto riguarda la disciplina elettorale di contorno (§2).

Si è ritenuto, poi, interessante tentare di individuare in quale misura i legislatori regionali abbiano tentato di fornire una interpretazione diversa e distinta della modellistica preferenziale data dal modello combinato forma di governo/sistema elettorale (§3) di cui si è detto in premessa, poiché si sono riscontrati alcuni casi che lasciano emergere taluni profili di interesse.

Infine, l'ultimo aspetto su cui si gioca potenzialmente una differenziazione fra i diversi sistemi elettorali è costituito dal rapporto fra elettori, territori e soggetti politici, sia per quel che riguarda le modalità di espressione del voto (§4), sia per quel che concerne la corrispondenza fra i voti espressi e i territori rappresentati (§5).

2. Una lenta fase di adeguamento, dalle modalità differenziate

La fase di adeguamento delle regioni a statuto ordinario alla “nuova” potestà concorrente in materia elettorale, delineata dall'articolo 122 della Costituzione, è ancora largamente incompiuta e frammentata, nonostante siano passati oltre venti anni dalla sua modifica. Una lentezza comprensibile per motivi istituzionali nei primi anni successivi all'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 1999, molto meno nel corso degli ultimi anni⁷.

⁶ Si vedano gli speciali dedicati ad ogni regione di volta in volta predisposti dalla Rivista Federalismi.it, a partire da quelli elaborati in occasione delle elezioni 2005 e 2010. V. anche, da ultimo, volendo, RUBECCHI M. e STERPA A., *Elezioni regionali 2020: nuovi elementi di differenziazione dei sistemi politici regionali?*, in Federalismi.it, *paper*, 23 settembre 2020.

⁷ Si tratta di un adattamento lento e in ampia parte anomalo, in parte dovuto alla fase di modifica e revisione degli statuti che parallelamente impegnò le regioni nella prima legislatura successiva all'entrata in vigore della legge costituzionale (2000-2005), in parte all'attesa della legge statale di principio, approvata solo nel 2004. Per inquadramento costituzionale del problema v. CARAVITA DI TORITTO B. in ID. (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005.

Stupisce, infatti, che i dettami contenuti nell'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999⁸ – destinati a produrre effetti solo sino all'entrata in vigore di statuto e legge elettorale – siano ancor oggi in larga parte applicabili e applicate. Quel sistema prevedeva una serie di caratteristiche che si riscontrano ancora, in tutto o in parte, nelle legislazioni elettorali regionali. In particolare, esso disponeva l'attribuzione dell'ottanta per cento dei seggi con metodo proporzionale, in collegi plurinominali corrispondenti alle province e con recupero dei resti a livello regionale. All'elettore era data la possibilità di votare per la lista e per un singolo candidato al suo interno, nonché per la lista regionale collegata, il cui capolista corrispondeva al candidato alla presidenza. Il listino regionale incarnava, esso stesso, il premio di maggioranza, pari al venti per cento dei seggi in palio, il quale veniva attribuito in blocco alla coalizione vincitrice, completamente o nella misura della metà, a seconda dei seggi autonomamente conseguiti⁹.

Su quel modello le regioni hanno lavorato, apportando modificazioni solo talvolta di sistema, più spesso puntuali. Da qui una incertezza non solo cognitiva ma anche prescrittiva delle leggi elettorali regionali: spesso la normativa statale transitoria non è stata sostituita da una serie di disposizioni autonome ma da modifiche parziali e sostituzioni ad intarsio. In tal modo, il compito dell'interprete, chiamato ad individuare i tratti della disciplina elettorale di una o più regioni, si è molto complicato, poiché chiamato a confrontarsi non solo con fonti prodotte da soggetti diversi, ma anche parzialmente applicabili e non sempre in maniera coerente¹⁰.

Nonostante l'innovatività delle leggi regionali sia nel tempo cresciuta, così come gli ambiti materiali che esse hanno inteso disciplinare, questa condizione è ancora così diffusa da potersi affermare che solamente la Toscana abbia disciplinato e strutturato un ordinamento elettorale completo.

Sotto il profilo formale, le regioni hanno, peraltro, sempre disposto di ampi margini di autonomia. E già sotto questo profilo si riscontra un primo, potenziale margine di differenziazione, fondato sul modo con cui le regioni sono intervenute¹¹. Si possono, infatti, individuare già oggi, casi di adeguamento ovvero sostituzione parziale, pure con una normativa complessivamente organica (come nel caso del Veneto,

⁸ Si tratta della disposizione che, come si è visto sopra, ha cristallizzato il sistema elettorale sancito dalla l. n. 108 del 1968 e modificato dalla 43 del 1995, adeguandolo all'elezione diretta prevista in via transitoria per tutte le regioni.

⁹ In merito alla prima ondata di leggi elettorali e, in particolare con riferimento ai principali difetti della normativa transitoria cui le regioni tentarono di porre rimedio, si veda, volendo, FUSARO C. e RUBECHI M., *Nuove leggi elettorali e nuovi statuti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2005, in particolare pp. 1007ss.

¹⁰ Questa tecnica del recepimento parziale è stata considerata legittima dalla Corte costituzionale, nonostante la dottrina (v. in particolare GIANFRANCESCO E., *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano 2008) e la stessa Corte avesse rivolto ad essa critiche di rilievo sin dalle sue prime decisioni (v. sent. n. 196 del 2003). Essa si poteva in parte giustificare dati i tempi stretti di adeguamento dell'ordinamento regionale ai nuovi statuti e ai principi statali, ma negli anni le regioni ben avrebbero invertire la tendenza disciplinando un sistema nuovo e disponendo solo rinvii puntuali alla legge statale.

¹¹ Sull'ampiezza della potestà legislativa in materia elettorale v. *amplius* TRUCCO L., *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013 a seguito di due importanti decisioni della Corte costituzionale in materia.

delle Marche e della Campania) ovvero pressoché totali, come richiamato per la Toscana, che disciplina anche il procedimento elettorale¹², in genere lasciato dalle regioni alla normativa statale e – fino all’abrogazione avvenuta nel 2014¹³ – financo la fase preventiva al voto, per il tramite di una disciplina pubblicistica delle elezioni primarie.

Anche punto di vista contenutistico, poi, i margini di differenziazione sarebbero stati potenzialmente molto ampi, anche perché i principi statali contenuti nella l. n. 165 del 2004 sono subito apparsi ai commentatori come non esaustivi e, talvolta, non particolarmente incisivi¹⁴. Per cui le regioni ben avrebbero potuto introdurre soluzioni molto diverse tra loro.

3. Sistema elettorale e modello di governo

La configurazione del sistema elettorale nel contesto della forma di governo regionale svolge il compito fondamentale di garantire che il rapporto di consonanza politica venga chiaramente ad individuarsi subito dopo lo svolgimento delle elezioni e – per quanto possibile nel contesto delle dinamiche politiche fisiologiche – che possa saldamente permanere nel corso del quinquennio di durata della legislatura regionale.

Il nesso forte fra maggioranza consiliare e presidente della giunta che questo modello configura è stato sino ad oggi garantito, di conseguenza, per il tramite di sistemi elettorali cd. *majority assuring*, vale a dire modelli volti a garantire che alla maggioranza a sostegno del candidato presidente risultato vincitore sia assegnata una quota di seggi (fissa¹⁵ o variabile) tale da garantirgli una consistenza numerica adeguata, qualora questa non sia autonomamente congrua.

¹² Le Marche, invece, rinviavano in larga parte alle disposizioni contenute nella l. n. 108 del 1968 per quanto riguarda la disciplina, ma prevedono un procedimento di computo interamente regionale. Cfr l.r. n. 27 del 2004 e successive modifiche (con particolare riferimento alla l. n. 5 del 2015 e, da ultimo alla n. 36 del 2019).

¹³ Sul procedimento di produzione del diritto elettorale nelle regioni hanno influito anche le ben note vicende legate alle declaratorie di incostituzionalità delle normative elettorali nazionali operate dalle sentt. n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 le quali, pur riguardando un assetto istituzionale molto diverso e difficilmente comparabile a quello regionale, hanno determinato numerose, ulteriori, revisioni, per rispondere ad alcune delle cesure di incostituzionalità. Tarli barbieri considera proprio queste decisioni, e in particolare la prima del 2014, come uno spartiacque nel processo riformatore regionale in materia elettorale, tanto da distinguere un prima e un dopo, in TARLI BARBIERI G., *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, 2018. Sulla legge elettorale toscana, v. *amplius* CATELANI E., *La legge elettorale della Toscana 26 settembre 2014, n. 51 fra dubbi di costituzionalità e di conformità allo Statuto, dopo la deliberazione del Collegio di garanzia statutaria*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2014 e GORI L., *Il corpo elettorale ed il sistema di elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta*, in P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Torino, 2015.

¹⁴ In effetti l'unica modifica sostanziale a tale legge, apportata con la l. n. 20 del 2016, relativa alle misure di riequilibrio della rappresentanza di genere ha mostrato, come vedremo a breve, quanto i principi statali in materia elettorale dispongano di una formidabile capacità di penetrazione, almeno in potenza.

¹⁵ Uno dei punti più controversi della normativa transitoria è stata l'attribuzione di un premio fisso del 20% (intero o dimezzato a seconda del risultato) alla coalizione in listini bloccati regionali che, oltre a non garantire possibilità di scelta sui candidati, a certe condizioni presentava un sensibile difetto di monotonicità. La quasi totalità delle regioni è intervenuta in tal senso abolendo il listino bloccato e trasformandolo in un premio assegnato partendo dai seggi sulle province. V. *amplius* TARLI BARBIERI G., *La legislazione elettorale...*, Cit.

Sotto questo profilo, tutte le regioni hanno confermato questo impianto, mentre Marche e Lazio, da un lato, e Toscana, dall'altro, hanno introdotto sistemi di voto che – almeno dal punto di vista teorico – si ispirano a concezioni, almeno teoricamente, opposte.

Marche e Lazio hanno infatti messo in discussione la conformazione *majority assuring* del sistema elettorale, che viene meno qualora la maggioranza a sostegno del Presidente risulti troppo esigua. Le Marche hanno proprio previsto l'ipotesi che il premio non venga attribuito, qualora la maggioranza non sia sufficientemente congrua, vale a dire che non abbia ottenuto almeno il 34% dei voti. Questa soluzione si basa dunque su una dinamica di coalizione piuttosto che essere strutturata sull'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, il quale deve conformarsi a tale impostazione, soprattutto se supportato da una maggioranza numericamente ridotta, sin dai primi giorni del suo insediamento. Invero, l'impianto del sistema elettorale marchigiano si basa su liste e coalizioni di liste piuttosto che sulla figura del Presidente sin dalla sua prima configurazione¹⁶, quali soggetti cui attribuire il premio di maggioranza, probabilmente in ossequio ad una tendenza alla parlamentarizzazione della forma di governo regionale che ha visto le Marche protagonista sin dalla prima fase statutaria¹⁷. Rafforza, inoltre, questa impostazione anche l'abolizione del voto disgiunto, che accomuna le Marche ad Abruzzo e Veneto, poiché – pur temperato da meccanismi istituzionali che in parte compensano il suo effetto¹⁸ – mira a riportare a coerenza di schieramento il voto dell'elettore.

In Lazio¹⁹, invece, la possibilità di non raggiungere la maggioranza è dovuta ad un tetto massimo al premio: esso non può mai superare un quinto dei seggi (dieci), il che implica che talvolta potrebbe non essere in grado di compensare completamente²⁰ un numero di seggi esigui conquistato dalla lista o coalizione di liste collegata al Presidente risultato vincitore.

Il modello non più *majority assuring* delle Marche e del Lazio può decisamente influenzare le dinamiche di funzionamento della forma di governo, sebbene le ipotesi siano configurate come decisamente residuali, poiché non fornisce al Presidente una maggioranza numericamente certa. In un contesto istituzionale caratterizzato dalla regola dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*, questa soluzione può certamente

¹⁶ Sull'impianto originario della legge elettorale marchigiana v. CALIFANO L. e SALERNO G.M. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Marche*, Giappichelli, Torino, 2010, in particolare pp. 39ss.

¹⁷ A partire dalla già citata sentenza n. 304 del 2002 della Corte costituzionale, prima di una lunga serie in materia di forma di governo. Sulle prime decisioni della Corte v. MORRONE A. (a cura di), *Il diritto regionale nella giurisprudenza e nelle fonti*, Cedam, Padova, 2005, I ed., in particolare pp. 11ss.

¹⁸ V. in tal senso TRUCCO L., *Contributo allo studio del diritto elettorale. I. Fondamenti teorici e profili normativi*, Torino, Giappichelli, 2013, in particolare p. 132.

¹⁹ In merito alla genesi della legge elettorale laziale v. *amplius* STERPA A., *Un nuovo sistema elettorale per la regione Lazio: ipotesi di lavoro*, in questa stessa Rivista, 2008.

²⁰ V. *amplius* le modifiche all'originaria l.r. n. 2 del 2005, la quale introdusse modifiche minimali alla disciplina elettorale transitoria, apportato con la l.r. n. 10 del 2017. La prima applicazione della nuova normativa ha condotto proprio alla formazione di una maggioranza ridotta secondo le modalità suindicate.

condizionare il comportamento degli attori istituzionali, con effetti sull'efficacia dell'azione di governo non trascurabili qualora la maggioranza a suo sostegno risulti particolarmente ridotta ovvero – anche in seguito a fenomeni di trasfughismo, presenti anche a livello consiliare – venga numericamente meno nel corso della legislatura.

Nel senso opposto sembra andare l'esperienza toscana, dove è stato introdotto un meccanismo basato sul doppio turno, cui è necessario accedere qualora nessuno dei candidati ottenga almeno il quaranta per cento dei voti al primo. Con questa soluzione, la dinamica monocratica pare evidentemente valorizzata, culminando in un turno di votazione riservato al Presidente, da cui dipendono le sorti della maggioranza politica che lo sostiene.

Una competizione più marcatamente incentrata sul ruolo dei Presidenti è probabilmente frutto di una visione che considera l'alternanza come una modalità auspicabile di evoluzione delle dinamiche istituzionali, mentre la valorizzazione delle coalizioni (o dei partiti) mira a spostare nel Consiglio regionale il perno delle decisioni di sistema, sino a giungere ad effetti significativi anche ad inizio legislatura in presenza di una dinamica multipartitica non concentrata solo su due poli.

Accanto a questi due tipi, differenziazioni ulteriori potrebbero darsi scegliendo un diverso sistema di traduzione dei voti in seggi. La previsione che il sistema elettorale regionale debba assicurare la *rappresentanza* delle minoranze e *agevolare* la formazione di stabili maggioranze²¹ come previsto dalla l. n. 165 del 2005 consentirebbe infatti di far ricorso ad altri modelli, quali modelli misti o prevalentemente maggioritari, ma nessuna regione ha intrapreso questa strada. Come si è già avuto modo di argomentare, non si tratta solo di un fenomeno legato alla scarsa capacità innovativa dei legislatori regionali quanto, più probabilmente, alla conferma di un sistema elettorale che permette ancora di ammortizzare le instabilità politiche e la frammentazione partitica incanalandole nel solco di una dinamica infracoalizionale, nonostante il nuovo contesto presupponga un tendenziale bipolarismo come motore politico delle competizioni elettorali.

Peraltro, anche il sistema delle soglie di sbarramento è il risultato di questa impostazione di fondo, poiché tende ad incentivare il ricorso alle coalizioni dei singoli partiti, rendendone più conveniente l'aggregazione. Questo sistema di soglie variabili – più basse per i partiti coalizzati, meno consistenti per quelli al di fuori²² – permette una certa frammentazione per i partiti che decidono di formare una

²¹ Su cui v., in prima lettura, CLEMENTI F., *Commento alla lettera a), comma 1, dell'art. 4. Le leggi elettorali regionali tra stabilità governativa e rappresentanza delle minoranze*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005.

²² Una soluzione che è stata consacrata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 17 del 2012 e, in maniera ancor più netta, con la sent. n. 193 del 2015, su cui v. almeno ROMBOLI R., *Nota a Corte cost. 24 settembre 2015, n. 193*, in *Foro italiano*, 2015, I.

coalizione, e disincentiva il proliferare dei poli di aggregazione e dunque la frammentazione dell'offerta politica fra più candidati alla Presidenza.

Il modello marchigiano è, come si è in parte già accennato, strutturato a partire da una *ratio* diversa, poiché ruota attorno a soggetti che abbiano conseguito un consenso congruo, pur con il medesimo obiettivo di rafforzare la dinamica di coalizione. La soglia per queste ultime è infatti pari al cinque per cento, ma viene meno qualora siano costituite da almeno una lista che abbia ottenuto almeno il tre per cento dei voti a livello regionale.

4. Sistemi elettorali e modalità di espressione del voto

A valle delle considerazioni sulla forma di governo e sulle caratteristiche del sistema elettorale, le regioni si sono confrontate anche con un altro tema classico del diritto elettorale, vale a dire il modo con cui collegare la scelta degli elettori ovvero dei partiti alla selezione degli eletti.

Fra i molteplici profili affrontati, i legislatori regionali hanno, infatti, valutato il delicato tema della struttura delle liste, con riferimento, in particolare, alle diverse modalità attraverso cui coinvolgere gli elettori nella scelta dei candidati. Più precisamente, si sono concentrate sull'attribuzione all'elettore della possibilità di esprimere una (o più) preferenze oppure nella predisposizione di liste bloccate (lunghe o corte, vale a dire composte da un numero maggiore o minore di candidati) ovvero di un mix fra le due opzioni. Come si è visto nel paragrafo precedente, queste considerazioni sono state svolte nel contesto della conferma di un modello elettorale proporzionale abbinato ad un premio di maggioranza, per cui ipotesi di introdurre sistemi basati su collegi uninominali ovvero misti sono state solo di rado avanzate con convinzione.

La totalità delle regioni ha optato per la possibilità per gli elettori di esprimere – per uno o più candidati, come vedremo a breve – una indicazione anche per un candidato singolo, oltre che per la lista e per il candidato presidente ad essa collegato. Si trattava della scelta primigenia disciplinata sin dalla l. n. 108 del 1968 che, ancora una volta, le regioni hanno confermato con propria disciplina ovvero replicato con piccole modifiche.

La sola eccezione è stata offerta dalla Toscana la quale, nella prima versione della sua legge elettorale del 2004, optò per una soluzione sensibilmente diversa, costituita dalla lista bloccata ma corta, in modo che gli elettori potessero scegliere per un blocco ridotto di candidati proposti dalle singole forze politiche. Questa previsione, dopo aver subito una prima modifica volta ad affiancare un listino molto corto contenente dei candidati regionali, alla lista provinciale bloccata, è stata definitivamente superata dalla revisione del 2014. Stimolata anche dalla declaratoria di incostituzionalità della legge elettorale nazionale con la ben nota sentenza n. 1 del 2014, il legislatore regionale toscano ha probabilmente voluto evitare

che l'unico modello senza preferenze potesse subire una sorte analoga, pur avendo la Corte ben specificato che il metodo della preferenza non è l'unico atto a garantire un corretto bilanciamento tra libertà del voto dell'elettore (*ex* 48 Cost.) e dei partiti di selezionare i candidati per concorrere alle elezioni (art. 49).

Anche la Toscana ha introdotto, dunque, il metodo delle preferenze, ma predisponendo uno schema nuovo, poiché esse possono essere espresse tracciando un segno su un apposito riquadro posto a fianco del nominativo dei candidati, anziché lasciando all'elettore il compito di indicare, in tutto o in parte, nome e cognome dei soggetti prescelti. Questa soluzione permette di contenere il numero dei voti nulli, nonché degli eventuali fenomeni patologici che possono rendere riconoscibile il voto, i quali maggiormente possono venirsi a determinare quando l'elettore ha gode di una maggiore libertà circa i segni da tracciare. Con riferimento al numero delle preferenze da esprimere, il laboratorio elettorale delle regioni a statuto ordinario ha mostrato un fenomeno di diffusione generalizzata di un meccanismo introdotto in un caso, piuttosto che una scelta derivante da un indirizzo stabilito a livello nazionale. Nel 2009 la Campania ha, infatti, introdotto la doppia preferenza di genere: una importante innovazione che oggi è ormai (pressoché) generalizzata su tutto il territorio nazionale. Fu infatti previsto che l'elettore avesse la facoltà di esprimere sino a due preferenze ma che, qualora se ne fosse avvalso, la seconda avrebbe dovuto riguardare un candidato di sesso diverso dal primo al fine di garantire l'equilibrio di genere, pena l'annullamento solo della seconda preferenza erroneamente attribuita. Si tratta di una misura che non determina un risultato, bensì aggiunge una facoltà ad una già esistente²³, pur vincolandola al preciso obiettivo dell'equilibrio fra i generi all'interno delle assemblee rappresentative.

Il punto di svolta nella diffusione di questa misura si è avuto poi nel 2016, quando il legislatore nazionale ha deciso di far proprio questo meccanismo, come soluzione *di principio* per tutte le regioni che intendessero introdurre un sistema elettorale proporzionale, intervenendo nella l. n. 165 del 2004. Rafforzando ulteriormente un principio già introdotto nel 2012²⁴, il legislatore ha disciplinato una serie di misure minime volte a garantire l'equilibrio di genere, da impiegare in presenza di diverse modalità di scelta degli eligendi²⁵, tra cui per l'appunto il meccanismo della doppia preferenza di genere. Negli anni

²³ Considerata non in contrasto con la Costituzione dalla sentenza n. 2 del 2010 proprio per ragioni analoghe – su cui v. almeno CALIFANO L., *L'assenso «coerente» della Consulta alla preferenza di genere*, in «Quad. cost.», n. 2, 2010 – questa misura ha preso rapidamente piede dapprima nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti (a partire dalla l. n. 215 del 2012) e poi, per decisione autonoma, negli ordinamenti regionali, con una struttura pressoché identica nei diversi casi.

²⁴ Con la legge che introdusse la doppia preferenza di genere a livello comunale (l. n. 215 del 2012) si intervenne già sulla legge statale di principio in materia di elezioni regionali con una formulazione consona alla natura di principio della fonte, che prevedeva: “*promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive*”.

²⁵ La legge dispone in particolare che: “*1) qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze, in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale e sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima; 2) qualora siano*

successivi all'entrata in vigore della disposizione, tutte le regioni sono intervenute per adeguare la normativa interna al principio statale, qualora contrastante con quella nazionale, ad eccezione del Piemonte il quale, nel momento in cui si scrive, non ha ancora approvato una propria normativa.

Anche per la tornata elettorale del settembre 2020 Puglia e Liguria si trovavano, poco prima dell'indizione dei comizi elettorali con una normativa elettorale contrastante con la legge statale di principio e senza alcun rimedio, se non giurisdizionale successivo²⁶, per poter imporlo. La Liguria ha proceduto in tempi molto rapidi all'introduzione di una nuova legge elettorale adeguandosi al principio statale (l. r. n. 21 luglio 2020, n. 18), a differenza della Puglia; quest'ultima, infatti, è rimasta inadempiente nonostante le ripetute interlocuzioni con il governo, il che ha condotto quest'ultimo a decidere per l'attivazione del potere sostitutivo *ex art.* 120 Cost. al fine di garantire, a tutela dell'unità giuridica dello Stato, il rispetto del principio dell'equilibrio di genere nell'accesso alla rappresentanza²⁷.

5. Proporzionalità politica e proporzionalità territoriale nei sistemi elettorali regionali

Il tema di bilanciare la proporzionalità politica delle opinioni espresse con la rappresentanza territoriale, nella distribuzione dei seggi fra i territori, è stato sin da subito sentito dai legislatori regionali, con particolare riferimento alla definizione delle modalità tecniche della restituzione dei seggi alle circoscrizioni, dopo un computo dei voti a livello superiore.

L'abbandono di ipotesi basate, in tutto o in parte, su collegi uninominali ha infatti fatto emergere tutte le problematiche connesse all'impiego di sistemi elettorali proporzionali caratterizzati dall'assegnazione dei seggi a livelli diversi²⁸ – naturalmente superiori, vale a dire territorialmente più ampi – rispetto alla circoscrizione territoriale più piccola scelta, soprattutto per quel concerne il fenomeno del cd. slittamento dei seggi fra i territori, che si verifica quando alle circoscrizioni più vicine agli elettori viene restituito un

previste liste senza espressione di preferenze, la legge elettorale disponga l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale; 3) qualora siano previsti collegi uninominali, la legge elettorale disponga l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale".

²⁶ Rimedi che sono stati intrapresi in Calabria, che ha votato nel gennaio 2020, con il rischio di invalidare il risultato delle elezioni. V. *amplius* la ricostruzione in GROPPI T., "La Costituzione si è mossa": la precettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l'utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia, in *Federalismi.it*, *paper*, 9 settembre 2020.

²⁷ . Non è questa la sede adatta per discutere le ragioni di questa scelta politica del governo, né di affrontare con l'attenzione che meriterebbero i profili giuridici che essa comporta nella configurazione dei rapporti fra centro e periferia, ma va comunque rilevato che un principio fondamentale in materia elettorale sia stato imposto tramite lo strumento più forte che lo Stato ha a disposizione a Costituzione vigente, per sanzionare l'inazione regionale. Il governo si è tuttavia limitato ad intervenire sullo stretto necessario per rendere operativo il principio costituzionale e non ha inteso estendere il suo raggio di azione, invece, alla sanzione relativa all'inottemperanza della misura del massimo di due terzi contenuto nella medesima legge statale di principio. La regione Puglia, infatti, non prevede l'inaammissibilità della lista come nelle altre regioni, ma una blanda sanzione, che ne attenua notevolmente la portata, ma in assenza di una precisa previsione in tal senso nella legge statale, il governo si è attenuto ad una interpretazione restrittiva.

²⁸ In merito, si v. anche CASANOVA D., *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, in particolare pp. 290ss.

numero di seggi diverso rispetto a quello che gli spetterebbe tramite un computo basato sulla loro popolazione.

In particolare, tale fenomeno si verificava in maniera consistente con il sistema elettorale disciplinato dalla l. n. 108 del 1968, poiché assegnava i seggi interi in circoscrizioni provinciali (con il metodo Hagenbach-Bischoff), ma attribuiva poi i resti su base regionale (con il metodo Hare). Questa formula premiava infatti le province più popolate a discapito di quelle più piccole, alle quali veniva restituito un numero di seggi più basso. Si tratta di un effetto che naturalmente si amplifica in presenza di forti disparità territoriali fra le circoscrizioni, come ad esempio, in Toscana, Campania e Lazio, dove le province che comprendono i comuni e capoluoghi di regione risultano nettamente più grandi. Il rapporto, dunque, fra la proporzionalità politica e quella territoriale veniva, con quel sistema, piuttosto sbilanciato in favore della prima, poiché la disciplina transitoria premiava, nel riparto, il maggior numero di voti piuttosto che una restituzione fedele ai territori.

Per questo motivo Campania, Marche e Veneto, seguite anche da Lombardia e Abruzzo, sono intervenute sostituendo tale sistema con uno che va nella direzione opposta, garantendo cioè che venga restituito ai territori un numero di seggi pari a quello inizialmente assegnato con la distribuzione effettuata sulla base della popolazione. Sciolto in termini sommari, quei sistemi tengono fisso il numero dei seggi assegnati in ragione della popolazione in ciascuna circoscrizione, mentre rendono flessibile il criterio politico. Di conseguenza, la soluzione scompensa naturalmente²⁹ sul versante della proporzionalità politica, poiché i seggi vengono assegnati ai candidati in ogni territorio in numero pari a quello che gli spetta, con ciò rendendo plausibile l'ipotesi, ad esempio, di un candidato eletto in un collegio con un numero di voti anche, in ipotesi, percentualmente inferiore a quelli di un candidato della medesima lista, ma presentatosi in un'altra circoscrizione.

La Toscana si è mossa a due riprese su questo versante, con due soluzioni parzialmente diverse, la prima che mirava ad assegnare almeno un seggio ad ogni circoscrizione, la seconda che tendeva a risolvere il fenomeno dello slittamento con un intervento meccanico.

Con la legge elettorale n. 25 del 2004 è stato introdotto il metodo Adams a livello di circoscrizione provinciale, che consiste in una variante del metodo d'Hondt, secondo la quale, prima di procedere al riparto³⁰, viene assegnato automaticamente un seggio ad ognuna delle circoscrizioni, in modo da attribuire

²⁹ Il problema di garantire la perfetta corrispondenza fra proporzionalità politica e territoriale a partire da un riparto a livello superiore risulta ad oggi matematicamente irrisolto. La soluzione migliore può essere cercata – come parrebbe suggerire anche la sent. n. 35 del 2017 – fra quelle che minimizzano tale problema, senza pretendere che esso venga completamente risolto. Vedi RUSSO A., *«Irragionevolezza» del sistema proporzionale puro? Un caso emblematico*, in «Quad. Cost.», 2002 e, volendo, RUBECCHI M., *Il diritto di voto. Profili costituzionale e prospettive evolutive*, Torino, 2006, pp. 119ss.

³⁰ Con le medesime modalità previste da tale metodo, vale a dire la divisione delle cifre elettorali per numeri interi successivi e con la conseguente assegnazione dei seggi alle liste con le maggiori cifre, sino al totale dei seggi in palio.

almeno un rappresentante ad ognuna delle dieci provincie interessate. Nella medesima direzione, ma a partire dalla quota di seggi destinata al premio regionale, si è mossa la regione Lazio, la quale ha previsto che nell'attribuzione della quota dei dieci seggi del premio debba essere assicurato almeno un seggio per ognuna delle provincie.

La forte divergenza in termini di popolazione tra le provincie toscane ha comunque determinato la permanenza di un forte squilibrio, tanto da condurre ad una soluzione drastica, che non prevede un meccanismo di favore nei confronti del criterio territoriale, bensì attenua a monte una delle cause maggiori che conducono allo slittamento, vale a dire la richiamata sproporzione fra le basi circoscrizionali. Con la riforma del 2014, dunque, la circoscrizione più popolosa (Firenze) è stata suddivisa in quattro collegi plurinominali, rendendola dunque più omogenea alle altre in termini di popolazione e dunque meno "attrattiva" in termini di slittamento di seggi.

6. I sistemi elettorali regionali: *e pluribus unum* o *ex uno plures*?

Per lungo tempo una soluzione transitoria nazionale di forma di governo, con un correlato sistema elettorale, ha uniformato e caratterizzato le scelte delle regioni. La timidezza nelle loro scelte statutarie è stata seguita da una ancora maggiore incapacità di delineare delle regole per la formazione della rappresentanza regionale coerenti con essa e con le esigenze dei diversi territori.

Se ci si dovesse fermare a questa, pur in parte condivisibile, considerazione, la risposta al quesito risulterebbe probabilmente impietosa. *E pluribus unum*: esiste un solo sistema elettorale regionale, rivisto e adattato dalle regioni solo in maniera marginale.

Tuttavia, se si percorrono i crinali delineati in questo lavoro, probabilmente questa risposta monolitica può essere messa in discussione. Da diverse modalità di armonizzazione della rappresentatività politica con quella territoriale, sino ad individuare nuove configurazioni del sistema che rimettono in causa la stessa natura *majority assuring* del modello preferenziale sino a ora impiegato, sono ormai significativi i passi avanti nella direzione di una differenziazione fra i sistemi.

Inoltre, la tentazione di plasmare il sistema elettorale regionale a partire da meccanismi imposti a livello nazionale è in parte venuta meno nel tempo, a favore dell'espansione di meccanismi nati a livello regionale e diffusi successivamente alle altre regioni: vale per i diversi meccanismi di redistribuzione dei seggi sui territori volti a contenere il fenomeno dello slittamento nei confronti delle circoscrizioni più popolose così come, ad esempio, per la doppia preferenza di genere.

Proprio quest'ultimo profilo fornisce peraltro uno spunto interessante, poiché offre l'esempio di un formidabile connubio fra volontà regionale e volontà statale, seppur talvolta affermatosi per eterogenesi dei fini: una novità regionale, impugnata dallo Stato ma considerata legittima dalla Corte si è imposta in



tutte le regioni, è poi divenuta un principio fondamentale statale in materia elettorale, tanto da giustificare, in seguito, addirittura l'impiego del potere sostitutivo dello Stato nei confronti dell'unica regione rimasta inadempiente.

Per cui la risposta al quesito risiede – come spesso accade – nel mezzo: sebbene tuttora nel solco di un modello nazionale confermato da tutte le regioni con le sue caratteristiche di fondo essenziali, esse cominciano a contribuire autonomamente alla caratterizzazione di sistemi elettorali regionali che si discostano anche sensibilmente da quello di origine. Ciò sta avvenendo percorrendo strade che è stato possibile delineare a distanza di oltre un ventennio dall'avvio della fase riformatrice delle regioni, ma senza escludere affatto ulteriori sentieri che le regioni decidano di esplorare nel tentativo di disegnare istituzioni regionali rappresentative ed efficienti, che rispondano a nuove esigenze sociali e a nuovi contesti, anche caratterizzati da una offerta politica diversificata nel territorio.



Parte II – Funzioni amministrative

A vent'anni dalla revisione dell'art. 118: riflessioni a valle di un percorso*

di Annamaria Poggi

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: A vent'anni dalla revisione del 2001 quasi tutti i problemi allora evidenziati con riguardo alle funzioni amministrative sono ancora sul tappeto: le successive Legislature hanno visto continui mutamenti di indirizzo politico e i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza chiedono ancora di essere attuati.

Title: Twenty years after the revision of Article 118: reflections along the way

Abstract [En]: Twenty years after the 2001 revision, almost all of the problems highlighted at the time with regard to administrative functions are still on the table: subsequent legislatures have seen continuous changes in political direction and the principles of subsidiarity, differentiation and adequacy still need to be implemented.

Parole chiave: decentramento, funzioni amministrative, sussidiarietà, attuazione, revisione

Keywords: decentralization, administrative functions, subsidiarity, implementation, revision

Sommario: 1. La revisione del 2001: criticità e problematiche di attuazione. L'indagine conoscitiva del 2001 e il tentativo di riformare il Titolo V. 2. La fine della Legislatura (2001-2006) e la seconda indagine conoscitiva (2006). Il ritorno alla logica dell'"attuazione" del Titolo V. 3. La fine prematura della XV Legislatura (2008) e l'avvio di una altra (incerta) stagione: verso il "contenimento" dell'attuazione del Titolo V. 4. Il Governo Monti, la razionalizzazione della spesa pubblica e i provvedimenti di "contrasto" del Titolo V. 5. La XVII Legislatura: la legge Delrio e il tentativo di riforma costituzionale Renzi-Boschi. 6. La legislatura attuale. 7. Conclusioni.

1. La revisione del 2001: criticità e problematiche di attuazione. L'indagine conoscitiva del 2001 e il tentativo di riformare il Titolo V

La consapevolezza del forte impatto che il nuovo 118 avrebbe avuto nell'assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali erano presenti già all'indomani della revisione costituzionale del 2001¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Nella vasta letteratura v., tra gli altri, F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1998 e ID., *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2002; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, n.1, 2001, pp. 13 ss.; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n.6, 2001, pp. 1247 ss. e G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, nn. 2-3, 2002, pp. 383 ss.; O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto (nota a Corte Cost. sent. n. 6, 2004)*, in *Le Regioni*, n.4, 2004, pp. 941 ss.; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, ESI, Napoli, 2009; S. GAMBINO, *Statuti, poteri e funzioni degli enti autonomi della Repubblica, fra riforme costituzionali e sussidiarietà*, in *Le Istituzioni del federalismo*, nn. 3-4, 2009, pp. 471 ss.; P. BONETTI, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n.5, 2002, pp. 1121 ss.; F. FRACCHIA, *Le funzioni amministrative nel nuovo art. 118 della Costituzione, parte I, par. 5*, in G.F. FERRARI-G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Cedam, Padova, 2003; F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001; R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, nn. 2-3, 2002, pp. 365 ss.

Il superamento del c.d. parallelismo in forza della sussidiarietà, pur teoricamente solido ed adeguato a nuovi contesti istituzionali, si presentò subito come una formula fortemente innovativa ma al tempo stesso necessitante di una robusta attività di attuazione e accompagnamento.

L'adozione della c.d. "via italiana al federalismo"², consistente nello scostamento dal modello duale (tipico dei sistemi federali) per uno più adeguato alla tradizione municipalista del nostro Paese, veniva delineato a partire dall'art. 114, secondo cui la repubblica avrebbe dovuto articolarsi su ben cinque livelli di governo amministrativo: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

La complessità introdotta a livello legislativo veniva letteralmente fatta esplodere a livello amministrativo: dalla linearità del parallelismo (già corretto per la verità dalla possibilità della delega di funzioni prevista dalla norma costituzionale) si procedeva verso la sussidiarietà³, nel senso della scomposizione di quel modello con l'introduzione di una filiera tutta da immaginare e costruire, in assenza di una contestuale normativa ordinaria di trasferimento delle funzioni amministrative⁴.

Tra i temi che la riforma introduceva e che avrebbero dovuto trovare immediate risposte a livello politico istituzionale, tutti puntualmente sollevati dalla dottrina, vi erano almeno:

la necessità di una revisione del Testo unico enti locali allineato alle nuove formulazioni costituzionali, attraverso l'individuazione della diversa tipologia di funzione attribuite a Comuni e Province: operazione

² Sulle peculiarità del federalismo italiano v. L. PALADIN, *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, in *Le Regioni*, n.4, 1996, pp. 609 ss.; F. PIZZETTI, *Il federalismo e i recenti progetti di riforma del sistema regionale italiano*, in *Le Regioni*, n.2, 1995, pp. 225 ss. e F. PIZZETTI, *I soggetti del pluralismo istituzionale tra regionalismo e federalismo: l'equilibrio instabile tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, relazione al Convegno "La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive", tenutosi a Pavia, 30 novembre 2002, disponibile su astrid-online.it, pp. 3 ss.; M. LUCIANI, *A mò di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Atti del Convegno Internazionale organizzato dalla facoltà di Giurisprudenza dell'Università "La Sapienza", Cedam, Padova, 1997, pp. 253 ss.; G. PASTORI, *Unità nazionale, autonomie e federalismo*, in *Le Regioni*, n.1, 1995, pp. 71 ss.; C. PINELLI, *I progetti di revisione del titolo V della Costituzione e il "federalismo d'esecuzione"*, in *Le Regioni*, n.2, 1996, pp. 215 ss.; G. PITRUZZELLA, *Municipalismo versus neoregionalismo*, in *Le Regioni*, n.4, 1995, pp. 641 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 832; M.T. SERRA, *Il c.d. federalismo amministrativo nella legge 59/97 e nella sua prima attuazione. Riflessioni su una riforma "a Costituzione invariata"*, in *Studi parlamentari e di pol. cost.*, n. 32, 1999, pp. 55 ss.; L. VANDELLI, *Per l'attuazione della riforma costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n.6, 2001, pp. 1050 ss. e L. VANDELLI, *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, nn. 2-3, 2011, pp. 587 ss.; S. BARTOLE, *Devolution o federalismo? O soltanto regionalismo*, in *Le Regioni*, n.6, 2002, p. 1233; P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 67 ss.; B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2006; R. BIN, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n.5, 2008, p. 526.

³ Sul superamento del parallelismo v. G. RIVOSECCHI, *Sussidiarietà e interesse nazionale nella redistribuzione delle funzioni amministrative*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2016, pp. 335 ss. Cfr. Sulla permanenza del parallelismo anche dopo la riforma del 2001, v. R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 365.

⁴ Su tale carenza v. G. TARLI BARBIERI, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in E. BETTINELLI-F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 174 ss.; P. CARETTI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti-Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, su Camera.it, pp. 248 ss. S. GRASSI, *L'attuazione della riforma: i problemi della transizione*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Maggioli, Rimini, 2003, pp. 381 ss.

preliminare ed indispensabile anche allo scopo di preparare il terreno ai successivi trasferimenti in sussidiarietà di Stato e Regioni verso il sistema locale;

una disciplina più appropriata e stringente dell'associazionismo comunale sospinta dalla necessità di conferire maggiore razionalità alla sussidiarietà: in un contesto di frammentazione comunale come quello italiano la devoluzione di funzioni ai Comuni doveva contestualmente essere accompagnata da misure in grado di garantire l'adeguatezza delle strutture ai nuovi compiti;

la conseguente e discendente attuazione dell'art. 119 in termini di attribuzione di risorse tributarie e finanziarie a Comuni e Province;

l'esigenza di chiarire la possibilità o meno di continuare ad utilizzare l'istituto della delega amministrativa nei confronti delle Regioni;

ed ancora l'esigenza di chiarire la latitudine della potestà organizzativa degli enti locali rispetto alle funzioni loro attribuite.

Temi di non poco conto, peraltro, scaturenti dalla stessa metodologia costituzionale: sebbene la Costituzione attribuisca direttamente tutte le funzioni amministrative ai Comuni, è comunque attraverso il rispetto del principio di legalità che ciò deve avvenire e, dunque, attraverso atti normativi statali e regionali⁵.

Alla mancanza di una normativa di attuazione faceva fronte in quel momento -ma si sperava transitoriamente- il d.lgs. 112/1998 che, con tutti altri scopi e in tutt'altro contesto, aveva già provveduto al trasferimento delle funzioni amministrative, sia pure sul perno di una legge di delega (la legge n. 59/1997) che aveva introdotto il principio di sussidiarietà al solo livello della legislazione ordinaria⁶.

È noto, infatti, come l'originario disegno del governo di centro sinistra prevedesse sia la revisione costituzionale (affidata in via istruttoria e di predisposizione di testi normativi alla Commissione bicamerale D'Alema), sia la normativa di attuazione (la legge 59/1997, appunto) ed è altrettanto noto che i due processi si fossero poi divaricati, conducendo al fallimento del primo e all'approdo del secondo.

Situazione che si è puntualmente riprodotta nel 2016 -con il fallimento della revisione costituzionale e l'approvazione della legge n. 56/2014⁷-, segno che dall'esperienza poco si apprende e che vi è una certa predisposizione a ripetere errori commessi in passato.

⁵ Sollecitarono una immediata riflessione sul punto, tra gli altri, M. CAMMELLI, *Amministratori (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, pp. 1273 ss. e R. BIN, *In nuovo Titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2 gennaio 2002.

⁶ V. in proposito, G. FALCON, *Il decreto n. 112 e il perverso istituzionale italiano*, in *Le Regioni*, nn. 3-4, 1998, pp. 453 ss.; G.C. DE MARTIN-F. MERLONI-F. PIZZETTI-L. VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. n. 112/1998*, Maggioli, Rimini, 2000; F.S. MARINI, *Il "trasferimento" delle materie "già delegate": "miracoli (incostituzionali) del d.P.R. n. 112 del 1998*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.3, 2001, p. 1288 e, volendo, A. POGGI, *La sussidiarietà nelle riforme amministrative: dal d.lgs. n. 112 del 1998 al T.U. sulle autonomie locali*, in *Quad. reg.*, n. 3, 2001, p. 933.

⁷ Sul punto, tra gli altri, F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *Astrid Rassegna*, n. 206, 2014, su astrid-online.it, pp. 1 ss.; *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle*

Sia come sia e tornando alle vicende precedenti, fu comunque provvidenziale che in quel frangente si potesse far ricorso al d.lgs 112/1998, poiché ciò non solo liberava il mondo politico dalla preoccupazione di impostare immediatamente un mastodontico lavoro di redistribuzione delle funzioni amministrative già operato, appunto, tra il 1997/1998 - ma, costituì altresì un solido ancoraggio interpretativo ai mille dubbi che emersero dopo la riforma del 2001 con riguardo alle funzioni amministrative contenute nelle mutate etichette legislative dell'art. 117 Cost. Ancoraggio spesso utilizzato dalla Corte costituzionale per risolvere buona parte del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni sul contenuto delle materie di rispettiva competenza⁸.

A complicare il già ostico quadro di riferimento va aggiunto come l'eventuale operazione legislativa di trasferimento delle funzioni amministrative, che avrebbe dovuto seguire la revisione costituzionale del 2001, si presentava massimamente complicata a causa dello scenario politico che si era venuto a configurare dopo le elezioni politiche che condussero, nel maggio dello stesso anno, alla vittoria del centro-destra. Questo, infatti, si era dimostrato talmente ostile alla revisione costituzionale voluta dal centro-sinistra al punto di lasciare l'Aula al momento del voto.

La sequenza degli avvenimenti, del resto, parla da sé: tra la fine di febbraio e l'inizio di marzo 2001 veniva definitivamente approvato a maggioranza assoluta il disegno di legge di revisione costituzionale; il 12 marzo si procedeva alla pubblicazione in G.U.; il giorno successivo furono depositate nella cancelleria della Corte di Cassazione due richieste di referendum, sottoscritte la prima da 102 Senatori dell'opposizione e la seconda da 77 Senatori della maggioranza; dopo la dichiarazione di ammissibilità del 22 marzo si andò alle urne il 7 ottobre, quando la nuova maggioranza di centrodestra già guidava il Paese. Nonostante l'esito positivo (votò il 34,4% del corpo elettorale e il 64,2 per cento dei votanti si espressero a favore a fronte del 35,8 per cento di voti contrari) era difficile immaginare da parte delle forze governative un'entusiastica e fattiva attività di attuazione del Titolo V che, infatti, non si ebbe se non in misura del tutto esigua.

città metropolitane e delle province, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015, pp. 1 ss.; *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e Unioni di Comuni*, Giuffrè, Milano, 2015; F. FABRIZZI-G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014; F. FABRIZZI, *La Corte e le province, tra Costituzione vigente e Costituzione riformata. Note a margine delle sentt. 143 e 159/2016*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2016, pp. 2 ss.

⁸ Sull'utilizzo da parte della Corte costituzionale del 112/1998 come elemento di interpretazione per riempire il contenuto delle nuove materie previste nel 117. V. A. POGGI-G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)* (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021), in *Osservatorio costituzionale*, n.4, 2021, pp. 245 ss.; P. URBANI, *Osservazioni allo schema di decreto legislativo in materia di difesa del suolo e delle acque*, in *Astrid Rassegna*, n.18, 2005, su *astrid-online.it*, pp. 2, 4 ss.

Invece già all'indomani del referendum (il 23 ottobre 2001) il Parlamento (la 1 Commissione permanente del Senato) avviò un'indagine conoscitiva sugli effetti che avrebbe prodotto la riforma e sulle varie criticità che avrebbero dovuto essere affrontate⁹.

Per quanto di interesse in questa sede, il paragrafo 9 dell'Indagine (intitolato *Le funzioni amministrative*) metteva opportunamente in evidenza alcuni nodi critici.

In primo luogo emersero preoccupazioni connesse alla lacunosità e poca chiarezza delle formule linguistiche utilizzate tra cui, in primo luogo, la difficoltà di comprendere la differenza tra “attribuzione” di funzioni e “conferimento” delle stesse.

Si lamentò, in secondo luogo, la carenza di strumenti “conoscitivi” su cui fondare i trasferimenti: senza un inventario delle funzioni “effettivamente” svolte sarebbe stato difficile decidere quale far svolgere al livello superiore e quali lasciare in sussidiarietà.

In terzo luogo, alcune associazioni professionali paventavano il pericolo che al trasferimento di funzioni potesse conseguire un aumento dei costi della burocrazia, in assenza di un forte contesto di semplificazione e competizione. Si era così espresso l'auspicio (Confindustria; Coldiretti, Confcommercio) che il processo di attuazione della riforma non arrestasse il processo di semplificazione (nonché di delegificazione e privatizzazione) già in atto. Inoltre, si sottolineava la possibile ricaduta negativa che il principio di decentramento delle funzioni amministrative avrebbe potuto avere sul tema della concorrenza e dei mercati.

La presenza di molte e diverse leggi statali e regionali, specie in tema di concessioni e autorizzazioni, avrebbe potuto comportare ingiustificate restrizioni della concorrenza, barriere di accesso al mercato, squilibri territoriali e sociali. Si era sottolineata l'indispensabilità di un forte coordinamento tra Stato e Regioni, particolarmente per le procedure amministrative di accesso ai mercati (settore attività portuali, attività di telecomunicazione, servizi professionali) in caso di attività richiedenti normative specifiche (concessione di licenze, assegnazione di frequenze, e così via) e per la realizzazione di processi di liberalizzazione in corso, soprattutto in termini di requisiti di idoneità e di tempi e procedure omogenee tra le varie Regioni.

Conseguentemente, si era richiamata la necessità di dare “ordine” al processo di trasferimento prevedendo una legge dello Stato (in via esclusiva) sulle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane (*ex* articolo 117, secondo comma, lettera p), e leggi regionali (in forza della propria competenza residuale generale di cui al quarto comma dell'articolo 117) sulle altre funzioni, con attenzione non solo al principio di sussidiarietà ma anche all'adeguatezza e alla differenziazione, in

⁹ Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione. Sintesi dei principali argomenti delle audizioni, Senato della Repubblica, Servizio studi, Dossier n. 207.

particolare con riguardo alla varietà della dimensione dei comuni italiani e alla caratterizzazione montana del loro territorio.

Infine, si sottolineava la necessità di un riallineamento tra trasferimento di funzioni amministrative e trasferimento del personale e dei mezzi finanziari (in proposito venne portato ad esempio di virtuosità il settore dell'agricoltura, per la quale non solo era stato emanato un apposito decreto legislativo, ma anche leggi regionali per il trasferimento di funzioni amministrative agli enti locali ed un DPCM per il trasferimento di risorse, personali e beni).

Dall'Indagine conoscitiva, dunque, non emergevano particolari critiche ai principi introdotti dalla riforma costituzionale ma, semmai, forti preoccupazioni sulla capacità di guidare, indirizzare, monitorare il successivo percorso di attuazione, evidentemente suscitate dalle dichiarazioni delle forze di governo che non nascosero, nemmeno successivamente alla fase parlamentare, l'ostilità alla riforma. A ciò si aggiungeva il fatto che dalla stessa Relazione emergevano due piani diversi: quello dell'"attuazione" ma, al tempo stesso, quello della "revisione", sulla scorta del concetto a più riprese affermato dall'allora Ministro per gli affari regionali, secondo cui il modo migliore per attuare la riforma era quello di modificarla¹⁰. In realtà, i due piani erano puntualmente destinati alla collisione o, per meglio dire, al reciproco annullamento, come dimostrarono le vicende successive.

Di qui le preoccupazioni degli operatori, dal cui punto di vista è pur sempre meglio una cattiva riforma ben attuata che una magnifica riforma lasciata sulla carta o peggio semi-inattuata. Il rischio caos (che in quel caso veniva connesso alla possibile introduzione da parte delle Regioni di normative non inserite in quadri opportunamente delineati dall'indirizzo politico statale in settori strategici di sviluppo: concorrenza, infrastrutture...), insomma, era più che una possibilità.

Al piano dell'analisi, in sostanza, non fece riscontro un altrettanto lucido percorso politico, come dimostra il dettaglio che segue cui, accanto a quanto veniva prospettato nella Relazione, si è affiancato un sintetico giudizio sul cammino successivo.

Il piano di attuazione, solo per quanto riguarda la parte relativa alle funzioni amministrative si concretizzava nei seguenti adempimenti:

l'ordinamento di Roma Capitale (che si avviò ma senza esito);

la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (che neppure fu iniziata);

l'individuazione delle forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza (di cui non si discusse);

la disciplina di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione concernente l'istituzione del fondo perequativo (da realizzare in coordinamento con la riforma tributaria dei tributi statali); la disciplina dei

¹⁰ *Indagine conoscitiva*, cit., par. 16.

principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario riguardante le risorse autonome di Regioni, comuni, province e città metropolitane, nonché la determinazione dei principi generali del patrimonio delle autonomie locali (su cui non vi furono iniziative specifiche di attuazione);

la regolamentazione delle forme d'intesa e coordinamento tra Stato e Regioni in materia di tutela dei beni culturali (forse uno dei pochi terreni su cui si lavorò intensamente giungendo all'adozione del Codice dei beni culturali);

l'adozione delle procedure sul potere sostitutivo dello Stato e, soprattutto, le procedure idonee a garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (su cui intervenne la legge La Loggia);

la disciplina volta all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, come previsto dall'articolo 11 della legge recante le modifiche al Titolo V (tema anch'esso inevaso).

Nel contempo si sottolineava, però, la complessità dell'attuazione, adombrando la necessità di modifiche sostanziali al testo del Titolo V.

Così, ad esempio, la necessità di modificare le competenze concorrenti (ritenute eccessive, sovrabbondanti in taluni casi le possibilità legislative delle Regioni, quando non pericolosamente interferenti con interessi statali unitari) fu ritenuta preliminare a qualunque percorso di attuazione della riforma. A questa seppur incidente ma limitata revisione (che avrebbe investito il solo art. 117) si affiancarono poi altre ipotesi volte con tutta evidenza a ribaltare il senso e l'indirizzo impresso nel 2001 (la c.d. devolution in materia di sanità, istruzione e polizia locale; l'istituzione della Camera delle autonomie; la modifica della composizione della Corte costituzionale...)¹¹.

Il piano dell'attuazione venne così gradualmente ma inesorabilmente sostituito da quello della revisione. I limiti divenivano pietre d'inciampo difficilmente rimuovibili e, dunque, veniva reso noto l'avvio di una serie di iniziative legislative per correggere e integrare la riforma. Tra queste: l'istituzione di una Camera delle autonomie, (definita la lacuna più evidente del percorso segnato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001); una migliore delimitazione delle materie di competenza di Stato e regioni, con l'abolire della legislazione concorrente; una più opportuna definizione dell'articolo 119 relativamente ai rapporti finanziari e tributari.

2. La fine della Legislatura (2001-2006) e la seconda indagine conoscitiva (2006). Il ritorno alla logica dell'“attuazione” del Titolo V

Di tutto quell'impianto attuativo rimase ben poco.

La c.d. legge La Loggia (legge 5 giugno 2003, n. 131, recante “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3), infatti, pur nel lodevole

¹¹ *Ibid.*, par. 16.3.

sforzo di dare avvio all'implementazione della riforma, per la parte che qui interessa, si limitava a delegare al Governo l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali (art. 2, c. 1), e la revisione delle disposizioni vigenti in materia di enti locali, al fine di adeguarne il contenuto alla nuova disciplina costituzionale (art. 2, c. 2). Con riguardo alla prima delega si precisava che tale individuazione avrebbe dovuto “prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per comuni e province, delle funzioni storicamente svolte”. Inoltre, sia l'art. 2, sulle funzioni fondamentali degli enti locali, che l'art. 7, sulle altre funzioni amministrative, contenevano indicazioni per il trasferimento delle risorse necessarie ed il vincolo (similmente a quanto già previsto dalla legge n. 59/1997) dell'effettività del trasferimento delle funzioni alla conclusione del procedimento di allocazione delle risorse (art. 2, c. 6 e 7, c. 5)

Quella che poteva considerarsi una giusta direzione con riguardo all'individuazione delle funzioni (fondamentali e non) non venne tuttavia percorsa. Le deleghe non furono esercitate, mentre il Governo si concentrava nel tentativo (poi fallito) di revisione di tutta la Seconda parte della Costituzione (compreso il Titolo V)¹².

L'insediamento del Governo Prodi a maggio del 2006 condusse ad una nuova virata quanto ad indirizzo politico sul federalismo e sullo stesso Titolo V: abbandonata la strada della *revisione* (tentata nel 2006) si tornava all'idea dell'*attuazione*.

Nel luglio del 2006, le Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato deliberarono pertanto di svolgere congiuntamente un'Indagine conoscitiva sul Titolo V, che, a partire dal 13 ottobre 2006, si sarebbe articolata in quattro sedute e concentrata su alcune specifiche tematiche (il sistema di riparto delle competenze tra Stato, Regioni e autonomie locali; il federalismo fiscale e il suo rapporto con le garanzie di eguaglianza nel godimento dei diritti sociali; le sedi di raccordo, di consultazione e di codecisione tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali; le forme istituzionali di governo nelle diverse articolazioni territoriali). Curiosa circostanza quella di avviare una seconda Indagine conoscitiva quando tra la prima (2001) e quella che si avviava (2006) non vi erano stati atti normativi rilevanti di cui misurare l'adeguatezza e l'impatto.

¹² Nella proposta di modifica dell'art. 118 del disegno di legge costituzionale del 2006 (Atto Senato 2544-D Riforma ordinamento della Repubblica) venivano inseriti dopo i primi due commi, un terzo e quarto del seguente tenore: “La legge, approvata ai sensi dell'articolo 70, terzo comma, istituisce la Conferenza Stato-Regioni per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi ed intese. Per le medesime finalità, può istituire altre Conferenze tra lo Stato e gli enti di cui all'articolo 114. Ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane è garantita l'autonomia nell'esercizio delle funzioni amministrative, nell'ambito delle leggi statali o regionali”; veniva poi rafforzata la valorizzazione della sussidiarietà orizzontale e delle autonomie funzionali; infine veniva aggiunto un ultimo comma secondo cui: “La legge, approvata ai sensi dell'articolo 70, terzo comma, favorisce l'esercizio in forma associata delle funzioni dei piccoli Comuni e di quelli situati nelle zone montane, attribuendo a tali forme associative la medesima autonomia riconosciuta ai Comuni”.

Non solo, ma la metodologia dell'Indagine era sostanzialmente la medesima: audizioni di studiosi e di tutte le istituzioni pubbliche e private coinvolte dall'attuazione del Titolo V. Evidentemente entrambe le Indagini più che a far emergere dati e questioni effettivamente e realmente sul tappeto avevano lo scopo di mettere a confronto “visioni” ideologicamente diverse sui temi della riforma. Anche questo altro errore che non si riesce a correggere nel nostro Paese: le riforme (almeno quelle in campo giuridico) non hanno quasi mai a loro fondamento dati, proiezioni, valutazioni d'impatto etc... ma sempre e solo interpretazioni, al massimo comparazioni con altri sistemi.

Gli esiti dell'indagine (riassunti dal Presidente Violante nell'ultima seduta parlamentare) confermavano la netta preferenza delle rappresentanze territoriali e dei mondi produttivi in favore dell'attuazione del Titolo V, piuttosto che di una sua revisione, motivata anche dall'esigenza di avere un quadro stabile di riferimento normativo. Ed anche le poche richieste di modifiche che erano emerse (inerenti prevalentemente la modifica del riparto delle competenze legislative ed amministrative) erano indirizzate allo stesso fine: superare incongruenze e incertezze foriere di costi maggiori per gli operatori economici e di contenzioso per quelli istituzionali¹³.

Insomma il senso dell'operazione più che tecnica era di natura squisitamente politica: prendere tempo per decidere veramente il da farsi.

3. La fine prematura della XV Legislatura (2008) e l'avvio di una altra (incerta) stagione: verso il “contenimento” dell'attuazione del Titolo V

Il tempo, tuttavia, fu assai più breve di quanto si poteva immaginare: la XV Legislatura durò appena due anni e si presentò subito assai travagliata. Il Governo passava da un voto di fiducia all'altro e, perciò, ci si avviò ben presto alla sua conclusione. Tutti i propositi di attuazione del Titolo V rimasero, dunque, lettera morta.

La successiva Legislatura, la XVI, vedrà, invece il varo della legge delega sul federalismo fiscale (la l. 42/2009) che, tuttavia, si bloccherà ben presto nella sua attuazione. Il quarto decreto legislativo delegato (federalismo municipale) venne respinto alla Camera nel febbraio del 2011. Successivamente il Governo lo adotterà ugualmente con un decreto legge, ma la sorte dell'attuazione della legge 42 era segnata.

Iniziava, infatti, quel periodo di crisi economico-finanziaria che segnerà pesantemente l'azione di quel Governo e di quello successivo e che produrrà un “centralismo” di ritorno in tutti i settori. Il fenomeno interesserà molti Paesi europei, tutti convinti dalla linea di pensiero secondo cui il contenimento dell'autonomia avrebbe consentito un controllo più efficace della spesa pubblica. Così, “negli anni della

¹³ Intervento del Presidente Violante, Camera dei deputati, Commissioni riunite 1 Camera e 1 Senato, Indagine conoscitiva, 11 dicembre 2006.

crisi alcuni ordinamenti procedono ad un robusto ridimensionamento del numero dei municipi (Danimarca, Finlandia, Lituania, Irlanda, Lettonia, Grecia), altri all'accorpamento degli enti di primo livello (Francia, Italia, Finlandia, Danimarca), altri ancora all'eliminazione degli enti intermedi (Grecia, Repubblica ceca)¹⁴

Sull'onda della crisi, o forse approfittando di essa, si imprime un'altra brusca virata: la parola d'ordine non è più attuazione del Titolo, ma contenimento delle conseguenze dell'attuazione. Così, già a partire dalla finanziaria del 2007, si incide, pezzo dopo pezzo, sul TUEL al solo scopo di ridurre costi e apparati amministrativi locali. È in questo contesto che viene introdotto l'obbligo di esercizio associato delle funzioni dei piccoli comuni, (decreto-legge n. 78/2010) con scadenze che palesano chiaramente l'intento: entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali; entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali ed entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 27. Tali termini sono stati poi continuamente spostati in avanti¹⁵.

Un indirizzo, quello dell'associazionismo obbligatorio, che ben avrebbe potuto giustificarsi ed apprezzarsi in vista di una più razionale declinazione della sussidiarietà, della differenziazione e dell'adeguatezza, e dunque all'interno di un contesto "positivo" e incrementale del percorso già avviato, venne invece introdotto in funzione quasi punitiva dell'autonomia comunale.

4. Il Governo Monti, la razionalizzazione della spesa pubblica e i provvedimenti di "contrasto" del Titolo V

A Novembre del 2011 si insediò il Governo Monti che condurrà in porto la XVI Legislatura. I provvedimenti riguardanti gli enti locali di questo periodo sono contrassegnati dalla sola parola d'ordine della razionalizzazione della spesa pubblica, che per quanto qui interessa, si traducono in un vero e proprio "contrasto" all'attuazione del Titolo V.

Primo di tali provvedimenti fu il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. decreto "Salva Italia"), poi convertito nella l. n. 214 del 22 dicembre 2011 che superava l'elezione diretta degli organi provinciali di governo attraverso la drastica riduzione del numero dei consiglieri provinciali e la soppressione delle relative giunte; con un sostanziale svuotamento delle funzioni gestionali attribuite alla Provincia (cui sarebbero

¹⁴ G. GARDINI-C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 88.

¹⁵ Prorogati prima al 31 dicembre 2015 (D.L. 192/2014, art. 4, co. 6-bis), poi al 31 dicembre 2016 (D.L. 210/2015, art. 4, co. 4), quindi al 31 dicembre 2017 (D.L. 244/2016, art. 5, co. 6), al 31 dicembre 2018 (legge di bilancio 2018), al 30 giugno 2019 (art. 1, comma 2-bis, DL 91/2018), quindi al 31 dicembre 2019 (art. 11-bis, comma 1, D.L. 135/2018), al 31 dicembre 2020 (DL 162/2019) e, da ultimo, al 31 dicembre 2021 (D.L. 183/2020) nelle more dell'attuazione della pronuncia della Corte costituzionale (sentenza 4 marzo 2019, n. 33).

rimaste esclusivamente quelle di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale).

L'immediata e vibrante reazione del sistema locale indusse il governo a cambiare completamente strategia: il d.l. 6 luglio 2012, n. 95 - nel testo risultante dalla legge di conversione 7 agosto 2012 n. 135 - condusse, infatti, al recupero, da parte della Provincia, di alcune competenze di area vasta; al contempo, però, si optò per una razionalizzazione territoriale ispirata a criteri di razionalità dimensionale e demografica (che avrebbe dovuto condurre ad una riduzione numerica consistente: da 86 a 54). Il primo di tali decreti fu impugnato dinanzi alla Corte che con la sentenza 220/2013 dichiarò, però, l'incostituzionalità della procedura (dovuta all'utilizzo dello strumento del decreto legge) più che del contenuto.

5. La XVII Legislatura: la legge Delrio e il tentativo di riforma costituzionale Renzi-Boschi

Ciò consentì che, dopo la breve pausa del Governo Letta, il successivo Governo Renzi, riprendendo in larga parte l'ispirazione del Governo Monti, approvasse da un lato la legge n. 56/2014 e tentasse, dall'altro, di condurre in porto una revisione "correttiva" del Titolo V. Da un certo punto di vista si trattava di una continuità di indirizzo politico rispetto al Governo Monti (la razionalizzazione della spesa pubblica) cui, tuttavia, si aggiungevano altre aspirazioni: rimodellare il sistema locale; eliminare un livello di governo; ridisegnare i rapporti Stato-Regioni sul perno della funzione legislativa, razionalizzare ed efficientare la forma di governo parlamentare.

Forse troppo e tutto insieme, il che spiega, probabilmente, il fallimento del tentativo di riforma costituzionale.

Come nel 1997-1998 il piano della legislazione ordinaria, invece, giunse in porto con l'approvazione della legge n. 56/2014. In controtendenza rispetto alla legislazione che dall'inizio degli anni Novanta aveva sospinto l'ente di prossimità di "area vasta" verso funzioni viepiù complesse e di "traino" del territorio, la legge n. 56/2014 operò una scelta completamente diversa e in virtù della quale oggi 97 province sono divenute enti di secondo livello mentre le rimanenti 10 sono state trasformate, anche nominativamente, in un soggetto giuridico diverso, le Città metropolitane.

Ciò ha portato con sé un inevitabile svuotamento delle funzioni provinciali¹⁶, che la successiva legislazione regionale (cui è stata affidata la redistribuzione in sede locale) ha sostanzialmente confermato, provocando una altrettanto inevitabile differenziazione (in se e per sé non per forza negativa).

¹⁶ La legge 142/1990 attribuiva alle Province le seguenti funzioni fondamentali a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; c) funzioni nel campo dei trasporti; d) funzioni riguardanti la gestione del territorio; e) funzioni nel campo della tutela ambientale; f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro. La legge Delrio, invece, «pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per aspetti di competenza», «pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato,

Ed infatti, nel frattempo la legge Delrio è stata oggetto di un’attuazione per blocchi differenziati nel territorio del Paese: Piemonte, Lombardia e Veneto hanno sostanzialmente riattribuito alle Province tutte le funzioni precedenti (così contrastando l’indirizzo politico nazionale espressosi nella legge 56); mentre quelle del Centro-Sud hanno riaccentrato in capo alla Regione le medesime funzioni¹⁷. Situazione che taluno ha salutato con favore, soprattutto dopo il fallimento della riforma costituzionale del 2016 che lascia in mano alle Regioni la concreta possibilità di disegnare o ridisegnare il sistema locale amministrativo. In tal modo, infatti, si sarebbe innescato per la prima volta nel nostro ordinamento, il principio di differenziazione: “una volta venuta meno la prospettiva di una riforma costituzionale in senso centralista (e quindi uniformante), è probabile che questo principio assurga, insieme a quello di sussidiarietà, ad elemento portante della complessiva architettura dei soggetti che costituiscono la Repubblica, destinato a rimpiazzare la celebre, ma poco praticata, scelta per la equi-ordinazione espressa nel 2001 dall’art. 114”¹⁸

6. La Legislatura attuale

L’attuale Legislatura, la XVIII, è stata inizialmente dominata, dal ritorno di attenzione al regionalismo differenziato di cui al 3 comma dell’art. 116: uno spostamento di fuoco voluto dalla Lega per motivi di bandiera che non solo non sta producendo alcun esito ma che, per di più, distrae dai problemi reali che ormai da vent’anni chiedono una soluzione.

La storia della difficoltà di attuazione dell’art. 116, comma 3, è, come noto, in larga parte legata all’uso ideologico che di quella norma è stato fatto sia dalle forze politiche che ne pretendevano l’attuazione (basti pensare alla rivendicazione del residuo fiscale), sia da quelle che la contrastano (ritenendola una rottura del principio di uguaglianza).

Prendere sul serio il principio di differenziazione, al contrario, significa in realtà attuare per intero il Titolo V poiché, come ho già cercato di dimostrare in altra sede, si tratta di un principio che permea l’intera normativa costituzionale sul sistema regionale e locale¹⁹. Basti pensare a tutte le differenziazioni possibili che scaturiscono dalle diverse norme costituzionali (Roma Capitale, potestà statutaria, competenza

in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente», «programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale», «raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali», «gestione dell’edilizia scolastica», «controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale» nonché il possibile ruolo di «centrale unica di committenza» per conto dei Comuni.

¹⁷ A. FILIPPETTI-S. MANGIAMELI (a cura di), *V Rapporto 2017 sulle Regioni in Italia*, Issirfa-CNR, Giappichelli, Torino, 2019.

¹⁸ G. GARDINI-C. TUBERTINI, *L’amministrazione regionale*, cit., p. 100.

¹⁹ In *Esiste nel Titolo V un “principio di differenziazione” oltre la “clausola di differenziazione” del 116 comma 3?* Relazione al Convegno *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 27 ss.

legislativa residuale, attribuzione di funzioni amministrative, autonomia finanziaria e tributaria, intese tra Regioni ...) per comprendere come quella di cui al 116 comma 3 non sia l'unica possibile, ma solo quella che, probabilmente, fa più rumore.

Poi è arrivata la pandemia, che ha aggiunto ai problemi già noti anche quello del riassetto delle funzioni amministrative in sanità, in vista di una composizione in un quadro più razionale e più collaborativo di quello che abbiamo visto all'opera nel periodo pandemico²⁰.

Insomma, a vent'anni dalla revisione del 2001 quasi tutti i problemi allora evidenziati sono ancora sul tappeto e, in più, la legge Delrio ne ha aggiunti altri: la semplificazione del sistema, non c'è stata, o perlomeno solo a metà e anche le città metropolitane che avrebbero dovuto conferire slancio innovativo alle politiche degli enti locali sembrano essere entrate in un "cono d'ombra" per citare una famosa definizione di Enzo Cheli.

7. Conclusioni

Che riflessioni si possono avanzare a valle di questo lungo periodo?

Che insegnamenti si possono trarre?

La convinzione generale è che occorra proseguire nell'attuazione dell'art. 118, poiché la direzione impressa al sistema dalla riforma del 2001 continua ad avere una sua intrinseca forza persuasiva ed innovativa (sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza), offuscata solo da una crisi economica-finanziaria e non da ragioni oggettive connesse ad una scarsa rendita del modello (che, peraltro non si è potuto ancora vedere all'opera compiutamente).

Inoltre, vi è un'estrema necessità di garantire alle forze economico-produttive (non solo italiane) un quadro normativo stabile di riferimento, tantopiù se, come la realtà dei fatti ha dimostrato, non vi è una compattezza politica finalizzata alla revisione del Titolo V (v. i fallimenti del 2006; 2013; 2016).

Di seguito le indicazioni emerse dalle discussioni e dai contributi di quanti hanno partecipato al Gruppo di lavoro sulle funzioni amministrative e che faccio mie, in quanto ampiamente condivisibili.

Anzitutto, si rende necessaria (poiché non disponibile) "una attenta analisi sul campo dello stato attuale delle funzioni amministrative nelle diverse parti del territorio che potrebbe permettere di enucleare in quali settori è effettivamente necessario ed utile un riequilibrio nella distribuzione delle competenze a vantaggio del livello provinciale, e in quali settori potrebbe essere utile un ulteriore ampliamento delle competenze comunali, condizionato alla necessità di conseguire una dimensione associativa ottimale"²¹.

²⁰ Su cui ho svolto qualche considerazione in *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, Editoriale in [Federalismi.it](https://federalismi.it), n. 25, 2020, pp. 1 ss.

²¹ C. Tubertini pp. 262-276 nel presente fascicolo.

Tale analisi, peraltro, dovrebbe dotarsi di strumenti di misurazione dell'adeguatezza del livello di governo rispetto all'esercizio delle funzioni. Il tema è particolarmente urgente con riguardo al livello comunale: il principio di sussidiarietà, infatti, non può diventare un sistema che genera inefficienze e, soprattutto, che carica sui Comuni funzioni che essi non riescono, neppure volendolo, ad esercitare.

Pare inoltre “di prioritaria importanza attuare l'art. 118 Cost. ed esercitare in maniera organica la potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. Tale operazione non può che tradursi nella adozione della Carta delle autonomie locali che sostituisca il richiamato d.lgs. n. 267/2000. *Medio tempore* opportunamente il legislatore dovrebbe far “rientrare” la disciplina delle province, delle città metropolitane e delle unioni di comuni attualmente contenute nella legge n. 56/2014 all'interno del TUEL”²².

Occorre, inoltre e conseguentemente, riflettere in merito alla differenziazione ulteriore di Roma Capitale rispetto al modello dell'art. 118 “perché nell'assegnare alla legge statale la competenza a disciplinare l'ordinamento di Roma capitale, il legislatore costituzionale del 2001 ha inteso permettere un regime specifico relativamente alle forme di autonomia dell'ente capitale”²³.

Un'attenta riflessione dovrà poi riguardare il funzionamento del sistema delle Conferenze, sia allo scopo di valutare la loro perdurante utilità e, in caso, di modificarne funzioni e competenze allo scopo di renderle sempre più adeguate alla funzione di raccordo tra i livelli di governo²⁴.

Le funzioni amministrative sanitarie meritano, poi, un'attenta riflessione sia in linea generale²⁵, sia con riguardo ad aspetti specifici ma quantomai essenziali per l'ottimale funzionamento del sistema, quali i LEA e gli accordi in Conferenza²⁶.

Infine, occorre riflettere sulle possibilità di effettiva attuazione del principio di sussidiarietà c.d. “orizzontale” di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost. Alcune significative esperienze di questi ultimi anni (codice del Terzo settore, regolamenti sui beni comuni...) parrebbero indicare strade meno “fumose” di attuazione del principio di quelle contenute in molte leggi statali e regionali, nonché in atti normativi comunali e provinciali rimaste sostanzialmente sulla carta²⁷.

²² C. Napoli pp. 218-231 nel presente fascicolo.

²³ A. Sterpa pp. 249-261 nel presente fascicolo.

²⁴ Aspetto in merito al quale riflette G. Sobrino

²⁵ Su cui v. il contributo di R. Botti

²⁶ In merito a cui hanno svolto le loro riflessioni C. Marinacci e P. Maddaloni.

²⁷ Su cui rinvio ai contributi di A.S. Bruno, C. Cavallaro, L. Caruso, L. Giachi; F. Giglioni e F. Proia.

Il territorio nelle politiche della sussidiarietà orizzontale: tra tentativi nazionali di “demarchia” e proposte europee per un approccio *place based**

di Anna Silvia Bruno

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: Il paper affronta il tema della sussidiarietà orizzontale, art. 118.4 Cost., quale strumento utile a realizzare, attraverso la concertazione tra pubbliche amministrazioni e cittadini, politiche di governo del territorio, fondate su una forma di corresponsabilità dei singoli e delle formazioni sociali con l'amministrazione (il richiamo è alla recente sent. n. 131/2020). Nella seconda parte, si richiamano le politiche europee che hanno fatto importanti investimenti per favorire le forme di collaborazione tra le PP.AA e la società civile, con l'obiettivo di avviare e consolidare una partecipazione *bottom up* (ad esempio, i *River Agreements* (RA) e la *National Strategy for Inner Areas* (SNAI)).

Title: Territory in the policies of horizontal subsidiarity: between national attempts at "demarchy" and European proposals for a place-based approach

Abstract [En]: The paper deals with the issue of horizontal subsidiarity (art. 118.4 of the Italian Constitution), as a useful tool to implement, through the consultation between public administrations and citizens, territorial government policies, based on a form of co-responsibility of individuals and social formations with the administration (the reference is to recent decision no. 131/2020). In the second part, we recall the European policies that have made important investments to improve forms of collaboration between the Public Administrations and civil society, with the aim of starting and consolidating a bottom-up participation (for example, the River Agreements (RA) and the National Strategy for Inner Areas (SNAI)).

Parole chiave: sussidiarietà orizzontale, Codice del terzo settore, libertà sociali, bottom up approach

Keywords: Horizontal subsidiarity, Third Sector Code, social freedoms, bottom up approach

Sommario: 1. L'art. 118, ultimo comma, Cost.: tra amministrazione condivisa e tentativi di demarchia. 2. L'art. 118.4 Cost. e le “libertà sociali”. Evoluzioni interpretative e applicative della sussidiarietà orizzontale nell'ambito del terzo settore. 2.1. L'amministrazione condivisa nel Codice del terzo settore e la realizzazione dell'interesse generale. 3. Programmi per un'amministrazione condivisa nelle politiche europee. 4. Esempi nazionali di matrice europea per una *governance* integrata: i *River Agreements* e la *National Strategy for Inner Areas*. 5. Conclusioni.

1. L'art. 118, ultimo comma, Cost.: tra amministrazione condivisa e tentativi di “demarchia”

L'art. 118 Cost., totalmente rivisitato dalla Legge n. 3 del 2001, ha attribuito le funzioni amministrative ai comuni con lo scopo di ripensare la pubblica amministrazione non più e non solo in una prospettiva

* Articolo sottoposto a referendum. Ringrazio il Secondo Gruppo di lavoro “Funzioni amministrative” e i Coordinatori, Prof.ssa A. Poggi e Dott. R. Botti, per i preziosi spunti di riflessione. Eventuali errori e/o omissioni sono da attribuirsi alla sottoscritta.

declinata sul binomio “pubblico-privato” ma, piuttosto, in quella del “pubblico come” apparato idoneo, funzionale a realizzare l’interesse generale e l’effettività dei diritti costituzionalmente garantiti, quale «vera chiave di volta della trasformazione istituzionale»¹. La nozione di sussidiarietà orizzontale era già presente nella L. 267 del 2000 (Testo unico degli enti locali) dove, l’art. 3 (Autonomia dei comuni e delle province) attribuiva ai comuni e alle province la titolarità di funzioni proprie e di quelle conferite con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali. La modifica dell’art. 118 Cost. ha poi ampliato e reso maggiormente equilibrato il rapporto tra amministrazione e cittadini anche rispetto a quanto era già stato previsto nel D.lgs. n. 112 del 1998, all’art. 132, c. 2, dove si demandava alle amministrazioni la promozione e il coordinamento operativo “dei soggetti e delle strutture che agiscono nell’ambito dei “servizi sociali”, con particolare riguardo a: a) la cooperazione sociale; b) le istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza (IPAB); c) il volontariato”.

Il compromesso legislativo raggiunto nel 2001 ha successivamente riconosciuto, in particolare con l’ultimo comma dell’art. 118 Cost., il dovere per l’amministrazione pubblica di coniugare, secondo logiche di condivisione, l’autonoma iniziativa di cittadini singoli e associati con gli interessi generali. In altri termini, il legislatore del 2001 ha valorizzato ulteriormente, con una disposizione costituzionale ad hoc, il pluralismo sociale già previsto dall’art. 2 Cost. e insito in quelle stesse formazioni sociali che costituiscono una forma di esercizio della stessa sovranità popolare². Si riprendeva, in questo modo, quanto già Aldo Moro, con un intervento all’Assemblea Costituente (24 marzo 1947), aveva evidenziato: «Lo Stato veramente democratico riconosce e garantisce non soltanto i diritti dell’uomo isolato che sarebbe un’astrazione, ma i diritti dell’uomo associato in una libera vocazione sociale»³: una “dimensione sociale” potenziata, dunque, perché indirizzata alla tutela dei diritti inviolabili del singolo anche nelle formazioni sociali. Era questo il punto di incontro delle diverse prospettive costituzionali presenti nel “compromesso costituente” che avrebbe consentito di valorizzare l’auto-organizzazione in formazioni sociali (tutelate dalla Costituzione) in cui potesse esprimersi e svilupparsi la persona umana, attraverso il perseguimento di interessi particolari, collettivi, diffusi.

Pertanto, in una visione sistematica della prospettiva costituzionale, la stessa sovranità popolare sembra intercettare nell’art. 118.4 Cost. uno spazio normativo grazie al quale realizzarsi, in cui trovare una sua naturale declinazione, rendendo la disposizione sulla sussidiarietà orizzontale “piena” di potenzialità

¹ A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il “ripensamento” dell’amministrazione pubblica Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, sul sito astrid-online.it.

² Corte costituzionale, sent. n. 106 del 2002.

³ Così nell’intervento svoltosi in Assemblea il 24 marzo 1947, I sed., p. 593.

normative, virtuosamente abilitativa di interpretazioni funzionali alla realizzazione di percorsi di condivisione con l'autonoma iniziativa dei cittadini⁴. Si è realizzata, in questo senso, quella tipologia di “amministrazione condivisa” per cui tra l'amministrazione pubblica ed i cittadini, posti su un piano paritario, si instaura un rapporto di collaborazione o, meglio, di condivisione, che si nutre di valori e principi generali, quali la fiducia reciproca, la trasparenza, l'inclusività, la sostenibilità, la prossimità, la territorialità ...⁵ Di conseguenza, in questa prospettiva, le attività di gestione dell'interesse generale in cui si sviluppa l'iniziativa autonoma dei soggetti privati saranno quelle concernenti prestazioni di beni e di servizi erogate per spirito solidale al fine di soddisfare i bisogni sociali della collettività o del singolo (si pensi all'assistenza di soggetti deboli o alla cura dell'ambiente, ...).

L'art. 118.4 Cost. si pone, dunque, come obiettivo, sia quello di impedire al legislatore di intervenire al fine di rendere pubblici gli enti (come associazioni, fondazioni, ...) che operano in questi settori, sia quello di stabilire un obbligo giuridicamente rilevante affinché i cittadini (singoli o associati) siano “favoriti” nell'esercizio dell'autonoma iniziativa di attività di interesse generale, successivamente supportati nella predisposizione degli strumenti necessari ad avviare tali attività (erogazione di fondi, utilizzo delle infrastrutture, gestione del personale, ...)⁶. L'obiettivo rimane, infatti, quello di promuovere la «spontanea cooperazione dei cittadini con le istituzioni pubbliche mediante la partecipazione alle decisioni e alle azioni che (...) cospirano alla realizzazione dell'interesse generale della società assumendo a propria volta una valenza pubblicistica, nella consapevolezza che la partecipazione attiva dei cittadini alla vita collettiva può concorrere a migliorare la capacità delle istituzioni di dare risposte più efficaci ai bisogni delle persone e alla soddisfazione dei diritti sociali che la Costituzione riconosce e garantisce»⁷.

In questo modo, il cittadino si scopre artefice di un modello di “demarchia” realizzabile, nella sua partecipazione, non alle istituzioni ma “all'esercizio delle funzioni”, cioè, nel senso espresso da F. Benvenuti, attraverso la «partecipazione personale in tutte quelle manifestazioni della sovranità che direttamente o indirettamente possano interessarlo e coinvolgerlo»⁸; di conseguenza, la stessa nozione di sovranità potrà ambire a concretizzarsi direttamente attraverso la collaborazione reciproca tra soggetti

⁴ A. POGGI, *op.cit.*, p. 13 in cui si evidenzia come «sia nel primo che nel quarto comma la sussidiarietà è finalizzata al cittadino, alle sue esigenze e ai suoi bisogni. È una lettura distorta del primo comma dell'art. 118 Cost quella secondo cui la sussidiarietà verticale è finalizzata all'enfaticizzazione del livello comunale come livello privilegiato di amministrazione. La sussidiarietà verticale è finalizzata al cittadino e il Comune è presumibilmente (fino a prova contraria) il livello più adeguato di risposta ai suoi bisogni».

⁵ Sul punto, tra gli Altri, v. A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontali*, Giuffrè, Milano, 2002; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002; A. D'ATENA, *Il nodo delle funzioni amministrative*, su associazionedeicostituzionalisti.it; S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo titolo quinto della Costituzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001.

⁶ V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà*, Voce Enciclopedia Giuridica “Treccani”, Vol. XII, Roma, 2004, pp. 13 ss.

⁷ Cons. Stato, III, sent 6 marzo 2019, n. 1546.

⁸ F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Cedam, Padova, 1994, p. 62.

pubblici e privati, nonché attraverso “istituzioni spontanee” nelle attività di interesse generale⁹. Il principio di sussidiarietà orizzontale, quindi, apre alla possibilità che la concertazione (soprattutto attraverso gli istituti della co-progettazione e della co-programmazione) tra pubbliche amministrazioni e cittadini consenta una realizzazione delle politiche di governo del territorio, non più legate alla mera erogazione dei servizi sociali, ma fondate su una forma di corresponsabilità dei singoli e delle formazioni sociali con l'amministrazione. Una lettura, questa, che dovrebbe rappresentare non più un'eccezione, una sperimentazione o una singola esperienza nel modus operandi, ma un processo strutturato così da realizzare la partecipazione dei cittadini nel momento della progettazione di un intervento (garantendo una conoscenza delle esigenze e delle caratteristiche territoriali maggiore), della sua decisione (fatte ovviamente salve le specifiche responsabilità amministrative) e della successiva attivazione (tenendo conto di quanto previsto anche dall'art. 1 della L. 241/1990, “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”). Pertanto, «l'articolo 118, ultimo comma, non enuncia un principio, rinviando al legislatore ordinario per la sua definizione, bensì prevede che si svolga un'attività fondata su un principio, quello di sussidiarietà orizzontale, che questo principio trova nella realizzazione di tale attività da parte dei cittadini la sua principale modalità di attuazione»¹⁰. Presupposto necessario è che la partecipazione al processo decisionale e la collaborazione alla attuazione di quanto deciso, consentano di garantire una maggiore efficacia ed efficienza delle politiche nel loro dispiegarsi a livello territoriale (e dunque nella tutela della realizzazione dei diritti fondamentali) e siano di maggiore garanzia al perseguimento dell'interesse generale fuori dalle logiche del mercato¹¹.

2. L'art. 118.4 Cost. e le “libertà sociali”. Evoluzioni interpretative e applicative della sussidiarietà orizzontale nell'ambito del terzo settore

Le potenzialità normative cui si accennava in apertura sono quelle che derivano da una lettura del 118.4 Cost. in combinato disposto non solo con l'art. 2 Cost. ma anche con gli artt. 3.2 e 41 Cost. da cui emerge una naturale declinazione sulla disciplina del terzo settore (TS) e sulle logiche che presidiano l'attività dei soggetti ad esso appartenenti, chiamati a realizzare forme di collaborazione con la Repubblica attraverso lo strumento della sussidiarietà orizzontale¹². In altre parole, il Codice del TS si fa portatore di una

⁹ *Ibid.*

¹⁰ G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, su astrid-online.it, 2003, p. 3.

¹¹ In questo senso, sent. n. 131/2020.

¹² L'art. 2 del Codice del Terzo Settore (Dlgs n. 117 del 3 luglio 2017) definisce la pluralità di soggetti coinvolti in (Dlgs n. 117 del 3 luglio 2017) ai quali sia “riconosciuto il valore e la funzione sociale degli enti del Terzo settore, dell'associazionismo, dell'attività di volontariato e della cultura e pratica del dono quali espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne è promosso lo sviluppo salvaguardandone la spontaneità ed autonomia, e ne è favorito l'apporto originale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali”.

disciplina che è caratterizzata da strumenti e procedure rappresentativi di un'applicazione diretta dell'art. 118, co. 4, Cost., e dunque del principio di sussidiarietà orizzontale nel tessuto sociale.

La stessa Corte costituzionale, dopo la revisione del 2001, oltre a rimarcare la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117.2, lett. 1, Cost.), per cui una legge regionale non può intervenire ampliando l'elenco nazionale contemplato per i soggetti abilitati ad agire nel terzo settore, ha sottolineato come l'art. 118.4 Cost. abbia «esplicitato nel testo costituzionale le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della “profonda socialità” che connota la persona umana (sentenza n. 228 del 2004) e della sua possibilità di realizzare una “azione positiva e responsabile”» (sent. n. 131/2020).

Proprio l'elemento della “socialità” rappresenta il *fil rouge* che lega, in una logica costituzionale di uguaglianza sostanziale, l'art. 118.4 Cost. ad una concezione di sovranità popolare che trova nel Codice del TS e nelle formazioni sociali la realizzazione dell'interesse generale¹³. Attraverso il Codice TS, il legislatore consente all'art. 118.4 Cost. di “vivere”, attuarsi e realizzarsi per mano di una società civile che agisce in funzione di un soggetto collettivo, in una sorta di “ambito di organizzazione delle libertà sociali”, svincolate sia dallo Stato, che dal mercato, declinate su un rapporto di reciprocità e ricomprese «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sentenza n. 309 del 2013). In quanto tali, le libertà sociali si presteranno ad essere intese in senso trasversale ad una molteplicità di settori, dalla sanità alle politiche sociali, all'ambiente, ...¹⁴

La Corte costituzionale è intervenuta altresì a specificare meglio le “condizioni di fatto di efficacia” del Codice TS, riconoscendo i soggetti abilitati ad agire purché in possesso dei necessari requisiti¹⁵. Con la sentenza n. 131/2020, la Corte (riprendendo anche le recenti direttive 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014) ha riletto la normativa regionale dell'Umbria sulle cooperative di comunità ribadendo che la condivisione e la collaborazione con gli enti del TS devono essere intese in una prospettiva alternativa a quella “del profitto e del mercato”, in cui la co-

¹³ Si veda, a questo proposito, tra gli Altri, F. GIUFFRÈ, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019; E. BALBONI, *Sussidiarietà, libertà sociali, coerenza della normazione e disciplina delle fondazioni primaria e secondaria con riguardo alla natura di origine bancaria*, in *astrid-online.it*.

¹⁴ E. CASTORINA, *Le formazioni sociali del terzo settore: la dimensione partecipativa della sussidiarietà*, in *Rivista AIC*, n.3, 2020, p. 365.

¹⁵ L'art. 4, in particolare, contempla, tra i soggetti del TS, una serie di istituzioni private (organizzazioni di volontariato, fondazioni, enti filantropici, ...) costituite senza scopo di lucro, per finalità solidaristiche, iscritte in apposito registro unico nazionale e sottoposte ai controlli previsti dalla legge. La Corte ha recentemente richiamato l'attenzione sulla competenza del legislatore regionale che autonomamente può “valorizzare e promuovere il ruolo degli enti del terzo settore, favorendone senza discriminazioni il più ampio coinvolgimento, in conformità al loro ruolo nella società civile” (sent. n. 52/2021). Pertanto, la nozione di “Ente” (è interpretata costituzionalmente conforme al principio di ragionevolezza contenuto nell'art. 3 Cost., “nel senso di ritenervi ricompresi anche altri enti del terzo settore” per cui “la distinzione fondata esclusivamente sullo status giuridico proprio di alcune associazioni (e l'esclusione dei soggetti che non soddisfano il requisito) risulta priva di alcun collegamento con la funzione delle prestazioni erogate”).

programmazione, la co-progettazione e il partenariato «si configurano come fasi di un procedimento complesso, espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico»¹⁶.

In questo senso, la decisione n. 131/2020 ha proposto un'analisi “di sistema” in cui le organizzazioni di volontariato sono quelle tipiche di un «modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo che effettua spontaneamente e gratuitamente prestazioni personali a favore di altri individui ovvero di interessi collettivi degni di tutela da parte della comunità» e che mira a «superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale», *riconoscendo che tali attività possono, invece, essere perseguite anche da una “autonoma iniziativa dei cittadini che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese»*¹⁷.

2.1. L'amministrazione condivisa nel Codice del terzo settore e la realizzazione dell'interesse generale

La sentenza n. 131/2020 è intervenuta altresì su un ulteriore aspetto relativo ai rapporti tra terzo settore e pubblica amministrazione, muovendo dalla iniziativa di ANAC di richiedere (*in ordine alla normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali, alla luce delle disposizioni del d.lgs. n. 50 del 2016, come modificato dal d.lgs. n. 56 del 2017, e del d.lgs. n. 117 del 2017*) un parere al Consiglio di Stato (n. 2052 del 2018) inerente il coordinamento fra le disposizioni del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016) e quelle del Codice del terzo settore (d.lgs. n. 117 del 2017)¹⁸. I dubbi sollevati da ANAC – a proposito della possibilità per gli enti locali di affidare servizi di accoglienza per i richiedenti asilo attraverso procedure di co-progettazione – facevano leva sull'ipotesi che il Codice del terzo settore non avesse individuato i criteri e le modalità “per l'affidamento agli enti dei servizi di interesse generale” e non avesse proposto alcun rinvio alla normativa europea e nazionale in materia di procedure di affidamento nella regolamentazione dei rapporti tra tali organismi e gli “enti pubblici”.

Dal momento che il Codice del TS non aveva, di fatto, abrogato la disciplina dei servizi sociali, tantomeno il Codice dei contratti pubblici e il DPCM del 30 marzo 2001 (in attuazione della legge n. 328 del 2000, in tema di co-progettazione), si sarebbero potute ipotizzare eventuali forme di incompatibilità con la normativa che disciplinava i contratti pubblici recependo le disposizioni euro-unitarie¹⁹. La sent. n.

¹⁶ Punto 2.1. del Considerato in diritto, sent. n. 131/2020.

¹⁷ Punto 2.1. del Considerato in diritto, sent. n. 131/2020.

¹⁸ Per una ricostruzione chiara della vicenda, v. L. GORI, *La “saga” della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2020.

¹⁹ «L'affidamento dei servizi sociali, comunque sia disciplinato dal legislatore nazionale, deve rispettare la normativa concorrenziale di origine europea, in quanto rappresenta una modalità di affidamento di un servizio (in termini euro-

131/2020 ha voluto chiarire l'ambito di operatività del Codice del TS in materia di amministrazione condivisa e fonti sovranazionali. Come è noto, il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e la disciplina del terzo settore è stato oggetto di molteplici riflessioni da parte di dottrina e giurisprudenza quando, all'indomani del parere del Consiglio di Stato n. 2052/2018, l'ambito di applicazione degli artt. 55 e 56 Codice del TS è stato ristretto con l'accusa di non aver tenuto in dovuta considerazione la disciplina europea dei contratti pubblici, entrando così in contrasto con le disposizioni di diritto derivato di origine europea²⁰. A parere del Consiglio di Stato, sarebbe indiscutibile la supremazia del Codice dei contratti pubblici in quanto recettizio della normativa europea in materia e, dunque, unico testo normativo a poter ammettere deroghe alla disciplina²¹. Muovendo da questa premessa, il Consiglio di Stato ha circoscritto la portata degli articoli 55 e 56 del Codice TS ai servizi di interesse generale non economici o, se economici, in grado di operare in forma gratuita, senza poter essere oggetto di affidamento selettivo²².

Con la sent. n. 131/2020, la Corte ha richiamato l'attenzione sul ruolo centrale del Codice del TS nel dare vita ad esperienze di amministrazione condivisa, in cui il principio di sussidiarietà orizzontale è portatore di esigenze e pratiche solidaristiche che, in quanto tali, trovano un loro fondamento su relazioni di ordine mutualistico, ossia ascrivibili ad *un procedimento complesso di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico*. Di conseguenza, la stessa Corte ha ravvisato come, nello specifico, non possa ipotizzarsi alcuna forma di contrasto con il diritto europeo dal momento che l'ambito di operatività di quest'ultimo è quello di un ordinamento separato e indipendente da quello nazionale, interessato per lo più alla realizzazione di un mercato unico europeo; viceversa, resterebbero riservate alle potestà statali le attività solidaristiche e di carattere democratico, nonché quelle che, in base al principio

unitari, un "appalto") che rientra nel perimetro applicativo dell'attuale diritto euro-unitario. Cionondimeno, al ricorrere di alcune condizioni la procedura di affidamento di servizi sociali disciplinata dal diritto interno non è soggetta alla regolazione di origine euro-unitaria. Ciò accade, allorché: la procedura disciplinata dal diritto interno non abbia carattere selettivo; - la procedura non tenda, neppure prospetticamente, all'affidamento di un servizio sociale; - la procedura disciplinata dal diritto interno miri sì all'affidamento ad un ente di diritto privato di un servizio sociale che, tuttavia, l'ente affidatario svolgerà a titolo integralmente gratuito (...). Si intenderà con il termine "gratuità" la «creazione di ricchezza tramite il lavoro del prestatore di servizi non remunerato dal profitto» e come «sostenimento eventuale di costi senza rimborso né remunerazione, a puro scopo di solidarietà sociale»: in altri termini, «un aumento patrimoniale di un soggetto, in questo caso la collettività, cui corrisponde una sola e mera diminuzione patrimoniale di altro soggetto, cioè il depauperamento del capitale lavoro o del patrimonio del prestatore». Sul punto, v. L. GORI, *op.cit.*, pp. 199 ss.

²⁰ F. GIGLIONI, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico nella recente riforma del terzo settore*, in *Munus*, n.2, 2019, p. 510.

²¹ F. GIGLIONI, *op.cit.*, p. 518. A questo proposito, l'Autore ricorda che «alle regole della disciplina del codice dei contratti pubblici, infatti, sfuggono, in primo luogo, i soli servizi di interesse generale non economici e, in secondo luogo, quelli che, pur avendo natura economica: a) sono affidati in modo non selettivo; b) non riguardano propriamente l'affidamento di servizi; c) sono erogati in assenza di oneri corrispettivi e quindi in condizioni di sostanziale gratuità», p. 518. proprio il Codice dei contratti pubblici, tenuto a dare esecuzione alle modifiche apportate dal legislatore europeo già nel 2014, era già intervenuto con tre direttive in materia: La n.23 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; la n. 24 che abroga la dir. 18/2004 in tema di c.d. settori ordinari e la n.25 sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali (abrogando la dir. 17/2004, sui settori speciali).

²² F. GIGLIONI, *Lezioni per il diritto amministrativo dalla riforma del terzo settore*, in A. FICI-L. GALLO-F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 89 ss.

di attribuzione (art. 5 TUE) collegano gli enti non profit al welfare nazionale²³. È chiaro allora che, se per un verso, la costruzione di una società democratica imperniata sul principio personalistico, sulla sovranità popolare, nonché sul principio di sussidiarietà orizzontale secondo quelle interconnessioni solidaristiche già previste in apertura, compete all'apparato amministrativo – si è parlato a questo proposito di “costituzionalizzazione del diritto amministrativo” ; per altro verso, il diritto amministrativo diventa strumentale alla realizzazione di un mercato unico attraverso il carattere “oggettivo” che gli enti avranno con le PP.AA. – favorendo processi di “europeizzazione del diritto amministrativo”²⁴.

Giova peraltro ricordare come, pur operando i due ordinamenti su livelli autonomi, tuttavia la teoria dei controlimiti rimarrà uno strumento utile ad essere invocato tutte le volte in cui la coesistenza tra l'ordine costituzionale e quello europeo sembrerà entrare in crisi. Al fine di evitare possibili contrasti, la Corte ha delineato in maniera chiara le due sfere di operatività, riservando al diritto europeo la sola competenza a coinvolgere i modelli organizzativi per gli Stati membri, i quali saranno, invece, tenuti a disciplinarne i profili organizzativi in funzione della realizzazione dell'interesse generale. Si tratta dunque non solo di ambiti di operatività differenti, ma anche di modalità di agire differenti, laddove la pubblica amministrazione sceglie di condividere i fini con altri enti attraverso gli strumenti della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento. Non a caso, infatti, nella sent. 131/2020 si è sottolineata la necessità che gli interlocutori delle amministrazioni fossero soggetti appartenenti alla categoria degli enti del terzo settore, intendendo con ciò, non una particolare struttura organizzativa, ma una specifica tipologia di fini da realizzare che dovranno coincidere con almeno uno degli interessi generali contemplati nell'art. 5 Codice TS²⁵.

La disciplina relativa agli strumenti giuridici ai quali è rimessa la collaborazione tra autorità pubbliche ed enti del terzo settore è prevista dagli artt. 55, 56 e 57 Codice TS, con particolare riferimento alla co-programmazione, alla co-progettazione ed alle convenzioni²⁶. Si ricorda a questo proposito che le Linee guida sul rapporto tra Pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del D.lgs. n. 117/2017 (Codice del terzo settore, decreto n. 72/2021 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali) distinguono tra enti del TS tipici (organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le società di mutuo soccorso, le imprese sociali – incluse le cooperative sociali), le reti

²³ E. CASTORINA, *op.cit.*, p. 368.

²⁴ F. GIGLIONI, *Lezioni per il diritto amministrativo*, cit., pp. 89 ss.

²⁵ F. GIGLIONI, *Lezioni per il diritto amministrativo*, cit., p. 92.

²⁶ Il ricorso alla convenzione riguarda invece un ambito più limitato rispetto a quello previsto dall'art. 55 Codice del terzo settore (indirizzato com'è a tutte le attività che soddisfano l'interesse generale dell'art. 5 del CTS). Infatti, sempre nel rispetto dei principi di trasparenza, di pubblicità e imparzialità (come previsto per l'art. 55 CTS), la convenzione (ora disciplinata anche dal codice dei contratti pubblici) è utilizzata nei rapporti di collaborazione (presumibilmente alternativi a quelli di natura patrimoniale, come indicato dall'art. 56, co. 1, CTS) per lo più con le organizzazioni di volontariato e con le associazioni di promozione sociale, nei limiti delle spese sostenute e sempre “se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato” (art. 56, co. 1, CTS). Sul punto, F. GIGLIONI, *I rapporti*, cit., pp. 96 ss.

associative ed enti del TS generici²⁷. Il Codice si riferisce ai primi, che dovranno essere iscritti al Registro Nazionale del terzo settore: solo per gli enti del TS tipici si applica, a tutti i livelli di amministrazione, quanto indicato negli artt. 55-57 del Codice del TS, dei quali il primo prevede «il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona».

Con specifico riferimento alla co-programmazione, si tratta di uno strumento «finalizzato all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili; nel secondo caso, l'obiettivo è quello di definire ed eventualmente di realizzare specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione ...»²⁸. L'obiettivo, dunque, non è soltanto quello di garantire la partecipazione degli enti alle differenti fasi procedurali disciplinate dalla legge sul procedimento amministrativo, ma anche di impegnarli a intervenire con eventuali modifiche e integrazioni sul contenuto degli atti di programmazione attraverso accordi integrativi (spesso “trascurati” in virtù di un continuo ricorso al provvedimento) precedenti l'atto amministrativo di programmazione finale²⁹. Un varco, questo, offerto proprio dalla sent. n. 131/2020 affinché possa realizzarsi un risultato in termini di effettiva ed efficace codecisione tra i soggetti coinvolti. La co-progettazione invece rinvia al decreto n. 72/2021 in cui si specifica che «... anche in questo caso è l'amministrazione pubblica, in quanto “procedente”, ad indire il procedimento, sulla base di apposito provvedimento, con il quale viene indicato il Codice Unico di Progetto (CUP), di cui alla relativa disciplina vigente, ed individuato il responsabile del procedimento, ai sensi degli articoli 5 e 6 della legge n.241/1990, e, quindi, avviato il procedimento, previa approvazione dei relativi atti ...». Per quanto riguarda, invece, lo svolgimento delle sessioni di co-progettazione, ferme restando le eventuali previsioni e/o indicazioni

²⁷ «Alcuni Enti del TS sono tipici e sono soggetti ad una disciplina speciale: essi sono le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le società di mutuo soccorso, le imprese sociali (incluse le cooperative sociali), le reti associative. Sono da considerarsi enti del TS generici tutti gli altri enti privati, diversi dalle società, in possesso dei requisiti sopra descritti», 1. Inquadramento generale degli istituti delle “Linee guida sul rapporto tra Pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del D.lgs. n. 117/2017 (Codice del terzo settore).

²⁸ Il decreto n. 72 del 2021 specifica poi che il processo di co – programmazione si compone delle seguenti fasi: «1. iniziativa, che si sostanzia nell'atto con il quale si dà avvio al procedimento (eventualmente in accoglimento dell'istanza di parte); 2. nomina di un Responsabile del procedimento, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 241/1990 e della eventuale disciplina regionale in materia di procedimento amministrativo; 3. pubblicazione di un Avviso; 4. svolgimento dell'attività istruttoria; 5. conclusione del procedimento ... con l'elaborazione, condivisa, di un documento istruttorio di sintesi, mentre le determinazioni conseguenti sono di competenza dell'amministrazione procedente, in modo da garantire l'autonomia di quest'ultima nell'acquisizione, nel bilanciamento e nella sintesi dei diversi interessi acquisiti nel corso dell'istruttoria in coerenza con gli indirizzi dell'ente medesimo».

²⁹ F. GIGLIONI, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico*, cit., p. 512.

regionali e locali, la prassi dimostra sostanzialmente due modalità, fra loro alternative: «i) l'attivazione del c.d. tavolo di co-progettazione con i soli enti del TS utilmente collocati nella graduatoria finale o, comunque, la cui proposta progettuale sia stata valutata positivamente; ii) l'ammissione di tutti gli enti del TS, purché in possesso dei requisiti previsti dagli avvisi, alla coprogettazione». Si tratta, dunque, della fase in cui la pubblica amministrazione e gli enti del TS predispongono di comune accordo servizi ed interventi necessari alla realizzazione dei bisogni, fuori da ogni soluzione preconfigurata ma declinata su quelle che potrebbero essere le reali competenze adeguate alla natura dei problemi da risolvere³⁰. In questo senso, gli accordi previsti dall'art. 11. L. n. 241/1990 consentiranno alle PP. AA, nel rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza, di fornire le risorse a loro disposizione, ricevendo in cambio il supporto necessario alla gestione di particolari situazioni o categorie di persone. Sia la co-programmazione che la co-progettazione (insieme all'accreditamento) rappresentano gli strumenti ordinari per la gestione delle attività di interesse pubblico e, ispirandosi ai principi che connotano la legge sul procedimento amministrativo, non potranno per rivedere l'utilizzo dello strumento contrattuale.

3. Programmi per un'amministrazione condivisa nelle politiche europee

Come spesso evidenziato, non è facile rinvenire tracce della sussidiarietà orizzontale nella documentazione europea, anche se, soprattutto recentemente, le politiche europee hanno fatto importanti investimenti per favorire le forme di collaborazione tra le PP.AA e la società civile, con l'obiettivo di avviare e consolidare una partecipazione *bottom up*. Infatti, già nei primi anni Duemila, le città europee hanno usufruito di strumenti e iniziative elaborati all'interno delle politiche di coesione, tant'è che le questioni relative allo sviluppo urbano sono state recepite nei programmi regionali e nazionali destinatari di fondi strutturali e di coesione³¹.

L'Europa si è impegnata a fronteggiare le sfide della globalizzazione in differenti direzioni, facendo ricorso tanto alle iniziative per un approccio *place based*, quanto agli accordi e ai programmi a supporto della omogeneità territoriale, della coesione sociale economica e territoriale. La Carta di Lipsia (sia quella del 2007, sia la versione aggiornata del 2020) e il Rapporto Barca (2009) hanno sottolineato, in merito ai principi dello sviluppo sostenibile nel contesto di ciascun territorio specifico, l'importanza di adattare le politiche urbane e regionali ad un determinato contesto geo-spaziale e amministrativo al fine di limitare il sottoutilizzo del potenziale, ridurre la persistente esclusione sociale in luoghi specifici attraverso interventi esterni e *governance* multilivello, promuovere la fornitura di beni e servizi integrati su misura per

³⁰ F. GIGLIONI, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico*, cit., pp. 512 ss.

³¹ Commission of the European Communities – DG Regio, *Promoting Sustainable Urban Development in Europe. Achievements and opportunities*, Brussels.

i contesti³². Sempre la Nuova Carta di Lipsia ha incoraggiato le istituzioni europee, gli Stati membri, nonché le autorità regionali e locali al «coordinamento coerente di metodi e obiettivi tra programmi e iniziative europee come e l'*Urban Agenda for the EU*, URBACT, la *European Urban Initiative*, comprese le *Innovative Actions* e i *Cohesion Policy programmes*»³³. I Programmi URBAN I (1994-99), URBAN II (2000-06), URBACT hanno infatti evidenziato come l'importanza di un approccio integrato per una “innovazione gestionale nel governo locale” richieda «un cambio di paradigma nel modo in cui il governo locale gestisce i campi politici, la *governance* multilivello e le aree funzionali»³⁴. URBACT III (2021), in particolare, ha ripreso tra i principi chiave di una *good urban governance* l'approccio integrato, la partecipazione, la *multilevel governance* e l'approccio *place-based*³⁵.

L'obiettivo è stato da sempre quello di sviluppare una nuova cultura del territorio che consentisse di rivedere il rapporto tra il cittadino e lo Stato in una prospettiva diversa, di riorganizzazione sociale, indirizzata a promuovere e tutelare gli interessi della collettività³⁶, in cui incentivare e favorire la massima partecipazione, come anche il massimo grado di trasparenza da parte delle PP.AA³⁷, allo scopo di far luce e di garantire una maggiore efficacia dei diritti fondamentali (non da ultimo quelli disciplinati dal d.lgs. n. 97/2016³⁸).

I programmi *place based* avviati in Europa hanno promosso la destinazione di fondi europei mirati alla gestione di spazi subnazionali nel tentativo di conciliare le peculiarità distintive regionali e locali con le opportunità di sviluppo proposte a livello globale. Ciò ha consentito di allontanarsi dalle logiche meramente nazionali per comprendere al meglio le diversità e le specificità delle unità territoriali

³² “The place-based approach as an overarching principle for all places and policy sectors”, in questo senso *New Leipzig Charter -The transformative power of cities for the common good*, disponibile su https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/new_leipzig_charter/new_leipzig_charter_annex_en.pdf, p. 2; Barca 2009, VII.

³³ *New Leipzig Charter -The transformative power of cities for the common good*, op. cit., p. 10.

³⁴ Commissione Europea 2013b, 31. Con riferimento alle iniziative di *Urban* ed *Urbact* che hanno provveduto a sviluppare progetti di rigenerazione delle aree in difficoltà, insieme agli *strategic framework* che hanno incoraggiato l'integrazione tra i differenti fondi di sviluppo, fino ai piani di azione per contribuire a un'adeguata *governance* urbana incentivando la partecipazione degli abitanti nei processi decisionali locali, v. R. ATKINSON, *Urban regeneration, community participation and social exclusion*, in R. Griffiths (a cura di), *Social Exclusion in Cities: The Urban Policy Challenge*, University of the West England, Bristol, 1998, p. 40 e *Countering urban social exclusion: the role of community participation in urban regeneration*, in G. Haughton (a cura di), *Community Economic Development*, Routledge, London, 1999, p. 68.

³⁵ https://urbact.eu/sites/default/files/pm_v12_march_2021.pdf.

³⁶ F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate*, cit., p. 314.

³⁷ Il legislatore sarebbe dovuto intervenire per riscrivere ex novo il codice sulla trasparenza, allineandosi al modello utilizzato nella maggior parte dei paesi europei. È nota, a livello europeo, l'esperienza finlandese della città di Oulu dove i differenti progetti di sviluppo urbano hanno garantito il coinvolgimento attivo dei cittadini e la promozione dei servizi pubblici che, con il supporto di piattaforme all'interno di strutture *smart city*, consentono di intervenire nelle aree maggiormente bisognose e di svilupparle attraverso la progettazione di servizi locali e, più in generale, usufruendo di una cultura partecipativa innovativa. Sul punto, ARI-VEIKKO ANTTIROIKO, *City-as-a-Platform: The Rise of Participatory Innovation Platforms in Finnish Cities*, in *Sustainability*, n. 8, 2016.

³⁸ L'esempio del TUEL è emblematico a questo proposito che riconosce come unica “legittimazione speciale” all'azione popolare, sent. n. 4130/2001, Cons. Stato, sez. IV.

(composte per lo più da aree subnazionali come i territori urbani, metropolitani, regionali o rurali, fino a comprendere anche isole, zone costiere o montuose) e di calibrare la pertinenza e l'efficacia complessiva delle politiche su tutte le scale. Senza dubbio, le regioni e le città sono ritenuti attori fondamentali per l'occupazione, la crescita, la competitività e gli investimenti³⁹ ma un ulteriore elemento di successo dei programmi *place based* risiede nella possibilità di incoraggiare una *governance multiactor, multifund e multilevel*⁴⁰. In questo senso, è ritenuto fondamentale il coordinamento tra tutti gli attori rilevanti nella sfera imprenditoriale, della società civile, anche ai fini della ripartizione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo; al contempo, le politiche di *governance* multiscala dovranno connotarsi di strumenti efficienti di coordinamento affinché favoriscano approcci integrati, di una ripartizione chiara dei ruoli tra le diverse parti interessate per garantire una proficua collaborazione, dell'analisi affidabile di dati e valutazioni di *polymaking* e di forme di co-determinazione di politiche da parte degli attori coinvolti, per una dimensione inclusiva delle politiche locali e l'integrazione tra i diversi fondi di sviluppo⁴¹. A livello urbano, ad esempio, la selezione dei contesti cui devolvere le quote dei programmi per un approccio *place-based* è stata effettuata sulla base di una serie di criteri, alcuni dei quali oggettivi (reddito, lavoro, livello di istruzione, alloggio), altri soggettivi, ricavati dalle esperienze e dalle valutazioni degli abitanti. A questo scopo, i comuni con i quartieri coinvolti hanno predisposto piani di azione estesi ai comuni limitrofi, in collaborazione con le organizzazioni locali e la popolazione, dove gli elementi principali guardavano alle esigenze della comunità locale: dalle questioni abitative, a quelle concernenti il lavoro, dai problemi legati alla criminalità, a quelli connessi dell'integrazione delle minoranze e sulla base di tali piani di azione sono stati firmati accordi di attuazione tra il governo nazionale e le realtà territoriali sub-nazionali⁴².

A livello regionale, invece, la strategia di "Smart Specialization" è una chiara applicazione dell'approccio *place-based* utile a delineare la capacità di un sistema economico (subnazionale) di «individuare le priorità di investimento in ricerca, sviluppo e innovazione che completano le risorse e le capacità produttive di un territorio per costruire vantaggi comparati e percorsi di crescita sostenibile nel medio e lungo termine. L'individuazione delle priorità di investimento è affidata ad un processo interattivo di cooperazione tra settore pubblico e settore privato definito "processo di scoperta imprenditoriale": gli imprenditori in

³⁹ D. RAUHUT-A. HUMER, *EU Cohesion Policy and spatial economic growth: trajectories in economic thought*, in European Planning Studies, 2020, pp. 2116 ss.

⁴⁰ Si rinvia, a questo proposito, sia a quanto previsto per le Strategie delle aree interne che per gli Accordi di fiume (trattati sempre nel par. 4), v. G. COTELLA-E. BROVARONE-A. VOGHERA, *Italy Testing the Place-Based Approach: River Agreements and National Strategy for Inner Areas*, in C. BEVILACQUA- F. CALABRÒ-L. DELLA SPINA (a cura di), *New Metropolitan Perspectives: Knowledge Dynamics and Innovation-driven Policies Towards Urban and Regional Transition*, Vol. 2, Springer, Switzerland, 2021, p. 114.

⁴¹ Centro dell'OCSE per l'imprenditorialità, le PMI, le regioni e le città, *Principi dell'OCSE sulle politiche urbane*, disponibile su www.oecd.org/cfe, 2019.

⁴² Sul punto, S. WECK-A. MADANIPOUR-P. SCHMITT, *Place-based development and spatial justice*, in European Planning Studies, 2021.

grado di combinare la conoscenza scientifica, tecnologica ed ingegneristica con la conoscenza del mercato producono e condividono informazioni sui nuovi domini di attività economiche in cui il territorio eccelle o ha il potenziale di eccellere in futuro e gli eventuali limiti o vincoli da gestire e il settore pubblico genera, in risposta, iniziative di policy»⁴³.

D'accordo con quanto sostenuto dalla Commissione europea, un programma *place based*, dunque, consentirebbe di “promuovere lo sviluppo di approcci locali e subregionali, in particolare attraverso lo sviluppo locale guidato dalla comunità” (*Community-led local development*, CLLD)⁴⁴, quale strumento utilizzato nella dimensione locale per coinvolgere i cittadini nell'analisi e nella valutazione delle sfide economiche, sociali, ambientali del contesto di appartenenza. Il *Community-led local development* costituisce uno strumento potenzialmente efficace, ideato per attrarre investimenti finanziari utili alle comunità locali per adottare misure concrete, calibrate su un ambito circoscritto di intervento (e dunque funzionali ad elaborare politiche territoriali abitative, politiche territoriali dei trasporti, politiche territoriali ambientali, ...) che possano renderlo più inclusivo e sostenibile⁴⁵. In una prospettiva modulata secondo una logica *place based*, in cui si voglia realizzare una *spatial equity distribution* (volta a ridurre le disparità esistenti in Europa tra gli Stati membri), il *Community-led local development* permetterebbe di intervenire in un contesto locale (aree rurali, di pesca, zone costiere, città e aree urbane, ...), nelle aree sub regionali (approccio territoriale locale) promuovendo politiche di coesione con il supporto di metodi, proposte e strumenti innovativi⁴⁶.

⁴³ <https://www.agenziacoesione.gov.it/s3-smart-specialisation-strategy/>. Molto interessante, a questo proposito, la *Smart Specialization Strategy* proposta dall'Emilia Romagna per il periodo 2020-2027: «La Strategia S3 2021-2027 è stata definita con un percorso partecipato che ha coinvolto gli stakeholder e la comunità regionale dell'ecosistema della ricerca e dell'innovazione. Sono stati individuati 15 ambiti tematici, derivanti dall'incrocio fra i sistemi produttivi regionali e le sfide della Politica di coesione UE 2014-2020: dal clima alle risorse naturali alla blue economy, dal manufacturing 4.0 alla mobilità sostenibile, dal benessere della persona all'inclusione e coesione sociale. Tali ambiti sono stati aggregati in 5 tavoli di confronto: approccio e attuazione della nuova strategia, transizione sostenibile, trasformazione digitale, salute benessere e nutrizione, territori città e comunità. Parte essenziale del percorso di definizione della Strategia S3 2021-2027 è stata la consultazione pubblica aperta dal 7 dicembre 2020 fino al 21 gennaio 2021 sulla piattaforma EROI. Hanno dato il loro contributo rappresentanti delle imprese, delle startup, delle università e degli enti di ricerca, delle associazioni di categoria, della pubblica amministrazione e del mondo finanziario, con oltre 300 commenti pubblici volti ad aiutare la Regione a definire priorità e obiettivi della nuova programmazione dei Fondi europei. Hanno partecipato sia soggetti già beneficiari di finanziamenti per la ricerca, esperti di innovazione, ma anche da nuovi interlocutori (circa il 17%) che, per la prima volta, hanno deciso di confrontarsi con questi temi nell'ambito di un contesto partecipativo. Innovazione digitale, green deal, occupazione di qualità, ma anche diritti e inclusione sociale, reti di trasporto e telematiche, contrasto agli squilibri demografici sono solo alcune delle sfide per la ripartenza dei sistemi produttivi regionali, considerate prioritarie dalla community dei partecipanti alla consultazione pubblica. A queste sfide si aggiungono le buone pratiche in grado di favorire processi di innovazione segnalate dai partecipanti, come azioni di *Open Innovation*, ricerca e innovazione responsabile e il principio della quadrupla elica». V. <https://fesr.regione.emilia-romagna.it/s3/2021-2027>.

⁴⁴ Commission of the European Communities, *Regulation of the European Parliament and of the Council*, COM(12)496, Annex 1, point 3.3.2. Brussels (2012), pp. 17-61.

⁴⁵ Urbact III (2021).

⁴⁶ Recentemente, anche in Italia si riscontra qualche esempio di buona prassi nell'utilizzo di questo strumento, come dimostrato dall'esperienza della Regione Sicilia, dove il Dipartimento dell'Ambiente ha pubblicato il DDG n. 505 del

4. Esempi nazionali di matrice europea per una *governance* integrata: i *River Agreements* e la *National Strategy for Inner Areas*

Il rapporto Barca del 2009 si è fatto promotore di strategie basate su un approccio *place based* in cui il contesto geografico diventa determinante ai fini delle politiche europee, richiamando l'attenzione sul problema della conoscenza (da parte dell'Europa) del tipo di intervento politico da effettuare a livello locale. I programmi *place based* sono nati in Europa con l'obiettivo di coinvolgere la comunità locale e di comprendere e gestire l'interazione di persone e luoghi per avviare politiche di spazializzazione degli investimenti (in una prospettiva di politiche di coesione), di territorializzazione, indirizzate ad uno sviluppo economico che permettesse di sfruttare il potenziale economico inutilizzato⁴⁷.

L'Europa ha successivamente formulato lo strumento del *Community-led local development* (CLLD) per coinvolgere i cittadini nell'analisi e nella valutazione delle sfide economiche, sociali, ambientali del contesto di appartenenza, nella progettazione di interventi di origine anche *bottom up* e nella loro realizzazione⁴⁸. Il *Community-led local development*, sperimentato sui diversi fondi di finanziamento europei nella programmazione 2014-2020, ha costituito anche nella programmazione del passato settennato un punto di riferimento importante per iniziative di collaborazione tra l'apparato statale e le comunità locali. Come emerge dal report "La dimensione territoriale nella politica di coesione: il nuovo rapporto curato da IFEL sul ruolo dei comuni italiani" nell'ambito del programma URBACT, «ampio spazio è dedicato

14/05/2021, con il quale ha adottato la Pista di Controllo per la procedura di programmazione, selezione e attuazione relativa alla realizzazione di pere pubbliche e acquisizione di beni e servizi a regia a valere sull'azione 5.1.1 del PO FESR 2014-2020 – *Community Led Local Development (CLLD) plurifondo in Sicilia ex art. 32 e 33 del Reg. UE 1303/20131 "Sviluppo locale di tipo partecipativo"*.

⁴⁷ L'approccio *place based*, così come anche la spontanea iniziativa di cittadini/e e governi ha condotto comunque, in questi anni, alla sperimentazione di altri diversi modelli di sussidiarietà orizzontale, col fine di includere in maniera diretta i cittadini nei processi decisionali pubblici. Uno studio recente (C. CHWALISZ, *A New Wave of Deliberative Democracy*, sul sito carnegieendowment.org, 2019) individua ad esempio tre modi per istituzionalizzazione l'approccio deliberativo: 1. L'istituzione di una struttura permanente per la deliberazione rappresentativa dei cittadini. Nel febbraio 2019, a Ostbelgien, la comunità germanofona del Belgio, il parlamento ha votato all'unanimità a favore di un atto legislativo che istituiva tre nuove istituzioni democratiche: un Consiglio Cittadino permanente; un Panel di cittadini; un Segretariato composto da funzionari a tempo pieno che sono responsabili della selezione casuale dei cittadini e della loro organizzazione. 2. L'istituzione di requisiti per le autorità pubbliche al fine di organizzare processi deliberativi rappresentativi a determinate condizioni. 3. L'istituzione di regole che consentano ai cittadini di richiedere un processo deliberativo rappresentativo su una questione specifica: 1) nello Stato austriaco del Vorarlberg, 1.000 firme di cittadini possono indurre il governo statale ad organizzare un Consiglio dei cittadini. Questo diritto è stato utilizzato per la prima volta nel 2017, quando una petizione con 1.400 firme ha portato alla creazione di un Consiglio dei cittadini sull'uso futuro della terra nello Stato; 2) la città di Madrid ha costituito nel 2019 l'Osservatorio cittadino, organo deliberativo permanente che si muove tra strumenti di democrazia digitale, democrazia deliberativa e democrazia diretta combinate in modo innovativo. Il "mini-publics" deliberativo rappresenta invece, oggi, uno strumento particolarmente interessante che mira a promuovere "la deliberazione su questioni politiche generali tra piccoli gruppi di cittadini selezionati casualmente" (al fine di creare conferenze di consenso, giurie di cittadini e cellule di pianificazione).

⁴⁸ *Social dimension of EU recovery and MFF 2021-2027-Policy brief 2020*, su Eurocities.eu; *The Hague: How the Community.Led Local Development Approach Can Fuel the Energy Transition*, in Urbact.eu, 2021; A. CABELLO, *Gobernanza y políticas públicas contra la despoblación rural a través del caso de La Rioja (España)*, in *Ebquidad. International Welfare Policies and Social Work Journal*, 2022, p. 17; M.R. ALONSO IBÁÑEZ, *Repensar la acción pública local desde nuevos modelos de gestión administrativa*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2020.

all'analisi della dimensione urbana della politica di coesione implementata nel corso dell'attuale programmazione che ha visto il protagonismo di numerose città italiane coinvolte sia nell'ambito dei programmi europei come *Urban Innovative Actions-UIA*, sia come capofila di progetti finanziati dal PON Metro, dall'asse urbano dei POR o ancora dalla strategia Aree Interne – SNAI, la quale rappresenta una buona pratica italiana nel contesto europeo»⁴⁹. Alcuni dei programmi direttamente coinvolti (con particolare riferimento ad URBACT, LEADER, URBAN e EQUAL) hanno sollecitato l'organizzazione, la progettazione e la gestione di iniziative attraverso il coinvolgimento attivo degli *stakeholders*, al punto da produrre modelli sicuramente interessanti. Il riferimento, a questo proposito, è ai *River Agreements* (RA) e alla *National Strategy for Inner Areas* (SNAI), quali esperienze nazionali supportate dalle politiche europee e declinate sul fattore "locale" in una prospettiva *bottom up*. A supporto di una prospettiva integrata, l'art. 36 del Regolamento (UE) N. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 ha introdotto lo strumento degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) che «consente agli Stati membri di implementare programmi operativi in modo trasversale e di attingere a fondi provenienti da diversi assi prioritari di uno o più programmi operativi per assicurare l'implementazione di una strategia integrata per un territorio specifico»⁵⁰. Il ricorso agli ITI, insieme al CLLD, è stato recepito dal capitolo 3.1. dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 quale strumento utile per un approccio integrato volto allo sviluppo di singole aree sub-regionali, alla selezione delle aree di intervento e dei soggetti proponenti, alla trasparenza nelle informazioni⁵¹. In questo quadro si inseriscono sia la *National Strategy for Inner Areas* (SNAI), che i *River Agreements* (RA).

I contratti di fiume (RA) sono stati introdotti in Italia a seguito del recepimento della direttiva 60/2000/CE, dal Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006) che, all'art. 68 bis li ha definiti «strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree», non solo per un uso sostenibile delle risorse naturali, ma anche al fine di incentivare la *green economy*⁵². Tra gli obiettivi della Carta Nazionale dei contratti di fiume

⁴⁹ <https://urbact.eu>, 2020.

⁵⁰ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_it.pdf: «Le iniziative da implementare mediante l'ITI ... Possono coinvolgere investimenti da parte del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo di coesione. Il finanziamento può essere integrato con il supporto del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Non è obbligatorio combinare tutti i Fondi in ogni ITI. Tuttavia, è consigliabile che un ITI metta insieme fondi diversi. La combinazione di investimenti fisici nelle infrastrutture da parte del FESR e investimenti nel capitale umano da parte del FSE è particolarmente rilevante nell'ambito dello sviluppo urbano sostenibile. La combinazione di investimenti da parte del FESR e da parte del FEASR è particolarmente rilevante per sostenere i partenariati tra aree urbane e aree rurali».

⁵¹ https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2019/09/accordo_di_partenariato_sezioni_3_e_4_2017.pdf.

⁵² C. BEVILACQUA-F. CALABRÒ-L. DELLA SPINA (a cura di), *New Metropolitan Perspectives Knowledge Dynamics, Innovation-driven Policies Towards the Territories' Attractiveness*, Vol. 1, Springer, Switzerland, 2020; G. COTELLA-E. BROVARONE-A. VOGHERA, *op.cit.*, pp. 113 ss.

c'era quello di promuovere la sussidiarietà orizzontale (oltre che verticale) ed un processo decisionale partecipativo, multidisciplinare e transcalare attraverso “forme efficaci di collaborazione tra amministrazioni e cittadini, loro associazioni o categorie” in grado di superare sia possibili frammentarietà territoriali ed istituzionali, sia approcci strettamente *top down*. Nello specifico, i *River Agreements* sono caratterizzati da azioni di riqualificazione dell'acqua e del suolo e, sebbene la valorizzazione del paesaggio sia un obiettivo condiviso su tutti i livelli, le strategie adottate a tale scopo si sono concretizzate per lo più in azioni ordinarie di pianificazione dai contenuti prevalentemente tecnici (es. gestione e sicurezza delle acque), la cui realizzazione è risultata subordinata anche a finanziamenti pubblici (assegnati dagli strumenti di pianificazione e programmazione esistenti, ossia Piani regionali, Piani di sviluppo rurale, Fondi UE). Se per un verso questo aspetto ha dimostrato come i *River Agreements* fossero in grado di costruire un efficace disegno territoriale integrato, coordinando differenti scale e obiettivi progettuali, dall'altro ha anche evidenziato come il successo dello strumento dipenda anche da “processi esterni”, in particolare, dalla maggioranza politica che ne ha caldeggiato l'utilizzo⁵³. Non da ultimo, è stato tuttavia evidenziato che i contratti di fiume hanno contribuito a costruire una rete di comunità di bacino attraverso uno sviluppo *place based*, sebbene al contempo si siano rivelati uno strumento poco efficace nella fase di attuazione a causa della mancanza di risorse, finendo per restare sempre meno utilizzati⁵⁴.

Accanto ai contratti di fiume, la Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI) può ritenersi un ulteriore tentativo ideato per contrastare le disuguaglianze territoriali e sociali nelle aree più periferiche del paese per favorire, anche in questo caso, un approccio *place based* e, dunque, nuovi modelli di *governance* locale multilivello. A questo scopo, si è proceduto attraverso una cooperazione inter-istituzionale tra Regioni, enti locali e amministrazioni centrali (titolari di competenze nell'ambito dei servizi essenziali), con la sottoscrizione di un accordo di partenariato (accordo quadro, ai sensi dell'art. 2, c. 203, lett. c, legge n. 662/96) per la realizzazione degli obiettivi previsti dalla SNAI. Il pre-requisito per l'accesso al programma e ai finanziamenti è rappresentato dalla gestione associata delle funzioni e dei servizi da parte dei comuni attraverso aggregazioni permanenti, costruite su un disegno di gestione ordinaria di funzioni fondamentali e servizi locali. La SNAI si basa dunque su un progetto sostenuto sia dai fondi europei (FESR, FSE e FEASR) per il cofinanziamento di progetti di sviluppo locale, sia da risorse nazionali attraverso la Legge di Stabilità; si sviluppa in una dimensione di *multilevel governance*, perché prevede l'approvazione della

⁵³ Molto interessante tutta la Sessione speciale curata da G. ESPOSITO DE VITA-E. MARCHIGIANI-C. PERRONE-G. CARROSO, *Oltre la SNAI, una riflessione su nuovi programmi di coesione come politiche ecologiche territoriali*, in urbanisticainformazioni.it; S. RUSCI-M.A. PERRONE, *The city to be demolished. A case study for the analysis of demolition and urban contraction costs in Italy*, in *Valori e valutazioni*, n. 26, 2020, pp. 60 ss.

⁵⁴ G. COTELLA-E. BROVARONE-A. VOGHERA, *op.cit.*, pp. 110 ss.

Commissione europea, l'intervento dello Stato, la gestione delle regioni e l'attuazione da parte dei comuni; ma anche orizzontale, con il coinvolgimento di *stakeholders* e cittadinanza⁵⁵.

Anche la SNAI si è rivelata un modello utile a supportare procedure e strumenti di innovazione, ciononostante ha ricevuto una copertura territoriale piuttosto esigua, complici sia la discrezionalità politica regionale e locale nel fare ricorso ad essa, sia la difficoltà ad integrare fondi che rispondono a regole e procedure differenti⁵⁶. Questo non ha messo in crisi l'apporto interessante che la SNAI è in grado, potenzialmente, di apportare in termini di efficacia del principio di sussidiarietà orizzontale, per la capacità di chiamare le comunità locali a confrontarsi sui propri bisogni e a prendere decisioni adeguate a livello di *governance*, avendo a proprio supporto una Federazione nazionale dei progetti e un portale *open-gov* quali strumenti utili a sviluppare procedimenti trasparenti e aperti alla condivisione, a promuovere forme di rafforzamento delle comunità locali che potranno partecipare ad ogni singolo passaggio attuativo della SNAI⁵⁷.

5. Conclusioni

Emerge chiaramente da quanto delineato che l'obiettivo dell'Europa è stato da sempre quello di incrementare l'analisi e le conoscenze del territorio, il dialogo sulla *governance* multilivello (*cross-governance*)⁵⁸ e sugli strumenti a disposizione, affinché l'approccio *place based* potesse costituire uno strumento utile alle politiche di spazializzazione degli investimenti (in una prospettiva di politiche di coesione), di territorializzazione per uno sviluppo economico che sviluppasse il potenziale economico a disposizione delle realtà locali, chiamate anche a contribuire allo sviluppo nazionale⁵⁹.

In Italia, il quarto comma dell'art. 118 della Costituzione propone a tutti i livelli delle amministrazioni, dallo Stato alle amministrazioni locali, nella loro autonomia amministrativa, il tema della considerazione della sussidiarietà orizzontale come prassi, che dovrebbe spingere sino all'obbligatorietà di atti di

⁵⁵ L. GIANI-M. D'ORSOGNA-R. DIPACE-A. IACOPINO, *Models and instruments of cooperation between Institutions, Regions and Territories from a globalised perspective: the case of European macroregional strategies and the Italian National Strategy for Inner Areas*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2018.

⁵⁶ La SNAI si differenzia, per molti versi, dal programma LEADER, avviato già nel 1989 dalla Commissione Europea con la I Riforma dei Fondi Strutturali e destinatario da subito di interventi volti a "sedimentare" sul territorio competenze strategiche di sviluppo anche attraverso attività di "animazione, informazione e formazione", nonché attraverso la destinazione, da parte del legislatore, di risorse ad hoc. Di contro, «nella SNAI, le azioni di accompagnamento al territorio si sono tradotte nella mobilitazione, su input del livello nazionale, di un team di esperti, esterni all'area, appartenenti a strutture pubbliche o contrattualizzati dalle stesse, che hanno supportato i territori nelle attività propedeutiche alla redazione della Strategia di intervento, nonché alla costituzione delle unioni fra i Comuni», E. COIS-V. PACETTI, *Territori in movimento – Esperienza Leader e progetti pilota per le aree interne*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2020, pp. 146 ss.

⁵⁷ G. COTELLA-E. BROVARONE-A. VOGHERA, *op.cit.*, p. 120.

⁵⁸ F. Barca Report, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Report, 2009.

⁵⁹ J. TOMANEY, *Place-Based Approaches to Regional Development: Global Trends and Australian Implications*, A report for the Australian Business Foundation, OECD, 2010.

coprogrammazione e coprogettazione per promuovere interventi in risposta ai bisogni collettivi delle rispettive comunità: «il di più che la sussidiarietà esprime è intrinseco alla finalità che l'attuazione del principio si propone. Sia nel primo che nel quarto comma la sussidiarietà è finalizzata al cittadino, alle sue esigenze e ai suoi bisogni»⁶⁰. La recente pandemia ha dimostrato, del resto, quanto sia avvertito, oggi, il bisogno di soluzioni integrate e di una nuova logica operativa che si dimostri più adeguata nel recupero delle periferie del territorio, nella promozione della omogeneità territoriale e di quelle esigenze di coesione che la Commissione europea ha da sempre perseguito e incoraggiato (e oggi ancora di più, all'indomani della emanazione del PNRR) affinché la frammentazione tra norme e funzioni non sia poi premonitrice di asimmetrie territoriali, economiche e sociali.

Sono i microcontesti della vita quotidiana a rappresentare il luogo delle sfide e delle esperienze cittadine, i veri laboratori della cittadinanza, chiamata a confrontarsi con la consapevolezza che la sola rappresentanza parlamentare dei territori sia sempre meno efficace nel promuovere e tutelare le specificità “ecosistemiche”.

Si avverte dunque l'esigenza di riscoprire il primato della sovranità popolare nelle istanze sociali, nel ruolo nuovo che l'Europa riconosce alla comunità sociale ed in questo senso, per un verso, la dimensione della sussidiarietà orizzontale diventa strategica nelle politiche locali, per altro – e la sent. n. 131/2020 è chiara sul punto – il Codice del terzo settore rappresenta oggi lo strumento cardine per l'attuazione dell'art. 118.4 Cost. ed «il citato art. 55, che apre il Titolo VII del CTS, disciplinando i rapporti tra ETS e pubbliche amministrazioni, rappresenta dunque una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost. ... È in espressa attuazione, in particolare, del principio di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost., che l'art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria (...)»⁶¹. Quest'ultima previsione ha trovato recentemente riscontro nell'art. 8, co. 5 del “D.l. semplificazioni” (del 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modifiche nella legge 11 settembre 2020, n.120) che ha predisposto una serie di richiami al Codice del TS, tra cui, in particolare, agli artt. 30, co.8, 59, co.1, 140, co. 1, attivando così interventi “apparentemente” tecnici ma che in realtà hanno «un impatto ordinamentale notevole, in grado di dare impulso ad una attuazione più decisa del principio di sussidiarietà»⁶², in quanto utili ad arricchire un armamentario teorico-pratico «per una nuova forma di coinvolgimento democratico» ed «un più efficace svolgimento delle attività di interesse generale e della realizzazione dei diritti sociali»⁶³.

⁶⁰ A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il “ripensamento” dell'amministrazione pubblica*, cit., p. 13.

⁶¹ Corte cost., n. 131/2020, punto 2.1. del considerato in diritto.

⁶² L. GORI, *Il Codice dei contratti riconosce il rapporto tra Pa e terzo settore*, sul sito cantiereterzosettore.it, 16 settembre 2020.

⁶³ M. GALDI, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C. cost. 26 giugno 2020, n. 131*, su Federalismi.it, n.32, 2020, p. 121; V. TONDI DELLA MURA, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'Anac al Codice del terzo settore*, in *Rivista AIC*, n.1, 2018.

Amministrazioni alla prova dell'art.118 c.4 della Costituzione: prassi per un'amministrazione condivisa^{*}

di Chiara Cavallaro

Tecnologa ISSiRFA-CNR

Luca Giachi

Tecnologo ISSiRFA-CNR

e Francesca Proia

Tecnologa ISSiRFA-CNR

Abstract [It]: Il contributo presenta i primi risultati di una ricerca in corso sull'impatto organizzativo che l'attuazione dell'art. n.118 c.4 Cost. ha avuto sulle amministrazioni che hanno ideato strumenti specifici per stimolare e assicurare la sussidiarietà orizzontale.

Title: Administrations on the test of Article 118 c.4 of the Constitution: practices for a shared administration

Abstract [En]: The paper presents the first results of an ongoing research on the organizational impact that the implementation of Article n.118 c.4 of the Constitution has had on administrations that have devised specific tools to stimulate and ensure horizontal subsidiarity.

Parole chiave: Enti locali, amministrazione condivisa, sussidiarietà orizzontale, art.118 c.4, partecipazione

Keywords: Local authorities, shared administration, horizontal subsidiarity, Art. 118 c.4, participation

Sommario: 1. L'amministrazione condivisa nelle regioni e nei comuni italiani. 2. Leggi e Regolamenti regionali in attuazione dell'art. 118 comma 4 (14.9.2021). 2.1. La regione Emilia-Romagna (l.r. n. 3/2010 – l.r. n. 15/2018). 2.2. Le regioni Campania (l.r. n. 12/2011), Calabria (l.r. n. 29/2012) e Liguria (l.r. n. 13/2015). 2.3. La regione Umbria (l.r. n. 11/2015). 2.4. La regione Piemonte (l.r. n. 19/2016). 2.5. La regione Puglia (l.r. n.28/2017). 2.6. La regione Lazio (l.r. n.10/2019). 2.7. La regione Toscana (l.r. n. 71/2020). 3. I regolamenti comunali per l'amministrazione condivisa. 3.1. Bologna. 3.2. Genova. 3.3. Pistoia. 3.4. Ferrara. 3.5. Latina. 3.6. Palmi. 3.7. Verona. 3.8. Torino. 3.9. Napoli. 3.10. Brevi Considerazioni. 4. Conclusioni. 4.1. La governance. 4.2. La Comunicazione. 4.3. La valutazione.

1. L'amministrazione condivisa nelle regioni e nei comuni italiani

Il presente contributo si sofferma sulle leggi e sui regolamenti regionali e comunali per l'attuazione dell'articolo 118, comma 4 della Costituzione. In particolare sulle leggi regionali e sui regolamenti comunali che sembrano aver dato una risposta positiva alla domanda, emergente a livello territoriale, di maggior coinvolgimento nella gestione condivisa con i cittadini di servizi e di spazi delle città.

Le domande di ricerca alla base di tali analisi sono le seguenti:

1. dove si è provato a dare attuazione all'art. 118, c.4 della Costituzione, l'amministrazione pubblica ha fatto verificare dei cambiamenti nella struttura gestionale?
2. se sì, i cambiamenti hanno apportato l'inserimento di nuove funzioni e di innovazioni amministrative?

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

2. Leggi e Regolamenti regionali in attuazione dell'art. 118 comma 4

Per quanto riguarda le leggi e i regolamenti regionali esaminati, il quadro è dato dalla Tab. 1, dove sono riportate le regioni che presentano una legge o norme specifiche di applicazione dell'articolo 118 comma 4, il livello di articolazione della legge, la presenza di disposizioni attuative qualora previste nella legge.

Tab. 1: leggi regionali di applicazione dell'art. 118 comma 4*.

	ATTUAZIONE DELL'ART. 118 COMMA 4	ARTICOLAZIO NE LEGGE	DISPOSIZIONI ATTUATIVE
Campania	n. 12 del 1° luglio 2011	Bassa	Non previsto
Calabria	n. 29 del 28 giugno 2012	Bassa	Non previsto
Liguria	n. 13 del 7 aprile 2015	Bassa	Non previsto
Umbria	n. 11 del 9 aprile 2015 – parte II	Articolata	Documenti di Piani di zona e altre pianificazioni territoriali
Piemonte	n. 10 del 16 maggio 2016	Alta	Non previsto
Puglia	n. 28 del 13 luglio 2017	Alta	Reg. Regionale 10 settembre 2018, n. 13
Emilia - Romagna	n. 15 del 17 ottobre 2018	Alta	Non previsto
Lazio	n. 10 del 26 giugno 2019	Alta	Reg. Regionale 19 febbraio 2020, n. 7
Toscana	n. 71 del 24 luglio 2020	Alta	Previsto non ancora approvato

*Le regioni e Province Autonome assenti dalla tabella non presentano norme specifiche in applicazione dell'articolo 118 comma 4.

Sono nove le regioni che hanno approvato leggi in applicazione dell'art. 118 c. 4.

Elementi comuni alle normative sono:

a) Obiettivi

L'attuazione del principio di sussidiarietà è prioritariamente diretta al miglioramento del livello dei servizi e al superamento delle disuguaglianze economiche e sociali.

b) La cittadinanza attiva

Intesa come effettiva partecipazione dei cittadini all'organizzazione solidale della comunità, e al suo bene civico, culturale e morale¹. Per questo si favorisce la collaborazione dei cittadini e delle formazioni sociali all'amministrazione paritetica della cosa pubblica². I soggetti che possono essere coinvolti sono i cittadini (singoli o associati), le famiglie, le imprese, gli attori del terzo settore³.

c) Attività e progetti

Le leggi regionali normano le modalità di presentazione dei progetti che possono essere sia nella versione *bottom up*, quindi su proposta dei cittadini, sia nella versione *top down* come risposta a bandi o avvisi messi in atto dalla regione stessa. I progetti presentati devono, di massima, indicare: il tipo di servizio e di prestazioni che si intendono erogare; la struttura organizzativa che si intende utilizzare per l'esercizio dell'attività; le eventuali tipologie contrattuali che si intendono utilizzare per l'esercizio delle attività; i livelli di qualità dei servizi e delle prestazioni e i relativi costi; l'eventuale localizzazione dell'attività e ogni altro dato utile ai fini della valutazione del servizio per la comunità e l'amministrazione.

d) Beni comuni

Molte leggi regionali associano il tema della partecipazione civica a quello dei beni comuni⁴ in senso lato (materiali e immateriali, dalla cura delle aiuole alla programmazione di iniziative culturali, alla gestione di spazi, anche edificati o sottratti alla mafia).

Alcune leggi regionali possono essere definite "leggi quadro", altre presentano una maggiore articolazione interna. Tra queste ultime vi sono quelle del Lazio, della Toscana, dell'Emilia-Romagna, del Piemonte e della Puglia.

¹ R. PUTNAM, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, con R. LEONARDI e R.Y. NANETTI, Mondadori, Milano, 1993: «Più la politica si avvicina all'ideale di uguaglianza nei rapporti politici tra cittadini che seguono norme di reciprocità e sono coinvolti in forme di autogoverno, più questa stessa comunità si può definire civica», p. 104.

² G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118, 1997; G. ARENA, *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari, 2006; U. ALLEGRETTI, *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa*, in *democrazia e diritto*, n. 3, 2006.

³ Relativamente all'importanza del legame tra i diversi attori del terzo settore e la partecipazione civica ricordiamo la produzione normativa regionale specifica come la legge regionale della Toscana del 22 luglio 2020, n. 65 "Nome di sostegno e promozione degli enti del terzo settore toscano".

⁴ Si veda ad es. L. COCCOLI, *Communitas e beni comuni*, in J. AKWOOD (a cura di), *Beni comuni. Diversità, sostenibilità, governance. Scritti di Elinor Ostrom*, goWare, 2019, p.22.

2.1. La Regione Emilia-Romagna (l.r. n. 3/2010 – l.r. n. 15/2018)

L'Emilia-Romagna⁵ è la prima regione a trattare il tema della partecipazione con l'articolo 2 della legge regionale n.3/2010⁶ “Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”. Un successivo passo è fatto con la l.r. n. 15/2018, “Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche” dove l'amministrazione condivisa diventa uno dei principi. È richiamata fin dall'art.1, c.3 dove si afferma che “in applicazione del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, la Regione sostiene l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, nell'ambito e nelle forme stabilite dalla legge”. La cura dei beni comuni è evidenziata nell'art.2, dedicato agli obiettivi, in cui si dichiara di “sostenere l'impegno delle persone nella cura dei beni comuni quali il territorio, l'ambiente, l'istruzione, i servizi pubblici e le infrastrutture”.

2.2. Le regioni Campania (l.r. n. 12/2011), Calabria (l.r. n. 29/2012) e Liguria (l.r. n. 13/2015)

Queste tre leggi, oltre ad essere tra le prime adottate, hanno la particolarità di avere un testo praticamente identico. L'articolazione della legge è molto semplice rimandando agli enti locali e al Consiglio Regionale, nell'atto di programmazione economica annuale, le programmazioni e il monitoraggio delle attività di collaborazione. Pongono nella responsabilità della Giunta regionale l'elaborazione di una relazione annuale sullo stato di avanzamento. In queste legislazioni è utilizzato la locuzione “cittadinanza attiva umanitaria” ed esplicitata la finalità non lucrativa con la conseguente impossibilità di finanziamento di attività strettamente “economiche”. Pur prevedendo le leggi l'autonoma iniziativa di cittadini ed enti con risorse proprie, prevale l'attivazione di patti la cui finalizzazione viene indirizzata da atti regionali o comunali per specifici obiettivi, quali il recupero di beni culturali, di beni confiscati alle mafie, di parti del territorio. A tali atti può essere associato un finanziamento pubblico.

2.3. La regione Umbria (l.r. n. 11/2015)

Un caso a sé è la legge regionale n.11/2015 della Regione Umbria che nell'ambito del “Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali” inserisce un numero considerevole di articoli ai fini della collaborazione tra l'associazionismo, il volontariato, le cooperative sociali con gli enti preposti al governo e alla gestione

⁵ La Regione dedica una specifica [sezione on line](#) al tema della partecipazione dei cittadini e agli strumenti ideati a tal fine.

⁶ L'articolo 2 lett. g richiama espressamente l'attuazione dell'art.118: “attuare il principio costituzionale (articolo 118) della sussidiarietà che afferma l'importanza dell'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, nell'ambito e nelle forme stabilite dalla legge”.

del sistema sociosanitario regionale⁷. Non appare però sul sito una specifica sezione relativa a queste tematiche.

Tuttavia la regione Umbria con la legge n.2/2019 “Disciplina delle cooperative di comunità”, diventa, con la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020, un vero e proprio caso a proposito della concretizzazione della sussidiarietà orizzontale ed in particolare dei concetti di co-programmazione e co-progettazione che ne determinano un’integrazione funzionale nell’ambito dell’amministrazione. In tale sentenza, infatti, si analizza quanto previsto dall’art. 55 del Codice del Terzo Settore nella sua composizione di Enti “tipici” (ONG, imprese sociali etc.) ed enti “atipici” (associazioni riconosciute o non, altri soggetti privati etc.) e si considera che agli “ETS, al fine di rendere più efficace l’azione amministrativa nei settori di attività di interesse generale definiti dal CTS, è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell’interesse generale”⁸.

2.4. La regione Piemonte (l.r. n. 10/2016)

La legge regionale del Piemonte n. 10/2016 “Attuazione dell’articolo 118, comma quarto, della Costituzione: norme per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva” evidenzia i campi d’intervento e nell’art.2 comma 3 definisce la “cittadinanza umanitaria”, quale “effettiva partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali alle politiche di governo della cosa pubblica, nonché una proficua collaborazione fra cittadini e pubblica amministrazione per un’organizzazione solidale della comunità”.

La legge rileva l’impegno della Regione a garantire “ai cittadini un’informazione puntuale sulle strategie di governo della cosa pubblica fatte proprie dalla pubblica amministrazione e promuove la tempestiva diffusione da parte degli enti locali competenti, mediante forme di adeguata pubblicizzazione, di tutta la documentazione relativa a iniziative, progetti o interventi oggetto di processo partecipativo predisposta dai soggetti coinvolti in tale processo, al fine di un’eventuale conseguente consultazione degli interessati” (art. 4 comma1)⁹.

2.5. La regione Puglia (l.r. n. 28/2017)

Per quanto riguarda la Puglia la legge regionale n. 28/2017 “Legge sulla partecipazione” prevede disposizioni relative alla definizione di strumenti volti a promuovere la più ampia partecipazione dei

⁷ Cfr.: artt.91 bis (cessione del patrimonio inutilizzato delle ASL) e 96 (partecipazione alla programmazione sociosanitaria); TITOLO III – Gestione delle prestazioni sociali Capo II – Azioni sociali e Capo III – Servizi e interventi sociali; TITOLO VII – Gestione dei servizi e degli interventi sociali nel quale si segnala in particolare l’artt. 353 “Forum regionale Welfare”; TITOLO XI – Norme in materia di organizzazioni di volontariato, associazionismo di promozione sociale e cooperazione sociale, artt. 369 – 405 dove si normano le tipologie di interventi, le modalità di collaborazione etc.

⁸ Sulla rilevanza delle associazioni, in senso ampio, si veda sempre R. PUTNAM, *op. cit.* pp. 104 – 116.

⁹ La legge è stata implementata attraverso il progetto [WE CARE](https://www.wecareproject.it/) finanziato con fondi POR FSE – FESR.

cittadini, in forma singola o associata, nell'elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali (art.1, comma 1)¹⁰. Ciò che caratterizza in modo sostanziale la norma pugliese è la definizione di partecipazione come diritto e dovere delle persone. La legge prevede l'adozione, da parte della Giunta regionale, di un programma annuale della partecipazione (art. 4) e l'istituzione di un "Ufficio della partecipazione" (art. 5) con il compito di predisporre il programma annuale, garantire l'interazione e lo scambio tra i diversi attori coinvolti nei processi partecipativi, raccogliere e istruire le proposte di processi partecipativi, gestire la piattaforma web dedicata, svolgere attività di formazione e consulenza agli enti locali ed eventuale supporto tecnico alla progettazione e alla facilitazione dei processi partecipativi.

Di particolare rilievo appare inoltre la dichiarazione dell'intenzione di "promuovere l'idea delle «città partecipate» e di una rete dei Comuni a sostegno di pratiche di sussidiarietà ispirate all'articolo 118 della Costituzione, basate sui principi di qualità urbana e ambientale, inclusione e coesione sociale, nonché sull'uso condiviso dei beni pubblici" (art. 1, comma 4). È quindi previsto il "Dibattito pubblico" in tema di grandi opere inteso come "processo di informazione e partecipazione su opere, progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, paesaggistica, sociale, territoriale, culturale ed economica" (art. 7). È dell'anno successivo il regolamento regionale n. 13 (10 settembre 2018) che, come descritto nell'articolo 1 comma 1, disciplina: le azioni di coordinamento con la comunicazione istituzionale della Presidenza a sostegno dei processi partecipativi; l'attivazione della piattaforma web dedicata alla partecipazione; le modalità di svolgimento delle attività di formazione da destinare ad enti locali e dipendenti regionali e le necessarie forme di collaborazione tra le strutture regionali competenti; le attività dell'Osservatorio per la partecipazione dei cittadini; le modalità di esercizio del diritto di tribuna e del finanziamento e di cofinanziamento dei processi partecipativi.

2.6. La regione Lazio (l.r. n.10/2019)

Il Lazio si è dotato della specifica l. r. n.10/2019 "Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni" e del conseguente regolamento adottato dalla Giunta regionale (n. 7 del 19 febbraio 2020, BUR 15/2020 in vigore dal maggio dello stesso anno), cui si sono aggiunte nel 2021 le linee guida per l'adozione del regolamento da parte degli enti locali. Gli obiettivi normativi sono la realizzazione di attività di interesse generale, definite (art.2, c.1) come "le attività svolte senza scopo di lucro aventi finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e definite come tali ai sensi dell'articolo 5 del d.lgs. n. 117/2017 e successive modifiche". La normativa prevede a tal fine "percorsi formativi rivolti alla diffusione della cultura della collaborazione civica e a favorire la qualificazione professionale degli operatori della pubblica amministrazione, all'istituzione di un'apposita sezione della piattaforma digitale regionale dedicata

¹⁰ La Puglia dedica una [sezione specifica](#) del proprio sito istituzionale al tema della partecipazione.

all'amministrazione condivisa; dall'istituzione di un elenco regionale telematico dei regolamenti sui beni comuni approvati dagli enti locali alla previsione di disposizioni per l'attribuzione di vantaggi economici o altre forme di sostegno nell'ambito dei patti di collaborazione". Una particolarità di questa legge è che, nel delimitare l'ambito applicativo, considera anche il coinvolgimento degli enti regionali strumentali e delle società controllate, come per esempio le ASL.

La legge prevede la creazione di un'apposita sezione "Amministrazione condivisa dei beni comuni" sul sito della Regione (art.5 comma 1 della legge regionale; art. 6 comma 4 del regolamento regionale), dove devono comparire la previsione di patti semplici e di patti complessi, le modalità di presentazione delle domande da parte di cittadini o formazioni sociali e forme differenziate di contributi e concessioni. Soprattutto dovrebbe essere presente l'elenco dei beni comuni individuati dalla Regione che si prestano a interventi di cura e rigenerazione da realizzarsi mediante patti collaborazione (art.5 comma 1 del regolamento regionale)¹¹.

2.7. La regione Toscana (l.r. n. 71/2020)

La Toscana con la legge regionale n. 71/2020 "Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto" testimonia l'intento della regione di disciplinare in maniera esaustiva la gestione dei "beni comuni", a tal fine sempre nello stesso anno ha adottato il Regolamento per la cura, gestione collaborativa e rigenerazione dei beni comuni in attuazione della suddetta legge¹². La legge definisce i beni comuni quelli "per i quali i cittadini si attivano per garantirne e migliorarne la fruizione collettiva e condividere con l'amministrazione le responsabilità della loro cura, gestione condivisa e rigenerazione". In questa prospettiva sono individuati i criteri per la collaborazione tra cittadini attivi, enti regionali, enti locali e altri soggetti privati (es. semplicità dei rapporti, cooperazione e inclusività, sostenibilità, sussidiarietà sociale). All'articolo 5, viene chiarito che tutti coloro che vivono sul territorio regionale, sia come singoli che attraverso formazioni sociali, possono farsi promotori di proposte e iniziative per il governo collaborativo dei beni comuni, rivolgere istanze agli enti regionali e locali per segnalare eventuali inadempienze nell'esercizio dei poteri amministrativi in tale materia, nonché mettere a disposizione beni di proprietà quali beni comuni. Si

¹¹ Al momento in cui si scrive (giugno 2022), la pagina web sul sito della Regione "[Amministrazione condivisa dei beni comuni](#)" è stata attivata, anche se le diverse sezioni risultano ancora in costruzione. Ne consegue che, ad oggi, non vi è ancora un accesso pubblico alle procedure e modalità per applicarla né alle informazioni sulla loro attuale applicazione.

¹² Regolamento 10 dicembre 2021, n. 48/R in BURT n. 103, parte prima, del 15 dicembre 2021. Sempre al momento in cui si scrive risulta che il [sito dedicato](#) dalla Regione alla partecipazione sia in costruzione. Le diverse pagine, dedicate prevalentemente alle cooperative di comunità, alle aree interne, ai borghi e, più in generale all'economia "civile e partecipativa". Il sito non riporta traccia di attività specifiche avviate come la prevista banca dati dei Beni comuni, delle esperienze realizzate, dei beni in stato di abbandono, e il previsto incontro pubblico nel quale valutare i dati raccolti, i primi impatti della novella e, se del caso, aggiustare il tiro. raggiungere Tuttavia la pagina è ricca di informazioni e dati sulle cooperative di comunità.

segnala che per i soggetti associativi, che intendano svolgere tali attività, vale il principio dell'osservanza dei criteri di democraticità per la formazione della volontà sociale.

Per il momento, considerando probabilmente anche gli ostacoli posti dalla pandemia Covid 19, le diverse pagine, dedicate prevalentemente alle cooperative di comunità, alle aree interne, ai borghi e, più in generale all'economia "civile e partecipativa" risultano in costruzione. Il sito non riporta traccia di attività specifiche avviate come la prevista banca dati dei Beni comuni, le esperienze realizzate, i beni in stato di abbandono, e il previsto incontro pubblico nel quale valutare i dati raccolti, i primi impatti della novella e, se del caso, aggiustare il tiro. Tuttavia la pagina è ricca di informazioni e dati sulle cooperative di comunità.¹³

3. I regolamenti comunali per l'amministrazione condivisa

Anche attraverso i regolamenti comunali (ed in numerosità ovviamente maggiore) si è data concretizzazione alla sussidiarietà orizzontale, con l'adozione di patti di collaborazione tra PA e cittadini per la gestione condivisa di beni comuni urbani o di altre iniziative finalizzate al generale benessere della collettività. I regolamenti comunali sono uno strumento ancora in evoluzione. Rendono applicabile, anche in assenza di una normativa/regolamentazione statale e/o regionale, il principio di sussidiarietà orizzontale, sancito in Costituzione, disciplinando i modi di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza secondo un modello di accordi con un grado di flessibilità maggiore che altri strumenti amministrativi, considerando i due soggetti del patto come soggetti privati, piuttosto che istituzionali. Sono strumento giuridico che fa da cornice all'autonoma iniziativa dei cittadini e al governo condiviso dei territori, fornendo un perimetro "certo", anche all'amministrazione, per le modalità di loro attuazione, ampliando la possibilità di co-progettazione di interventi anche a soggetti non formalmente appartenenti al terzo settore (singoli cittadini, imprese private).

La sperimentazione di tali normative è stata avviata nel 2014 e a oggi sono state adottate da ben 275 realtà, tra comuni, unioni di comuni e città metropolitane. L'eterogeneità degli enti locali promotori, in termini di ampiezza demografica e territoriale e la loro distribuzione sull'intero territorio nazionale, comprese le aree interne e montane, è sintomo di un diffuso interesse alla possibilità, e necessità, di attuazione del dettato costituzionale e alla sperimentazione di nuovi paradigmi di governo basati sulla partecipazione civica tesi a spostare il fuoco dell'azione amministrativa dal "governare per" al "governare con"¹⁴.

¹³ Per un approfondimento sulla genesi dei regolamenti è possibile consultare il sito dell'associazione [Labsus, il Laboratorio per la sussidiarietà](#), che teorizza e sostiene la concretizzazione dell'approccio dell'amministrazione condivisa

¹⁴ N. CAPONE, *Uso civico urbano. Beni pubblici e usi collettivi nella prospettiva costituzionale*, in L. BAZZICALUPO et al. (a cura di), *Trasformazioni della democrazia*, Mimesis Edizioni, Milano-Udine, 2016.

In questo contributo sono stati presi in esame i regolamenti adottati dai comuni di Bologna, Ferrara, Genova, Latina, Palmi (RC), Pistoia, Torino e Verona, tenendo conto di tre elementi quali la storicità del regolamento, la capacità di stimolare la proattività della cittadinanza e la rappresentatività territoriale (v. tabella n.2).

È stata inoltre presa in considerazione la peculiare esperienza del comune di Napoli, che già nel 2011 ha promosso l'istituzionalizzazione della co-gestione di spazi pubblici e beni comuni assumendo però una diversa impostazione rispetto alle altre modalità attuative¹⁵.

Tab.2 - Comuni e anno di adozione del Regolamento; confronto numero patti 2019 - 2021

Comune	Anno di Adozione del Regolamento	Numero Patti 2019	Numero Patti al 31.12.2021
Bologna	2014	135	600
Napoli	2011	n.d.	553
Genova	2016	232	371
Pistoia	2016	71	130
Ferrara	2017	13	13*
Latina	2017	11	30
Palmi	2017	67	98**
Verona	2017	16	50
Torino	2020	11***	71
TOTALE		Min. 553^	1.916

Fonte: nostra elaborazione su dati derivati da: siti comunali; Labsus Rapporto 2019 – nel 2019 199 EELL avevano adottato tali regolamenti al 2019.

* Il sito di riferimento non è più attivo e il sito recente non riporta informazioni sui patti precedenti. Si è fatto riferimento al Rapporto Labsus del 2019.

** Sono considerati solo i patti cui è allegato il pdf del patto stipulato.

*** La città di Torino aveva assunto in via sperimentale un Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani già nel 2016.

^ Totale in assenza del dato di Napoli.

¹⁵ G. MICCIARELLI, *Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. La gestione diretta dei beni comuni urbani*, in *Munus*, n. I, 2017.

La maggior parte dei regolamenti fa riferimento alla “gestione dei beni comuni”. In questa sede non è dato conto del dibattito specifico attorno a tali beni¹⁶, avviato in Italia con la cosiddetta “commissione Rodotà” nel 2008¹⁷, e non ancora concluso¹⁸, né la sua declinazione entro i regolamenti e i patti di collaborazioni realizzati. Tuttavia si sottolinea che nei patti considerati emerge come aspetto rilevante, l’interpretazione di beni comuni, come “spazio pubblico”¹⁹ (Lefebvre, 1978), inteso come spazio nel quale le azioni intraprese sono visibili e condivisibili da chiunque lo ritenga utile o interessante. Si tratti di angoli di strada, stanze, giardini, parchi, edifici piccoli o grandi, momenti di convivialità, di formazione, di integrazione o di sport. Quanto è previsto nei patti di collaborazione si svolge in un luogo concreto che può essere raggiunto, vissuto e condiviso in modo inclusivo (sostenibilità sociale).

L’altro aspetto rilevante è la sostenibilità delle iniziative, intesa nei suoi tre aspetti: economico, sociale e ambientale. Nella stragrande maggioranza dei casi, il sostegno che i comuni danno all’iniziativa non è un contributo economico diretto. Il Comune invece si impegna a non richiedere oneri, pur quando amministrativamente previsti, a sostenere con la strumentazione e le competenze già disponibili le attività, ad autorizzare forme di autofinanziamento o di promozione di iniziative e, in alcuni casi, a fornire gratuitamente collegamenti alle reti idriche, elettriche o di altra energia. Diversamente da quanto previsto in alcune leggi regionali, quindi, le attività devono avere una sostenibilità economica propria e non si fondano su una specifica richiesta all’amministrazione e dell’eventuale finanziamento.

La sostenibilità evocata dal punto di vista ambientale richiama la dichiarazione approvata nel Vertice della Terra di Rio nel 1992 organizzato dall’ONU (Principi 3 e 4)²⁰ e presente anche nella “gestione dei beni comuni” resa oggetto di studio dalla Ostrom: un utilizzo e gestione dello spazio e delle risorse che non ne comprometta l’utilizzo (presente e futuro) da parte di altri/e. Oltre a non generare danni ambientali diretti²¹.

Questo processo di attivazione congiunta, di gestione condivisa, è quindi un processo che concorre ad educare la comunità alla sostenibilità, la cui evoluzione potrebbe avere un impatto permanente se accompagnata a un processo di (auto)valutazione delle attività attuate che ne colga punti di forza e di

¹⁶ Cfr. L. COCCOLI, *op. cit.* p.22.

¹⁷ Sulla genesi della commissione si rimanda all’approfondimento contenuto nella [specifica sezione](#) del Ministero della Giustizia.

¹⁸ Si rimanda a riguardo a: S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma- Bari, 2015; U. MATTEI, *Beni Comuni. Un manifesto*, Economica Laterza, Roma-Bari, 2012; A. AMENDOLA, *Diritto proprietario, beni comuni, comune tra sperimentazioni istituzionali e trasformazione costituyente*, in *Rivista Critica del Diritto Privato* n. 4/2017; F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017.

¹⁹ H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Marsilio, Milano, 1978.

²⁰ Si evidenzia che è disponibile anche una [versione](#) in lingua italiana.

²¹ E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Reissue Ed 2015; J. AKWOOD, (a cura di), *Beni comuni diversità, sostenibilità, governance*, goWare, Firenze, 2019.

debolezza, opportunità aperte e rischi da evitare. E dia consapevolezza del loro impatto e dei risultati diretti e indiretti ottenuti.

Di seguito si farà un esame sintetico di quanto contenuto nei diversi regolamenti delle città considerate.

3.1. Bologna

Il “Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani” adottato nel 2014 dal Comune di Bologna è il primo di questo genere (P.G. n. 45010/2014). È stato ideato e redatto attraverso un lavoro durato due anni in particolare in collaborazione con l'associazione Labsus - Laboratorio per la Sussidiarietà²² e di fatto costituisce il modello a partite dal quale gli altri comuni italiani hanno poi adottato i propri regolamenti per l'amministrazione condivisa.

Si inserisce in un modus operandi comunale già predisposto al coinvolgimento della propria cittadinanza su questioni e progetti specifici (v. tab. n.3) ma fornisce una chiara definizione di concetti chiave (Beni comuni urbani, Comune o Amministrazione, Cittadini attivi, Proposta di collaborazione, Patto di collaborazione, Interventi di cura, Gestione condivisa, Interventi di rigenerazione, Spazi pubblici, Rete civica, Medium civico), illustra i valori e i principi su cui la collaborazione deve ispirarsi (Fiducia reciproca, Pubblicità e trasparenza, Responsabilità, Inclusività e apertura, Sostenibilità, Proporzionalità, Adeguatezza e differenziazione, Informalità, Autonomia civica; Antifascismo e antidiscriminazione), definisce cosa e come individuare un bene da co-gestire e le forme di sostegno utili alla riuscita del patto (esenzioni e agevolazioni in materia di canoni e tributi locali; accesso agli spazi comunali; materiali di consumo e dispositivi di protezione individuale; affiancamento nella progettazione; risorse finanziarie a titolo di rimborso di costi sostenuti; autofinanziamento; forme di riconoscimento per le azioni realizzate; agevolazioni amministrative). Pur essendo parte della gestione di queste funzioni affidata a un ente terzo²³, il regolamento valorizza il ruolo del Quartiere quale articolazione istituzionale più appropriata per lo sviluppo ed il governo dei percorsi di cittadinanza attiva e di gestione condivisa dei beni comuni urbani. Inoltre gli interventi di cura urbana possono essere intesi come misura alternativa alla pena detentiva/pecuniaria o progetto di servizio civile.

La gestione della collaborazione tra amministrazione e cittadinanza è vista quale funzione istituzionale dell'Ente, in attuazione della Costituzione, che sollecita un adeguamento delle strutture comunali e l'attivazione di strutture e canali specifici di interlocuzione e comunicazione con la cittadinanza.

²² Progetto “Le città come beni comuni” avviato da Comune di Bologna, Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà, Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna e Centro Antartide e chiuso il 22.2.2014.

²³ [Ente](#) partecipato dal Comune.

La partecipazione può essere attivata prevedendo la possibilità sia di formulare una proposta di collaborazione da parte dei cittadini (definiti “attivi”), in qualsiasi momento e su un bene liberamente individuato sia di svolgere da parte del Comune un’azione di stimolo verso i cittadini, invitandoli a formulare proposte volte alla cura o alla rigenerazione di un determinato bene.

Tab.3. I regolamenti comunali vigenti finalizzati al coinvolgimento della cittadinanza di Bologna per anno di adozione²⁴.

Regolamento delle consulte di quartiere dei cittadini stranieri	2007
Regolamento delle consulte del comune di Bologna	2009
Regolamento per la gestione degli orti	2009
Regolamento per la realizzazione di microprogetti di miglioramento dello spazio pubblico da parte della società civile	2011
Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani	2014
Regolamento per la disciplina del bilancio partecipativo	2016
Regolamento del verde pubblico e privato	2020

I patti di collaborazione, “atti amministrativi non autoritativi”, definiscono l’ambito e le modalità di esercizio degli interventi di cura o rigenerazione dei beni comuni urbani. La collaborazione agisce per ripristinarne o accrescerne la fruizione collettiva e la loro funzionalità in considerazione del benessere individuale e collettivo ed è vista come innovazione sociale. Gli spazi d’intervento possono essere a supporto della produzione di servizi collaborativi, cioè servizi co-progettati anche con la futura utenza e volti a ottimizzare o integrare l’offerta di servizi pubblici o offrire risposta alla emersione di nuovi bisogni sociali. Laddove si prevede di riservare una parte dei beni per la promozione della creatività urbana il fine ultimo è quello di promuovere una rinnovata coesione sociale. Gli spazi divengono possibili luoghi di esercizio di comunità, ed i beni possono anche avere natura immateriale. A supporto di questo cambio di paradigma è individuata l’opportunità di interventi formativi sia a favore della cittadinanza sia della PA, anche attraverso modalità informali, e attivando un rapporto diretto con la scuola e le università. Infine

²⁴ Nel recente regolamento sul verde pubblico e privato l’art.23 fa espressamente riferimento alle modalità attuative del Regolamento sui beni comuni ormai considerato consolidato: l’Amministrazione comunale per la cura e la manutenzione di parchi e giardini o altro verde pubblico, può attivare specifiche convenzioni e patti di collaborazione con cittadini attivi, ai sensi del Regolamento comunale sulla collaborazione tra cittadini e Amministrazione per la cura e rigenerazione dei beni comuni. È da evidenziare che a febbraio 2021 il Comune ha approvato, anche in risposta alla crisi pandemica in corso, il documento “Profili procedurali e gestionali delle attività di co-progettazione” al fine di rafforzare la strumentazione amministrativa necessaria per instaurare forme avanzate di coinvolgimento dei soggetti civici (anche terzo settore) in attività di interesse generale per la cura della città e delle comunità (PG 88175/2021).

viene indicata la valutazione ex-post delle sperimentazioni riguardo il loro impatto economico sociale culturale e ambientale quale passaggio importante per migliorare i patti di collaborazione²⁵.

3.2. Genova

Anche nella città di Genova il regolamento sull'amministrazione condivisa è adottato (DC n. 51/2016) in presenza di altre forme di collaborazione con la cittadinanza (v. Tab. n.4).

Tab. 4 I regolamenti comunali vigenti di Genova finalizzati al coinvolgimento della cittadinanza.

Regolamento della consulta del verde	2012
Regolamento per l'assegnazione e la gestione degli orti urbani	2015
Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione in forma condivisa dei beni comuni urbani	2016

Rispetto alla proposta bolognese Genova introduce alcune novità, per esempio tra i cittadini attivi sono esplicitamente considerate anche le persone di minore età²⁶.

Il comune genovese, a differenza di quello bolognese, introduce la distinzione tra patti di collaborazione ordinari e complessi. I primi prevedono interventi di cura di modesta entità o occasionali, anche ripetuti nel tempo sui medesimi spazi e beni comuni, o attività che qualifichino la convivenza civile e promuovano l'offerta culturale. I secondi riguardano spazi e beni comuni che hanno caratteristiche di valore storico, culturale o che hanno dimensioni e valore economico significativo, selezionati in sede di Consiglio Comunale su proposta dei Municipi. Su di essi è chiesto ai cittadini di formulare proposte per la realizzazione di interventi di cura o rigenerazione che comportano attività di interesse generale volte al recupero, alla trasformazione e alla gestione continuata nel tempo. Inoltre, in un'ottica di valorizzazione delle relazioni istituzionali di prossimità, nel caso di patti di collaborazione ordinari il regolamento dispone che sia il dirigente responsabile del Municipio, in cui ricade il bene comune, a firmare il patto per conto dell'Ente.

Per il comune di Genova le possibili forme di sostegno prevedono: esenzioni ed agevolazioni in materia di canoni e tributi locali; materiali di consumo e dispositivi di protezione individuale; formazione e percorsi educativi; attribuzione di vantaggi economici e altre forme di sostegno; autofinanziamento; forme di riconoscimento per le azioni realizzate.

²⁵ Sulla sezione del sito comunale dedicata alla partecipazione è possibile visionare i [documenti di rendicontazione](#).

²⁶ In considerazione della ratifica della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Legge n.176/91) e delle Linee di Indirizzo della Regione Liguria in materia di partecipazione minorile.

3.3. Pistoia

Sempre nel 2016, e sempre a valle di altre forme di sperimentazione sul coinvolgimento della cittadinanza (v. Tab. n.5), anche il comune di Pistoia promuove il regolamento per l'amministrazione condivisa (DC n. 158/2016).

Tab. 5 I regolamenti comunali vigenti finalizzati al coinvolgimento della cittadinanza di Pistoia.

Istituzione della Consulta dei cittadini stranieri residenti nel Comune di Pistoia	2003
Regolamento per l'assegnazione e la conduzione di orti urbani	2013
Regolamento del comitato cittadino per i gemellaggi del comune di Pistoia	2013
Regolamento della partecipazione attiva per la collaborazione dei cittadini alla cura dei beni comuni	2016
Consulta del volontariato del Comune di Pistoia	2017

Il regolamento di cui si dota è meno articolato e più asciutto di quello di Bologna, di cui riprende comunque i tratti salienti.

Il documento non fornisce l'elencazione dei concetti chiave e l'enucleazione dei principi cui ispirarsi, enfatizza invece, attraverso gli articoli 8 e 9, i patti di collaborazione con le scuole e con le associazioni culturali. A proposito di quelli con le scuole il Comune promuove interventi di piccola manutenzione e valorizzazione e recupero dei beni comuni da parte delle famiglie di bambini che frequentano le scuole di proprietà comunale. Rispetto alle associazioni culturali ricomprende nelle proposte dei cittadini e delle associazioni la collaborazione con le biblioteche e altre istituzioni culturali comunali nella forma di incontri, corsi, seminari o altre attività di promozione culturale da poter inserire nella programmazione ordinaria delle attività.

Infine, rispetto alle forme di sostegno, il regolamento individua le possibilità analoghe a quelle già viste: esenzioni e agevolazioni in materia di canoni e tributi locali; accesso agli spazi comunali; materiali di consumo e dispositivi di protezione individuale; contributi a fronte di costi sostenuti; autofinanziamento.

3.4. Ferrara

Il comune di Ferrara nell'arco di due anni (v. Tab. 6) aveva adottato tre regolamenti a favore della partecipazione cittadina, dopo aver negli anni precedenti stimolato un processo partecipativo molto attivo.

Tab. 6 I regolamenti comunali vigenti di Ferrara finalizzati al coinvolgimento della cittadinanza.

Regolamento comunale per la cura e la riconversione partecipata delle aree verdi pubbliche	2016
Regolamento comunale per la disciplina della co-progettazione nel rapporto fra amministrazione comunale ed Enti del Terzo Settore nell'ambito delle politiche sociali	2016
Regolamento comunale per la partecipazione nel governo e nella cura dei beni comuni	2017

Nel definire i beni comuni (DC n. 7/27429/2017) Ferrara riprendeva le conclusioni della “commissione Rodotà”, cioè di beni “funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali della persona e all’interesse delle future generazioni, oltre che al benessere individuale e collettivo”. In questo senso era anche la “collettività” a definire questi beni in considerazione dei contesti sociali, spaziali e temporali e quindi si considerano principi di dinamicità e flessibilità. Anche in questo regolamento le azioni di sussidiarietà dovevano essere realizzate nel rispetto della sostenibilità ambientale economica e sociale. Il Regolamento si componeva anche di una Carta dei Beni Comuni, sottoscritta nel 2016 da cittadini e tecnici dell’amministrazione comunale, a valle di un percorso partecipativo, che individua i principi fondamentali cui ispirarsi e le azioni collettive attraverso cui può esercitarsi la cura dei beni comuni. La carta, come il regolamento, si intende sperimentale e da valutare a fine del percorso. Il Comune si era affidata al sito web di un soggetto terzo (Urban Center di Ferrara) non più attivo. Di conseguenza, ad oggi non è possibile inviare alcuna proposta di collaborazione, in quanto per i contatti e gli indirizzi email non è stata proposta un’alternativa. Non sembra trattarsi di un errore tecnico, piuttosto dell’interruzione del processo, terminato nel 2019. Questa scelta ha innescato una risposta da parte dei cittadini che si sono incontrati nell’associazione Laertes - cittadini uniti per Ferrara - e hanno promosso una petizione online per la ripartenza delle forme di collaborazione. La petizione fa riferimento alla storia e alla nascita della disciplina degli accordi di collaborazione a Ferrara, caratterizzata dalla stretta collaborazione tra tecnici della Pubblica Amministrazione e associazioni di cittadini. A inizio 2021 il Comune ha individuato il nuovo riferimento politico e istituzionale per l’applicazione del Regolamento sui Beni Comuni e un interlocutore tecnico e operativo, il Centro di Mediazione del Comune di Ferrara. Tuttavia, non è stato riattivato alcun collegamento né al Centro di mediazione né alle informazioni sul regolamento e sulla storia precedente.

3.5. Latina

Il comune di Latina adotta il suo regolamento sulla gestione condivisa nel 2017 e, a differenza degli altri comuni fin qui trattati, solo successivamente arricchisce la sua normativa in tema di coinvolgimento della cittadinanza (v. Tab. n.7).

Tab.7 I regolamenti comunali vigenti di Latina finalizzati al coinvolgimento della cittadinanza.

Regolamento comunale sulla collaborazione tra cittadini, cittadine e amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione in forma condivisa dei beni comuni	2017
Comune di Latina regolamento per l'applicazione dell'istituto del baratto amministrativo	2018
Regolamento per l'assegnazione e la gestione degli orti urbani su terreni di proprietà del comune di Latina. Orti urbani e orti urbani innovativi	2018
Regolamento del forum dei giovani	2018
Regolamento istitutivo del "consiglio delle bambine e dei bambini"	2019
Regolamento per il bilancio partecipato	2020

Il regolamento adottato introduce alcune novità rispetto a quelli già illustrati: declina al femminile la locuzione cittadini attivi; sottolinea la fase della "programmazione condivisa" quale percorso di co-costruzione degli interventi; fornisce una definizione di amministrazione condivisa²⁷; evidenzia l'importanza di incontri pubblici volti a promuovere le proposte di collaborazione, far emergere le istanze territoriali, favorire il confronto e la programmazione delle proposte. Il Comune individua una struttura preposta all'amministrazione condivisa²⁸, quale articolazione di massima prossimità e unico interlocutore con la cittadinanza. Riprende la distinzione genovese dei patti, definendoli semplici o complessi, in particolare con riferimento al riutilizzo di immobili pubblici, con la collaborazione di un soggetto terzo per la realizzazione del processo partecipativo²⁹.

Rispetto alle forme di sostegno individua le seguenti possibilità: formazione e percorsi educativi; attribuzione di vantaggi economici e altre forme di sostegno; materiali di consumo e dispositivi di protezione individuali; autofinanziamento; agevolazioni amministrative; esenzioni e agevolazioni in materia di canoni e tributi locali.

3.6. Palmi

Il comune di Palmi, come quello di Latina, diventa proattivo rispetto al coinvolgimento della cittadinanza con l'adozione del regolamento sull'amministrazione di beni comuni urbani (DC. n. 41/2017; v. Tab. n.8).

²⁷ Intesa quale "modello organizzativo che attuando il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale consente all'amministrazione e ai cittadini/e di condividere su un piano paritario risorse e responsabilità nell'interesse generale".

²⁸ Costituita nell'ambito del Servizio di Direzione Generale, l'unità di progetto extradotazionale e intersettoriale denominata Unità organizzativa per l'Amministrazione Condivisa costituita dal Dirigente del Servizio Relazioni Istituzionali Appalti e Contratti, dal Dirigente del Servizio Decoro Qualità Urbana e Bellezza. Beni Comuni e dal Dirigente del Servizio Ambiente e Protezione Civile o loro delegati; nonché da due funzionarie. Deliberazione di Giunta n° 72/2018 del 06/02/2018.

²⁹ [Avanzi](#) – sostenibilità per azioni.

Tab. 8 I regolamenti comunali vigenti finalizzati al coinvolgimento della cittadinanza di Palmi.

Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani	2017
Regolamento per la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata	2017
Regolamento per l'istituzione e il funzionamento della consulta giovanile palmese	2021

Il Regolamento riprende struttura e contenuti di quello bolognese del 2014, introducendo però alcuni nuovi concetti: “città collettiva”, enfatizzando dunque la partecipazione e l'amministrazione condivisa come visione cui ispirarsi nella gestione dei beni urbani; “welfare sociale”, rispetto alla necessità di ripensare i servizi in chiave anche collaborativa e contribuire così alla realizzazione di nuove politiche; “making urbano”, per una riqualificazione urbana partecipata.

3.7. Verona

Verona promuove la fattiva collaborazione della cittadinanza con il regolamento finalizzato alla attuazione della sussidiarietà orizzontale, adottato nel 2017 (DC n.10/2017) e poi modificato nel 2021 (v. Tab. n.8).

Tab.9 I regolamenti comunali vigenti finalizzati al coinvolgimento della cittadinanza di Verona.

Regolamento per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale mediante interventi di cittadinanza attiva	2017
Modifiche al Regolamento per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale mediante interventi di cittadinanza attiva	2021

Verona, pur riprendendo l'impostazione bolognese, modifica alcuni aspetti mettendo, con le definizioni adottate, al centro il concetto di città e sussidiarietà orizzontale e immaginando i patti non come unica espressione della collaborazione tra amministrazione e cittadinanza. I “beni comuni della città” sono funzionali al miglioramento della qualità della vita individuale e collettiva della comunità cittadina e il governo condiviso si attua attraverso i “Patti di sussidiarietà” stipulati ai sensi della L. n.241/1990. Le azioni realizzate congiuntamente con carattere di continuità e inclusività sono Azioni condivise. Per migliorare la qualità della vita della comunità locale il comune esplicita in quali aree favorisce le proposte di collaborazione: ambiente e sua salubrità, gestione di edifici e spazi pubblici, trasporti pubblici e mobilità sostenibile, salute e qualità della vita, attività sociali, partecipazione e aggregazione, educazione alla cittadinanza ed alla legalità, sviluppo sostenibile, cultura, sport e tempo libero. Valorizza gli elementi

caratteristici del territorio, oltre che le opere di manutenzione del patrimonio pubblico comunale, in particolare nell'ambito dell'arredo urbano, del verde pubblico, della viabilità, di edifici e di strutture. In merito alla organizzazione interna Verona, con la riformulazione del Regolamento nel 2021, interviene sulla definizione del percorso procedurale e in particolare sulla necessità di dare maggiore concretezza ai principi di fiducia reciproca, responsabilità, semplificazione, adeguatezza e differenziazione, stabilendo la individuazione, per ogni patto di sussidiarietà, un referente dell'amministrazione. Questa figura deve essere individuata tra i funzionari della struttura organizzativa interessata per materia prevalente dalla proposta di sussidiarietà, in ragione delle specifiche competenze, e dell'esperienza acquisita in servizio, per la più efficace realizzazione degli interventi di cura e/o di valorizzazione dei beni comuni. Il Regolamento individua anche un nuovo nodo della rete della sussidiarietà, il Laboratorio per la Sussidiarietà e l'Innovazione Amministrativa quale luogo di facilitazione, incontro e dialogo finalizzato a promuovere forme di innovazione amministrativa e sociale, in un'ottica di governo condiviso del territorio; il laboratorio si compone di un comitato di gestione paritetico e di più tavoli settoriali raggruppati per aree di interesse, il comitato paritetico prevede la partecipazione di un rappresentante di un ente del Terzo Settore, che operi significativamente nel contesto delle azioni di sussidiarietà sul territorio cittadino da almeno cinque anni, e due cittadini attivi. Infine rafforza il tema della rendicontazione, della sua periodicità e dell'impegno dell'amministrazione di predisporre apposite schede la cui mancata compilazione da parte dei cittadini attivi compromette il principio di buona fede e fiducia reciproca su cui i patti si fondano, rendendo possibile il recesso unilaterale da parte dell'Amministrazione.

3.8. Torino

La città di Torino inserisce l'adozione del regolamento sul governo condiviso nel 2016 in un quadro comunale già teso a coinvolgere parti della cittadinanza (v. Tab.9), avviando il suo rinnovamento nel 2019 per poi adottare una nuova versione nel 2020 (DC n. 01609/070/2019).

Tab. n.9 I regolamenti comunali vigenti finalizzati al coinvolgimento della cittadinanza di Torino.

Regolamento della consulta comunale femminile di Torino	1980
Consulta comunale artigiana. Regolamento interno per il funzionamento	1986
Regolamento e statuto per l'elezione della consulta comunale elettiva per i cittadini stranieri ed apolidi residenti a Torino	1994
Regolamento del verde pubblico e privato della città di Torino	2006
Regolamento per l'assegnazione e la gestione degli orti urbani	2013
Regolamento per il governo dei beni comuni urbani nella città di Torino	2016
Regolamento per il governo dei beni comuni urbani nella città di Torino	2020

Il regolamento promuove, anche attraverso percorsi formativi, il governo condiviso per la rigenerazione, cura e gestione di beni comuni urbani, anche quelli emergenti, nell'interesse delle generazioni future e perché funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali delle persone nel loro contesto ecologico e urbano. I beni comuni devono garantire un accesso universale e ammettono una pluralità di forme di gestione, pratiche e stili di vita. I cittadini attivi divengono così "soggetti civici" che, in un'ottica di "autonomia civica", promuovono "proposte di governo" all'amministrazione; il governo può assumere sia la forma del governo condiviso sia quella dell'auto-governo. I "negozi civici" sono gli atti negoziali che regolano le due forme di governo possibile: il patto di collaborazione, che regola il governo condiviso e l'uso civico e collettivo urbano e la sua gestione collettiva civica di auto-governo. A supporto della partecipazione Torino istituisce sia un Albo dei Garanti (composto di esperti in diverse discipline dotati di comprovata esperienza e da persone residenti dotate di comprovata sensibilità verso i beni comuni), sia una Consulta Permanente dei beni comuni urbani, formata da undici membri sorteggiati dall'Albo con il compito di agevolare visioni condivise su metodologie e pratiche di attivazione della cittadinanza in senso democratico e orizzontale.

Analoghe ad altri regolamenti le forme di sostegno: esenzioni e agevolazioni rispetto agli oneri connessi ai beni comuni; azioni, interventi, beni strumentali e di consumo; impiego e affiancamento di dipendenti comunali e altro personale; altre forme di sostegno; autofinanziamento.

3.9. Napoli

La città di Napoli ha avviato il proprio percorso per normare, promuovere e istituzionalizzare la gestione condivisa dei beni comuni in ambito urbano nel 2011 istituendo il "Laboratorio Napoli per la Costituente dei beni comuni", quale insieme di consulte tematiche a cui potevano prendere parte singoli cittadini, associazioni e comitati, dapprima con riferimento alla gestione pubblica e partecipata del servizio idrico. Napoli è stato anche il primo (e ad oggi l'unico) comune in Italia a dotarsi di un assessorato ai beni comuni.

Tab. 10 I regolamenti comunali vigenti di Napoli finalizzati al coinvolgimento della cittadinanza.

Regolamento per l'affidamento senza fini di lucro a soggetti pubblici e privati di spazi destinati a verde pubblico	2011
Principi per il governo e la gestione dei beni comuni della Città di Napoli	2013
Regolamento “adotta una strada” per la progettazione partecipata e la cura degli spazi urbani	2015
Indirizzi per l’individuazione e la gestione di beni del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli inutilizzati o parzialmente utilizzati, percepiti dalla comunità come beni comuni e suscettibili di fruizione collettiva – Del. Cons. n.7	2015
Ricognizione ex Deliberazione Consiglio Comunale n. 7/2015. Individuazione di spazi di rilevanza civica ascrivibili al novero dei beni comuni. Del. Giunta n. 446	2016
Individuazione e approvazione delle linee di azione per la valorizzazione ai fini sociali di beni di proprietà comunale. Approvazione degli indirizzi per l’uso temporaneo di spazi aperti e di immobili di proprietà comunale. Individuazione dei soggetti organizzativi, delle competenze e delle procedure per la costruzione, la definizione e l’attuazione di progetti pilota. Del. Giunta n. 4581	2017

La riflessione attorno alla definizione di beni comuni rappresenta, nelle diverse deliberazioni, un passaggio fondamentale per capire come Napoli ne regola l’amministrazione. Pur considerando i beni comuni come categoria giuridica di tipo aperto, dunque non identificabili a priori, il Comune riconosce come beni comuni l’acqua, il lavoro, i servizi pubblici, il patrimonio culturale e naturale. Essi appartengono alla comunità dei cittadini e pertanto non è possibile sottrarli alla partecipazione al loro governo e gestione.

La definizione indica che sono beni a consumo non rivale, a uso non esclusivo ma esauribile. Da qui la necessità di sostenibilità al fine di tutelare le generazioni future, poiché i beni comuni esprimono utilità funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo dei cittadini³⁰. Richiamando l’art.13 del TUEL, la norma individua invece la gestione collettiva dei beni pubblici quali “usi civici”, definendone per questa via le procedure per la gestione collettiva, appartengano al demanio naturale e ambientale o al patrimonio indisponibile del comune. Nel riconoscere che i beni immobili o terreni inutilizzati possono essere considerati occasioni mancate in termini di opportunità occupazionali, sviluppo socio-culturale o riqualificazione territoriale, sono ritenuti utilizzabili per rigenerare la città. Con la Delibera di Giunta del 2017 Napoli ha infine riconosciuto il valore di esperienze già esistenti nel territorio comunale, portate

³⁰ nel 2013 fissando i principi per il governo di questi il Comune di Napoli dichiara che “ogni cittadino deve concorrere al progresso naturale e spirituale della Città”, partecipando al suo governo.

avanti da gruppi e/o comitati di cittadini secondo logiche di autogoverno e di sperimentazione della gestione diretta di spazi pubblici. In questi contesti la gestione collettiva di spazi pubblici quali “usi civici” avviene, secondo regole e forme che sono democraticamente definite all’interno di assemblee collettive riconosciute dal Comune anche attraverso apposite deliberazioni.

3.10. Brevi considerazioni

Come si è visto la sperimentazione bolognese ha avuto un effetto a cascata e talvolta (es. Latina) l’adozione del regolamento si accompagna anche l’adozione di altri atti amministrativi volti a stimolare (o a facilitare) la partecipazione cittadina. I casi analizzati, indicano che sono strumenti dotati di flessibilità e adattabilità alle diverse esigenze dei diversi contesti, pur nella caratteristica comune di identificazione della cittadinanza come risorsa (di competenza, sociale ed economica) per perseguimento di finalità di interesse generale.

La categoria di “beni comuni urbani”, che spesso si accompagna ai regolamenti, indica i luoghi di sperimentazione della sussidiarietà³¹: i beni, gli spazi, su cui poter esercitare un’amministrazione condivisa, come si evince dalle diverse esperienze, definiti non secondo specifiche e immutabili caratteristiche ma in base alla pratica comunitaria che può svilupparsi attorno ad essi, alla loro idoneità a essere funzionali al benessere individuale e collettivo, all’esercizio dei diritti fondamentali delle persone, anche nell’interesse delle generazioni future, dando una ri-significazione e ri-articolazione degli spazi cittadini. Per questo i legami tra comunità e spazio della città non solo definiscono come “comuni” i beni interessati dagli interventi, ma prevedono un modello di governo innovativo³². Lo stesso Putnam, già nella ricerca che condusse nelle diverse regioni italiane, giunse alla conclusione che “il rendimento reale delle Istituzioni è modellato dal contesto sociale all’interno del quale esse operano”.³³

L’innovazione richiama però un nuovo assetto organizzativo delle amministrazioni, nuove competenze, nuovi modi di ascolto delle istanze della cittadinanza, capacità di dare risposte non elusive³⁴. La co-progettazione espressamente richiamata in alcuni dei regolamenti rappresenta una “vera e propria procedimentalizzazione” dell’azione sussidiaria (v. anche DM Lavoro n. 9/2021). Il portato innovativo di tale funzione è però spesso ancora limitato dall’assenza di un processo valutativo che consenta l’autoformazione dei soggetti coinvolti, poiché i regolamenti si soffermano soprattutto sulla valutazione ex ante e sulla rendicontazione, richiamandosi a un modello amministrativo “garantista” dal punto di vista burocratico, ancora legato a vecchi modelli di *governance*.

³¹ F. VIOLA, *Beni comuni e bene comune*, in *Diritto e società*, n. 3, 2016.

³² A. TUCCI, *Dispositivi di esclusione e soggettivazioni politiche negli spazi urbani*, in *Filosofia Politica*, n. 3, 2008.

³³ PUTNAM, Op. cit., p. 9.

³⁴ M. G. CAROLI, *L’innovazione sociale: caratteristiche chiave, determinanti e principali manifestazioni empiriche*, in M. G. CAROLI (a cura di), *Secondo rapporto sull’innovazione sociale*, Franco Angeli, Milano, 2015.

4. Conclusioni

Da questa prima analisi dei regolamenti regionali e comunali emerge soprattutto la necessità per le amministrazioni di rivedere il modello di governance e di integrare alcune specifiche funzioni di Governo: la comunicazione e la valutazione.

4.1. Il governo

Nelle diverse esperienze esaminate si è cercato di capire se l'organizzazione amministrativa si è modificata in modo da poter concorrere adeguatamente al processo partecipativo.

La risposta non è univoca.

Da un lato, soprattutto nelle città di maggiori dimensioni, il *front office* con la cittadinanza è stato portato al suo livello di maggiore prossimità, si tratti di istituzioni quali i quartieri, i municipi o le circoscrizioni o le case di quartiere. Spetta a loro il primo approccio “fisico” con la domanda e, in alcuni casi, anche con la fase di coprogettazione che segue.

In altri casi, tuttavia, il carico di responsabilità e di decisione è rimasto nell'ambito dell'organizzazione preesistente (Direzione affari generali, Giunta Comunale o assessorato) in altri il Comune individua una specifica struttura organizzativa che diviene responsabile per l'attuazione e per la gestione delle proposte di sussidiarietà e al cui responsabile demanda sia l'istruttoria sia ogni altro adempimento procedimentale concernente le proposte di sussidiarietà (es. Verona).

Infine, in alcuni casi (Bologna, Latina e Ferrara ad esempio) sono istituiti soggetti terzi (Fondazioni, Urban Center) anche a controllo pubblico, ma con gestioni più flessibili e competenti sia per la promozione sia per la coprogettazione di interventi.

Deve essere sottolineato che questa non è l'unica attività partecipata dai comuni: si affianca alla programmazione dei Piani sociali di Zona, a esperienze di bilancio partecipato, a iniziative di coordinamento tra servizi comunali e associazioni del terzo settore, a iniziative e bandi per la promozione di cultura, sport o solidarietà, di riutilizzo dei beni confiscati alla mafia, di costruzione di spazi di partecipazione come le Case della Città.

Rimane tuttavia la sensazione che ci sia, forse con la sola differenza del comune di Latina, un caleidoscopio di iniziative che non si riesce ancora a far divenire un valore comune e che molte di esse restino confinate nei limiti di Direzioni o Assessorati anche quando di natura multidimensionale e multisettoriale. Si approfitta di ciò che c'è per fare ciò che si può, ma ancora non si modifica l'organizzazione ed in particolare non sembrano ancora interiorizzate le attività (e le competenze) di co-programmazione e co-progettazione previste esplicitamente dal Codice del terzo settore e disciplinate dal DM del Ministero del Lavoro n. 9 del 29.1.2021.

Deve comunque essere sottolineato che i patti di collaborazione, seppur realizzati attraverso il concorso dei cittadini, chiamano, una volta sottoscritto, le istituzioni a passare dal “dire” al “fare”, realizzare quanto concordato. Questo crea sicuramente un rapporto di maggior fiducia nella comunità locale che a sua volta alimenta lo spirito civico e per questa via l’istituzione democratica³⁵.

4.2. La comunicazione

Come può capire un/a cittadino/a quale può essere il proprio contributo alla vita della città? In epoca digitale si è voluto esplorare la capacità di rispondere a questa domanda del media di comunicazione più semplice: il sito istituzionale del Comune.

Questi siti sono in realtà ricchi di proposte settoriali e documentazione sulle diverse pianificazioni. Tuttavia risulta ancora difficile trovare informazioni che aiutino i cittadini disponibili a individuare come le loro competenze possano contribuire a ridurre carenze di servizi o domande sociali inevase o arricchire l’offerta di servizi e cultura della città. Nel caso dei “patti di collaborazione”, pur essendo le diverse pagine web presenti in tutti i siti, nella maggior parte dei casi, sono raggiungibili attraverso una serie di passaggi (o digitando nel motore di ricerca <CERCA> la dizione “beni comuni” o “patti di collaborazione”) che ne rendono sicuramente meno accessibile la conoscenza occasionale.

Le stesse pagine consentono l’accesso ai riferimenti amministrativi, alla modulistica, storia, spiegazione del processo, patti in corso e conclusi. Tuttavia solo alcuni forniscono strumenti (come le mappe interrogabili on line) che consentano uno sguardo aggiornato sull’insieme e la conoscenza del contenuto complessivo. E’ possibile invece conoscere singolarmente ogni patto di collaborazione poiché l’elenco dei patti, come previsto nei regolamenti, ed è presente in tutti i siti; la loro catalogazione è però molto eterogenea (verde o ambiente, sociale, urbanistica o arredo urbano, altro ...). Così come risulta oneroso capire quali soggetti si sono attivati, in quali campi, quale patto è in corso, in quale parte del territorio e con quali risultati.

In alcuni casi si rimanda a iniziative pubbliche di presentazione di progetti o risultati ma appunto, se non si giunge tempestivamente alla pagina, non si è in grado di conoscerle.

In altri casi i progetti si intersecano con altra programmazione e progettazione: è il caso di Co-city del comune di Torino ed è quindi in quell’ambito che si è svolta una prima attività di promozione e comunicazione di queste nuove possibilità di partecipazione.

³⁵ R. PUTNAM, *Op. cit.*, pp. 107-124; a una conclusione analoga, analizzando l’esperienza dei patti di collaborazione a Bologna, giungono anche, 17 anni dopo, F. C. IAIONE, I. PAIS, E. DE NICTOLIS, *Valutare: la valutazione dei patti di collaborazione*, in PALTRINIERI (a cura di) *Culture e pratiche di partecipazione*, Franco Angeli editore, Roma, 2020, pp. 67-99.

4.3. La Valutazione

Con valutazione si intende un processo attraverso tutti i soggetti coinvolti (amministrazione e cittadinanza) riflettono sui risultati ottenuti, rispetto agli obiettivi previsti, e sull'impatto dell'attività sul benessere generale di una collettività e di un contesto. È quindi un'attività da svolgere in itinere ed ex post.

In generale lo strumento normativo e organizzativo per la realizzazione della sussidiarietà orizzontale prevede invece un processo di valutazione (selezione) ex ante. Solo nei casi di Bologna, Torino e Verona, si ha una valutazione successiva (presente sul sito del progetto e raggiungibile dal sito del regolamento) che dà conto della necessità di una prima formulazione del Regolamento. Se si guarda invece alla realizzazione dei singoli patti, anche di quelli "complessi", più che di processo di valutazione si può parlare per ora di processo di rendicontazione delle iniziative. Rendicontazione che è, in generale, presente sul sito e organizzata attraverso formulari specifici o immagini, anche se diversi per ogni amministrazione. Non si riscontra spesso la presenza di documenti finali che possano testimoniare l'impatto e la soddisfazione dei promotori, dell'amministrazione o della cittadinanza sull'iniziativa.

Si può dire, quindi, che in buona parte dei casi, l'amministrazione e i/le cittadini/e non hanno effettuato esplicitamente una valutazione della propria attività.

Sicuramente l'attività di valutazione implica un impiego aggiuntivo di risorse e di competenze che non sempre sono disponibili presso l'amministrazione o altri soggetti civici. Tuttavia, se pensata in senso formativo, completerebbe il processo di crescita della partecipazione e della responsabilizzazione di istituzioni e cittadini/e verso la vita della loro città e di rispetto di quanto previsto dall'art. 118, c.4 della Costituzione.

Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*

di Fabio Giglioni

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: Il saggio si occupa dell'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale a distanza di vent'anni dalla sua introduzione in costituzione. Dopo aver individuato nell'affermazione dell'amministrazione condivisa il principale contributo del principio, l'a. si sofferma sulle condizioni che ne consentono la realizzazione, finendo per chiedersi in termini problematici se questo tipo di amministrazione trova spazio nell'attuazione del PNRR. Le conclusioni sono aperte a soluzioni diverse.

Title: Consolidation and the future of shared administration

Abstract [En]: The essay deals with the application of the principle of horizontal subsidiarity twenty years after its introduction into the constitution. After identifying the affirmation of shared administration as the principle's main contribution, the a. turns to the conditions under which it can be implemented, ending up with a problematic question as to whether this type of administration has a place in the implementation of the NRRP. The conclusions are open to different solutions.

Parole chiave: Sussidiarietà orizzontale, Amministrazione condivisa, PNRR, Pubblica amministrazione, Co-progettazione

Keywords: Horizontal subsidiarity, Shared administration, NRRP, Public administration, Co-planning

Sommario: 1. Sintesi della parabola evolutiva del principio di sussidiarietà orizzontale. 2. I fattori determinanti per l'amministrazione condivisa. 3. L'amministrazione condivisa come amministrazione debole? La prova del Pnrr. 4. Conclusioni: una prospettiva diversa per la valorizzazione dell'amministrazione condivisa.

1. Sintesi della parabola evolutiva del principio di sussidiarietà orizzontale

Nel contesto della riforma costituzionale del Titolo V del 2001 l'art. 118, ultimo comma, e il principio di sussidiarietà orizzontale vantano una condizione peculiare rispetto alle altre disposizioni coeve introdotte: sono entrati in quel processo nel quasi totale disinteresse dei più e con un'incerta identità culturale alla base e ne escono dopo vent'anni rinvigoriti e forieri di implicazioni giuridiche di grande interesse. Tale esito è il frutto della combinazione di più elementi.

Il primo, che in un certo senso può essere considerato il più innovativo tra tutti, è legato alle sperimentazioni territoriali. Mentre il dibattito dottrinale e i contributi giurisprudenziali sono stati tra loro fortemente eterogenei e il legislatore poco propenso a utilizzare una disposizione di incerta valenza giuridica, sul territorio nazionale - per merito soprattutto dei comuni - si sono prodotte esperienze giuridiche di interesse che hanno provato a dare concretezza al principio. L'adozione diffusa del

* Articolo sottoposto a referaggio.

Regolamento sulla collaborazione tra amministrazione e cittadini per la cura e la gestione condivisa dei beni comuni urbani in Italia ha permesso a quel principio fissato in Costituzione di vivere nel concreto delle relazioni giuridiche e istituzionali¹. È interessante osservare che, pur nella loro varietà, questi regolamenti, come chiariscono i primi articoli, sono in diretta applicazione della Costituzione, rappresentando, per un verso, il frutto dell'autonomia locale sancita dagli art. 114 e 117, c. 6, cost. e, per un altro, appunto, l'attuazione dell'art. 118, ult. c., cost². Fatta eccezione per gli anni più recenti, i

¹ Tra i tanti, si ricordano G. ARENA, *I custodi della bellezza*, Touring Club Italiano, Milano, 2020; R.A. ALBANESE - E. MICHELAZZO, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Torino, Celid, 2020; F. DONÀ, *Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2020, pp. 62-65; D. DONATI, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Ist. fed.*, 2019, spec. pp. 964-968; C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Ist. fed.*, 2019, p. 971 ss.; B. ACCETTURA, *Politiche di valorizzazione e funzione sociale dei beni culturali. Pratiche di cittadinanza attiva*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2019, spec. p. 12 ss.; A. PREVIATO, *Processi di partecipazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente "Legge sulla tutela e sull'uso del territorio" dell'Emilia Romagna*, in *Federalismi*, n.15, 2019, p. 15; M.F. ERRICO, *Modelli di gestione dei beni comuni: i patti di collaborazione*, in *Foro amm.*, 2019, II, 2197 ss.; L.C. DE LUCA, *La ri-generazione urbana come laboratorio di cittadinanza attiva*, in M. PASSALACQUA - A. FIORITTO - S. RUSCI, *Ri-conoscere la Rigenerazione*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2018, p. 309 ss.; P. CHIRULLI, *Sussidiarietà e collaborazione «amministrata» nei beni comuni urbani*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città*, Jovene, Napoli, 2018, p. 55 ss.; A. GIUSTI, *I beni comuni e la rigenerazione urbana*, in P. CHIRULLI - C. IAIONE (a cura di), *La co-città, op. cit.*, p. 91 ss.; P. MICHARA, *Tipicità e autonomia nella regolamentazione della cittadinanza attiva*, in P. CHIRULLI - C. IAIONE (a cura di), *La co-città, op. cit.*, p. 135 ss.; M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Gior. dir. amm.*, 2018, p. 559 ss.; E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Aedon*, n. 3, 2018, p. 13 ss.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 138-149; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. fed.*, 2017, pp. 640-641; G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, ETS, Pisa, 2017, pp. 41-45; M.V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, n. 3, 2017; E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici*, in F. DI LASCIO - F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, il Mulino, Bologna, 2017, p. 15 ss.; F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, in F. DI LASCIO - F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani, op. cit.*, p. 65 ss.; R. TUCCILLO, *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, in F. DI LASCIO - F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani, op. cit.*, p. 89 ss.; L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. DI LASCIO - F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani, op. cit.*, p. 117 ss.; F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni comuni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in F. DI LASCIO - F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani, op. cit.*, p. 209 ss.; A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell'epoca delle fragilità*, in ID. (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene, Napoli, 2016, pp. 30-31; F. DI LASCIO, *La regolazione degli spazi urbani*, in *Munus*, n.2, 2016, pp. 330-334; F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comunali urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016, 271 ss.; G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in *www.labsus.org - Il punto di Labsus*, n. 2, 2016; G. ARENA, *Democrazia partecipativa e amministrazione condivisa*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, Jovene, 2016, pp. 232-235; P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento e la cura dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, in *Aedon*, n. 2, 2016; G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, n. 2, 2016; F. PIZZOLATO, *Fraternità delle città: note introduttive*, in *www.amministrazioneincammino.it*, n. 4, 2016; C. IAIONE, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, in G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione. la collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Carocci, Roma, 2015, pp. 51-55.

² Il dato oramai è considerato consolidato dalla dottrina: cfr. C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, *op. cit.*, 2019, pp. 973-976. L'intreccio fra autonomia e rappresentanza degli interessi degli enti locali produce conseguentemente un altro intreccio che è dato dalla combinazione tra funzione e libertà di azione che l'amministrazione può poi declinare in termini variegati: cfr. P. CHIRULLI, *Autonomia e diritto privato nell'amministrazione*, Cedam, Padova, 2005, pp. 215-217 e, similmente, M.A. CABIDDU, *Autonomia e democrazia sostanziale*, in F. BASSANINI-F. CERNIGLIA-A. QUADRIO CURZIO-L. VANDELLI (a cura di), *Territori*

regolamenti non sono stati mediati dal legislatore e, anche quando ciò è avvenuto, hanno mantenuto una loro validità ultronea che può essere giustificata dalla natura propria delle relazioni lì disciplinate, strettamente legate alla valorizzazione del contributo che i cittadini sanno offrire sul territorio in termini di disponibilità di tempo³, conoscenze, capacità e creatività⁴. I regolamenti e poi ancora più incisivamente i patti di collaborazione, che sono il principale strumento di attuazione degli stessi, hanno rappresentato un efficace e fervido modo di realizzare l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale⁵.

Tale processo è stato in grado anche di generare un consolidamento generalizzato di carattere normativo. Ad esempio, la sua adozione è stata spesso al centro di processi che hanno favorito l'associazione tra più comuni in alcune realtà territoriali⁶; vi sono poi anche altri livelli di governo, come le province o le città metropolitane⁷, che hanno ugualmente approvato regolamenti analoghi⁸. E, soprattutto, il consolidamento ha raggiunto anche il livello legislativo con due regioni, in modo particolare, che hanno

e autonomie. *Un'analisi economico-giuridica*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 37-38. Il tema è affrontato anche da F. PIZZOLATO, *La democrazia locale come fondamento di autonomie responsabili*, in G.C. DE MARTIN-F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Luiss University Press, Roma, 2017, p. 95 ss., che valuta i processi innovativi di rilancio della democrazia locale un modo per riqualificare l'azione pubblica ma anche per ridisegnare l'assetto dei poteri pubblici. D'altra parte, già Giannini ricordava che l'autonomia politica è tale solo se corrisponde a un'effettiva autonomia normativa: cfr. M.S. GIANNINI, *Autonomia locale e autogoverno*, in ANCI, *Autonomia comunale. Sintesi dei rapporti presentati al Congresso di Parigi (luglio 1947)*, Caparrini, Empoli, 1948, p. 49. Si veda più recentemente F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2015.

³ Tali prassi possono essere accostate a quei fenomeni di «particolarismo» che si verificano nel diritto amministrativo, soprattutto su scala locale, dove la cura del territorio dà luogo a fenomeni generativi di nuove regole anche oltre il dato formale della legalità formale; cfr. G. MORBIDELLI, *Il diritto amministrativo tra particolarismo e universalismo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, pp. 29-30 e poi conclusivamente, pp. 76-78.

⁴ È il frutto di un'evoluzione coerente di sviluppo delle autonomie locali ben colto da R. BIN, *Gli enti locali tra sussidiarietà, adeguatezza e comunità*, in R. BIN-L. COEN (a cura di), *Il sistema delle autonomie locali tra efficienza amministrativa e rappresentanza della comunità*, Cleup, Padova, 2010, p. 21 ss., il quale descrive la parabola della disciplina degli enti locali a partire dalle riforme degli anni Novanta enfatizzando il ruolo delle autonomie locali che, tuttavia, ha dovuto poi fare i conti con politiche di progressiva centralizzazione che la crisi economica e finanziaria ha prodotto. Si veda anche M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia, 2012, p. 342 ss., il quale sottolinea come fattori di emancipazione delle politiche delle città quello che chiama l'«interiorizzazione», che consente alle autonomie locali di sviluppare partenariati pubblico privati innovativi. Si veda anche L. DE LUCIA, *L'autogoverno dei beni comuni: l'uso civico*, in R.A. ALBANESE - E. MICHELAZZO, - A. QUARTA (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, Rubbettino, 2020, pp. 155-156, che, facendo leva sulle funzioni proprie riferite dall'art. 118, c. 2, cost., ritiene che l'autonomia locale dia luogo a un vero e proprio diritto della spontaneità regolato al di fuori delle determinanti legislative.

⁵ Sul tema c'è una vasta letteratura oramai e recentemente si è anche prodotto uno specifico manuale che, anche se non recepisce tutte le chiavi di lettura possibile, sistematizza la materia: cfr. R.A. ALBANESE - E. MICHELAZZO, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Celid, Torino, 2020.

⁶ È il caso dell'Unione dei comuni della Romagna Faentina, con delibera n. 70 del 2018; cfr. <https://www.labsus.org/2019/01/per-la-prima-volta-unione-dei-comuni-approva-il-regolamento/>

⁷ Così, ad esempio, la Città Metropolitana di Milano (cfr. <https://www.labsus.org/2019/09/milano-e-la-prima-citta-metropolitana-ad-adottare-il-regolamento/>), ma anche in altre Città Metropolitane, sebbene non si sia adottato tale Regolamento, si fa un ampio riferimento alla sussidiarietà orizzontale nello Statuto, come nel caso di Roma.

⁸ Si veda ancora C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, op. cit., pp. 982-987.

riprodotto i tratti essenziali dei regolamenti comunali su un livello più generale⁹. Le leggi n. 10 del 2019 della regione Lazio¹⁰ e n. 71 del 2020 della regione Toscana¹¹, pur con approcci diversi tra loro, hanno prodotto un avanzamento su tre aspetti di questo processo inizialmente sperimentale. In primo luogo, hanno esteso le forme di collaborazione e sostegno delle iniziative civiche dei cittadini anche alle amministrazioni regionali, il che è oltremodo importante tenuto conto che ci sono ambiti, come ad esempio, quello degli enti parco, della sanità o dell'edilizia residenziale pubblica che presentano potenzialità oggettivamente importanti per sviluppare collaborazioni con la società civile. In secondo luogo, le leggi regionali incentivano, promuovono e favoriscono i comuni che adottano i regolamenti citati e quindi costituiscono un'ulteriore spinta in questa direzione. Infine, soprattutto nei contesti urbani complessi e articolati, le leggi regionali consentono anche ad articolazioni organizzative intracomunali di adottare i patti di collaborazione anche quando il comune non si doti della cornice generale del regolamento¹². Abusando di certe formule lessicali, si potrebbe concludere che si è registrato su questo punto un processo *bottom-up*.

Il secondo elemento che ha consentito al principio di sussidiarietà orizzontale di divenire il nuovo baricentro intorno a cui ridefinire i rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini è il codice del terzo settore. Ciò si deve non solamente alla chiara ispirazione del codice al principio, peraltro anche esplicitato, ma al fatto che l'art. 2 ha imputato alla collaborazione i rapporti tra amministrazioni e cittadini, aggiungendo così qualcosa che va oltre la mera partecipazione. Si legge, infatti, in questo articolo che degli enti del terzo settore «è favorito l'apporto originale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali». Si è così in presenza di nuove forme di relazione giuridica che trovano negli articoli 55, 56 e 57 e poi in un ampio ventaglio di altre norme di sostegno finanziario degli enti del terzo settore gli strumenti correlati e coerenti¹³. Interventi normativi successivi, anche sulla scorta

⁹ *Ibidem*, 987-992, che affronta l'argomento anche nell'ottica di ritenere che l'intervento regionale è necessario per il consolidamento dell'amministrazione condivisa, sebbene riconosca anche possibili rischi di questi interventi. Si veda comunque la completa ricostruzione svolta da D. DONATI, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione della sussidiarietà orizzontale: fasi, interpretazioni e problemi*, in *Ist. fed.*, 2021, p. 215 ss., sul modo in cui in vario modo le regioni hanno operato per la promozione del principio di sussidiarietà orizzontale.

¹⁰ Per un commento si veda I. GRIGORUT, *L'amministrazione in trasformazione. Il modello dell'amministrazione condivisa della Regione Lazio*, in *Reg.*, 2020, 1209 ss.

¹¹ Si veda il commento di S. LAZZARI, *Toscana: una legge per il governo collaborativo dei Beni comuni e del territorio*, in www.labsus.org.

¹² Si tratta del patto di collaborazione stipulato dal Municipio III del comune di Roma con l'associazione Meta per la gestione di un immobile impiegato come laboratorio di ordine sociale e civile fondato sull'autogestione, le cui regole essenziali sono contenute in un atto denominato «Carta del bene comune Laboratorio» che definisce i caratteri delle attività e degli impegni assunti dall'associazione, fondendo così elementi tipici del rapporto regolato dal patto con quelli di autogestione.

¹³ Si vedano in questo senso L. GILI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, in *Urb. e app.*, n.16, 2018; A. LOMBARDI, *Il rapporto tra enti pubblici e terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 226.

di pronunce del giudice costituzionale di cui si dirà a breve, hanno stabilito una precisa delimitazione di queste relazioni giuridiche rispetto a quelle incardinate sui rapporti patrimoniali e, in particolare, rispetto al codice dei contratti pubblici: così, appare evidente che la co-programmazione e, soprattutto, la co-progettazione afferiscono a un campo disciplinare nettamente diverso e centrato soprattutto sull'applicazione della legge sul procedimento amministrativo. Questa impostazione è ora stata accolta chiaramente nelle *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli art. 55-57 del d.lgs. 117/2017 (codice del terzo settore)*, che prefigurano le procedure necessarie a dare sviluppo coerente alla co-programmazione e alla co-progettazione¹⁴, la cui validità è stata autorevolmente confermata dall'Anac in sede di elaborazione delle *Linee guida recanti indicazioni in materia di affidamento dei servizi sociali*, ponendo così fine a un'accesa disputa alimentata da alcune pronunce del Consiglio di stato sul rapporto presunto di subalternità del codice del terzo settore rispetto a quello dei contratti pubblici¹⁵. Le conseguenze di questo sviluppo normativo sono confermate anche dall'introduzione del principio di collaborazione e della buona fede nella legge sul procedimento amministrativo, avvenuta con la l.n. 120 del 2020, a conclusione di una serie di interventi tutti tesi a separare i rapporti a finalità patrimoniale da quelli alternativi fondati sul *favor* promesso dalla Costituzione nei confronti di chi si attiva positivamente per la propria comunità, secondo appunto l'art. 118, ult. comma, cost.

Il terzo, infine, ruota intorno a recenti sentenze della Corte costituzionale e, in particolare, alle n. 131 del 2020 e 52 del 2021, le quali, verificando la legittimità costituzionale di norme regionali relative ai soggetti del terzo settore, hanno consolidato l'interpretazione secondo la quale il principio deve essere letto come espressione di previsioni normative favorevoli al sostegno attivo di quei soggetti che danno un apporto qualificato alla crescita sociale e civile delle comunità del tutto distinte da quelle che regolano rapporti di natura sinallagmatica¹⁶. Riferendosi alla co-programmazione e alla co-progettazione il giudice delle leggi sottolinea che esse non si basano «sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la

¹⁴ Per un esame accurato delle Linee guida si veda D. CALDIROLA, *Il terzo settore nello stato sociale in trasformazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, pp. 209-216.

¹⁵ Per la ricostruzione di questa vicenda si consenta di rinviare a F. GIGLIONI, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico nella recente riforma del terzo settore*, in *Munus*, n. 2, 2019, spec. P. 517 ss.

¹⁶ Per i commenti a queste sentenze si vedano G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del terzo settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, pp. 1439 ss.; M. GALDI, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C. cost. 26 giugno 2020, n. 131*, in *Federalismi.it*, n. 32, 2020, p. 88 ss.; L. GORI, *Co-progettazione, la sponda della Consulta*, in *www.vita.it*, 2020; L. GORI, *Sentenza n. 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, in *Rivista impresa sociale*, 2020; E. ROSSI, *Il cammino adesso è aperto a un'amministrazione condivisa*, in *Avvenire*, 1º luglio 2020. Si vedano anche i saggi contenuti nelle pubblicazioni specificamente dedicate a questa sentenza A. FICI - L. GALLO - F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore*, Editoriale scientifica, Napoli 2020 e S. PELLIZZARI - C. BORZAGA (a cura di), *Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della Corte costituzionale*, pubblicazione Euricse, 2020. Per la sentenza n. 52 del 2021 si veda il commento di V. CIACCIO, *Il valore di sostegno attivo della sussidiarietà orizzontale*, in *www.labsus.org*, 2021

programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico» (sent. n. 131 del 2020). In altre parole, la Corte ha disegnato un vero e proprio modello di amministrazione intorno al principio di sussidiarietà orizzontale, che ha associato alla nozione di «amministrazione condivisa». Si tratta di un concetto che dunque ha ora la forza di catalizzare un sistema di regole riconoscibile fondato sulla collaborazione tra pubbliche amministrazioni e cittadini¹⁷. Si può ritenere, pertanto, che con questo ulteriore approdo culturale, al principio di sussidiarietà orizzontale è legato un altro modello di amministrare, che è diverso tanto da quello tradizionalmente autoritativo, tanto da quello di prestazione, quanto, infine, da quello della regolazione per la concorrenza. È così possibile tracciare una parabola evolutiva del principio di sussidiarietà orizzontale, che, sebbene non appaia del tutto compiuta ancora, ha ugualmente raggiunto un grado di identità sempre più forte e deciso.

2. I fattori determinanti per l'affermazione dell'amministrazione condivisa

L'emersione di un altro modo di amministrare incarnato dall'amministrazione condivisa secondo il principio di sussidiarietà orizzontale sollecita un'ulteriore riflessione concentrata sulle condizioni reali che ne permettono l'affermazione. La sua effettività dipende da condizioni che possono essere riassunte nei seguenti tre fattori: la consapevolezza che l'amministrazione condivisa sia davvero un'opzione di cura ordinaria degli interessi generali; la constatazione della presenza di iniziative civiche di riappropriazione di spazi, beni, risorse materiali e immateriali che sono abbandonati, in disuso o semplicemente sottoutilizzati per merito di una comunità di cittadini più o meno strutturata; la capacità di rendere questo modello oggetto di una specifica politica pubblica.

Il primo si realizza quando l'amministrazione prende atto che, per propri limiti strutturali, il modo migliore per svolgere una funzione pubblica sia quello di condividere alcune attività con i cittadini. I limiti che possono indurla a tale scelta possono avere ragioni diverse. Negli ultimi anni le difficoltà hanno riguardato prevalentemente la disponibilità delle risorse finanziarie, ma in verità possono dipendere anche dalla carenza di personale e di competenze interne, da dotazioni insufficienti di beni e infrastrutture, ma anche da rigidità o, al contrario, da debolezze organizzative o, semplicemente, da un modo di agire che

¹⁷ L'origine di questo concetto si deve, come è noto, a G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e pol. cost.*, 1997, 117-118, 29, ripreso e poi sviluppato in numerosi altri scritti, ma le radici culturali possono essere rintracciate anche in e origini culturali di questa nuova forma di governo, però, vanno rintracciate anche nel noto studio di F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Marsilio, Venezia, 1994 e nel suo concetto di demarchia. Ancor prima, in ogni caso, si rintraccia in F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Cedam, Padova, 1996, pp. 47-51. Si veda ancora dello stesso autore: F. BENVENUTI, *Le autonomie locali nello Stato moderno*, in *idem, Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano, 2006, III, p. 2233 ss.

per la sua tendenziale standardizzazione conduce all'impoverimento della cura degli interessi generali. Si potrebbe obiettare che in presenza di tali limiti sarebbe doveroso superarli intervenendo sulle cause che li originano, ma la maturazione dell'amministrazione condivisa giustifica verificare se possa esserci anche un'altra risposta. Tenuto conto della sua sicura adesione al quadro costituzionale, le amministrazioni sono tenute a ricercare anche il ricorso di queste soluzioni nel concreto. In altre parole, è necessario che le amministrazioni pubbliche si convincano che il modello di cui si sta parlando non è un rimedio per ovviare l'impraticabilità degli altri ma un'opzione aggiuntiva a disposizione¹⁸.

L'altro fattore rilevante si determina quando sono i cittadini e le loro organizzazioni civiche che avvertono l'esigenza di dare risposta a problemi che interessano una comunità, la cui identità può essere determinata in base a elementi che permettono di coalizzare interessi con un sufficiente grado di omogeneità (una comunità scolastica, una comunità di quartiere, una comunità che valorizza certi luoghi o beni, una comunità che condivide servizi di reciprocità, ecc.)¹⁹. In queste circostanze l'iniziativa civica comprende risorse materiali e immateriali che sono considerate non sufficientemente utilizzate (un parco abbandonato, l'arredo urbano degradato, l'uso della scuola nelle ore pomeridiane e serali, la presa in carico di minori, anziani, persone ai margini, spazi per i giovani, la memoria storica ecc.), tanto pubbliche quanto private. L'amministrazione condivisa permette così, attraverso progetti condivisi con le amministrazioni pubbliche, di riattivare risorse che hanno perduto la loro funzione originaria o, al contrario, di potenziarne l'uso, immaginando nuove soluzioni creative per bisogni che hanno sempre meno carattere standardizzato.

Il terzo fattore chiave dipende, al di là della specifica presenza dei presupposti indicati per i due fattori precedenti, dalla capacità dell'amministrazione condivisa di diventare oggetto di politiche pubbliche per scelta degli incaricati degli organi di indirizzo politico. Soprattutto a livello locale la politica potrebbe comprendere che lo sviluppo di reti collaborative diffuse con le cittadinanze autonome sarebbe in grado non solamente di risolvere concreti interessi generali avvertiti come importanti da tutti, ma costituirebbe un valore aggiunto che è prodotto dalla riappropriazione democratica dello spazio pubblico di cittadinanza da parte di chi solitamente è solo un mero destinatario delle scelte di governo. La consapevolezza politica del modello dell'amministrazione condivisa è ciò che permetterebbe di rendere

¹⁸ Questa è la tesi fortemente sostenuta da D. CALDIROLA, *Il terzo settore nello stato sociale in trasformazione*, op. cit., p. 148; A. LOMBARDI, *Gli strumenti collaborativi tra P.A. e terzo settore nel sistema delle fonti*, in A. FICI - L. GALLO - F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, op. cit., 37 ss.; S. PELLIZZARI, *La co-progettazione come forma di collaborazione tra p.a. e enti del terzo settore*, in *Munus*, n.2, 2019, p. 545 ss.; P. CONSORTI - L. GORI - E. ROSSI, *Il diritto del terzo settore*, il Mulino, Bologna, 2018, 134; L. GILI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, op. cit., p. 18; F. SCALVINI, *Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento: profili e questioni applicative*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, op. cit., p. 263 ss.; E. FREDIANI, *I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell'art. 55 del codice del Terzo settore*, in *Non profit*, n. 3, 2017, 13.

¹⁹ In questo senso risulta interessante la storia autobiografica di gestione di beni comuni in assonanza con l'amministrazione condivisa di G. FIDONE, *I beni comuni per tutti*, ETS, Pisa, 2021.

sistematico il ricorso a esperienze di co-amministrazione evitando che restino soltanto episodiche e occasionali²⁰.

La combinazione di questi tre elementi dà luogo all'amministrazione condivisa, ma il risultato è ben diverso se il rilievo di ciascuno di questi fattori è in disequilibrio, giacché la netta prevalenza dell'uno sugli altri può prestarsi a distorsioni. In particolare, se si realizza uno solo di questi fattori, gli effetti possono essere molto gravi. Se l'amministrazione condivisa è sostanzialmente ricercata solo dalle autorità pubbliche si corre il rischio di un uso strumentale dei cittadini da parte dell'amministrazione per sopperire semplicemente alle proprie mancanze²¹; se, viceversa, si lascia uno spazio incontrollato alle comunità civiche il rischio è quella di una riappropriazione privata di spazi e beni a uso pubblico²²; se, infine, è solo la politica a ricercare le forme di collaborazione, si può creare una distorsione legata alla ricerca insana del consenso²³. Quando, invece, agiscono due dei tre fattori, l'amministrazione condivisa raggiunge sviluppi più accettabili ma con potenzialità non del tutto esplorate. Il caso più frequente è quello nel quale sussistono i primi due fattori ma non il terzo, con la conseguenza che l'amministrazione condivisa resta un'esperienza confinata a limitate condizioni²⁴; la realizzazione del primo e del terzo fattore, invece, produce un'amministrazione asservita sostanzialmente alla politica con l'aggravio di essere funzionalizzata alle esigenze del consenso²⁵; se si realizzano il secondo e il terzo fattore, l'esperienza rischia di essere legata a una fase politica determinata e non perdura nel tempo²⁶.

Solo l'equilibrata compresenza dei tre fattori, dunque, ne assicura uno sviluppo maturo e sistematico, che rende l'amministrazione condivisa una piena e reale opzione.

²⁰ Cfr. G. COTTURRI, *Culture e soggetti della sussidiarietà*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 57 ss.; A. POGGI, *I "soggetti" della sussidiarietà orizzontale*, in G. CIMBALO - J.I.A. PEREZ (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 135 ss.

²¹ Situazioni di questo tipo si rintracciano, ad esempio, in quei casi in cui i patti non delineano vantaggi a beneficio dei cittadini con cui hanno progettato un intervento di interesse generale. Il mancato impegno attivo delle amministrazioni pubbliche può essere letto come una mera legittimazione passiva.

²² Nel comune di Scalea, ad esempio, alcuni imprenditori locali hanno utilizzato i patti per legittimare iniziative economiche con chiara prevalenza di interessi privati.

²³ È un'ipotesi che può essere rintracciata in quei territori in cui ai regolamenti non è seguita la stipula dei patti, testimoniando che l'approvazione dei regolamenti ha costituito solo l'occasione di visibilità politica.

²⁴ È la debolezza più significativa secondo G. IACOVONE, L. GIANI, *Città, reti sociali e rigenerazione urbana: una prospettiva normativa*, in *Settimo Rapporto sulle città. Chi possiede la città? Proprietà, poteri, politiche* di Urban@it, il Mulino, Bologna, 2022, p. 262; R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. amm.*, 2018, p. 839 ss.

²⁵ Tale rischio è sottolineato da A. POLICE, *Unity and Fragmentation: the Italian Public Administration*, in D. SORACE - L. FERRARA - I. PIAZZA (eds.), *The Changing Administrative Law of an EU Member State*, Cham, Springer, 2021, p. 61. Si veda anche A. PUTINI, *Azione collettiva, spazi urbani e beni comuni: il concetto di informalità in una prospettiva sociologica*, in M.V. FERRONI, G. RUOCCO (a cura di), *La città informale. Approcci teorici*, Roma, Castelvechi, 2021, pp. 33.

²⁶ Questo è un tratto che, in realtà, riguarda più le amministrazioni che, allo strumento del regolamento, hanno preferito ricorrere direttamente ai patti o a forme alternative di sostegno fondate sulle autogestioni delle collettività sociali, come è stato il caso di Napoli.

3. L'amministrazione condivisa come amministrazione debole? La prova del Pnrr

Le considerazioni svolte fin qui sono sinteticamente servite a mettere in evidenza che, grazie al principio di sussidiarietà orizzontale, l'amministrazione condivisa è un modo di agire dell'amministrazione che ora può vantare un sostrato teorico sempre più solido e che è anche una realtà vivente, sebbene bisognosa della realizzazione di alcune condizioni per affermarsi. Tuttavia, quanto esaminato non pare sufficiente a rimuovere l'impressione che si tratti di un modello residuale di governo, confinato a regolare rapporti che necessitano di condizioni molto particolari per realizzarsi. Ciò finirebbe, dunque, per relegare l'amministrazione condivisa a realtà marginale, destinata a essere subalterna rispetto agli altri modelli di amministrazione ben più conosciuti e quindi abile ad operare solo ove questi ultimi si dimostrino inefficaci²⁷. Ne risulterebbe così che parlarne sia utile come acquisizione aggiuntiva di conoscenza del diritto, ma avrebbe un impatto condizionato dalla limitata espansione delle esperienze²⁸.

Una riprova della validità di questa obiezione potrebbe essere ricavata dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (d'ora in poi, Pnrr), dal momento che questo costituisce il programma più importante di trasformazione e ammodernamento delle politiche pubbliche del prossimo quinquennio, su cui saranno concentrati gli sforzi del sistema pubblico nazionale. Ebbene, in merito occorre sottolineare che l'assenza di qualunque riferimento all'amministrazione condivisa e al principio di sussidiarietà orizzontale suona particolarmente rilevante se si tiene conto che la riforma della pubblica amministrazione è citata come riforma di sistema²⁹, ovvero idonea a caratterizzare prioritariamente gli interventi attuativi del programma senza cui le politiche delineate difficilmente possono trovare concreta espressione. In altre parole, il Pnrr identifica nella pubblica amministrazione un elemento chiave di intervento per correggerne le debolezze, ma nel fare questo ignora l'amministrazione condivisa. Anzi, si potrebbe aggiungere ancora che il programma è indirizzato ad agire su quegli elementi che costituiscono da sempre le risorse classiche dell'amministrazione, sembrando così protesa a rafforzare il modo d'agire tradizionale delle pubbliche amministrazioni. Il Pnrr, infatti, stanziava una quantità di risorse finanziarie sconosciuta ai decenni più recenti della storia delle politiche pubbliche, investe sul rafforzamento del reclutamento e delle competenze delle pubbliche amministrazioni, nonché sull'aumento di dotazioni infrastrutturali di interesse pubblico, tanto materiali quanto immateriali, necessarie a realizzare la trasformazione tangibile

²⁷ Per questo, ad esempio, alcuni sostengono la necessità di accompagnare le forme di amministrazione condivisa con un maggiore investimento anche del livello legislativo e di quello regionale in modo particolare. Cfr. per questa opinione C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, op. cit., pp. 987-992.

²⁸ Così S.S. SCOCA, *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada ancora da percorrere*, in *Dir. econ.*, n.3, 2021, p. 109, conclude le proprie argomentazioni sostenendo che l'amministrazione condivisa è «più una teorica aspirazione che una concreta realtà».

²⁹ Con riferimento a questa tipologia di interventi il documento PNRR Italia parla più esattamente di riforme orizzontali o di contesto, ma si ritiene che l'espressione riforme di sistema sia meglio capace di esprimere il significato effettivo che il programma intende dare.

delle politiche pubbliche. Quindi, da ciò si ricaverebbe che il Pnrr punti sulle leve tradizionali quantitative e qualitative del personale, delle risorse finanziarie e del patrimonio dell'amministrazione pubblica, affinché essa torni a essere una risorsa di sistema decisiva per le trasformazioni sociali, economiche e civili necessarie per i prossimi decenni.

Una conclusione di questo tipo troverebbe conferma anche nella constatazione che l'elaborazione del programma ha conosciuto pochi momenti di confronto con le rappresentanze sociali e, in modo particolare, con quelle più espressive della società civile che è sollecitata dall'amministrazione condivisa e, quindi, con gli enti del terzo settore. La costituzione successiva del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, avvenuta con il Dpcm 14 ottobre 2021, che ha potere consultivo nei confronti della Cabina di regia del Pnrr, ha ovviato molto parzialmente a questo dato di fondo che sembra inequivocabile. Ciò confermerebbe la marginalità dell'amministrazione condivisa nella strategia definita dal Pnrr.

Si aggiunga, infine, che se si prende in esame una delle principali missioni del Pnrr, quella cioè relativa alla rivoluzione verde e alla transizione ecologica, è facile prevedere che le politiche che verranno attuate, puntando sulla conversione ecologica dei principali processi produttivi, acuiranno il classico conflitto tra tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio. A presidio di quest'ultimo valore sono spesso poste le comunità territoriali, interessate a curare le tradizioni e le identità che il paesaggio porta con sé, da cui consegue che, essendo l'amministrazione condivisa tesa a valorizzare il contributo delle cittadinanze attive territoriali, è forte il rischio che riproponga un antagonismo con gli altri modelli di amministrazione coinvolti nella trasformazione verde dell'energia. In questo conflitto il Pnrr propende ampiamente per il cambiamento verde e, quindi, l'amministrazione condivisa potrebbe essere considerata come un ostacolo più che come una risorsa. Si potrebbe, pertanto, concludere che non solamente l'amministrazione condivisa appaia marginale nel più grande disegno trasformativo delle pubbliche amministrazioni degli ultimi anni, ma addirittura potrebbe essere considerata un impedimento.

A queste osservazioni si possono, però, contrapporre argomenti di diversa natura. In primo luogo, l'accresciuta consapevolezza culturale e reale del modello dell'amministrazione condivisa, per quanto significativa, si confronta con modelli amministrativi che hanno radici molto più profonde e, quindi, si può comprendere che l'amministrazione condivisa stenti ancora a diventare un modello generale ampiamente riconosciuto³⁰. L'amministrazione autoritativa, su cui si sono formati gran parte dei dipendenti pubblici, ha più di duecento anni di storia; l'amministrazione di prestazione si è consolidata con la realizzazione della costituzione repubblicana; anche l'amministrazione di regolazione per la

³⁰ Riflessioni condivisibili e approfondite sui tratti distintivi del modello dell'amministrazione condivisa e della sua difficoltà a prevalere sugli altri modelli sono state espresse da V. CERULLI IRELLI, nella relazione esposta a Trento il 20 gennaio 2022, in occasione del convegno dedicato a *L'amministrazione condivisa*.

concorrenza ha oramai già quarant'anni di storia. Il confronto è decisamente asimmetrico, se si considera che l'amministrazione condivisa, nella sua realizzazione concreta, non ha neppure dieci anni.

Inoltre, ipotizzare la marginalizzazione dell'amministrazione condivisa sulla base del presupposto che l'investimento del Pnrr riguardi prevalentemente le risorse tradizionali delle pubbliche amministrazioni tradisce un equivoco, quello che essa designi un ritiro dell'amministrazione a favore dei privati. In realtà, come si è messo già in evidenza, il diverso modo di amministrare che è delineato dall'amministrazione condivisa richiede il cambiamento organizzativo e di azione dell'amministrazione, ma non anche il suo ritiro. Lo ha chiarito molto bene il giudice delle leggi, nella sentenza n. 52 del 2021, quando ha precisato che l'amministrazione condivisa implica un impegno attivo di sostegno nei confronti di chi si attiva per aggiungere le proprie risorse a quelle pubbliche nella risoluzione di interessi generali³¹: non sarebbe ancora realizzata l'amministrazione condivisa se tutto si esaurisse nel rimuovere ostacoli ai cittadini attivi e agli enti del terzo settore. Da questo punto di vista, dunque, una pubblica amministrazione rafforzata, come sarebbe quella delineata dal Pnrr, costituirebbe un vantaggio prezioso, a prescindere da quale modello nel concreto dell'azione sia perseguito. Anche l'amministrazione condivisa trarrebbe vantaggio dalla presenza sul territorio di poteri pubblici che fossero messi in grado di agire con più efficacia. Il rafforzamento dell'amministrazione è, in altri termini, neutrale rispetto ai modelli che si realizzano.

Si può dire, invece, che le politiche pubbliche delineate dal Pnrr sembrano proiettate a edificare infrastrutture materiali e immateriali che permettano, da un lato, di rafforzare il sistema pubblico in termini di dotazioni pubbliche e, dall'altro, rendere migliori i servizi resi ai cittadini. Così, è certamente vero che il Pnrr si preoccupa di produrre e misurare cose, materiali o immateriali che siano, anche per la necessità che si rendiconti quanto fatto all'Unione europea. In questa cornice l'apporto della società civile e del terzo settore, in particolare, è considerato in termini di mera offerta di servizi³². Il mancato riferimento al *come* le cose indicate dal Pnrr siano realizzate può penalizzare l'amministrazione condivisa, ma non in termini diversi dagli altri modelli di amministrazione se non per il fatto, già sottolineato prima, che l'amministrazione condivisa sconta la tardiva affermazione storica.

Semmai, il vero punto di debolezza per l'amministrazione condivisa sembra rappresentato dalla percezione asimmetrica della cura del tempo. L'attenzione riposta nel costruire, nell'edificare, nel dotare mette l'accento sul prodotto finale, rispetto al quale il Pnrr manifesta un noto strabismo: quel che interessa è tutto concentrato su cosa serva per arrivare al risultato atteso, disinteressandosi però di quel che accade dopo. I modelli alternativi a quelli dell'amministrazione condivisa tradiscono una visione del tempo che

³¹ Sotto un profilo teorico la visione dei cittadini come risorsa aggiuntiva delle pubbliche amministrazioni è propria di G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, op. cit., p. 29 ss.; G. ARENA, *Ripartire dai cittadini*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, op.cit., p. 77 ss.

³² Tale aspetto critico è sottolineato in modo particolare da D. CALDIROLA, *Il terzo settore nello stato sociale in trasformazione*, op. cit., pp. 264-266.

è tutta volta a valorizzare il *prima*. Una volta creato o acquisito il prodotto atteso, si ritiene che la missione di interesse pubblico sia assolta. L'amministrazione condivisa è, invece, l'amministrazione del *dopo*: verifica se il potenziamento patrimoniale rimanga valido anche nel tempo³³. Il patrimonio acquisito, infatti, è soggetto a consunzione, richiede cura, adeguamento ai bisogni che cambiano e rischia costantemente di essere perduto. È sulla dimensione temporale che l'amministrazione condivisa si differenzia dagli altri modelli di amministrazione e, per questo, potrebbe apparire marginale in questa fase.

Ciò, tuttavia, non appare l'esito di una caratteristica irriducibile dell'amministrazione condivisa. La circostanza che l'amministrazione condivisa curi la dimensione del *dopo* non giustifica il rinvio della sua praticabilità, dal momento che tanto il legislatore quanto le amministrazioni possono sin d'ora programmare e gestire ciò che verrà dopo, affinché la cura sia considerata importante quanto il materializzare ciò che si ritiene necessario. La capacità che l'amministrazione condivisa ha di valorizzare i legami civili e sociali della cittadinanza è una risorsa fondamentale per contrastare in modo democratico gli effetti collaterali di queste trasformazioni che inevitabilmente produrranno nuove disuguaglianze, nuove esclusioni e povertà, rispetto alle quali sarà comunque necessario organizzare risposte che molto probabilmente richiederanno innovazione sociale per i nuovi bisogni³⁴. Perciò, sarebbe opportuno che l'amministrazione condivisa non resti concepita come un piano di riserva, ma venga considerata un'opzione disponibile per rafforzare il buon esito dei nuovi programmi di investimento con il coinvolgimento diretto dei cittadini e delle loro formazioni sociali.

4. Conclusioni: una prospettiva diversa per la valorizzazione dell'amministrazione condivisa

Il principio di sussidiarietà orizzontale è stato capace di far emergere un altro modo di amministrare, che la Corte costituzionale, prendendolo in prestito da una parte della dottrina, ha definito amministrazione condivisa. L'approdo di questo processo ha significativamente ancorato nell'ambito della Costituzione repubblicana questo modello, non meno di quanto valga per gli altri. Se, tuttavia, la percezione che si ha dell'amministrazione condivisa è ancora di un modello marginale si deve, in parte, a comprensibili ragioni

³³ Cfr. G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in E. FONTANARI - G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 34-35, il quale osserva che il diritto si preoccupa molto di fissare e qualificare beni (il valore culturale, paesaggistico, l'utilità generale), ma poi sembra disinteressarsi delle vicende che seguono la qualificazione (la perdita d'uso, i mutamenti strutturali, l'inefficacia delle azioni), lasciando uno spazio enorme ad altre pratiche che continuano però ad avere enormi potenzialità giuridiche. Similmente F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, op. cit., pp. 86-88.

³⁴ Cfr. G. ARENA, *La sussidiarietà come libertà solidale e responsabile*, in D. CIAFFI - F.M. GIORDANO (a cura di), *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 85 ss.; G. ARENA, *I custodi della bellezza*, op. cit., spec. 33-44, in cui specifica come l'amministrazione condivisa può essere considerata uno strumento della società della cura, in cui la cura degli spazi è la manifestazione più evidente ma non l'unica. In termini di cura dei beni comuni si veda anche M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, op. cit., p. 559 ss.

culturali che hanno bisogno di tempo per sedimentarsi, ma, in parte, ciò si deve anche alla scarsa consapevolezza sia della dirigenza politica sia di quella amministrativa. Sarebbe erroneo, tuttavia, confondere il fatto con la teoria: sono i limiti che ancora persistono a impedire l'amministrazione condivisa trovi uno spazio di azione che non sia solamente quello residuo dagli altri modelli.

In effetti, l'amministrazione condivisa è un'opzione oramai presente che gli amministratori devono prendere in considerazione. Vi è, innanzitutto, una ragione di buon andamento a giustificare il ricorso ogni qualvolta questo si dimostri più efficace di altri. In questo senso si può osservare un promettente sviluppo della co-progettazione, quale istituto di applicazione dell'amministrazione condivisa che sta guadagnando uno spazio sempre maggiore. Si è già riferito delle *Linee guida* emanate dal Ministero delle politiche del lavoro e sociali e poi riprese anche da Anac, che sono tutte tese a rendere evidente che la co-progettazione sia una soluzione aggiuntiva per le politiche sociali in alternativa a quelle praticabili con il codice dei contratti pubblici. Questa piena alternatività della soluzione è stata ripresa recentemente dal legislatore.

A questo proposito si può citare l'art. 21, d.l. 152 del 2021, che disciplina i piani urbani integrati disponendo che le Città metropolitane, nel definire il riparto delle risorse tra i comuni, tengano conto dei progetti che i comuni determinano insieme ai soggetti del terzo settore, con l'intento non solamente di valorizzare questo modo di agire ma di considerarlo come un'ordinaria scelta. Di tenore simile è l'art. 12, d.l. 121 del 2021 che impegna l'Agenzia per la coesione territoriale a considerare i progetti di finalità sociale maturati attraverso percorsi di co-progettazione nell'ambito di finanziamenti ricavati dal Fondo concorsi progettazione e idee per la coesione territoriale. Diversa è invece la previsione contenuta nell'art. 2, c. 2, lett. c), p. 8), che riguarda la legge delega per la disabilità. Pur nella diversità, però, anch'essa valorizza la co-progettazione quale modalità favorita per l'individuazione di progetti personalizzati e partecipati richiesti dai disabili con l'intervento degli enti del terzo settore.

In una prospettiva di valorizzazione dell'amministrazione condivisa merita di essere considerata anche la prassi che l'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati ha intrapreso, utilizzando la collaborazione come «provvista sociale» per ovviare malfunzionamenti delle procedure ordinarie di affidamento, grazie alle quali l'Agenzia riesce a collocare con maggiore facilità i beni confiscati³⁵. Queste soluzioni, che vedono coinvolti sempre gli enti del terzo settore ma anche soggetti civili di altra natura, rappresentano

³⁵ Il tema è trattato da F. GIGLIONI, *La collaborazione per la legalità: il caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, in *Etica pubblica*, n. 2, 2021, pp. 59-62; M.V. FERRONI, *Il riuso dei beni confiscati alla criminalità organizzata: come rendere formale l'informalità*, in M.V. FERRONI - G. RUOCCO (a cura di), *La città informale. Approcci teorici*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2021, p.102; G. ARENA, *I custodi della bellezza*, *op. cit.*, p. 212, che mettono in rilievo come la collaborazione sia utilizzata quale soluzione scelta direttamente dalle amministrazioni per risolvere problemi applicativi della normativa. In termini più generali, si veda M. DE BENEDETTO, *Rigenerazione e riuso dei beni confiscati: regole e simboli della legalità*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, *op. cit.*, p. 329 ss.

chiaramente un valore aggiunto per fronteggiare le difficoltà delle amministrazioni locali di gestire beni confiscati a loro destinati. In questo caso si può osservare che l'Agenzia è stata capace di attivare una prassi *praeter legem*, avvalendosi della collaborazione di soggetti terzi. È un esempio particolarmente significativo di quel che si è tentato di argomentare in questa sede: una volta che l'amministrazione condivisa è diventata una realtà con basi solide teoriche mostra tutte le potenzialità di essere impiegata per risolvere problemi di interesse generale, anche oltre il dato letterale delle disposizioni normative. Non è in discussione la sua operatività, ma solamente la capacità di saperne cogliere tutte le potenzialità.

Il persistente disallineamento tra previsioni costituzionali e allocazione in via legislativa delle funzioni amministrative: quali prospettive di attuazione dell'art. 118 Cost.?^{*}

di Cristina Napoli

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: il contributo propone una riflessione sulle criticità interpretative e attuative cui l'art. 118 Cost. nella formulazione derivante dalla legge cost. n. 3/2011 ha dato luogo. L'analisi del contributo della giurisprudenza costituzionale in materia precede un'ipotesi ricostruttiva volta a distinguere le funzioni "proprie" da quelle "conferite" (ancora) in attesa dell'intervento del legislatore e in particolare della adozione della Carta delle autonomie locali.

Title: The persistent misalignment between constitutional provisions and the legislative allocation of administrative functions: what kind of implementation for art. 118 of the Constitution?

Abstract [En]: the essay proposes a reflection on the issues concerning the interpretation and the implementation of art. 118 of the Constitution. The analysis of the contribution of constitutional case-law on the subject precedes a reconstructive hypothesis aimed at distinguishing the different functions mentioned in the second paragraph of art 118 of the Constitution ("proprie" and "conferite"), waiting for the contribution of the legislator, and especially for the adoption of the Charter of Local Authorities.

Parole chiave: art. 118 Cost., decentramento amministrativo, funzioni amministrative proprie, funzioni amministrative conferite, Carta delle autonomie locali

Keywords: art. 118 of the Constitution, administrative decentralization, administrative functions mentioned in art. 118 of the Constitution ("proprie" and "conferite"), Charter of Local Authorities

Sommario: 1. Premessa. La sollecitazione a una riflessione a Costituzione vigente. 2. La Carta costituzionale, ora come allora, per una *amministrazione locale*. 3. Criticità interpretative: quali strumenti allocativi e quali categorie costituzionali di funzione amministrativa? 4. Criticità attuative tra tentativi di (ulteriore) riforma della Costituzione e discutibili scelte di politica legislativa. 5. Il contributo della giurisprudenza costituzionale in tema di esercizio della potestà allocativa e di categorie di funzione amministrativa. 6. Per un ordine concettuale, in attesa dell'attuazione dell'art. 118 Cost. 7. L'indifferibile adozione della Carta delle autonomie locali. Considerazioni conclusive.

1. Premessa. La sollecitazione a una riflessione a Costituzione vigente

Ho aderito con grande piacere alla proposta di far parte del gruppo di lavoro "Funzioni amministrative (art. 118 Cost.)" che, insieme agli altri, ha contribuito alla realizzazione delle giornate di studio svoltesi a Roma il 13 e il 14 ottobre 2021 sul tema *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001* grazie

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

all'iniziativa congiunta dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie (ISSIRFA), della rivista *Federalismi.it* e dell'Osservatorio sui processi di governo e sul federalismo.

Il coinvolgimento è stato particolarmente gradito non soltanto poiché occasione di tornare a occuparmi del sistema costituzionale di distribuzione delle competenze amministrative tra enti territoriali, quanto altresì per la sollecitazione di ordine metodologico su cui gli organizzatori hanno in particolare posto l'accento: attraverso un approccio interdisciplinare *“fornire [...] alcuni utili elementi di riflessione sul Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001, e dunque nel suo effettivo e concreto svolgimento, delineandone virtualità e criticità, considerandone i molteplici aspetti che ancora attendono attuazione, e verificando la fattibilità delle proposte di riforme che anche nei tempi più recenti sono in vario modo formulate”*¹.

Un invito – mi pare di poter dire – ad una riflessione da dedicare innanzitutto alle difficoltà di interpretazione e di attuazione del Titolo V così come riformato nel 2001, cui far seguire la formulazione di proposte concrete muovendo realisticamente dal testo costituzionale in vigore e al contempo evitando di strizzare l'occhio a soluzioni normative che presuppongano e/o comunque comportino (ulteriori) revisioni della Costituzione².

Restituendo ora in forma scritta l'intervento svolto nell'ambito del richiamato convegno, raccolgo ancora una volta tale esortazione la quale, peraltro, mi pare sia stata fortemente ribadita nelle relazioni orali allora presentate e senz'altro in quella del prof. Marco Olivetti che, per l'appunto, ha insistito sull'opportunità di resistere alla tentazione di modificare nuovamente la Costituzione.

2. La Carta costituzionale, ora come allora, per una amministrazione *locale*

In via preliminare, per le finalità appena dichiarate, mi pare sia da porre in rilievo la circostanza per cui l'opzione per un modello di amministrazione per lo più *locale* abbia sì ricevuto nuova linfa con l'entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001, per quanto fosse da considerarsi ben salda già nel testo costituzionale per come licenziato in Assemblea costituente.

In questo senso, con riguardo a quest'ultimo, se ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 117 e 118 Cost. le funzioni amministrative potevano distinguersi, sotto il profilo della titolarità, in proprie dello Stato e proprie delle regioni in ragione della spettanza statale ovvero regionale della potestà legislativa in una data materia, dal punto di vista dell'esercizio l'art. 118 Cost. non riproponeva in maniera rigida tale

¹ B. CARAVITA-G.M. SALERNO, *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, reperibile su www.federalismi.it, fasc. n. 15/2021, Editoriale, p. v.

² In questo senso, EA., ivi, p. vi «*[i]l Titolo V, così come ridefinito nel 2001, ha sicuramente introdotto novità di non poco conto, a partire dall'esplicitazione costituzionale dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, ma nello stesso tempo ha incontrato nel processo di attuazione ostacoli, omissioni e problemi di non poco conto, la cui risoluzione richiede analisi oggettive e approfondite, condotte senza infingimenti e paraocchi, basate su dati e verifiche scientificamente validate*».

scissione³, legittimando, al contrario, talune deroghe al principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative⁴. Già al Costituente, infatti, è da ricondurre la scelta per un sistema nel quale l'amministrazione locale dovesse essere reale protagonista nello svolgimento dell'attività amministrativa e ciò sia con riguardo alle materie di competenza legislativa statale che a quelle di competenza concorrente: da un lato, infatti, all'esaustivo secondo periodo dell'art. 5 Cost. secondo cui la Repubblica “*attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo*”⁵, può aggiungersi la possibilità di delegare l'esercizio delle funzioni proprie dello Stato alle regioni e – ai sensi dell'art. 1, comma 3, n. 3, lett. b), legge n. 382/1975 – di procedere con ulteriore subdelega agli enti territoriali minori⁶; dall'altro lato, vengono in considerazione la delega e l'avvalimento di uffici locali come strumenti di “normale” esercizio delle funzioni amministrative proprie delle regioni⁷ e, ancora, l'individuazione diretta da parte del legislatore statale di funzioni da considerarsi di “interesse esclusivamente locale”⁸.

L'opzione per una gestione quanto più possibile decentrata delle funzioni amministrative si rinnova, come noto, con la riforma del 2001 la quale, svincolando *ex artt.* 117 e 118 Cost. l'allocazione della funzione amministrativa ad un determinato livello di governo dalla titolarità della relativa potestà legislativa, ha comportato il superamento del principio del parallelismo delle funzioni. A prescindere dalla titolarità della potestà legislativa, infatti, le funzioni amministrative debbono essere preferibilmente esercitate dai

³ Per un'attenta ricostruzione dottrinale e giurisprudenziale sul previgente art. 118 Cost. e sulle principali problematiche interpretative sorte con riferimento ad esso, v. ampiamente M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle regioni*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 18 ss.

⁴ Per una dettagliata analisi delle deroghe al principio del parallelismo delle funzioni, v. A. D'ATENA, voce *Funzione (Funzioni amministrative delle regioni)*, in *Enc. giur. Treccani*, 1989, vol. XIV.

⁵ Sul decentramento amministrativo in seguito all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana v. almeno P.G. LUCIFREDI-G. COLETTI, *Decentramento amministrativo*, Utet, Torino, 1956; M.S. GIANNINI, *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in AA.VV., *Problemi della pubblica amministrazione*, Zanichelli, Bologna, 1960, p. 155 ss.; F. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Cedam, Padova, 1970; G.C. DE MARTIN, voce *Decentramento amministrativo*, in *Noviss. Dig. it. App.*, 1980, vol. II, p. 996 ss.; F. ROVERSI MONACO, *Autonomia e decentramento*, in *Quad. reg.*, 1983, p. 1197 ss.; ID., voce *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988, vol. X; E. BALBONI, voce *Decentramento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1989, vol. IV, p. 515 ss.; L. FERRARIS, voce *Decentramento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento 2000, p. 182 ss.

⁶ Cfr. Art. 118, comma 2 Cost. Sulle principali problematiche relative alla delega di funzioni statali, v. G. BERTI, *Funzioni statali delegate e controlli*, in *Le Regioni*, 1973, p. 888 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *I rapporti fra Stato e regioni*, in AA.VV., *Stato, Regioni ed Enti locali nella programmazione economica*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 149 ss.; N. MARZONA, *Delegazione amministrativa statale alle regioni*, in *Le Regioni*, 1976, p. 865 ss.; L. VANDELLI, *Art. 118, II e III comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1986, XXVI, p. 278 ss.

⁷ Art. 118, comma 3 Cost. In generale, sulla delega di funzioni regionali agli enti locali, v. M.S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in AA.VV., *Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla regione*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 185 ss.; M. CAMMELLI, *Osservazioni sulla delega di funzioni amministrative regionali*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1969, p. 1203 ss.; F. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, cit.; U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, cit.; F. TESAURO, *Modello costituzionale e modello statutario della delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, cit.; G. ABBAMONTE, *La delega delle funzioni agli enti locali: aspetti finanziari*, in *Regioni e comunità locali*, 1976, p. 11 ss.; F. CUOCOLO, *Aspetti della delega delle funzioni amministrative dalle regioni agli enti locali*, in AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 635 ss.

⁸ Art. 118, comma 1. Cfr. G. FALCON, *Art. 118, I comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 224 ss. In argomento v. anche E.M. MARENGHI, *Interesse esclusivamente locale e programmazione amministrativa infraregionale*, Jovene, Napoli, 1977.

comuni, a meno che esigenze di esercizio unitario non ne impongano una diversa allocazione che, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, può estendersi a tutti i livelli superiori di governo, compreso quello statale⁹. Confermando la competenza legislativa in capo agli enti territoriali di maggiori dimensioni e mostrando una preferenza per il livello comunale nell'esercizio del potere amministrativo, il legislatore costituzionale ha ammesso che la concentrazione presso lo stesso ente delle funzioni legislative e di quelle amministrative costituisca non più la regola, bensì una vera e propria eccezione¹⁰.

Il vigente art. 118 Cost., dunque, capovolge il criterio originario di distribuzione delle funzioni amministrative, che dall'alto della piramide dell'amministrazione muoveva verso il decentramento in periferia, collocando le funzioni amministrative «nel punto più basso dell'articolazione dei poteri amministrativi: quello primario dei Comuni e da lì ripartire verso l'alto» in applicazione del principio di sussidiarietà, temperato dalla differenziazione e dall'adeguatezza¹¹: con la continuità garantita dall'art. 5 Cost., si impone a decorrere dal 2011 un principio di tendenziale preferenza per l'esercizio municipale delle funzioni amministrative, il quale fa sì che l'amministrazione comunale si configuri come avente una competenza generale dinanzi alla quale ogni diversa allocazione deve ritenersi eccezionale¹², realizzandosi “per sottrazione” rispetto ai poteri generali assegnati al livello comunale¹³. Tale preferenza dà luogo ad un obbligo, per così dire, metodologico gravante sul legislatore nell'ambito del processo di allocazione ove il comune deve essere considerato in via prioritaria rispetto agli altri livelli di governo¹⁴: tale obbligo, non generando uno specifico onere di motivazione delle leggi¹⁵, può essere inteso in termini di un “dovere generico”¹⁶, la cui violazione potrebbe generare una questione di legittimità costituzionale volta a

⁹ Cfr. A. D'ATENA, *Prime impressioni sul progetto di riforma del Titolo V*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 232 ss.

¹⁰ Ha avanzato perplessità sulla scissione tra potestà amministrativa e potestà legislativa prodotta dalla legge cost. n. 3/2001 M. CAMMELLI, *Relazione*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali*, cit., p. 89 ss. Ha invece negato che il principio di sussidiarietà abbia sostituito quello del parallelismo poiché tali due principi opererebbero su piani diversi R. BIN, *Il nuovo Titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, reperibile su www.forumcostituzionale.it; ID., *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 365 ss.

¹¹ P. URBANI, *L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 460.

¹² S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Gior. dir. amm.*, 2001, p. 1193; G. PASTORI, *I rapporti tra Regioni ed enti locali nella recente riforma costituzionale*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 219; M. CAMMELLI, *Dopo il Titolo V: quali poteri locali?*, in *Le Regioni*, 2002, p. 4; F. PIZZETTI, *I nuovi elementi «unificanti» del sistema italiano: il «posto» della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il «ruolo» dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 164; A. RUGGERI, *L'oscuro volto del neoregionalismo*, in *Nuove autonomie*, 2002, p. 19.

¹³ Così F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esploso»*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1163.

¹⁴ In questo senso, v. S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 185.

¹⁵ Di questo avviso, G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2001, V, p. 215; A. CELOTTO-A. SARANDREA, *Le funzioni amministrative*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 185.

¹⁶ In questo senso, v. S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale*, cit. p. 185. Più specificamente G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 395 sottolinea come «tanto meno la ragione dello scostamento dal criterio preferenziale sia evidente, tanto più de[ve] risultare che nel

verificare se la sproporzione tra carattere accentratore della titolarità assegnata ed esigenza unitaria sia o meno manifesta¹⁷.

3. Criticità interpretative: quali strumenti allocativi e quali categorie costituzionali di funzione amministrativa?

Venendo più specificamente al testo in vigore dal 2001 e alla sollecitazione richiamata in apertura, un primo ordine di criticità è da ricondurre alle difficoltà ermeneutiche che l'interprete si è trovato a dover affrontare con riguardo alle previsioni costituzionali dedicate alla distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo.

Benché “bilancio” della stagione di riforme legislative inaugurata dalla legge n. 142/1990, la formulazione del primo e del secondo comma dell'art. 118 Cost. non ha consentito di ritenere adottato un sistema amministrativo *alternativo*, da un punto di vista teorico e pratico, rispetto a quello precedente.

Variamente aggettivate all'interno e all'esterno della disposizione da ultimo richiamata, le funzioni amministrative degli enti territoriali non sono state distintamente tipizzate dando luogo, piuttosto, ad un disordine concettuale tale da far parlare la dottrina di “guazzabuglio”¹⁸ o “rovo”¹⁹ terminologico, “arcano costituzionale”²⁰, “dilemma qualificatorio”²¹, “balletto delle qualificazioni”²², “rompicapo”²³.

Dinanzi alla vigente formulazione dell'art. 118 Cost., oggetto di riflessione è stata innanzitutto l'attitudine dell'*attribuzione* e del *conferimento* ad atteggiarsi quali strumenti autonomi e diversificati di allocazione dei compiti amministrativi sì da qualificare da un punto di vista oggettivo le funzioni per tali vie attribuite e conferite, nonché la compatibilità dell'istituto della *delega* di funzioni, tutt'oggi richiamata (soltanto) all'art. 121, ultimo comma, Cost., con le innovazioni introdotte dalla legge cost. n. 3/2001.

A ciò si aggiunga che se il principio del parallelismo delle funzioni è stato all'evidenza sostituito con il principio di sussidiarietà (*rectius*, con il principio di tendenziale preferenza per l'esercizio comunale delle

corso del procedimento legislativo la questione della possibile titolarità comunale è stata affrontata e ragionevolmente esclusa. Non si tratterebbe ancora di un onere di motivazione della legge, ma di un requisito procedurale rivolto a consentire un sia pur limitato sindacato di costituzionalità. Diventerebbero rilevanti, in questa sede, le relazioni che accompagnano i disegni di legge, ed ovviamente lo stesso dibattito in aula e nelle commissioni».

¹⁷ Sul *test* di proporzionalità con riguardo all'adeguatezza e alla necessaria altra allocazione cfr. Corte cost. sentenza n. 179/2019 con nota di M. GORLANI, *Il nucleo intangibile dell'autonomia costituzionale dei Comuni*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1115 ss.

¹⁸ S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale*, cit., p. 187.

¹⁹ R. BIN, *La funzione amministrativa*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 111.

²⁰ Q. CAMERLENGO, *Art. 118 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 2337.

²¹ A. CELOTTO-A. SARANDREA, *Le funzioni amministrative*, cit., p. 183.

²² A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V*, in *Regioni*, 2002, p. 308, ID., *Le regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 36 ss.

²³ F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, p. 847.

funzioni amministrative), niente affatto chiaro è sin da subito apparso cosa si sia sostituito al binomio funzioni amministrative proprie/delegate dello Stato e delle regioni, ovvero, in definitiva, quali siano le categorie costituzionali di funzione amministrativa. In questo senso, infatti, l'art. 118 Cost. ha disposto come noto al primo comma, che le funzioni amministrative sono “attribuite” ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano “conferite” a province, città metropolitane, regioni e Stato e, al secondo comma, che i comuni, le province e le città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative “proprie” e di quelle conferite con legge statale o regionale. Oltre l'articolo sistematicamente dedicato alla potestà amministrativa ed al suo esercizio frazionato sul territorio nazionale, poi, si aggiungono ulteriori riferimenti alle funzioni “fondamentali” di comuni, province e città metropolitane di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*), nonché, come già visto, a quelle “delegate” dallo Stato alle regioni²⁴.

Delle difficoltà interpretative cui il dato testuale ha dato luogo è possibile in questa sede restituire soltanto l'*istantanea* appena proposta la quale comunque rivela *ictu oculi* il tenore delle questioni su cui la riflessione teorica si è trovata a doversi soffermare, peraltro nella costante tensione tra l'esigenza di non negare una qualche continuità (anche) normativa tra il sistema amministrativo previgente e quello vigente per quanto profondamente differenti tra loro e quella, forse solo apparentemente contrapposta, di offrire un'interpretazione dell'art. 118 Cost. idonea a valorizzare la portata innovativa e dirompente delle modifiche introdotte nel 2001.

4. Criticità attuative tra tentativi di (ulteriore) riforma della Costituzione e discutibili scelte di politica legislativa

Non soltanto quale conseguenza di quanto accennato nel precedente paragrafo, anche l'attuazione in via legislativa delle previsioni costituzionali entrate in vigore nel 2001 ha incontrato ostacoli e ritardi non trascurabili: a tutt'oggi, infatti, in disparte l'individuazione *ex lege* delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*) Cost.²⁵, risulta ancora non intervenuta una disciplina normativa organica di distribuzione delle funzioni amministrative sulla base del vigente art. 118 Cost. dovendosi piuttosto fare ancora riferimento ai trasferimenti di funzioni e compiti adottati in base al combinato disposto di cui agli

²⁴ Per un quadro sulle ipotesi interpretative relative alla attribuzione, al conferimento e alla delega di funzioni amministrative quali strumenti allocativi nel vigente Titolo V Cost., nonché su quelle relative alle categorie costituzionali di funzione amministrativa v. C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 119 ss. e 144 ss.

²⁵ Cfr. d.l. n. 95/2012 convertito con modificazioni in legge n. 135/2012, art. 19; legge n. 56/2014, art. 1, commi 44-46 e 85-89.

artt. 117 e 118 Cost. nella loro originaria formulazione²⁶, unitamente all'assetto delineato all'interno del d.lgs. n. 267/2000 e s.m.i. ai sensi dell'abrogato art. 128 Cost.²⁷.

A questo proposito una prima criticità non può che ricondursi alla propensione delle maggioranze costitutesi in seno al Parlamento nei venti anni sino ad ora trascorsi a tentare di nuovamente modificare il testo costituzionale più che a esercitare la potestà legislativa nella materia che qui viene in considerazione. Ciò, come noto, è accaduto nella XIV legislatura ove all'emanazione della legge delega n. 131/2003 – recante *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3* – ha fatto invero da sfondo l'approvazione del disegno di legge di revisione della seconda parte della Costituzione il quale, concluso l'iter parlamentare il 16 novembre 2005, non è stato confermato dal corpo elettorale in occasione della consultazione referendaria svoltasi il 25-26 giugno 2006. E a distanza di soli dieci anni, analogamente è accaduto nel corso della XVII legislatura nella quale una ulteriore riforma di tutta la parte seconda della Costituzione ha visto sì completare la fase necessaria di cui all'art. 138 Cost., ma non superare quella successiva ed eventuale in considerazione dell'esito negativo del *referendum* del 4 dicembre 2016, pur riuscendo sorprendentemente ad integrare *medio tempore* il parametro di legittimità costituzionale in una più che discussa pronuncia del Giudice delle leggi²⁸.

Una non condivisibile scelta di politica legislativa è stata, poi, quella di non aver saldamente collegato l'attuazione dell'art. 118 Cost. con quella dell'art. 119 Cost. la quale ultima soltanto, dinanzi alla persistente mancata approvazione della più volte annunciata Carta delle autonomie locali, è stata realizzata con la legge delega n. 42/2009 e i successivi decreti legislativi delegati. Le previsioni costituzionali richiamate, infatti, avrebbero opportunamente dovuto essere attuate in modo coordinato, attraverso cioè l'introduzione di principi e regole adottati in considerazione della interconnessione ineliminabile tra l'esercizio delle funzioni da parte degli enti territoriali e le risorse finanziarie necessarie per il relativo esercizio. Viceversa, la declinazione che il legislatore ha inteso conferire all'autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni necessariamente ha dovuto misurarsi con l'allocazione intervenuta in un tempo antecedente l'entrata in vigore della legge cost. 3/2001, rendendosi peraltro necessaria una (invero soltanto) provvisoria individuazione delle funzioni fondamentali degli enti territoriali minori²⁹.

²⁶ Cfr. F. FURLAN, *I decreti di trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni ordinarie*, in M. CARTABIA-E. LAMARQUE-P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli Studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, p. 135 ss.

²⁷ Cfr. C. NAPOLI-N. PIGNATELLI (a cura di), *Codice degli enti locali*, Neldiritto Editore, Molletta, 2019.

²⁸ Il riferimento è alla sentenza n. 50/2015 su cui la dottrina si è diffusamente soffermata. Per il profilo in questa sede richiamato, v. in particolare A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio. Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, reperibile su www.federalismi.it, fasc. n. 8/2015.

²⁹ Art. 21, legge n. 42/2009.

Solo al fine di isolare le circostanze che maggiormente rendono l'idea dell'andamento della legislazione in materia negli ultimi due decenni e dunque senza pretese di completezza, non può non farsi menzione all'adozione della legge n. 56/2014 la quale – oltre ad essere stata adottata “[i]n attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione”³⁰, a mo', cioè, di anticipazione con legge ordinaria degli effetti che avrebbero dovuto essere prodotti dalla modifica della parte seconda della Costituzione approvata in via definitiva dalle Camere nell'aprile del 2016 e mai entrata in vigore – ha determinato la fuoriuscita dal testo unico degli enti locali dell'ente di area vasta e dell'unione dei comuni con riferimento alla disciplina di essenziali profili ordinamentali.

5. Il contributo della giurisprudenza costituzionale in tema di esercizio della potestà allocativa e di categorie di funzione amministrativa

A fronte dell'inescusabile ritardo accumulato nell'attuazione legislativa, la giurisprudenza costituzionale ha invece nel tempo fatto chiarezza su alcuni aspetti nient'affatto secondari.

In primo luogo, la Corte, coerentemente con la propria più risalente giurisprudenza³¹, ha escluso che dal primo comma dell'art. 118 Cost. sia derivata una sorta di “attribuzione diretta” delle funzioni amministrative in capo ai comuni, non necessitante, cioè, di interposizione legislativa alcuna: in questo senso, infatti, «la concreta allocazione delle funzioni amministrative ai vari livelli di governo non può prescindere da un intervento legislativo (statale o regionale a seconda della ripartizione della competenza legislativa in materia), che deve, di volta in volta, manifestare la prevalenza del criterio generale di allocazione al livello comunale ovvero la necessaria preminente considerazione di esigenze unitarie che impongono una allocazione diversa»³². La necessità dell'intervento legislativo, sia esso statale o regionale, peraltro, si apprezza, sotto altro e sostanziale profilo: la titolarità da parte delle amministrazioni comunali di funzioni amministrative già allocate ad altri livelli di governo non può all'evidenza prescindere dalla contestuale determinazione e dal conseguente trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie per l'esercizio delle funzioni stesse³³.

³⁰ Legge n. 56/2014, art. 1, commi 5 e 51.

³¹ *Ex multis* v. sentenze 27 gennaio 1972, n. 14 e 24 maggio 1963, n. 76.

³² Così sentenza 7 giugno 2004, n. 172.

³³ Nel senso della necessaria interposizione legislativa si è sin da subito espressa la dottrina maggioritaria ed in specie A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della formazione ed al piano dei controlli*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 593 ss.; F.S. MARINI, *Il nuovo titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2002, p. 400 s.; A. CORPACI, *Il sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale: alcuni profili*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, Parte seconda della Costituzione*, Maggioli, Rimini, 2003, p. 107 ss.; G.C. DE MARTIN, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli enti locali*, ivi, p. 183; E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 442; F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano tra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 77 ss.; A. CORPACI, *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse*, in *Le Regioni*, 2004,

Il Giudice delle leggi, peraltro, ha avuto occasione di pronunciarsi sulla riconducibilità dell’allocazione delle funzioni amministrative ai principi fondamentali ovvero alla normativa di dettaglio di competenza regionale e a questo proposito la Corte ha precisato che nelle materie di potestà legislativa concorrente il legislatore statale deve limitarsi a fissare norme *sulla* allocazione e non norme *di* allocazione delle funzioni³⁴, non spettando, di regola, ad esso la puntuale distribuzione delle funzioni amministrative³⁵.

Più specificamente, poi, dovendosi escludere in via preliminare la possibilità per il legislatore regionale (*rectius*, per i legislatori regionali) di attribuire funzioni amministrative all’autorità statale, il giudice costituzionale si è espresso sulla legittimazione dello Stato ad assegnare funzioni amministrative nelle materie di potestà legislativa concorrente o residuale a proprie strutture amministrative. Con riferimento a tale questione, benché gran parte della dottrina si fosse espressa nel senso di negare all’art. 118 Cost. e ai principi in esso contenuti l’attitudine a generare “poteri legislativi impliciti”³⁶, la Corte costituzionale, come noto, ha rilevato come le difficoltà derivanti dal riparto di competenze legislative non possano essere risolte esclusivamente in forza dell’art. 117 Cost., essendo, piuttosto, indispensabile una ricostruzione che tenga conto dell’esercizio del potere legislativo di allocazione delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell’art. 118 Cost.: l’attribuzione della funzione amministrativa ad autorità statali all’interno di materie di potestà legislativa concorrente³⁷ ovvero di potestà legislativa residuale regionale³⁸ comporta necessariamente l’*attrazione in sussidiarietà* della relativa potestà legislativa in capo allo Stato³⁹, in tal modo, rovesciando il principio del parallelismo delle funzioni e al contempo sancendo l’“effetto trascinamento” che l’amministrazione, in virtù del principio di sussidiarietà, produce sul riparto delle competenze legislative⁴⁰.

p. 423 ss.; G. FALCON, *L’autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Le Regioni*, 2004, p. 393; Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, cit., p. 2344.

³⁴ Cfr. sentenze 13 gennaio 2005, n. 50; 23 maggio 2005, n. 214; 14 luglio 2005, n. 336; 23 gennaio 2006, n. 32.

³⁵ In ossequio al principio di continuità nell’esercizio delle funzioni amministrative, tuttavia, fino a quando le Regioni non avranno altrimenti disposto, alla legge statale di principio è stato consentito mantenere l’esercizio di una certa funzione amministrativa in capo ad un determinato ente territoriale ovvero stabilirne una diversa allocazione (cfr. sentenza n. 50/2005).

³⁶ G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 384; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance*, cit., p. 1181; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., pp. 1312-1313; G. PASTORI, *La funzione amministrativa nell’odierno quadro costituzionale. Considerazioni introduttive*, in AA.VV., *Annuario 2002 (Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo)*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 469; F.S. MARINI, *Il nuovo titolo V: l’epilogo delle garanzie costituzionali*, cit., p. 407; contra O. CHESSA, *La sussidiarietà verticale nel nuovo titolo V*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell’Italia federale*, Edizioni PLUS, Pisa, p. 173.

³⁷ Il riferimento è alla nota sentenza n. 303/2003.

³⁸ Cfr. sentenza n. 6/2004.

³⁹ Su questa giurisprudenza costituzionale, v. R. TARCHI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze normative tra Stato e regioni. Pregi e limiti di una ricostruzione giurisprudenziale*, in ID. (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 171 ss.

⁴⁰ In questo senso, v. A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare ...)*, cit., reperibile su www.forumcostituzionale.it; L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in www.astridonline.it.

In disparte l'esercizio della potestà allocativa, dal giudice costituzionale sono altresì pervenute indicazioni anche con riguardo alle categorie costituzionali di funzione amministrativa.

A questo proposito, pur evitando di prendere espressamente posizione in merito alla distinzione tra funzioni fondamentali e funzioni proprie⁴¹, la Corte pare di fatto aver aderito all'impostazione teorica a sostegno della natura *gestionale* delle funzioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. con conseguente sostanziale equiparazione di queste a quelle di cui all'art. 118, comma 2, Cost., sì allontanandosi dalla tesi sostenuta in dottrina volta a ricondurre il contenuto tutto della lettera p) dell'art. 117 alla materia *forma di governo locale* per come risultante dall'abrogazione dell'art. 128 Cost.⁴². Allo Stato, dunque, «spetta l'individuazione delle funzioni fondamentali», mentre la disciplina delle funzioni stesse «è, invece, nella potestà di chi – Stato o Regione – è intestatario della materia cui la funzione stessa si riferisce»: «la legge statale è soltanto attributiva di funzioni fondamentali, dalla stessa individuate, mentre l'organizzazione della funzione rimane attratta alla rispettiva competenza materiale dell'ente che ne può disporre in via regolativa»⁴³.

Da ultimo, in particolare con la sentenza n. 189/2021, la Consulta, trovandosi a sindacare sulla conformità a Costituzione di una previsione legislativa regionale con cui talune funzioni amministrative allocate dal legislatore statale a livello regionale in materia di cui all'art. 117, comma 2 Cost. venivano delegate ai comuni, ha sottolineato, diffusamente soffermandosi sulla questione teorica sottesa alla fattispecie sottoposta alla propria attenzione, come la circostanza per cui l'art. 118 Cost. non contenga più alcun riferimento alla delega di funzioni amministrative regionali non possa che determinare l'impossibilità di configurare l'istituto stesso “come ordinario strumento di allocazione di competenze da parte del legislatore regionale” in particolare in considerazione delle divergenze tra l'assetto ordinamentale originario e quello derivante dall'entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001⁴⁴.

⁴¹ Già nella sentenza n. 43/2004 la Corte ha precisato come debba sempre essere la legge, statale e regionale, ad operare la concreta allocazione delle funzioni amministrative «[q]uale che debba ritenersi il rapporto fra le “funzioni fondamentali” degli enti locali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), e le “funzioni proprie” di cui a detto articolo 118, secondo comma». Nello stesso senso v. sentenza n. 22/2014, punto n. 4.1.2. del Considerato in diritto.

⁴² Cfr. S. MANGIAMELI, *Relazione*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Edizioni Luiss, Roma, 2002, p. 198 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Regioni*, 2002, p. 462 ss.; Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, cit., p. 2338 ss.; C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., p. 159 ss.

⁴³ Così Corte cost. sent. n. 22/2014.

⁴⁴ A commento v. C. NAPOLI, *Sulla sopravvenuta incompatibilità a Costituzione della delega amministrativa intersoggettiva. Riflessioni a partire dalla sentenza n. 189/2021 della Corte costituzionale*, reperibile su www.forumcostituzionale.it e in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, fasc. n. 6/2021.

6. Per un ordine concettuale, in attesa dell'attuazione dell'art. 118 Cost.

Posta la necessaria interposizione legislativa per procedere all'allocazione di funzioni amministrative, il legislatore statale e quello regionale secondo le rispettive competenze sono dunque chiamati a individuare prima e distribuire poi le funzioni amministrative tra gli enti territoriali di cui è composta la Repubblica. In attesa di un intervento normativo organico di attuazione dell'art. 118 Cost. nella formulazione derivante dall'entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001, opportuna appare una riflessione sulle categorie costituzionali di funzione amministrativa che valga a distinguere le funzioni proprie (o fondamentali se si preferisce) da quelle conferite.

In questo senso, le funzioni *proprie* dovrebbero rappresentare il patrimonio ineliminabile di attribuzioni amministrative di cui, a seguito dell'azione allocatrice della legge, sono destinatari (necessari) i tre più bassi livelli territoriali di governo. Il legislatore ordinario, cioè, è chiamato ad identificare l'attività amministrativa che deve essere posta in essere dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane sulla base di valutazioni derivanti non soltanto dal dato empirico-storico, ma anche dal mutato ruolo che gli enti locali hanno acquistato nel sistema istituzionale a seguito della riforma del 2001. È stato, a questo proposito, acutamente sostenuto come dall'art. 118 Cost. sia dato ricavare un altro basilare principio: quello della «titolarità necessaria delle funzioni proprie» da parte dei livelli di governo sprovvisti di potestà legislativa ed in base a questo la legge, statale o regionale, deve non soltanto rispettare i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza enunciati nel primo comma, quanto altresì riconoscere le funzioni amministrative che appartengono ad un determinato livello di governo in quanto «*nucleo identificativo degli enti stessi, come enti di governo della propria collettività*»⁴⁵.

Intese in questo senso, le funzioni proprie non possono ricomprendere (tutte) le funzioni *storicamente svolte*, le funzioni amministrative, cioè, attribuite agli enti locali nel corso del tempo in virtù delle stratificazioni legislative e dunque già da essi già esercitate⁴⁶: se, infatti, talune non caratterizzano, non identificano, non qualificano affatto i diversi enti come esponenti della collettività di riferimento, altre, invece, sono agli stessi imputate quali circoscrizioni di decentramento e non quali enti autonomi⁴⁷. Le funzioni proprie si mostrano, allora, come un nucleo tendenzialmente statico di attribuzioni amministrative spettanti a comuni, province e città metropolitane e insuscettibili di sottrazione in quanto coesistenti alla fisionomia dell'ente.

⁴⁵ Così V. CERULLI IRELLI-C. PINELLI, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in EA. (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del titolo V della Costituzione*, Bologna, 2004, reperibile su www.astridonline.it, p. 44.

⁴⁶ Cfr. A. TRUINI, *Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto. Volume II. Il processo autonomistico in Italia dall'Unità ad oggi*, Cedam, Padova, 2003, p. 332, evidenzia che «la normativa non è stata confezionata in modo da far ritenere che le competenze in questione siano già nei portafogli degli enti locali».

⁴⁷ V. CERULLI IRELLI-C. PINELLI, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale*, cit., p. 44.

Dinanzi a tale prospettazione, potrebbe obiettarsi una sostanziale inconciliabilità con quanto disposto dall'art. 118 Cost., essendo di fatto contraddetta «*la dimensione dinamica e flessibile del modello basato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*», in tal modo precludendo «*la possibilità di disporre una diversa collocazione in caso di inadeguatezza*»⁴⁸. Ed è proprio con riguardo a tale obiezione che, a ben guardare, vengono a qualificarsi le funzioni in argomento poiché la previsione nel testo costituzionale di funzioni “proprie” da affiancare ad altre “conferite” agli stessi soggetti territoriali può spiegarsi soltanto là dove venga esclusa l'applicabilità alle prime del principio di sussidiarietà e dei suoi corollari. In altri termini, l'art. 118, secondo comma, Cost., disponendo che “[i] Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie...”, deve essere interpretato nel senso di riconoscere l'esistenza di un nocciolo duro di funzioni amministrative proprie di (tutti i) comuni, di (tutte le) province e di (tutte le) città metropolitane, da distribuirsi, per così dire, “orizzontalmente”, a prescindere, cioè, dalla conformazione geografica, territoriale ed organizzativa dei diversi livelli, eventualmente sanando attraverso il ricorso a forme di associazionismo municipale le difficoltà derivanti dalla molteplicità dei comuni insistenti sul territorio della Repubblica.

Le funzioni amministrative *conferite* ai diversi livelli di governo, invece, sono funzioni “non proprie”, non tipiche, non caratteristiche di un particolare ente territoriale, ma a ciascuno di essi attribuite sulla base delle valutazioni del legislatore “allocatore”, statale o regionale, ispirate ad un decentramento più o meno consistente a seconda delle esigenze unitarie che emergono in relazione alle diverse materie. Esse sono sì “ulteriori” rispetto a quelle proprie, ma non per questo eventuali, ed il relativo conferimento deve avvenire favorendo in primo luogo il livello comunale e successivamente i livelli superiori, là dove i principi di differenziazione ed adeguatezza impongano una diversa allocazione.

Per tale via, le funzioni conferite acquistano notevole rilevanza sotto il profilo qualitativo e quantitativo. Da un lato, definite le funzioni proprie come quelle che identificano il soggetto territoriale destinatario come ente esponenziale della propria comunità di riferimento, quelle conferite diventano il vero e proprio banco di prova su cui valutare il rispetto da parte del legislatore della sussidiarietà e dei suoi corollari: sottratte alle dinamiche della sussidiarietà, nella sua declinazione verticale, le funzioni proprie di comuni, province e città metropolitane, è proprio su tali ulteriori conferimenti che la sfida del decentramento amministrativo e dell'autonomia istituzionale territoriale, avviata dalla legge Bassanini prima e proseguita con la legge costituzionale n. 3 del 2001 poi, può e deve essere giocata.

Dall'altro, esclusa la riconducibilità *tout court* delle funzioni proprie alle *funzioni storicamente svolte*, le quali invero rappresentano un insieme tutt'altro che circoscritto di funzioni, oltre che, non agilmente

⁴⁸ Tale posizione è stata sostenuta, in particolare, da Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, cit., p. 2339-2340 per confutare la tesi dell'intangibilità delle funzioni *fondamentali* di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p) Cost. là dove interpretate come coincidenti con le funzioni amministrative *proprie* di cui all'art. 118, secondo comma, Cost.

determinabile, la categoria delle funzioni conferite riacquista notevole consistenza, così configurando un ambito esteso entro il quale il legislatore è tenuto a verificare l'idoneità di un livello di governo a soddisfare le esigenze della comunità locale in un dato ambito.

7. L'indifferibile adozione della Carta delle autonomie locali. Considerazioni conclusive

Decorsi ormai oltre venti anni dall'entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001 un complessivo ripensamento della disciplina in oggetto si impone con forza in considerazione della esigenza di restituire coerenza alla relazione intercorrente tra previsione costituzionale e disciplina legislativa.

In tale prospettiva a due elementi è da riconoscere fondamentale rilevanza: il primo è il superamento del principio del parallelismo tra funzioni, di tal che, con le precisazioni derivanti dalla giurisprudenza costituzionale, la titolarità e l'esercizio della potestà amministrativa da parte di un ente territoriale prescindono dalla potestà legislativa in una data materia; il secondo è la rinnovata scelta per un'amministrazione prevalentemente locale, la quale, acquisita nuova linfa dalla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, viene a distinguere funzioni amministrative attribuite ad ogni livello locale in quanto di esso "caratteristiche" e altre conferite agli enti territoriali tutti sulla base, all'inverso, di valutazioni che attengono all'adeguatezza di un determinato ente a svolgere una determinata funzione secondo canoni di efficienza ed efficacia.

Il compito di riempire di contenuto l'autonomia amministrativa degli enti territoriali per come tratteggiata nel testo costituzionale vigente spetta allo Stato ed alle regioni secondo le rispettive competenze.

Con riguardo al primo, indifferibile appare l'esercizio in maniera organica della potestà legislativa esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. la quale non può che tradursi nella adozione della più volte annunciata "Carta delle autonomie locali" all'interno della quale, altresì, individuare e dunque distribuire le funzioni amministrative proprie e conferite ai sensi dell'art. 118, comma 2, Cost. sì da superare definitivamente il d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico degli enti locali), entrato come noto in vigore a cavallo tra la legge cost. n. 1/1999 e la legge cost. n. 3/2001 e ormai oggetto di numerosissimi interventi normativi di modifica/integrazione non sempre espressi di cui tenere traccia è ormai operazione oltremodo complessa.

In piena coerenza con e a completamento dell'intervento statale, nelle materie di potestà legislativa regionale spetta invece alle regioni l'allocatione delle ulteriori funzioni amministrative da realizzare anch'essa secondo i principi di cui all'art. 118 Cost., nonché auspicabilmente spogliandosi della *gestione* delle diverse attività e non sottraendosi a quel ruolo di indirizzo e programmazione che, previsto – per non dire presupposto – dalla Costituzione con riguardo alle autonomie regionali, può dirsi ad oggi affatto

svolto, come dimostra soltanto guardando ai tempi più recenti la attuazione regionale della legge n. 56/2014.

La legge cost. n. 3/2001 ha riflettuto i cambiamenti di cui il sistema delle autonomie regionali e locali è stato protagonista sin dagli inizi degli anni novanta del secolo scorso, in particolar modo dal punto di vista del decentramento politico e amministrativo, e tuttavia, in quanto revisione costituzionale di vasta portata, deve essere recepita non soltanto come punto di arrivo di un lungo processo di riforma, *«bensì come un punto di partenza per un nuovo assetto delle relazioni stato – regioni – enti locali»*⁴⁹.

⁴⁹ Così P. CARROZZA, *Verso i nuovi statuti regionali: alcune riflessioni sul significato politico ed istituzionale degli statuti*, in T. GROPPI-E. ROSSI-R. TARCHI (a cura di E. LIBONE), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 18.

I raccordi Stato-Regioni e le possibili modifiche del bicameralismo conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*

di Giorgio Sobrino

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: Il contributo affronta il tema dei raccordi Stato-Regioni e delle prospettive di riforma della disciplina del “sistema delle Conferenze”, anche a livello costituzionale, mettendolo in relazione con la recente modifica costituzionale che ha comportato la riduzione del numero dei parlamentari. Al riguardo lo scritto prospetta due possibili ipotesi di evoluzione futura dell’ordinamento: la costituzionalizzazione delle Conferenze, come unica via possibile per garantire il raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, e la non costituzionalizzazione delle stesse ed il mantenimento dell’assetto attuale come – possibile, ma non scontata – conseguenza della modifica del bicameralismo comportante l’ingresso dei rappresentanti degli enti territoriali in una Camera.

Title: State-Region cooperation and possible changes in bicameralism following the reduction in the number of parliamentarians

Abstract [En]: The paper deals with the institutional connections between State and Regions and the prospects for reforming the discipline, including in the Constitution, of the "Conference system", relating it to the recent constitutional amendment which has led to a reduction in the number of parliamentarians. In this regard, the paper outlines two possible hypotheses of future evolution of the legal system: the constitutionalization of the Conferences, as the only possible way to guarantee the connection between the State and the territorial autonomies, and the non-constitutionalization and the maintenance of the current structure as - possible, but not obvious - consequence of the modification of bicameralism involving the entry of representatives of local authorities into a Chamber.

Parole chiave: Regioni, raccordi istituzionali, Conferenze, funzioni amministrative, bicameralismo

Keywords: Regions, institutional connections, Conferences, administrative functions, bicameralism

Sommario: **1.** La mancata previsione dei raccordi Stato-Regioni nella riforma del Titolo V ed il rafforzamento nella prassi della Conferenza Stato-Regioni e degli altri organi di raccordo. **2.** I limiti del “sistema delle Conferenze” evidenziati in dottrina e le principali proposte di riforma avanzate in sede politica. **3.** Un elemento nuovo nel dibattito sulla riforma delle Conferenze: la revisione costituzionale approvata nel 2020 sulla riduzione del numero dei parlamentari. **4.** Le possibili implicazioni della revisione costituzionale del 2020 sul futuro assetto del “sistema delle Conferenze”: due principali prospettive. **4.1.** La costituzionalizzazione delle Conferenze come *unica* via possibile per garantire il raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali. **4.2.** La *non* costituzionalizzazione delle Conferenze ed il mantenimento dell’assetto attuale come (possibile) conseguenza della modifica del bicameralismo comportante l’ingresso dei rappresentanti degli enti territoriali in una Camera.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. La mancata previsione dei raccordi Stato-Regioni nella riforma del Titolo V ed il rafforzamento nella prassi della Conferenza Stato-Regioni e degli altri organi di raccordo

Negli studi dedicati al regionalismo è notazione comune quella secondo cui un ordinamento decentrato e caratterizzato dal principio di autonomia territoriale – come quello italiano –, per poter “funzionare bene” ed essere giudicato quindi adeguato, necessita di un (a sua volta) adeguato sistema di *raccordi* tra il “centro” ed i territori stessi. Questa esigenza di raccordo (o di coordinamento) tra lo Stato e, in particolare, le Regioni¹ sussiste sia in relazione all’esercizio del potere legislativo (del quale entrambi, nel nostro ordinamento costituzionale, sono titolari²); sia – e, forse, più ancora – in ordine allo svolgimento delle *funzioni amministrative*, deputate ad attuare in concreto i precetti legislativi e, pertanto, le vere e proprie “politiche” nelle diverse materie, di competenza del primo o delle seconde (o anche spesso concorrente *ex art. 117 comma 3 Cost.*, quanto sempre al nostro ordinamento costituzionale).

E’ altrettanto diffusa in dottrina la constatazione del fatto che la *mancata* previsione di sedi, e di procedure, volte a garantire effettivamente tale raccordo tra i diversi livelli territoriali rappresenti il principale difetto della riforma del Titolo V approvata nel 2001³, e del modello di «Repubblica delle autonomie» che da essa è pervenuto fino ad oggi⁴. Si tratta – per il vero – di una lacuna già presente nel testo originario della Costituzione, in un quadro però nel quale veniva riconosciuta alle Regioni ed agli altri enti territoriali un’autonomia in complesso *minore*. La l. cost. n. 3/2001, tuttavia, non vi ha posto rimedio, e ciò (unitamente alle carenze tecniche nella formulazione dei nuovi enunciati costituzionali ed alla farraginosità di molte delle scelte effettuate in quel frangente) ha contribuito in modo rilevante all’aumento della conflittualità tra lo Stato e le Regioni, che ha compromesso l’attuazione della riforma costituzionale⁵.

¹ Ma il discorso – per quanto attiene all’esercizio delle *funzioni amministrative* oggetto di analisi da parte di questo Gruppo di lavoro – vale anche per gli altri enti territoriali costitutivi della «Repubblica», ai sensi dell’art. 114 Cost. come riformato nel 2001.

² Ed in posizione formalmente “pariordinata”, in base al disposto dell’art. 117 primo comma della Carta come riscritto sempre ad opera della l. cost. n. 3/2001.

³ La l. cost. n. 3/2001, a tale riguardo, ha previsto soltanto (a) la *possibilità* per i regolamenti parlamentari («sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione») di disciplinare la partecipazione dei rappresentanti delle autonomie territoriali ai lavori della Commissione bicamerale per le questioni regionali (v. anche oltre nel testo); (b) la necessità di definire con legge dello Stato «le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi [del Governo nei confronti delle Regioni: n.d.A.] siano esercitati nel rispetto del principio di leale collaborazione» (art. 120 comma 2 Cost. riformato); (c) la necessità di stabilire, parimenti, con legge statale «forme di coordinamento fra Stato e Regioni» in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, tutela dei beni culturali, finanza pubblica e sistema tributario (artt. 118 comma 3 e 119 comma 2 riformati).

⁴ V. in particolare, al riguardo, C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2021, p. 668; C. CARUSO, *La leale collaborazione ai tempi del judicial regionalism. Da metodo di governo a criterio di giudizio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2021, p. 911; C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in F. CORTESE – C. CARUSO – S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell’Assemblea Costituente*, Milano, 2018, pp. 226 ss.

⁵ Tanto da indurre molti, in sede politica ma anche in ambito dottrinario, a proporre una “correzione” – se non una vera e propria riscrittura – di tale riforma, già dagli anni immediatamente successivi alla sua approvazione (si pensi, in

Peraltro, nei vent'anni ormai trascorsi dalla riforma del Titolo V è emerso con evidenza anche il rafforzamento – almeno *nella prassi* delle relazioni istituzionali – della Conferenza Stato-Regioni e degli altri organi “di raccordo” già previsti, nella legislazione ordinaria, dal d.lgs. n. 281/1997 (ossia la Conferenza Stato-Città e, soprattutto, la Conferenza unificata⁶). Questi organi, appunto, esistevano già prima della revisione costituzionale in parola (la Conferenza Stato-Regioni addirittura dal 1983⁷). Dopo il 2001 essi hanno però assunto un ruolo sempre più significativo (ancorché non sempre facilmente “riconoscibile” dall'esterno), anche grazie alla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

La Corte infatti – proprio di fronte alla lacunosità, per un verso, ed alla farraginosità, dall'altro lato⁸, delle disposizioni del nuovo Titolo V – ha valorizzato il ruolo delle Conferenze quali sedi “privilegiate” di confronto tra lo Stato e le autonomie territoriali e di risoluzione dei relativi *conflitti* in ordine all'esercizio delle rispettive attribuzioni costituzionali. E ha “affidato” loro, in particolare, l'attuazione del *principio di leale collaborazione*, da essa stessa elevato ad architrave del nuovo assetto costituzionale regionale⁹. Tale attuazione è avvenuta, principalmente, mediante lo strumento (/istituto) dell'*intesa* – da concludersi

particolare, ai dd.d.l. di revisione costituzionale del 2005 e del 2016). Sulla «conflittualità» come cifra distintiva (ed «inevitabile», appunto in conseguenza della mancata previsione di sedi *politiche* di raccordo) dei rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V – con la conseguente concentrazione sul giudizio di costituzionalità dell'attività di risoluzione di tali conflitti – v. in particolare C. CARUSO, *La leale collaborazione ai tempi del judicial regionalism*, cit., pp. 911 ss.

⁶ Alle tre Conferenze citate va aggiunta (sebbene non si tratti, a rigore, di una sede di coordinamento “verticale” tra lo Stato e le autonomie territoriali, ma “orizzontale” tra le autonomie medesime) la Conferenza delle Regioni: quest'ultima non è disciplinata dal d.lgs. 281/1997, ma dal 2005 si è dotata di un regolamento interno e soprattutto durante il periodo della pandemia Covid-19 ha visto crescere la sua importanza. Sul “sistema delle Conferenze” in Italia, la sua storia e le sue prospettive future, si veda da ultimo la puntuale analisi di C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, cit., pp. 667 ss. (ove ulteriori ampi riferimenti bibliografici).

⁷ Questa Conferenza, infatti, è stata istituita con un d.P.C.M. del 12 ottobre 1983; successivamente è stata “legificata” (e dunque consolidata nel sistema) con la legge n. 400/1988, il cui art. 12 – tuttora vigente – le attribuisce «compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale», ad esclusione di quelli riguardanti la politica estera, la difesa e la sicurezza nazionale e la giustizia. Sulla Conferenza Stato-Regioni, tra i moltissimi contributi dottrinali, si vedano almeno G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni: competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2006; R. BIN, *La cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in A. BARBERA – T. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, pp. 441 ss.; più di recente F. DEL PRETE, *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2020, pp. 69 ss.

⁸ Si pensi soprattutto agli elenchi delle materie di legislazione esclusiva statale e di legislazione concorrente Stato-Regioni di cui all'art. 117, secondo e terzo comma, Cost., caratterizzati (com'è noto) da ridondanze, ripetizioni e sovrapposizioni; o – per quanto qui interessa più da vicino – alla controversa classificazione delle funzioni amministrative («proprie», «conferite», «attribuite») operata dall'art. 118, primo e secondo comma.

⁹ Per questo orientamento (o meglio, vera e propria “linea direttrice” della giurisprudenza della Corte) si veda, emblematicamente, la *Relazione sull'attività della Corte Costituzionale nel 2019 (sintesi per la stampa)* presentata dalla Presidente Cartabia il 28 aprile 2020 (in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/2_sintesi.pdf), §§ 3.1 e 6: nell'attuale contesto – vi si legge – «se c'è un principio costituzionale che merita particolare enfasi e particolare attenzione è proprio quello della «leale collaborazione» - il risvolto istituzionale della solidarietà - su cui anche la giurisprudenza della Corte costituzionale non si stanca di ritornare, affinché l'azione e le energie di tutta la comunità nazionale convergano verso un unico, condiviso obiettivo». Da ultimo, per un'applicazione significativa di tale principio (con un richiamo anche al problema delle modalità di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) si veda la sentenza n. 123/2022.

appunto all'interno della Conferenza Stato-Regioni o degli altri organi sopra richiamati –, che la Corte richiede ormai in tutti i casi in cui si riscontra un «intreccio indissolubile» di competenze statali e regionali in base agli artt. 117 e seguenti, oltre che nell'ipotesi di «chiamata in sussidiarietà» dell'esercizio della funzione legislativa da parte dello Stato in base al *leading case* di cui alla nota sentenza n. 303/2003¹⁰.

2. I limiti del “sistema delle Conferenze” evidenziati in dottrina e le principali proposte di riforma avanzate in sede politica

Nonostante (o, forse, proprio per) la tendenza all'affermazione delle Conferenze nel sistema istituzionale appena descritta, nel periodo dopo la riforma del 2001 sono stati progressivamente evidenziati dalla dottrina alcuni *limiti* delle Conferenze stesse, dovuti anche (ma non solo) alla carenza di disciplina al livello costituzionale di cui pure si è detto.

In via necessariamente sintetica, si possono richiamare al riguardo: (1) la denunciata difficoltà di funzionamento concreto delle procedure di tali organi, innanzitutto nella fase istruttoria, dedicata alla predisposizione ed alla discussione collegiale delle relative pratiche¹¹. Tale difficoltà, secondo alcuni, si tradurrebbe di fatto nella tendenza alla «fuga nell'informalità» di queste procedure (e, quindi, delle Conferenze stesse); (2) la scarsa «efficacia e trasparenza dei meccanismi decisionali», che – data la struttura (e la natura *tout court*) delle Conferenze – avvengono al livello degli *Esecutivi*, statale e regionali, anziché a quello delle rispettive assemblee elettive, soggette ad obblighi di pubblicità più stringenti¹²; (3) soprattutto (almeno per quanto più interessa in questa sede), la non adeguata «rappresentazione degli interessi dei territori»: questa (grande) criticità viene imputata al fatto che, all'interno delle Conferenze, le Regioni sono “obbligate”, in qualche modo, ad assumere una posizione unitaria e «compatta rispetto agli orientamenti del Governo», cosicché «la ... rappresentanza istituzionale delle singole Regioni [risulta] compromessa in nome della necessità di rappresentare *complessivamente* il sistema autonomistico»¹³.

Muovendo da tali rilievi critici, sono state avanzate in sede politica (oltre che dalla stessa dottrina) diverse *proposte di riforma* del “sistema delle Conferenze” – sia a livello costituzionale che di legislazione ordinaria

¹⁰ Sulle intese – in generale e nelle loro declinazioni specifiche («in senso forte», «in senso debole», ecc.) – v. in dottrina, di recente, C. CARUSO, *La leale collaborazione ai tempi del judicial regionalism*, cit., pp. 911 e 917, e C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, cit., spec. pp. 670 e 686; nella giurisprudenza costituzionale, v. le sentt. 246/2019, 72/2019, 74/2018, 87/2018, 171/2018, 261/2017, 105/2017. Sugli effetti “di sistema” della sentenza n. 303/2003 v. invece, per tutti, A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2003, pp. 818 ss.

¹¹ G. TARLI BARBIERI, *Le relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 217.

¹² Per questa critica (e, più in generale, per i rilievi al “sistema delle Conferenze” nel suo complesso) v., nell'ampia bibliografia, C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 1/2021, p. 285; R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2002, p. 4187; I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 529 ss.; C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, cit., pp. 670 ss.

¹³ Così C. CARUSO, *Cooperare per unire*, cit., pp. 296 e 298.

–, volte a rimediare alla “lacuna originaria” della revisione del Titolo V e, più in generale, a disciplinare in modo più adeguato questi organi¹⁴.

Quanto – innanzitutto – alle proposte di riforma *costituzionale*, vanno in particolare ricordate quelle volte a costituzionalizzare le Conferenze, inserendo nella Carta, appunto, una disposizione specificamente dedicata ad esse ed al loro ruolo di raccordo tra i diversi livelli di governo (il che, tra l’altro, avrebbe consentito di superare i dubbi espressi in dottrina circa la qualificabilità delle Conferenze quali organi «di rilevanza [materialmente] costituzionale»¹⁵).

La prima proposta in tal senso, risalente a pochi anni dopo la revisione costituzionale del 2001, è quella contenuta nel (come si ricorderà, assai ampio) progetto di riforma della Parte seconda della Costituzione approvato nel 2005 dal centrodestra, su proposta del Governo Berlusconi, e respinto dal corpo elettorale con il *referendum* del 25-26 giugno 2006. Tale progetto¹⁶ prevedeva l’inserimento nell’art. 118 Cost. di un terzo comma, così formulato: «La legge ... istituisce la Conferenza Stato-Regioni per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi ed intese. Per le medesime finalità, può istituire altre Conferenze tra lo Stato e gli enti di cui all'articolo 114». Questo d.d.l. di riforma costituzionale – oltre a porre l’accento sul coordinamento *amministrativo* tra i diversi livelli territoriali – “apriva”, quindi, alla possibilità di istituire e/o disciplinare in futuro anche *altre* Conferenze, oltre a quella Stato-Regioni.

Un secondo, e più recente, tentativo di costituzionalizzare le Conferenze si deve a due progetti “paralleli” di revisione costituzionale presentati in questa Legislatura, rispettivamente, dall’on. Ceccanti ed altri alla Camera (A.C. 2422) e dai senatori Parrini e Pinotti nell’Assemblea di Palazzo Madama (A.S. 1825). Entrambi i progetti prevedono l’aggiunta, nel Titolo V, dell’art. 116-*bis*, il quale (similmente alla norma del d.d.l. costituzionale del 2005) dispone (1) che «la legge istituisce» la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Città «per realizzare la leale collaborazione e promuovere accordi e intese», e (2) che «le Conferenze si riuniscono in sede unificata qualora siano chiamate a esprimersi su un medesimo oggetto».

¹⁴ Per un esame di queste proposte v., in particolare, C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1-2/2010, pp. 93 ss.; più di recente ID., *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, cit., pp. 671 ss. e (in relazione alle prospettive attuali di riforma) 680 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Dopo il referendum: che fare?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, pp. 898 ss.

¹⁵ C. CARUSO, *La leale collaborazione ai tempi del judicial regionalism*, cit., p. 920, il quale critica la tesi sostenuta al riguardo, in particolare, da F. CORVAJA, *La Conferenza Stato-regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, p. 18.

¹⁶ Presentato a livello mediatico, come pure si ricorderà, come «*devolution*», quanto alla parte riguardante i rapporti Stato-Regioni.

Pur essendo stati presentati da ormai due anni, tuttavia, i due progetti in questione non sono stati finora calendarizzati dai due rami del Parlamento¹⁷: è perciò impossibile che giungano ad approvazione entro la fine della Legislatura. Inoltre, va ricordato che essi hanno suscitato critiche in dottrina, per il fatto di prevedere – nello stesso tempo – la reintroduzione della c.d. clausola di supremazia statale (sicché la costituzionalizzazione delle Conferenze assumerebbe, in questo contesto, una «funzione *difensiva*, anziché promozionale ed evolutiva» delle attribuzioni regionali) e, dall’altro lato, per l’eccessiva libertà che essi lascerebbero al legislatore ordinario «nella definizione dei diversi ruoli e della differente gradazione della partecipazione delle Conferenze alla determinazione delle scelte ed all’adozione degli atti che implicino la collaborazione tra i diversi livelli di governo, per rafforzare la quale – si sostiene – occorrerebbe comunque una modifica della legislazione attuale»¹⁸.

Per quanto riguarda – in secondo luogo – proprio le proposte di riforma della legislazione *ordinaria* sulle Conferenze, anche in questo caso sono due i progetti che si segnalano principalmente nel periodo successivo alla riforma del Titolo V: il d.d.l. del Governo Prodi (II) del 22 dicembre 2006, che prevedeva l’istituzione (e la disciplina del funzionamento) della «Conferenza Stato-Istituzioni territoriali»; e il d.d.l. del Governo Berlusconi (IV) del 9 giugno 2011, recante invece l’istituzione (e la disciplina del funzionamento) della «Conferenza della Repubblica». Un’unica Conferenza dunque, che in entrambi i casi avrebbe dovuto sostituire le diverse Conferenze esistenti. Anche tali disegni di legge delega, tuttavia, non sono stati approvati (né, per la verità, proprio discussi¹⁹) dal Parlamento²⁰, cosicché la disciplina di questi organi è ancora oggi quella contenuta nella legge 400/1988 (art. 12) quanto alla Conferenza Stato-Regioni, e nel d.lgs. 281/1997 quanto alle altre Conferenze e – in particolare – alla Conferenza unificata ed al suo ruolo di “raccordo” tra la Conferenza Stato-Regioni e quella Stato-Città (art. 8 del d.lgs.).

Nei vent’anni che ci separano dalla riforma del Titolo V, peraltro, il “discorso” sulla modifica della disciplina (e dello stesso statuto costituzionale) delle Conferenze si è intrecciato con quello della possibile

¹⁷ Solo per il progetto presentato al Senato – più precisamente – la Commissione Affari costituzionali ha svolto alcune audizioni informali, terminate nel novembre 2020 senza alcun seguito (v. il [link https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/comm/53015_comm.htm](https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/comm/53015_comm.htm)).

¹⁸ Così C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, cit., p. 681. In senso analogo, a livello istituzionale, il Documento della Conferenza delle Regioni per l’audizione parlamentare avviata dalla I Commissione del Senato nell’ambito dell’esame del disegno di legge A.S. 1825 cost. [citato poc’anzi nel testo: n.d.A.], recante Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel Titolo V della parte seconda della Costituzione, del 3 dicembre 2020; nonché l’Intervento del Coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni nell’audizione informale presso la Commissione I del Senato della Repubblica, del 18 novembre 2020, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/227/801/Coord._CIAMBETTI.pdf.

¹⁹ Il d.d.l. delega del dicembre 2006, addirittura, non è stato mai trasmesso in concreto alle Camere.

²⁰ Per quanto riguarda, invece, le proposte di riforma del “sistema delle Conferenze” avanzate dalla dottrina (sul presupposto condiviso per cui una riforma sarebbe necessaria), si vedano principalmente R. BIN, *Oltre il velo d’ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, pp. 83 ss.; A. MORELLI, *Dopo il referendum costituzionale: quali prospettive per il sistema delle autonomie?*, *ibidem*, n. 5-6/2016, pp. 851 ss.; C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, cit., pp. 680 ss.; C. CARUSO, *Cooperare per unire*, cit., pp. 312 ss.

riforma del bicameralismo: in particolare, con le suggestioni e le proposte volte a trasformare il Senato in una “Camera delle Regioni” (o, più ampiamente, “dei territori”), prevedendo l’ingresso al suo interno – in via esclusiva o appunto, a seconda dei casi, “integrativa” e concorrente con membri di estrazione diversa – dei rappresentanti delle Regioni stesse²¹. Come si avrà modo di precisare in seguito, si tratta di due piani di intervento differenti (quello della riforma delle Conferenze riguarda il raccordo tra Stato e Regioni principalmente ai fini dell’esercizio delle funzioni amministrative; quello della riforma del bicameralismo, invece, l’integrazione degli interessi regionali nel procedimento *legislativo* statale), ma in qualche modo, evidentemente, collegati tra loro.

Con riguardo dunque a questo secondo profilo (e procedendo, anche in questo caso, necessariamente in modo sintetico), va ricordato innanzitutto che la l. cost. n. 3/2001 – pur nel quadro di una riforma complessivamente orientata a rafforzare il carattere regionale dell’ordinamento costituzionale italiano – si limitava a “prefigurare” la modifica in senso federale (o meglio, per l’appunto, regionale) del Parlamento. Essa prevedeva infatti, all’art. 11, che «sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione» la Commissione bicamerale per le questioni regionali *potesse* essere «integrata con i rappresentanti delle autonomie territoriali».

Diversamente, il d.d.l. costituzionale di riforma della seconda Parte della Costituzione approvato dalla maggioranza di centrodestra nel 2005 (già citato sopra) conteneva la vera e propria trasformazione in senso (esplicitamente) «federale» del Senato: quest’ultimo sarebbe stato composto da membri eletti, in ogni Regione, dai cittadini contestualmente all’elezione del Consiglio regionale, nonché da membri – privi però di diritto di voto – designati dai Consigli regionali e dai C.A.L. (nuovo art. 57 Cost.). Questa riforma si *aggiungeva*, come si è visto, alla costituzionalizzazione delle Conferenze, definite organi deputati a «realizzare la leale collaborazione e ... promuovere accordi ed intese» (nuovo art. 118 terzo comma).

Infine in ordine di tempo, il progetto di riforma costituzionale “Renzi-Boschi”, approvato nella scorsa Legislatura e sottoposto al *referendum* svoltosi il 4 dicembre 2016, prevedeva anch’esso l’ingresso dei rappresentanti delle Regioni (e, in una certa misura, degli enti locali²²) nel Senato (nuovo art. 57 Cost.); ma a differenza del d.d.l. costituzionale precedente, non prendeva in considerazione le Conferenze, nonostante un’indagine conoscitiva svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali

²¹ Su questa tematica ed il relativo, ampio dibattito dottrinale (oltre che politico) si segnalano invece S. SICARDI, *Il bicameralismo. Percorsi e vicende*, in M. CAVINO – L. CONTE – L. IMARISIO – S. SICARDI – G. SOBRINO – C. TRIPODINA, *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, Bologna, 2017, pp. 79 ss.; L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Padova, 2010; I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006.

²² Si ricorderà, infatti, che tale d.d.l. costituzionale stabiliva che ogni Consiglio regionale ed i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggessero a senatore un Sindaco del loro territorio, *in aggiunta* ai senatori eletti tra i loro stessi componenti: cfr., al riguardo, S. SICARDI, *Il nuovo bicameralismo previsto dalla riforma del 2016*, in M. CAVINO – L. CONTE – L. IMARISIO – S. SICARDI – G. SOBRINO – C. TRIPODINA, *La riforma respinta*, cit., pp. 109 ss.

avesse espresso l'auspicio di un loro rafforzamento *anche nell'ipotesi, appunto, di riforma in senso "federale" del bicameralismo*²³.

3. Un elemento nuovo nel dibattito sulla riforma delle Conferenze: la revisione costituzionale approvata nel 2020 sulla riduzione del numero dei parlamentari

Il lungo periodo successivo alla riforma del Titolo V si è quindi caratterizzato per un dibattito abbastanza intenso circa l'opportunità di riformare (e, più precisamente, di *rafforzare*, soprattutto attraverso la relativa costituzionalizzazione) il "sistema delle Conferenze", anche (sebbene non solo) in "connessione" con le proposte di modifica del bicameralismo paritario che sono state via via presentate. Tuttavia, né le prime né le seconde riforme sono state in concreto approvate²⁴, cosicché la disciplina dei raccordi tra lo Stato e le autonomie territoriali – ed in particolare delle Conferenze, divenute nel frattempo sempre più importanti nella prassi – è rimasta immutata, con i conseguenti problemi sopra evidenziati.

In questo contesto generale, un elemento nuovo nel dibattito in esame sembra rappresentato dall'esito favorevole, invece, del *referendum* costituzionale svoltosi a settembre 2020, che ha avuto ad oggetto la proposta di *riduzione del numero dei parlamentari*. Per effetto di questo *referendum* e della conseguente l. cost. n. 1/2020, com'è noto, a partire dalla prossima Legislatura (quindi dalle elezioni del prossimo anno) i membri del Parlamento eletti scenderanno da 630 a 400 alla Camera e da 315 a 200 al Senato (ai quali devono inoltre sottrarsi – ai fini che qui interessano – i membri eletti nella Circoscrizione Estero²⁵).

Come è stato osservato in dottrina, questa consistente riduzione comporterà, come prima ed immediata conseguenza, la limitazione della «rappresentatività politica» – soprattutto qualora, come si teme, non venisse modificata l'attuale legge elettorale²⁶ – e, in modo particolare, di quella *dei territori*. Specialmente

²³ V. il Documento conclusivo di tale indagine conoscitiva, del 13 ottobre 2016 (interessante sotto molti profili per il tema qui trattato), https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/notizie/2016/Documento_conclusivo_13_10_2016.pdf, spec. pp. 80 ss. In dottrina, al riguardo, si vedano I. RUGGIU, *Il nodo del dialogo tra Senato e Conferenze*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2016, 483 ss., e G. D'AMICO, *Il sistema delle conferenze alla prova di maturità. Gli esiti di una indagine conoscitiva*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2017, pp. 142 ss.

²⁴ Né, peraltro, è stato attuato l'art. 11 della stessa l. cost. n. 3/2001 (poco sopra riportato), sull'«integrazione» della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali: in proposito, anche per il relativo dibattito dottrinale, v. C. CARUSO, *Cooperare per unire*, cit., pp. 292 e 314; N. LUPO, *L'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU – S. PAJNO – G. RIVOSECCHI (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Napoli, 2018, pp. 229 ss.; R. BIFULCO, *Una piccola grande riforma: l'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali*, *ibidem*, pp. 217 ss.

²⁵ E ciò in quanto essi non «rappresentano» (né potranno «rappresentare» in futuro) i territori del nostro Paese. Gli eletti nella Circoscrizione Estero diminuiranno – a loro volta – da 12 a 8 alla Camera e da 6 a 4 al Senato: perciò i membri del Parlamento eletti in Italia saranno esattamente 392 alla Camera e 196 al Senato.

²⁶ Così, in particolare, M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, p. 58, secondo cui «non solo si [avranno] collegi uninominali di ampiezza abnorme (mediamente uno ogni 400.000 abitanti alla Camera e uno ogni 800.000 al Senato), ma con l'attuale sistema di ripartizione dei seggi vi sarebbe una soglia di accesso di fatto che penalizzerebbe anche nei collegi plurinominali i partiti minori». Nello stesso senso,

le aree meno popolate e più “periferiche” del nostro Paese, infatti, si vedranno attribuito un numero di seggi nelle due Camere molto inferiore rispetto ad oggi (anche per effetto, appunto, della legge elettorale vigente)²⁷.

In secondo luogo – ed in una prospettiva diversa e di più lungo periodo –, è stato rilevato che la riforma costituzionale in oggetto, quand’anche fosse seguita (come si auspica) dall’indispensabile revisione dei regolamenti parlamentari²⁸, potrebbe modificare in modo sensibile le modalità di funzionamento, e la stessa *natura*, dei due rami del Parlamento; e ciò fino alle «ipotesi di adattamento necessario» del sistema, «se non fino ad un vero e proprio monocameralismo, almeno verso un monocameralismo di fatto, o pseudo-bicameralismo»²⁹. Tale mutamento (sul quale si tornerà *infra*, nel § 4.2), oltretutto, avverrebbe in un contesto – come quello prodotto dall’emergenza pandemica – in cui l’“asse decisionale” della forma di governo italiana si è spostato quasi completamente sullo Stato, a discapito degli enti territoriali, e, all’interno di questo, sul Governo, a discapito proprio del Parlamento³⁰.

prima dell’approvazione definitiva della riforma, G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozzini)*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, spec. pp. 380 ss.

Ad oggi, dopo quasi due anni dall’approvazione della riforma costituzionale (e soprattutto, a meno di un anno dalle elezioni politiche nelle quali essa dovrà venire applicata per la prima volta...), sono stati solo rideterminati i collegi elettorali sulla base del nuovo numero dei componenti delle due Camere (d.lgs. n. 177/2020), al fine di assicurare la “funzionalità minima” del sistema elettorale introdotto nel 2017 (l. n. 165/2017); ma tale sistema elettorale resta, appunto, immutato e pienamente in vigore, nonostante alcune proposte di modifica che sono state evocate nel dibattito politico.

²⁷ Per questo rilievo v. F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, p. 17; G. TARLI BARBIERI, *op. ult. cit.*, pp. 380 e 384 ss.

²⁸ Per le principali proposte di modifica al riguardo, presentate dopo l’approvazione della l. cost. n. 1/2020 (e tuttora in fase di – faticosa – discussione, nonostante l’approssimarsi della scadenza della Legislatura), si veda l’*Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari* (a cura di Federica Fabrizzi e Giovanni Piccirilli), in questa *Rivista*, ultimo aggiornamento consultato il 25 maggio 2022 (https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?hpsez=Primo_Piano&content=Osservatorio-parlamentare-sulle-riforme-istituzionali-conseguenti-alla-riduzione-del-numero-dei-parlamentari&content_auth=%253Cb%253EFederica-Fabrizzi-e-Giovanni-Piccirilli%253C/b%253E&Artid=44302).

²⁹ Così F. BILANCIA, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020, p. 1431. V. anche al riguardo, tra i molti contributi, gli *Interventi al Seminario a porte chiuse sulle prospettive post referendum (12 ottobre 2020)* pubblicati in questa *Rivista*, n. 29/2020.

³⁰ Sull’impatto dell’emergenza sanitaria da Covid-19 sulla distribuzione dei poteri, in particolare tra i diversi livelli territoriali del nostro ordinamento, v., nell’ampia bibliografia, F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2020, pp. 333 ss.; G. DI COSIMO, *Le forme della collaborazione al tempo della pandemia*, in *Le Regioni*, n. 3/2021, pp. 543 ss.; ID. – G. MENEGUS, *L’emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *Rivista di BioDiritto*, n. 1/2020, pp. 183 ss.; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 130 ss.; M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consultaonline*, n. 1/2021, pp. 329 ss.; G. SOBRINO, *Misure “anti-Covid” e Costituzione: il T.A.R. Calabria promuove “a pieni voti” il Governo ed esalta le esigenze di unità nella gestione dell’emergenza sanitaria*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2020, 188 ss.; D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all’emergenza pandemica tra Stato e Regioni, a margine della sentenza n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2021, pp. 11 ss. (in relazione alla nota sentenza n. 37/2021 della Corte Costituzionale).

4. Le possibili implicazioni della revisione costituzionale del 2020 sul futuro assetto del “sistema delle Conferenze”: due principali prospettive

Le possibili *implicazioni e connessioni* tra la – auspicata – riforma delle Conferenze, da una parte, e la – già adottata – riduzione del numero dei membri del Parlamento, dall'altra parte, paiono molteplici e meritevoli di essere esaminate nel contesto di una riflessione dedicata a come «*Ripensare il Titolo V*» dopo vent'anni dalla sua riforma, come quella oggetto di questo Convegno.

Al riguardo, semplificando (a scopo ricostruttivo) il quadro di tali connessioni e delle loro rispettive conseguenze pratiche, sembrano profilarsi, obiettivamente, *due* principali – e tra loro alternative – prospettive di evoluzione futura delle Conferenze (e, più in generale, dei raccordi Stato-Regioni)³¹, che si propongono alla riflessione:

-1) da una parte, la *costituzionalizzazione* delle Conferenze e la modifica della loro disciplina puntuale (a livello di legislazione ordinaria), intese come “unica via possibile” per garantire il necessario raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali;

-2) dall'altra parte, la *non* costituzionalizzazione delle Conferenze ed il mantenimento del loro attuale assetto, come (possibile) conseguenza della modifica del bicameralismo comportante l'*ingresso dei rappresentanti degli enti territoriali in una delle due Camere*.

Naturalmente, tra queste due prospettive (o “scenari”) antitetici se ne potrebbe ipotizzare – sul piano teorico e pratico/istituzionale – almeno una terza, “intermedia”: quella consistente nella modifica della disciplina ordinaria sulle Conferenze *pur in assenza* della loro costituzionalizzazione. Si tratta però, a parere di chi scrive, di un'ipotesi poco realistica: sia perché, come si è visto sopra, da almeno venticinque anni tale disciplina è rimasta invariata *in assenza*, appunto, dell'inserimento delle Conferenze nel testo costituzionale; sia (e, per così dire, “*a contrario*”) perché, molto probabilmente, solo l'eventuale costituzionalizzazione di questi organi potrebbe spingere il legislatore a riformarne seriamente l'organizzazione e le attribuzioni (a tacere del fatto che, in mancanza di “copertura” costituzionale, le Conferenze stesse potrebbero anche – in linea di principio – venire in futuro eliminate o, quantomeno, fortemente ridimensionate³²).

³¹ Per un'analisi più approfondita delle prospettive future del “sistema delle Conferenze” e dei raccordi Stato-Regioni, anche in relazione al problema dell'attuazione del P.N.R.R., v. ancora C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, cit., spec. pp. 679 ss.; C. CARUSO, *Cooperare per unire*, cit., pp. 307 ss.; ID., *La leale collaborazione ai tempi del judicial regionalism*, cit., pp. 922 ss.; R. BIN, *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?*, in *Le Regioni*, n. 3/2021, pp. 494 ss.; L. VANDELLI, *Prospettive e ipotesi di riordino della Conferenza Stato-Regioni*, in AA.VV., *Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Torino, 2018, pp. 65 ss.; M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra P.N.R.R. e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021, pp. 179 ss.

³² Sebbene vada anche ricordato, sul punto, che alla “minimizzazione”/eliminazione delle Conferenze si porrebbe come serio (se non insormontabile) ostacolo la giurisprudenza costituzionale richiamata nel § 1, che individua in tali organi la sede “privilegiata” del confronto tra lo Stato e le autonomie territoriali e, correlativamente, della necessaria attuazione del principio di leale collaborazione.

4.1. La costituzionalizzazione delle Conferenze come unica via possibile per garantire il raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali

Iniziando dalla prima prospettiva indicata, può osservarsi che – per un verso – la revisione costituzionale del 2020 sulla riduzione del numero dei parlamentari sembra avere “seppellito” definitivamente le istanze (risalenti almeno agli anni Novanta dello scorso secolo, ma mai realizzate in concreto) volte a far entrare nel Parlamento i rappresentanti degli enti territoriali, *in primis* delle Regioni³³.

Non solo, infatti, tale iniziativa di revisione costituzionale non si è accompagnata, durante la Legislatura, ad una discussione su questo aspetto, che in fondo investe la *composizione* delle due Camere e la nostra stessa forma di stato regionale (posto che, come ricordato in apertura del presente contributo, un ordinamento regionale “ha bisogno” di un sistema di raccordi adeguato tra lo Stato centrale e le Regioni, e che tale esigenza di raccordo sussiste in primo luogo – o comunque, riguarda altresì – l’esercizio della funzione normativa primaria). Ma anche le riforme di “accompagnamento” (o, a seconda dei punti di vista, di “contrappeso”³⁴) alla riduzione del numero dei parlamentari, che sono state prospettate in dottrina nell’ultimo periodo ed in parte presentate – o addirittura già approvate – in Parlamento (come la modifica dell’art. 58 Cost. sull’elettorato attivo per il Senato, adottata con la l. cost. n. 1/2021³⁵), sembrano condurre nella stessa direzione, *contraria* alla rappresentanza delle Regioni e quindi dei loro interessi nel Parlamento stesso. Tali riforme “conformano” il nostro sistema parlamentare sempre più nel senso di un bicameralismo (come è stato autorevolmente definito) «più che perfetto»³⁶: un sistema caratterizzato, cioè, da una *pressoché completa* parificazione di Camera e Senato (ancora più forte dell’attuale), che investe anche – o meglio: non può che continuare ad investire, come in passato – il profilo dell’estrazione dei rispettivi eletti.

Ci si riferisce – oltre appunto alla già definitivamente approvata equiparazione a diciott’anni dell’età di acquisto dell’elettorato attivo per ambedue le Camere³⁷ – in particolare al d.d.l. costituzionale A.C. 2238, presentato dall’on. Fornaro e da altri sette deputati di centrosinistra ed approvato di recente dall’Aula di

³³ Per tali istanze e conseguenti progetti di riforma costituzionale v., in particolare, i lavori citati sopra alla nota 21, nonché G. TARLI BARBIERI, *L’irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in questa *Rivista*, numero speciale 2019, n. 3; ID., *Le relazioni istituzionali*, cit., pp. 220 ss.; N. LUPO, *Il Parlamento alla luce del nuovo titolo V della Costituzione*, in G. TARANTINI (a cura di), *Il federalismo a Costituzione variata*, Torino, 2012, spec. pp. 120 ss.

³⁴ Cfr., per questa espressione, per es. M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p. 64.

³⁵ Quest’ultima revisione costituzionale – come la riduzione del numero dei parlamentari – troverà applicazione a partire dalla prossima legislatura. In proposito, per un’analisi critica anche in relazione alla struttura attuale del bicameralismo in Italia, v. S. LEONE, *L’abbassamento dell’età per eleggere il Senato: nuovi elettori, vecchi problemi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2021, pp. 933 ss.

³⁶ Così F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos*, n. 3/2019, p. 9, ed ancora M. VOLPI, *op. ult. cit.*, p. 69.

³⁷ Equiparazione conseguente alla parziale abrogazione dell’art. 58 comma 1 Cost.: l. cost. n. 1/2021, poc’anzi ricordata nel testo.

Montecitorio, ora in corso di discussione al Senato³⁸. Esso prevede la sostituzione, nell'art. 57 primo comma Cost., della «base regionale» per l'elezione del Senato (norma peraltro, com'è noto, mai attuata nel senso di introdurre una vera e propria rappresentanza «delle Regioni» a Palazzo Madama) con la «base circoscrizionale», «allineando» quindi a sua volta la disciplina dell'elezione delle due Camere. Lo stesso d.d.l. costituzionale, inoltre, nella sua formulazione originaria prevedeva la – comprensibile, se si tiene conto della diminuzione del numero totale dei parlamentari, ma altrettanto significativa per la riflessione che si sta qui svolgendo – riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica da tre a due; ma questa previsione è stata stralciata durante l'esame in Commissione alla Camera³⁹.

Come è stato osservato da alcuni, qualora tale «allineamento» della «base elettorale» dei due rami del Parlamento venisse approvato sarebbe superata «in diritto», e tramonterebbe perciò definitivamente, l'ipotesi dell'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie prevista dall'art. 11 della l. cost. n. 3/2001, ma finora mai attuata in concreto⁴⁰.

In secondo luogo, occorre ricordare i disegni di legge costituzionale «gemelli» A.S. 1960 (presentato dal sen. Marcucci ed altri) e A.C. 2697 (presentato dall'on. Delrio ed altri, sempre del Partito Democratico), pendenti rispettivamente al Senato ed alla Camera, ma dei quali peraltro non è ancora iniziato l'esame in Commissione⁴¹. Entrambi questi dd.d.l. costituzionale, invero, sono intitolati «Modifiche alla parte seconda della Costituzione concernenti le competenze delle Camere e del Parlamento in seduta comune, la composizione del Senato della Repubblica, il procedimento legislativo e i procedimenti di fiducia e sfiducia»; essi (per quanto qui rileva) prevedono a loro volta, da un lato, l'abbassamento dell'età di elettorato attivo per il Senato (con la sua conseguente parificazione a quello per la Camera), la trasformazione della «base regionale» per l'elezione di quest'ultimo in «base circoscrizionale» (sempre come avviene già alla Camera) e la riduzione del numero dei delegati regionali nel Parlamento convocato in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica. Dall'altro lato però – ed in modo apparentemente contraddittorio –, gli stessi dd.d.l. stabiliscono che i membri del Senato eletti dai cittadini (appunto su «base circoscrizionale», in un'elezione di fatto *nazionale*) debbano essere integrati con un

³⁸ V. il link <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/54982.htm#>. Più precisamente, il d.d.l. costituzionale in oggetto è stato approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera lo scorso 24 marzo e dall'Assemblea lo scorso 10 maggio.

³⁹ V. il link <https://www.camera.it/leg18/126?leg=18&idDocumento=2238>, nonché ancora l'*Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari* (a cura di Federica Fabrizzi e Giovanni Piccirilli), in questa *Rivista*, aggiornamento del 30 marzo 2022 (<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=44302>).

⁴⁰ Per questo rilievo v. C. CARUSO, *Cooperare per unire*, cit., p. 315; C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, cit., p. 682. Sul dibattito relativo all'eventuale attuazione di tale disposizione della riforma del 2001 v. i contributi citati sopra alla nota 24, nonché G. TARLI BARBIERI, *Le relazioni istituzionali*, cit., pp. 220 ss.

⁴¹ E perciò, considerato il termine dell'attuale Legislatura, essi molto difficilmente giungeranno ad approvazione.

membro eletto «da ciascun Consiglio regionale, a maggioranza assoluta dei componenti», all'interno dei Consigli stessi (art. 1 di entrambi i dd.d.l. cost.); nonché l'attribuzione di ulteriori competenze al Parlamento in seduta comune⁴². Essi prevedono infine, per altro verso, alcune forme di differenziazione “operativa” delle due Camere (con riguardo, in particolare, all'esame dei disegni di legge), che in parte ripropongono il contenuto di precedenti progetti di revisione costituzionale⁴³.

Ove in futuro dunque si concretizzasse, in particolare, la tendenza alla *completa parificazione* della Camera e del Senato (il bicameralismo «più che perfetto») – a partire dalle loro modalità di elezione –, la costituzionalizzazione delle Conferenze esistenti, accompagnata da una revisione in senso più puntuale della disciplina di rango primario concernente le loro attribuzioni e modalità di funzionamento, resterebbe forse, come sopra accennato, l'“*unica via possibile*” per assicurare (e “blindare” di fatto) il raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali. Naturalmente, si tratterebbe di un raccordo limitato al livello dei poteri *esecutivi* e che, perciò, non potrebbe surrogare del tutto l'assenza di confronto e di (auspicabile) composizione dei rispettivi interessi nell'adozione delle fondamentali scelte di natura legislativa, che deriva dalla mancata integrazione della composizione del Parlamento con i rappresentanti delle Regioni (e, eventualmente, delle altre autonomie territoriali). Sarebbe però, si ritiene, una soluzione preferibile all'assenza *totale* di raccordi istituzionali, soprattutto nell'attuale contesto storico-politico, caratterizzato in modo particolare – forse diversamente da quello degli anni Novanta e dei primi anni Duemila – da un «intreccio» costante delle competenze statali e regionali nelle varie materie e nell'attuazione delle politiche (si pensi solo, da ultimo, all'attuazione del P.N.R.R.⁴⁴). Né va trascurato, inoltre, che sempre nell'attuale contesto (e proprio, nello specifico, in relazione all'attuazione del P.N.R.R. che impegnerà le nostre istituzioni per i prossimi cinque anni), l'iniziativa legislativa del Governo ha assunto una tale preponderanza su quella del Parlamento – sul piano “quantitativo” e “qualitativo”, delle materie toccate – che il raccordo “*a monte*” tra gli esecutivi (statale e regionali) garantito dalle Conferenze sarebbe comunque essenziale per la “tenuta” del sistema.

⁴² V. anche, al riguardo, *infra*, § 4.2.

⁴³ V. più precisamente, per le proposte appena sintetizzate, i *links* <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01179131.pdf> (testo del d.d.l. cost. A.S. 1960) e <http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.2697.18PDL0116590.pdf> (testo del d.d.l. cost. A.C. 2697).

⁴⁴ Sull'«intreccio» di competenze statali e regionali nell'attuazione del P.N.R.R. e sulla conseguente necessità di porre un'attenzione *particolare* ai loro raccordi e ai meccanismi di coordinamento v. i contributi citati sopra, alla nota 31, nonché A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, pp. 199 ss.; C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, *ibidem*, pp. 139 ss.; C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, cit., pp. 691 ss.; nella giurisprudenza costituzionale, di recente, la sent. n. 123/2022 (in «*obiter*»).

Può ricordarsi qui che l'art. 33 del d.l. n. 152/2021 (convertito, con modifiche, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233) ha istituito il “Nucleo PNRR Stato-Regioni”, incaricato di operare fino al 31 dicembre 2026, data di conclusione del Piano.

Proprio nella direzione della costituzionalizzazione delle Conferenze, del resto, si muovevano (anzi: formalmente si muovono tuttora, non essendo stati fino ad oggi ritirati) i due progetti “paralleli” di revisione costituzionale presentati dal Partito Democratico durante la discussione del d.d.l. volto a ridurre il numero dei parlamentari, ma mai calendarizzati dalle Camere, dei quali si è detto nel § 2⁴⁵. Tali progetti – come si è ricordato – prevedevano (pur nel contesto della problematica reintroduzione della c.d. clausola di supremazia statale) l’inserimento nella Costituzione di una disposizione (l’art. 116-*bis*) così formulata: «La legge istituisce la Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza tra lo Stato, le città e le autonomie locali, per realizzare la leale collaborazione e promuovere accordi e intese tra i livelli di governo. Le Conferenze si riuniscono in sede unificata qualora siano chiamate a esprimersi su un medesimo oggetto».

4.2. La non costituzionalizzazione delle Conferenze ed il mantenimento dell’assetto attuale come (possibile) conseguenza della modifica del bicameralismo comportante l’ingresso dei rappresentanti degli enti territoriali in una Camera

La seconda prospettiva (o “scenario”) di evoluzione futura del “sistema delle Conferenze” sopra ipotizzata, in connessione all’intervenuta riduzione del numero dei membri del Parlamento ad opera della l. cost. n. 1/2020, consiste – all’opposto rispetto al processo evolutivo descritto nel paragrafo precedente – nella *non* costituzionalizzazione delle stesse Conferenze e, dunque, nel mantenimento del loro attuale assetto normativo: con tutte le relative potenzialità e criticità che si è cercato di mettere in luce nei §§ 1 e 2. Si tratterebbe quindi, per il vero, di una “*non*-evoluzione” del sistema; essa peraltro, nella riflessione qui proposta, si configura come una – possibile, ma in ipotesi parimenti *consapevole* da parte del decisore politico – conseguenza della modifica del bicameralismo nel prossimo futuro, comportante (a differenza dei progetti di riforma costituzionale esaminati sopra) l’ingresso dei rappresentanti degli enti territoriali in una delle due Camere. Quindi si collocherebbe in un contesto, costituzionale ed istituzionale, differente dall’attuale.

Invero, di fronte all’avvenuta (ed ormai prossima ad operare in concreto) sensibile riduzione del numero dei parlamentari, il legislatore costituzionale – quindi la politica, chiamata a trarre da questa riforma le dovute *conseguenze istituzionali*, “mettendo mano” al sistema parlamentare *nel suo complesso*⁴⁶ – potrebbe

⁴⁵ Dd.d.l. cost. A.C. 2422 – on. Ceccanti ed altri, e A.S. 1825 – senn. Parrini e Pinotti.

⁴⁶ Si tratta di un rilievo frequente in dottrina, nell’imminenza e dopo l’approvazione della riforma costituzionale del 2020: v., in particolare, M. LUCIANI, *Un “taglio” non meditato*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, 2020, spec. p. 255 (il quale ricorda giustamente che «ogni intervento, pur puntuale, sulla Costituzione si riverbera fatalmente sull’intera architettura» del sistema); M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., pp. 61 ss.; E. CHELI, *Editoriale. Dopo il referendum costituzionale. Quale futuro per il nostro Parlamento?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, pp. 698 ss.

adottare una prospettiva diversa da (e più articolata di) quella della parificazione completa di Camera e Senato. Tale prospettiva potrebbe consistere anche (e per quanto qui più interessa) nella riconfigurazione della *composizione* delle due Camere, con l'introduzione appunto di una rappresentanza degli enti territoriali all'interno di una di esse.

Una modifica costituzionale di questo genere, in passato com'è noto "respinta" dagli elettori, oggi potrebbe forse essere favorita dalla seguente circostanza: dopo la l. cost. n. 1/2020 (come è stato sostenuto in dottrina) è necessario intervenire sull'*organizzazione dei lavori* delle Camere – che, prese singolarmente, avranno una composizione numerica ridotta –, in particolare trasferendo *al Parlamento in seduta comune* le funzioni di indirizzo politico e le altre competenze più importanti ed "impegnative". Il nostro sistema parlamentare, dunque, per funzionare in modo adeguato ed efficiente, non dovrebbe trasformarsi tanto in un «bicameralismo più che perfetto» (come riportato sopra), quanto piuttosto in un «monocameralismo temperato», «di fatto», o (come pure è stato detto) in uno «pseudo-bicameralismo»⁴⁷, nel quale il Parlamento in seduta comune – a differenza del passato – sarebbe composto da 600 membri complessivi.

In questo quadro generale, residuerebbe forse – potendosi ricavarlo tramite appositi interventi costituzionali e regolamentari – uno spazio per l'esercizio delle funzioni di *raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali* (in primo luogo le Regioni), almeno in una delle due Camere. Si tratterebbe infatti di funzioni "collaterali" a quelle classiche del Parlamento (la funzione legislativa e quella di indirizzo politico), ma, per quanto si è visto sopra, non per questo non rilevanti né meritevoli di essere normate. E qualora tali funzioni *parlamentari* di raccordo trovassero riconoscimento costituzionale, la Camera a cui fossero attribuite dovrebbe necessariamente annoverare tra i suoi membri i rappresentanti delle autonomie territoriali.

Nella direzione qui prospettata, invero, si muovono (anche se va rilevato che l'ormai prossima scadenza della Legislatura ne rende estremamente difficile l'approvazione) i disegni di legge costituzionale Marcucci ed altri (A.S. 1960) e Delrio ed altri (A.C. 2697), citati nel paragrafo precedente, presentati rispettivamente al Senato ed alla Camera subito dopo la conclusione dell'*iter* di riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari. Questi progetti "gemelli" – come si è visto sopra – prevedono: (a) da un lato, che siano attribuite al Parlamento *in seduta comune* le funzioni di indirizzo politico, a partire dal voto di fiducia al Governo (ma anche la conversione dei decreti- legge, l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, l'approvazione del bilancio e dell'eventuale ricorso all'indebitamento ai sensi dell'art. 81

⁴⁷ Per queste definizioni, e le correlative proposte di riforma nel senso indicato nel testo, v. A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea*, tuttavia, Modena, 2020, p. 30; F. BILANCIA, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico*, cit., p. 1431; E. CHELLI, *op. ult. cit.*, pp. 699 s.; C. CARUSO, *Cooperare per unire*, cit., p. 316.

Cost.); (b) dall'altro lato⁴⁸, che il Senato sia composto da duecento membri eletti direttamente dai cittadini e da ventuno membri eletti «*da ciascun Consiglio regionale, a maggioranza assoluta*», all'interno dei Consigli stessi⁴⁹; e che esso abbia la competenza a «*valut[are] gli effetti delle politiche pubbliche sui territori*» e a partecipare al procedimento legislativo tramite un parere non vincolante alla Camera – quindi in modo *non più paritario* –, salvo che per i disegni di legge costituzionale, in materia elettorale e per la concessione di amnistia o di indulto (che continuerebbero ad essere approvati «*paritariamente da ciascuna Camera*»)⁵⁰.

Qualora tali (rilevanti) modifiche costituzionali venissero introdotte in futuro, evidentemente il raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali (a partire dalle Regioni), del quale si è trattato all'inizio di questa riflessione, non sarebbe più limitato al livello degli organi esecutivi tramite le Conferenze; ma verrebbe “elevato” nella sede della *rappresentanza politica* – cioè appunto il Parlamento – e al livello dell'esercizio della funzione *legislativa*, come auspicato da molti⁵¹.

Ove si concretizzasse una simile soluzione istituzionale, ci si potrebbe peraltro chiedere se continuare a perseguire – *de iure condendo* – anche l'obiettivo della costituzionalizzazione *delle stesse Conferenze*, o comunque realizzare *altri* interventi correttivi del loro assetto (come quelli esaminati nel § 2), in modo da superare i loro attuali limiti e da rafforzare conseguentemente il relativo ruolo nel sistema.

Al riguardo, come sopra accennato, è ben possibile che la costituzionalizzazione della funzione di raccordo in capo ad una delle Camere (ed il correlativo inserimento di una rappresentanza delle Regioni all'interno di questa) venga ritenuta – dalle stesse classi politiche regionali – una modifica sufficiente, e rappresenti perciò un “freno” per l'eventuale riforma delle Conferenze. Questo però lascerebbe non affrontati ed immutati, appunto, gli attuali limiti del “sistema delle Conferenze”; e nel medio periodo – ove tali criticità di natura funzionale persistessero – potrebbe anche mettere a rischio il necessario coordinamento tra lo Stato e le Regioni (oltre che gli altri enti territoriali) nell'esercizio delle funzioni *amministrative*, aspetto altrettanto importante del raccordo nella legislazione, ulteriore ad esso e (come pure si è visto) principale espressione del principio di leale collaborazione⁵². E non pare che la funzione di “mediazione istituzionale” che oggi viene svolta, al livello amministrativo, dalle Conferenze possa venire sacrificata senza conseguenze negative per l'ordinamento nel suo complesso.

⁴⁸ E sia pure, si ribadisce, in modo non del tutto lineare rispetto alla contestuale proposta di parificare le *modalità di elezione* delle due Camere (contenuta nei progetti stessi).

⁴⁹ Il Trentino-Alto Adige eleggerebbe due senatori, uno per ogni Provincia autonoma.

⁵⁰ V. più precisamente, per il contenuto di queste proposte, i *links* <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01179131.pdf> (testo del d.d.l. cost. A.S. 1960) e <http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.2697.18PDL0116590.pdf> (testo del d.d.l. cost. A.C. 2697).

⁵¹ V. sopra, § 1, e relativi riferimenti.

⁵² Sostiene la necessità di costituzionalizzare almeno la Conferenza delle Regioni – «*coglie[ndo] l'occasione del processo di riforma apertosi con la riduzione dei parlamentari*» –, in modo da far esprimere ad esse «*un contributo autonomo all'esercizio unitario della funzione di governo*», C. CARUSO, *Cooperare per unire*, cit., p. 316.

Invero, come ha sottolineato l'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali del 2016, sopra ricordata, la stessa «esperienza comparatistica ... dimostra come, nei Paesi di stampo federale o comunque caratterizzati da un ampio riconoscimento delle autonomie territoriali, le Camere delle Autonomie *convivano con organi intergovernativi analoghi alle conferenze italiane*». Perciò, quand'anche il nostro ordinamento costituzionale si dovesse evolvere nel senso da ultimo indicato, «il 'sistema delle conferenze' non [potrebbe] ... essere soppresso ma [dovrebbe] essere ampiamente rivisitato per essere adattato al nuovo sistema di bicameralismo differenziato, ripensandone il ruolo, la missione ed il concreto funzionamento, in considerazione del trasferimento nella sede parlamentare della mediazione *politico-istituzionale* oggi assegnata alle conferenze»⁵³. E per assicurare la prosecuzione – in forme diverse – dell'attuale ruolo politico- istituzionale delle Conferenze, adottando tramite fonti di rango primario le riforme necessarie, sembra che la *previa costituzionalizzazione* delle Conferenze stesse sia un passaggio necessario, proprio per il fatto (sopra ricordato) che fino ad oggi, la loro disciplina ordinaria è rimasta “ferma” ed immutata in assenza di tale espresso inserimento nella Carta.

⁵³ Così il Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, cit., p. 115.

L'“ulteriore differenziazione” delle funzioni amministrative: oltre l'art. 118 della Costituzione*

di Alessandro Sterpa

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi della Tuscia

Abstract [It]: Il saggio esamina le previsioni costituzionali che permettono una differenziazione della distribuzione e dell'esercizio delle funzioni amministrative tra i livelli di governo della Repubblica. In particolare sono oggetto di analisi le norme costituzionali che riguardano il regime giuridico di Roma Capitale e quelle che riguardano le intese tra le Regioni (artt. 114, comma 3, Cost. e 117, comma 8c Cost.). Queste previsioni non sono state pienamente attuate dopo oltre venti anni dalla loro introduzione in Costituzione.

Title: The “further differentiation” of administrative functions: beyond Article 118 of the Constitution

Abstract [En]: The essay examines the constitutional provisions that allow a differentiation of the distribution and exercise of administrative functions between the levels of government of the Republic. In particular, the constitutional norms concerning the legal regime of Roma Capitale and those concerning the agreements between the Regions are analyzed (articles 114, paragraph 3, of the Constitution and 117, paragraph 8c of the Constitution). These provisions have not been fully implemented more than twenty years after their introduction into the Constitution.

Parole chiave: Differenziazione, Roma Capitale, Intese tra le Regioni, Autonomia, Funzioni amministrative

Keywords: Differentiation, Rome capital city, Agreements between Regions, Autonomy, Administrative functions

Sommario: Premessa **1.** Il principio di differenziazione e l'ordinamento di Roma Capitale. **2.** Il principio di differenziazione e le intese tra le Regioni. Considerazioni conclusive.

Premessa

La dialettica tra eguaglianza e differenziazione ha caratterizzato da sempre l'attuazione del dettato costituzionale, anche alla luce della contemporanea presenza di previsioni che da un lato incoraggiano le distinzioni delle forme di regolazione del reale (si pensi all'art. 5 Cost. ma anche all'impostazione del Titolo V nella sua versione originaria e in quella novellata nel 2001)¹, dall'altro evocano esigenze di uniformità anche facendo leva su diritti, doveri, principi e valori costituzionali.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Come noto l'art. 5 Cost. recita: “la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”, dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001, ci si è chiesti che rapporto vi fosse tra detto principio costituzionale e il principio di differenziazione introdotto espressamente nell'art. 118 Cost. ma anche in altre previsioni identificabile. Si rinvia alle riflessioni di E. Carloni, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004.

Non vi è dubbio che in questo bilanciamento ha storicamente svolto un ruolo decisivo la scelta politica che, muovendo da queste diverse previsioni, ha di volta in volta posto in evidenza le esigenze di diversità piuttosto che quelle di uniformità concretizzando quella che potremmo certamente definire come una vera e propria “clausola di inveroamento” della differenziazione; si noti bene, la scelta politica è spesso stata tra “autonomia”² e “centralismo” ma più di recente, divenuta ineludibile la dimensione autonoma, è divenuta soprattutto una questione “tra forme differenziate di autonomia”.

Non è questa la sede per riflettere sul tema, che riguarda un numero molto ampio di aspetti (da un lato le plurime forme di autonomia territoriale certo, dall’altro le esigenze delle garanzie non solo giurisdizionali per i diritti), ma senza dubbio appare interessante segnalare che la differenziazione ha una dimensione di tipo amministrativo che va oltre la ovvia discrezionalità del soggetto regolatore nell’organizzare e decidere riguardo ad una precipua attività, nei margini delle norme legislative (ma anche regolamentari) statali e regionali. Si tratta della tradizionale discrezionalità “nella funzione” e non “della funzione” esercitata a livello amministrativo.

L’impianto costituzionale relativo alla distribuzione delle funzioni amministrative di cui all’art. 118 della Costituzione prevede, come è noto, che la legge statale e quella regionale, nell’ambito delle rispettive competenze, applichino i principi di sussidiarietà e adeguatezza unitamente a quello di *differenziazione*. Il primo elemento di concretizzazione della differenziazione “della funzione” si trova proprio nella possibilità riconosciuta dalla Costituzione al legislatore di poter conferire una determinata funzione non a tutti gli enti territoriali appartenenti ad una determinata categoria (ad esempio differenziando Comuni grandi e Comuni di piccole dimensioni demografiche oppure tra Comuni collocati in contesti geografici diversi).

Va ricordato, con riferimento a quest’ultimo principio, che la “differenziazione” della allocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo e tra gli enti territoriali appartenenti a ciascuna categoria omogenea (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) assume una specifica rilevanza in altre previsioni costituzionali e in particolare laddove si consente un regime differenziato per la disciplina di Roma in quanto Capitale della Repubblica (art. 114, comma 3, Cost.) e nel caso in cui è riconosciuta alle Regioni la possibilità di esercitare congiuntamente funzioni (amministrative) *ex* art. 117, comma 8, Cost., oltre ovviamente nel caso dell’art. 116 Cost. in merito al c.d. “regionalismo differenziato”³.

² T. Martines, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1956, p. 104. Per i plurimi aspetti teoretici si rinvia a M. S. Giannini (Id., *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)* in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1951 e Id., *Autonomia*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1959) e S. Romano (*Autonomia* in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1983).

³ Ai soli fini delle riflessioni svolte in questa sede, pur non trattando l’articolo costituzionale in questione, si potrebbe immaginare che esso riguardi la ulteriore autonomia legislativa e non solo regolamentare e amministrativa delle Regioni, potendo già lo Stato, con legge, attraverso l’art. 118 della Costituzione, conferire funzioni amministrative in modo differenziato alle Regioni (cfr. A. Sterpa, *Il buio sentiero verso l’“ulteriore autonomia regionale”: quando si scambiano lucciole per*

Le nostre riflessioni si concentreranno sui primi due articoli (sull'art. 116, comma terzo, molto è stato scritto) di “*ulteriore differenziazione*” del sistema di governo delle funzioni amministrative in Italia con la prospettiva da un lato di ricostruirne i profili generali derivanti dalla non semplice esegesi delle previsioni costituzionali, dall'altro di valutarne le eventuali applicazioni al fine di verificare se siamo in presenza finanche di una “concreta differenziazione”.

1. Il principio di differenziazione e l'ordinamento di Roma Capitale

L'attuazione dell'art. 114, comma 3, della Costituzione pone senza dubbio una serie di questioni che interessano anche l'art. 118 della Costituzione. Ciò avviene per una serie di ragioni e in particolare perché nell'assegnare alla legge statale la competenza a disciplinare l'ordinamento di Roma capitale, il legislatore costituzionale del 2001 ha inteso permettere un regime specifico relativamente alle forme di autonomia dell'ente capitale.

In realtà, la lettura della previsione costituzionale non scioglie il nodo di partenza relativo al profilo soggettivo dell'ente Capitale: si tratta di uno degli enti territoriali tipicizzati dall'art. 114 Cost. ovvero la differenziazione potrebbe spingersi a creare una nuova tipologia di ente (territoriale o meno) diverso da ciascuno di essi⁴. Come sappiamo la risposta legislativa (non quella accademica) è stata unanime nel riconoscere il ruolo di Capitale al Comune di Roma piuttosto che alla Città metropolitana (previsione, quest'ultima non più attuata anche se introdotta dal legislatore statale nel corso del complesso *iter* della legge n. 42 del 2009).

Ad oggi il ruolo di Capitale è esercitato dal Comune (con il nome di Roma Capitale) ed è quindi possibile valutare l'impatto della previsione costituzionale sull'applicazione del principio di differenziazione alla stregua dei livelli di governo presupposti alla distribuzione delle competenze amministrative di cui all'art. 118 della Costituzione.

Detta autonomia “differenziata di Roma” sulla base del dettato costituzionale potrebbe declinarsi in modalità diverse ovverosia riconoscendo a Roma Comune competenze in precedenza assegnate alla Città metropolitana (quindi alla precedente Provincia di Roma), piuttosto che già regionali o statali. In sostanza, la prima ipotesi di applicazione della differenziazione può riguardare le funzioni amministrative che potrebbero essere assegnate a Roma in modo differente rispetto agli altri Comuni (quindi della categoria di ente locale prescelto). Ciò vale anche per la potestà regolamentare dell'ente che potrebbe essere avere minori vincoli da parte del legislatore (statale e regionale) rispetto a quella, nelle medesime materie, di

lanterne, in F. Pastore, a cura di, *Il regionalismo differenziato. Atti del convegno di Cassino del 5 aprile 2019*, Padova, Cedam-Wolter Kluwer, 2019 (ISBN 978-88-13-37092-3), pp. 25 e ss.).

⁴ Cfr. B. Caravita, a cura di, *A centocinquanta anni da Roma Capitale*, Rubbettino, 2020; B. Caravita, a cura di, *Roma Capitale*, Carocci, 2010 e A. Sterpa, *L'ordinamento di Roma Capitale*, Jovene, 2014.

altri enti locali. Il tema delle funzioni amministrative per Roma capitale rileva inoltre per il fatto che se la Capitale restasse nell'ambito della Città metropolitana (senza assumere dunque, come da alcuni proposto, anche le funzioni dell'ente di area vasta), occorrerebbe sottoporre a verifica il modo in cui si rapporterebbero le funzioni dei due livelli di governo; la "differenziazione del Comune capoluogo" richiederebbe quindi automaticamente la differenziazione dell'ente Città metropolitana.

Infine il principio di differenziazione potrebbe essere declinato anche all'interno dell'ente Capitale visto che, come prevedono alcuni disegni di legge anche costituzionale in corso di esame in Parlamento nella fase finale della Legislatura XVIII, si potrebbe conferire ai Municipi di Roma maggiore autonomia fino a costruire un modello di decentramento del tutto inedito.

Ad oggi, come noto, i tentativi di attuazione dell'art. 114, comma 3, Cost. non hanno prodotto soluzioni particolarmente inclini a declinare il principio di differenziazione. Se si guarda, ad esempio, ai decreti legislativi adottati sulla base della legge n. 42 del 2009, più che di vere e proprie funzioni amministrative conferite a Roma e sottratte per quel territorio a Provincia, Regione e Stato, possiamo dire che si è unicamente provveduto a riorganizzare le procedure inerenti all'esercizio di quelle funzioni prevedendo un ruolo interlocutorio per Roma Capitale e senza mutarne il titolare.

Nella fase finale della legislatura iniziata nel 2018, in particolare nel periodo del Governo Draghi (dal 2021 al luglio 2022), la Prima Commissione della Camera dei Deputati si è ampiamente occupata del tema, fino a giungere alla approvazione di un testo di riforma costituzionale, oltre che ad iniziare un dibattito molto ricco, interrotto dalla fine anticipata del mandato parlamentare, finanche sulla legge ordinaria di attuazione dell'art. 114, comma terzo Cost.

La proposta di riforma costituzionale, arrivata in aula poche ore prima della crisi di Governo, ben rafforzava gli elementi di differenziazione di Roma nella misura in cui specificava non solo la possibilità di una forma di autonomia speciale di rango legislativo, ma anche perché precisava il dettato di cui al vigente testo costituzionale dando un profilo più definito all'intervento del legislatore statale (AC1854).

Il testo, frutto di una lunga mediazione in Commissione, prevedeva: "*La legge dello Stato disciplina l'ordinamento di Roma Capitale, riconoscendo forme e condizioni particolari di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria e assicurando adeguati mezzi e risorse per lo svolgimento delle sue funzioni*". Si trattava di una specificazione di indubbia rilevanza ai fini delle nostre riflessioni, dal momento in cui fa riferimento espresso a ciò che è, nel testo vigente, implicito, ossia l'azione di differenziazione sul piano delle funzioni amministrative⁵.

⁵ Sul testo di legge costituzionale, cfr. il *paper* di F. Fabrizzi in *federalismi.it*, 20 luglio 2022.

Vero è che detto testo costituiva l'apertura di un ulteriore incremento dell'autonomia romana finanche riconoscendo l'accesso all'esercizio della funzione legislativa⁶; ciò detto non va dimenticato che il testo formalizzava direttamente in Costituzione finanche le forme di differenziazione interne al Comune ricordando che *“Roma Capitale, nell'esercizio delle sue funzioni amministrative, assicura forme di decentramento”*.

Da segnalare che proprio negli ultimi mesi della legislatura, per concretizzare il regime di differenziazione della Capitale, anche a seguito delle due audizioni del Presidente della Regione e del Sindaco, si era assistito alla parallela elaborazione anche di una legge regionale per Roma Capitale.

Sia nella versione vigente che in quella proposta dal testo di revisione costituzionale in discussione in Parlamento sulla questione di Roma Capitale è centrale il ruolo del legislatore statale che, in ogni caso, è chiamato ad attuare il dettato di rango superiore.

Partiamo dal testo vigente ossia dalla legge statale alla quale la Costituzione riserva la disciplina dell'ordinamento di Roma Capitale.

Negli ormai quasi ventuno anni di vigenza delle previsioni introdotte con la legge costituzionale n. 3 del 2001 (novembre), abbiamo constatato i problemi interpretativi su questa riserva di legge statale non solamente sul piano strettamente esegetico e teoretico, ma finanche su quello operativo, considerato che più volte (ma non sempre) norme statali sono state approvate evocando espressamente lo specifico riferimento costituzionale; fino, in particolare, alla legge n. 42 del 2009 che costituisce un importante punto di analisi in vista dell'opportunità, palesatasi anche di recente in sede parlamentare, di un nuovo e più significativo intervento del legislatore statale. Il riferimento, ovviamente, è ai lavori della Prima Commissione della Camera dei Deputati di questi ultimi mesi della XVIII legislatura.

Il primo tema, come sappiamo, è quello della “capacità” o meno della legge statale in materia di regolare ogni aspetto della vita istituzionale di Roma Capitale (che vuol dire “ordinamento”?) e, in particolare, se la legge statale possa o meno interferire con le competenze legislative assegnate alla legge regionale. Se, infatti, con la parola “ordinamento” si descrive un titolo di intervento molto ampio (altrimenti sarebbe ben sufficiente la competenza che la Costituzione assegna alla legge statale già nell'art. 117, comma 2, lettera p) che si può dispiegare oltre il sistema di elezione degli organi e le funzioni fondamentali e oltre quanto già prevede l'art. 118 Cost. in materia di conferimento di funzioni amministrative, allora la principale delle questioni è subito posta oggi come ogni volta ci si trovi a ragionare sulla legge statale in questione: può detta fonte intervenire anche assegnando a Roma capitale competenze anche in materie di spettanza del legislatore regionale?

⁶ Continua il testo del disegno di legge prevedendo che *“Roma Capitale dispone di poteri legislativi definiti nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, esclusa la tutela della salute, individuati con lo statuto speciale adottato da Roma Capitale a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea capitolina, sentita la Regione Lazio”*.

Il tema, ovviamente, si pose anche nel 2009 all'atto dell'esercizio della (complessa) delega legislativa contenuta nella legge n. 42 tanto che, davanti alla scelta del legislatore delegato di intervenire tra l'altro sul riparto del Fondo di finanziamento del trasporto pubblico locale, la Regione Lazio (Polverini Presidente) impugnò alla Corte costituzionale le previsioni pensate per rafforzare il ruolo di Roma Capitale (Alemanno Sindaco). Quel ricorso fu poi oggetto di una scelta, da parte della successiva Giunta regionale guidata da Zingaretti, di rinuncia e, dunque, la Corte costituzionale non si è pronunciata in merito.

In questa nuova occasione di riflessione e di attività istituzionale sulla legge statale in materia di “ordinamento di Roma Capitale”, prendiamo atto di una importante novità. Proprio mentre si tiene il seminario in Campidoglio organizzato da *federalismi.it* (5 luglio 2022), il Presidente della Regione Lazio ha consegnato al Sindaco di Roma Capitale una memoria di Giunta contenente una proposta di legge regionale dedicata in gran parte al conferimento di funzioni amministrative in materie di competenza legislativa regionale a Roma Capitale, ma anche interventi di semplificazione procedurale per competenze già in capo ai Comuni. Questo approccio istituzionale, non nuovo nel corso dei due mandati del Presidente Zingaretti, rappresenta un fattore di ampia rilevanza rispetto alla questione metodologica di una legge statale sull'ordinamento di Roma Capitale. Se, infatti, da un lato non impedisce certo al legislatore nazionale che si ritenesse competente di intervenire anche in materia regionale (salva la possibilità per la Regione di impugnare la legge *ex art. 127 Cost.*), dall'altra permette di impostare il lavoro statale concentrandolo sulle materie di competenza esclusiva del legislatore centrale o magari sui principi fondamentali statali che potrebbero essere differenti per la realtà romana o laziale. Legislatore, quello statale, al quale peraltro la legge regionale (la sua bozza) fornisce un importante quadro di riferimento per meglio definire l'intervento sulle materie più interessate dal conferimento che, spesso, sono di legislazione concorrente. Sembrano essersi create, questo è il punto, le condizioni per una collaborazione e per un coordinamento dei due legislatori al fine di condividere un quadro regolatorio adeguato alle specificità di Roma Capitale. Fuori dalla frastornante logica dei “poteri speciali” e meglio collocati nell'alveo di un ragionamento che miri a dotare Roma di un “regime differenziato” funzionale alle proprie peculiarità, i due legislatori hanno da oggi la straordinaria occasione di poter concorrere alla definizione di regole concretamente innovatrice per la Capitale. Occasione che, ovviamente, speriamo sia accolta dal nuovo Parlamento che si insedierà il 13 ottobre e dall'attuale e futuro consiglio regionale (in scadenza anch'esso sia ordinaria che, forse, anticipata).

Oltre che per l'atteggiamento nuovo delle forze politiche (specialmente quelle parlamentari) e per gli esecutivi (comunale, regionale e nazionale), questo confortante quadro è senza dubbio il risultato di un mutamento di paradigma; mentre in precedenza (2001 e 2009), la questione di Roma era collocata nel

dibattito politico e istituzionale in una logica “compensativa” (se si attua il federalismo fiscale allora si attua anche l’art. 114, comma 3, Cost.), oggi invece la regolazione di Roma Capitale è sempre di più assunta come una “questione nazionale” ossia come un necessario ulteriore tassello di attuazione del dettato costituzionale nell’interesse non degli amministratori (nazionali, regionali e locali) del momento, ma del Paese, visto che il buon funzionamento della vitta amministrativa a Roma è un tema che interessa non solo i residenti ma tutti gli italiani e Roma costituisce una vetrina dell’Italia nel mondo. Questo nuovo approccio è stato evidente nei lavori della Prima Commissione della Camera dei Deputati dove peraltro in questo senso sono intervenuti nei mesi precedenti in audizione proprio il Presidente della Regione e il Sindaco di Roma (20 gennaio).

Ciò detto, alcune riflessioni possono essere dedicate anche all’impostazione e al contenuto della legge statale. Prima di tutto, non potendo negare la complessità della materia, finanche la ricaduta delle scelte normative statali sulla macchina amministrativa locale, è senza dubbio opportuno che si intervenga con una legge di delega *ex art. 76 Cost.* ossia con la possibilità per l’esecutivo di adottare uno o più decreti legislativi (esercizio frazionato della delega) in un arco di tempo ampio (biennale), senza escludere la possibilità di adottare decreti “correttivi”. Certo, nulla vieta che la legge statale sia dotata di un contenuto di imminente entrata in vigore più concreto, ma certamente la delega potrà costituire un ulteriore terreno di approfondimento e di collaborazione istituzionale al fine di definire le regole per la Capitale. Nella legge n. 42 del 2009, anch’essa caratterizzata dalla presenza di una delega legislativa, la procedura per l’adozione dei decreti legislativi era davvero troppo complessa. Pensata per le regole di attuazione dell’art. 119 Cost. in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali, fu indebitamente di fatto estesa alla disciplina per Roma. È probabile che, invece, ben potrebbe la procedura di esercizio della funzione legislativa da parte del Governo, fondarsi su un parere di Roma Capitale e uno della Regione Lazio (non vincolanti) oltre ai necessari passaggi parlamentari nelle Commissioni.

È in questo senso, dunque, che si verrebbe a creare un mosaico di leggi per regolare Roma Capitale (più atti statali e almeno una legge regionale); una scelta che in questa materia appare necessaria e che non contraddice l’idea di Beniamino Caravita di un vero e proprio “Testo unico di Roma Capitale” (TURC) il cui ambizioso traguardo resta valido e peraltro si presenterebbe ben raggiungibile; allorché, infatti, sarà terminato l’esercizio della nuova delega, considerato che nell’ordinamento sono vigenti una pluralità di previsioni su Roma, non solo per l’esercizio della delega del 2009, ma anche per molti interventi singoli in provvedimenti più ampi (dal commissariamento del debito nel 2008, agli interventi con Anas del 2021 e ai poteri in materia di rifiuti nel 2022) si creerebbero le condizioni ottimali per la definizione di un testo unico tipicamente utilizzato per porre ordine e agevolare l’attività amministrativa in contesti complessi.

Ci permettiamo di segnalare, anche come strumento funzionale al raggiungimento dell'obiettivo del TURC, che la legge delega in questione ben potrebbe ospitare una clausola di necessità di una abrogazione espressa del proprio contenuto. Ciò permetterebbe di “difendere” – per quanto possibile come sappiamo – il percorso di ordine regolatorio verso un testo unico o comunque consolidato.

Qualche breve riflessione sui contenuti del testo legislativo statale dando per assunto che la legge statale sia costituzionalmente competente sia in merito all'assetto organizzativo che con riguardo alle funzioni regolamentari e amministrative di Roma Capitale (a prescindere dal titolo di legislazione *ex art.* 117 Cost.). Iniziamo dal primo profilo. È evidente che la legge statale può disegnare regole specifiche sulla forma di governo; durante la Giunta Alemanno si discusse molto ad esempio sull'istituto della surroga ossia della temporanea sostituzione del consigliere nominato assessore che, nel caso, può tornare in assemblea in caso di cessazione del mandato nell'esecutivo locale. Oggi il tema principale riguarda piuttosto la forma di governo della Città metropolitana della quale, come sappiamo, il Sindaco di Roma svolge il ruolo di Sindaco metropolitano *ex lege*. Sul punto si è di recente espressa la Corte costituzionale (sentenza n. 240 del 2021) preannunciando una ipotesi di illegittimità costituzionale del meccanismo che, a detta della Corte, sarebbe lesivo delle prerogative dei cittadini dei Comuni diversi dal Capoluogo. Non è questa la sede per entrare nel dettaglio della pronuncia (*federalismi.it* vi ha dedicato un seminario i cui atti sono pubblicati sulla rivista)⁷, ma il *vulnus* decisivo sarebbe, per la Corte, nella illegittimità del meccanismo di automatica coincidenza del Sindaco metropolitano (la Città metropolitana conta di 121 Comuni): una coincidenza che penalizzerebbe i cittadini dei Comuni diversi da Roma Capitale. Ecco, la legge statale in questione ben potrebbe intervenire sul tema (anche solo per Roma) con la conferma della soluzione vigente che proprio a Roma trova molteplici elementi che ne confermano invece la piena compatibilità con il dettato costituzionale. Basta dire, oltre alle esigenze di governo di area vasta implicite nella natura di quel tipo di ente, che su 4,3 milioni di abitanti della Città metropolitana, 2,8 sono residenti a Roma. D'altronde non è immaginabile che l'intervento legislativo statale sull'ordinamento di Roma si limiti al Comune che svolge il ruolo di Capitale. Ciò deriva da almeno due ordini di motivi; in primo luogo perché il dettato costituzionale parla di Roma (non solo del Comune) e di differenziazione (art. 118) tra i diversi enti autonomi territoriali pur della medesima tipologia, ma soprattutto perché non appare possibile che il regime giuridico differenziato per Roma Comune a seguito dell'intervento della legge statale e di quella regionale non abbia effetto alcuno sull'assetto della legge n. 56 del 2014 “Delrio” con riguardo alla Città metropolitana che ospita la Capitale (e della quale prende il nome).

⁷ Cfr., se si vuole, A. Sterpa, *Le città (metropolitane) invisibili”: perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta? A proposito della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale* in *federalismi.it*, n. 2 del 2022, pp. 2-15.

Se questo vale anche per il livello di governo sovra-comunale, tanto più è necessario che accada per quello sub-comunale ossia per il regime giuridico dei Municipi romani ridotti a 15 (da 19) dalle norme adottate dopo la legge n. 42 del 2009 ma sostanzialmente fermi nel proprio assetto normativo (non hanno personalità giuridica). Tanto più in una fase in cui Roma Capitale sta mettendo mano al tessuto regolatorio interno del decentramento ancora ancorato alle vecchie “circoscrizioni”.

Infine, ben potrebbe la legge statale definire adeguate sedi di coordinamento permanente tra il Governo, la Regione Lazio e Roma Capitale per monitorare e aggiornare il processo di definizione e di attuazione delle regole per la Capitale.

Quelli qui espressi in rapida successione costituiscono elementi di valutazione in gran parte già emersi in questi oltre venti anni di riflessione sull’attuazione dell’art. 114, comma 3, Cost. nelle proposte degli studiosi, nei disegni di legge elaborati autonomamente (Causi 2018), in sede parlamentare (XVIII legislatura, Prima Commissione della Camera dei Deputati) e in sede governativa (Commissione Gelmini 2021). Si tratta ora, a modesto parere di chi scrive, di collocarli all’interno di una visione che non abbandoni per Roma Capitale l’idea di una *questione nazionale*: non siamo in presenza di una questione territoriale che interessa solamente una parte degli italiani. Occorre evitare il rischio che come nel passato la “vicenda normativa di Roma Capitale” sia gestita e regolata per compensazione con altre questioni politiche e istituzionali (penso oggi all’attuazione dell’art. 116 Cost. in materia di c.d. “regionalismo differenziato”). Solamente con la comune consapevolezza che dotare Roma Capitale costituisce una “questione nazionale” riusciremo – nella leale collaborazione istituzionale - ad incastrare le tessere di un complesso mosaico legislativo.

2. Il principio di differenziazione e le intese tra le Regioni

Vale la pena ricordare il testo costituzionale introdotto con la legge costituzionale n. 3 del 2001 relativo alla disciplina delle intese tra le Regioni in base alla quale «*la legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni*» (art. 117, comma 8, Cost.), quantomeno perché, similmente all’art. 114, comma 3, Cost., presenta profili di non semplice esegesi⁸.

Non dovendo ora affrontare il tema della qualificazione della fonte legislativa di ratifica, ai fini delle nostre riflessioni rileva che la presenza di una legge regionale – in realtà di due o più leggi regionali di identico contenuto – rende possibile per le Regioni che raggiungano una intesa la possibilità che una determinata funzione amministrativa sia regolata in termini identici per i due territori dai rispettivi apparati

⁸ A. Sterpa, *Le intese tra le Regioni*, Milano, Giuffrè, 2011; A. Sterpa, *Intese tra le Regioni, Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 2017.

amministrativi o da parte di altri enti nella Regione, finanche con la possibilità che essa sia esercitata addirittura da organi comuni ossia da enti terzi dal punto di vista soggettivo rispetto alle Regioni interessate.

La principale novità della norma è costituita dalla autonomia regionale in tal senso, visto che enti sovraregionali esistevano già prima del 2001 ma erano regolati in primo luogo da leggi statali che lasciavano alla legge regionale margini di ridotta autonomia peraltro limitata dalla necessità di adottare testi simili; si pensi agli istituti zooprofilattici, ma esempi sono rinvenibili anche in altri settori.

La previsione, rendendo possibili intese tra Regioni (ratificate per l'appunto con legge regionale) per “*il migliore esercizio delle proprie funzioni*”, può portare anche alla costruzione di un livello di governo amministrativo intermedio tra quello statale e quello regionale. Si profila un quadro nel quale, nell'ambito della “sussidiarietà verticale”, si definisce un nuovo livello accessibile per applicare i principi di cui all'art. 118 Cost. e assolvere alle esigenze dell'esercizio unitario delle funzioni⁹.

Con riguardo al tema della possibilità di istituire “organi comuni” ovviamente titolari delle funzioni oggetto dell'intesa, la previsione costituzionale sembra ammettere organi non previsti necessariamente da leggi statali ma nella piena disponibilità regolatoria dei legislatori regionali, volendo lasciare alle Regioni la decisione di valutare, ad esempio, che una determinata funzione a disposizione del legislatore regionale possa essere regolata e esercitata in un ambito sovra regionale.

Si tratta di una prospettiva di differenziazione che tiene doverosamente in considerazione i fattori di mutazione sociale delle dinamiche interne agli Stati, tanto che forme simili sono già previste sia in Spagna che in Germania.

Nonostante la previsione costituzionale e le esperienze in altri Paesi dell'Unione europea, in Italia l'istituto non ha avuto applicazioni degne di nota, salvo intese politiche che hanno riguardato in particolare alcune Regioni del centro Italia e non ha peraltro costituito neppure il banco di prova di una qualche forma di riarticolazione funzionale del regionalismo italiano, magari come avvio di una fase preparatoria per l'istituzione delle macro-Regioni.

In realtà, proprio la mappa delle Regioni italiane, ben caratterizzata come noto da carenti elementi di funzionalità piuttosto che di identità, potrebbe essere aggiornata in senso funzionale da accordi tra Regioni sulla falsariga di quanto accaduto con l'esercizio associato delle funzioni tra i Comuni; con il vantaggio, in questo secondo caso, che le Regioni – diversamente da quanto accaduto per i Comuni da parte di un rigido e per certi aspetti come noto addirittura incostituzionale intervento legislativo – si troverebbero libere di azionare le leve della collaborazione orizzontale. Si pensi ai territori nei quali le

⁹ A. Sterpa, *Le premesse costituzionali di un “diritto delle Regioni”*, in S. Mangiameli, *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, Giuffrè, 2011, vol. II, pp. 115-137.

differenze strutturali non richiedono regolazioni differenti, piuttosto che per la gestione di problematiche di confine, o ancora per la gestione su aree ottimali più vaste della singola Regione delle tematiche di governo.

Tema a parte è costituito dai rapporti tra le Regioni che abbiano ad oggetto funzioni regolamentari e amministrative in materie di competenza esclusiva del legislatore statale e da quest'ultimo delegate¹⁰ o conferite alle Regioni, prescindendo dalla sopravvivenza della competenza legislativa attuativa *ex* art. 117, comma ultimo, dell'originario dettato costituzionale¹¹.

Due ipotesi ricostruttive sono oggi possibili. Per la prima, l'esercizio delle funzioni regolamentari e amministrative delegate/conferite dallo Stato alle Regioni dovrebbe svolgersi secondo i dettati della legge statale (e non di quella regionale) sulla base del principio di legalità. In virtù della seconda, però, la modalità di esercizio di una funzione amministrativa, anche in materia di competenza legislativa esclusiva statale, non potrebbe fuggire all'espressa previsione costituzionale secondo la quale le intese tra Regioni sono patrimonio esclusivo delle fonti regionali.

La competenza a regolare le intese tra le Regioni riguarda direttamente l'autonomia (anche organizzativa) regionale e, proprio per questo, non può che essere sottratta alla disponibilità del legislatore statale¹². Se così non fosse, quest'ultimo diverrebbe sovrano nel disporre (limitandola nel caso) della possibilità che si raggiungano intese tra le Regioni.

Diverso potrebbe essere il ragionamento qualora il legislatore statale si occupasse di introdurre tipologie di intese interregionali giuridicamente rilevanti ma non riconducibili al modello costituzionale, sia per diverso *nomen iuris* che per diversa procedura. In questo caso, occorre considerare due fattori; *in primis* che il termine "intesa" impiegato all'art. 117 Cost. deve essere ricondotto ad una specifica tipologia di "rapporto" interregionale in ragione del fatto che le relazioni tra gli ordinamenti giuridici non conoscono una razionalizzazione giuridica stringente delle forme; inoltre, che il conferimento di una funzione amministrativa da parte dello Stato alle Regioni potrebbe essere compiuta *sub conditione* che le Regioni addivengano a forme di rapporti orizzontali come previste dallo stesso legislatore statale.

Per questa serie di ragioni, devono oggi intendersi ancora in vigore nell'ordinamento le numerose previsioni statali relative proprio alle intese tra Regioni, comprese quelle del d.p.r. n. 616/1977 che ricadono nelle materie di competenza legislativa regionale, unicamente sulla base del principio di

¹⁰ Secondo il primo periodo dell'art. 117, comma 6, Cost., "*La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni*".

¹¹ «Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione».

¹² Già prima del 2001 la Corte costituzionale ebbe modo di precisare che «non è vietato al legislatore statale prevedere e disciplinare forme di collaborazione anche fra Regioni (...) negli ambiti e con modalità che non ledano formalmente l'autonomia organizzativa delle Regioni» (dec. n. 400/1998).

continuità non potendo certo quest'ultime resistere al futuro intervento del legislatore regionale¹³. Sono inoltre da ritenersi ancora applicabili anche quelle norme statali che pretendono il raggiungimento di “intese” tra le Regioni che siano riconducibili allo schema dell'art. 117, comma 8., Cost., in materie di competenza del legislatore statale¹⁴, purché non disciplinino le modalità organizzative e di raggiungimento dell'accordo.

Per quanto riguarda invece i progetti di riforma costituzionale successivi all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha introdotto in Costituzione le intese interregionali, in quello respinto dal referendum del 2006¹⁵ l'istituto delle intese tra le Regioni era chiaramente ricondotto ad una dimensione applicativa meramente amministrativa (il nuovo comma 8 avrebbe dovuto recitare: “*la Regione interessata ratifica con legge le intese della Regione medesima con altre Regioni per il miglior esercizio delle proprie funzioni amministrative, prevedendo anche l'istituzione di organi amministrativi comuni*”), mentre la riforma del 2016¹⁶ (anch'essa respinta in sede referendaria) non introduceva alcuna modifica al testo in questione.

Considerazioni conclusive

A margine di queste riflessioni, emerge come gli elementi di differenziazione del sistema di regolazione della Repubblica possano contare, con riguardo all'esercizio delle funzioni amministrative, non solamente sulla differenziazione “per esercizio” (ogni ente territoriale applica la propria discrezionalità in sede regolamentare e amministrativa) ma di ampie forme di “differenziazione per titolo” di cui non solo all'art. 118 Cost. che già consente ai legislatori di poter conferire ad una serie di enti e non a tutti quelli di una determinata categoria determinate funzioni; c'è infatti dell'altro che non risiede solamente nell'art. 116, comma terzo, ma anche in altre previsioni che introducono forme di “differenziazione per titolo” ossia gli artt. 114, comma 3 e 117, comma 8 della Costituzione.

La difficoltà con la quale il legislatore statale e quelli regionali hanno percorso (meglio dire non percorso) queste strade è il sintomo più evidente della difficoltà del sistema giuridico di accettare, in sede politica, elementi di concreta differenziazione, tanto che a 20 anni dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, proprio

¹³ Occorre, inoltre, considerare gli effetti direttamente abrogativi (o di illegittimità sopravvenuta) operati dall'ottavo comma dell'art. 117 Cost. sulle disposizioni legislative statali inerenti le intese tra Regioni, prescindendo dal ricco dibattito che ha diviso la dottrina tra fautori dell'abrogazione e della illegittimità sopravvenuta delle norme primarie divenute in contrasto con le innovazioni della Costituzione. La Corte costituzionale, nella giurisprudenza successiva alla legge costituzionale n. 3 del 2001, ha confermato l'applicazione del principio di continuità; *ex multis*, sent. n. 282/2002.

¹⁴ Resterebbe comunque da capire se, nelle materie di legislazione concorrente, l'intesa tra le Regioni possa definirsi quale “principio fondamentale” ex art. 117, comma 3, Cost.

¹⁵ Testo di legge costituzionale recante “Modifiche alla Parte II della Costituzione” pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 269 del 18-11-2005 e sottoposta a referendum ex art. 138 Cost. il 25 e 26-6-2006.

¹⁶ Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione” e sottoposto a referendum ex art. 138 Cost. il 4-12-2016.



guardando alle norme sulla differenziazione amministrativa rintracciamo i casi di minor successo concreto di attuazione del dettato costituzionale. Non vi è dubbio che a favore di ciò gioca non solo un diffuso senso di disturbo per tutto quello che può portare a differenze regolatorie a favore di un certo “egualitarismo ideologico”, ma anche la crescente capacità uniformante dell’Unione europea che, creando di fatto un nuovo livello di governo sopra lo Stato, riduce di molto i margini di distinzione interna.

Il percorso di (in)attuazione dell'art. 118, comma I Cost. Proposte per una ripartenza*

di Claudia Tubertini

Professoressa associata di Diritto amministrativo
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Abstract [It]: Le difficoltà riscontratesi nel percorso di adeguamento del sistema locale al nuovo articolo 118, comma 1 della Costituzione hanno significativamente inciso sulla distribuzione delle funzioni amministrative tra Regioni, Province e Comuni, determinando la mancata attuazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza. Il saggio propone di partire da un'analisi degli effetti concreti prodotti dall'attuale ripartizione operata dalle leggi regionali per individuare in quali materie sia necessaria una modificazione dell'assetto delle competenze, continuando in parallelo la politica di incentivazione all'esercizio associato delle funzioni comunali per incidere con maggiore efficacia sul problema dell'inadeguatezza del livello comunale.

Title: The path of (in)implementation of Article 118, Paragraph I of the Constitution. Proposals for a new start

Abstract [En]: The difficulties of implementation of the new Article 118, paragraph 1 of the Constitution have significantly affected the distribution of administrative functions between Regions, Provinces and Municipalities and have caused the failure of the principles of subsidiarity and adequacy. The essay proposes to start from an analysis of the concrete effects produced by the current distribution made by regional laws in order to identify in which areas a modification of the competences is necessary, and to continue the policy of encouraging the associated exercise of municipal functions to tackle more effectively the problem of the inadequacy of the municipal level.

Parole chiave: Costituzione; Sussidiarietà; differenziazione; adeguatezza; funzioni amministrative

Keywords: Constitution; subsidiarity; differentiation; adequacy; administrative functions

Sommario: 1. Le difficoltà del percorso di attuazione del nuovo art. 118, comma 1 Cost. 2. La distribuzione attuale delle funzioni amministrative: quanta sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza? 3. Come far ripartire il percorso: qualche proposta di revisione della legislazione ordinaria. 4. Osservazioni conclusive.

1. Le difficoltà del percorso di attuazione del nuovo articolo 118, comma 1 Cost.

Attraverso la riscrittura dell'art. 118, comma 1 della Costituzione il legislatore si proponeva di consolidare e portare a compimento il disegno di riforma già avviato dal legislatore ordinario con la legge 59/1997 ed i relativi decreti attuativi, e, con essi, dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ma con un più accentuato *favor* per l'amministrazione comunale (secondo l'*incipit* dell'articolo secondo cui le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni)¹. Si intendeva così rompere definitivamente

* Articolo sottoposto a referaggio. Il saggio costituisce l'ampliamento e l'aggiornamento del contributo presentato al Convegno "Ripensare il Titolo V a Vent'anni dalla riforma del 2001", Roma, CNR, 13-14 ottobre 2021.

¹ Evidenziano questa finalità, nella vasta letteratura sull'art. 118 della Costituzione, G. BERTI, G. C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V*, Luiss, Roma, 2002; A. CORPACI, *Il sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, Maggioli, Rimini, 2003, p. 108; G. FALCON, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in *Dir. Pubbl.*, 2005, p. 975 ss.; M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2005; G. VESPERINI, *Le autonomie locali nello Stato regionale*, in *Le*

l'uniformità amministrativa, consentendo un'articolazione differenziata delle funzioni amministrative in base alla capacità effettiva degli enti; attenuare il profilo della Regione come ente di amministrazione, valorizzandone il ruolo di ente di legislazione e programmazione, spostando ulteriormente le funzioni di prossimità in capo ai comuni e arricchendo il panorama degli enti intermedi con l'istituzione delle Città metropolitane; ridurre ulteriormente l'impatto e la consistenza delle funzioni ancora esercitate dallo Stato e dalle sue amministrazioni periferiche.

È noto che la realizzazione di questo disegno è stata rallentata e condizionata da numerosi fattori. Dopo le prime incertezze interpretative sulla portata di alcune disposizioni del Titolo V, ed in particolare sulla nuova definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali, che hanno causato l'inutile scadenza della delega all'adeguamento delle disposizioni sugli enti locali al nuovo Titolo V (art. 2 l. 131/2003), il riassetto del sistema locale è stato indirizzato alla cd. razionalizzazione, intesa anzitutto come sinonimo di ridimensionamento dei costi e degli apparati delle amministrazioni, con misure apparentemente congiunturali ma che hanno apportato modificazioni strutturali, e non solo transitorie, in tutti gli aspetti essenziali del loro ordinamento². In questo contesto, l'idea del conferimento di ulteriori funzioni al livello locale è stata accantonata in nome di altri principi costituzionali, come quello di buon andamento, o piuttosto ancora di nuovi obiettivi, come l'equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito pubblico, assurti nel frattempo al rango di principi costituzionali con la l. cost. 1/2012, che hanno imposto una vera e propria rilettura del principio costituzionale di autonomia³. È questo stesso contesto ad aver portato il legislatore statale a percorrere la strada dello svuotamento del livello intermedio provinciale, sino a lambirne l'idea della definitiva soppressione mediante la riscrittura del testo costituzionale con la proposta di riforma bocciata dal referendum del dicembre 2016. In questa stessa prospettiva si è operata anche la riduzione della rappresentatività politica degli organi provinciali, disposta sin dal d.l. 201/2011 e poi definitivamente attuata dalla legge 56/2014, ispirata a principi ed obiettivi diversi a quelli enucleati dall'art. 118, come la semplificazione dell'amministrazione mediante la riduzione dei livelli istituzionali, l'eliminazione di duplicazioni e di sovrapposizioni, il miglior coordinamento tra amministrazione di area vasta e comunale, ed infine, ma non certo per ultimo, il risparmio di spesa. Appare evidente in questa traiettoria lo scollamento dal principio di sussidiarietà, inteso sia nella sua primaria accezione di preferenza

Regioni, 2007, p. 663 ss.; S. MANGIAMELI (a cura di), *Le autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, Giuffrè, Milano, 2012; G. MARCHETTI, *Il sistema di governo regionale integrato*, Giuffrè, Milano, 2012; L. VANDELLI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2012; G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'Amministrazione regionale*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 169.

² Secondo l'equazione riduzione della spesa = riduzione dell'autonomia: così G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Istituz. Federalismo*, 2011, p. 461 ss., e C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Istituz. Federalismo*, 2012, p. 724. Di "rivoluzione progettata per decreto" parla G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, *Ibidem*, p. 511.

³ L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, p. 845 ss.

per il livello comunale (giacché i comuni, pur senza perdere competenze, hanno subito fortissime limitazioni alla propria autonomia amministrativa), sia, con specifico riferimento alla vicenda di spoliazione delle Province, nella sua accezione di valorizzazione del distinto e specifico ruolo di tutti gli enti costitutivi della Repubblica, secondo quella costruzione “a gradi” del sistema delle funzioni amministrative suggerita dal nuovo art. 114, comma 1 (per cui vi è prima il Comune, e successivamente, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato)⁴.

Nella ricostruzione delle circostanze che hanno determinato questo risultato occorre tuttavia tener conto degli antefatti. Negli anni 1997-2000 l'attuazione del principio di sussidiarietà, così come declinato dal legislatore ordinario, aveva portato ad un notevole incremento delle funzioni amministrative delle Province in quasi tutti i campi e settori oggetto di decentramento; ciò è avvenuto sicuramente anche a causa della perdurante frammentazione del tessuto comunale, che ha condotto a collocare a livello intermedio numerose funzioni che, in un sistema municipale meno parcellizzato, avrebbero potuto essere adeguatamente svolte dai comuni. Questa valorizzazione del livello provinciale, tuttavia, non ha operato ovunque allo stesso grado di intensità, in quanto in alcuni contesti la tendenza all'irrobustimento delle funzioni amministrative regionali è emersa già in questa fase. Si è così assistito ad un paradosso: se, in una parte d'Italia, si è generata una sensazione di inutilità del livello provinciale, o comunque di sproporzione tra la sua elevazione ad ente politico ad elezione diretta (non solo del Consiglio, ma persino del Presidente) e le funzioni svolte, in altri contesti l'aumento delle competenze provinciali ha spesso messo in luce la difficoltà dell'amministrazione provinciale, sia dal punto di vista amministrativo che di quello politico-rappresentativo, di soddisfare le aspettative di un sistema che richiedeva, invece, sempre maggiore coordinamento tra amministrazioni, rapidità ed efficienza nelle azioni, gestione oculata delle risorse⁵.

Queste circostanze hanno certamente avuto un ruolo nella successiva scelta del legislatore statale di intervenire con decisione sulle Province e di trasformarle da enti a fini generali (secondo la definizione operata dall'art. 3, comma 3 TUEL⁶) a enti con un elenco tassativo di funzioni fondamentali: questo,

⁴ In questa prospettiva M. CARRER, S. ROSSI, *La sussidiarietà: metamorfosi e trasfigurazione*, in *Quad. Costituzionali*, 2012, p. 259 ss.; G. C., DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituz. Federalismo*, 2014, spec. p. 24 ss.; F. GIGLIONI, *La riforma degli enti di area vasta tra eterogenesi dei fini ed aspettative autonomistiche*, e A. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio e il disegno costituzionale attuale*, in *Questa Rivista*, n. 1/2014; E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. Pubbl.*, 2015, p. 145 ss.

⁵ Sul peso delle vicende terzo decentramento sulle politiche di riordino dell'area vasta rinvio a C. TUBERTINI, *Le politiche di riordino territoriale locale: Province e Città metropolitane. Nuove dinamiche nei rapporti con le Regioni*, in F. BASSANINI et al. (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, il Mulino, 2016, p. 69 ss.

⁶ A sua volta introdotta dalla l. 265/1999, art. 2, comma 1, che ha attribuito esplicitamente anche alla Provincia, così come fin dal 1990 era riconosciuto al comune, il compito di “rappresentare la propria comunità”, sia pure connotandola in senso differenziale mediante il riferimento alla funzione di coordinamento, tipica funzione sovracomunale (così L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali. 1990-2000*, Maggioli, Rimini, 2000, p. 69).

almeno, era l'esplicito intento sia dell'art. 23 del d.l. 201/2011, sia dell'art. 17 del 95/2012, entrambi caduti sotto la scure della Corte Costituzionale, ma anche della l. 56/2014, le cui disposizioni hanno richiesto l'interpretazione adeguatrice della Corte Costituzionale per superare il vizio di violazione dell'art. 118 Cost. È stata infatti la Corte, con la tanto discussa sentenza n. 50/2015, a precisare che in attuazione della legge 56/2014 Stato e Regioni avrebbero dovuto emanare gli atti di propria competenza nel rispetto del riparto delle competenze legislative previsto dalla Costituzione, in modo da "ricomporre le funzioni amministrative, in modo organico, al livello di governo ritenuto adeguato".

I fatti successivi sono ben noti. La l. 190/2014, con le sue disposizioni sul dimezzamento forzato degli organici provinciali, ha avuto il preciso intento – come confermato dalla stessa Corte Costituzionale – di evitare che le leggi regionali di attuazione della l. 56/2014 conservassero in capo agli enti provinciali gran parte, o comunque una porzione notevole, delle funzioni preesistenti, scelta che sarebbe stata contraddittoria rispetto alla prospettiva della loro soppressione o quantomeno del loro ridimensionamento⁷. Il medesimo svuotamento è avvenuto per le risorse a disposizione delle amministrazioni provinciali, significativamente erose, già a partire dal 2010, per effetto delle manovre di finanza pubblica che hanno inasprito il concorso delle Province al risanamento dei conti pubblici in nome del principio del coordinamento della finanza pubblica; contestualmente e progressivamente ridotto è stato anche il fondo di riequilibrio provinciale, destinato a compensare la diversa capacità fiscale delle Province. Anche queste misure sono state sottoposte all'attenzione della Corte Costituzionale, che le ha in gran parte ritenute coerenti con l'obiettivo di riforma degli enti di area vasta oltre che con il generale obiettivo di efficienza della spesa pubblica, secondo il principio per cui al legislatore statale è concesso imprimere una spinta acceleratoria al programma di razionalizzazione della spesa anche con misure restrittive di carattere finanziario che, in luogo di un eventuale intervento sostitutivo, spingano gli enti locali ad aderire spontaneamente alla realizzazione degli obiettivi previsti a livello nazionale⁸. Solo negli ultimi tre anni la crescente *insostenibilità* dell'esercizio delle funzioni locali, anzitutto provinciali, e le ripetute invocazioni delle istituzioni e degli organismi di controllo hanno spinto il legislatore ad interrompere questa sequenza, con misure di ripristino della capacità di spesa locale, di compensazione

⁷ Sui contenuti di questa legge e sul suo disallineamento rispetto alla l. 56/2014, E. N. FRAGALE, *Gli organici nel riassetto delle Province: tra principio autonomistico ed equilibrio della finanza pubblica*, in *Questa Rivista*, 5/2016.

⁸ Il riferimento è anzitutto alle sentenze della Corte Costituzionale nn. 143 e 159/2016, su cui si v. F. FABRIZZI, *La Corte e le province tra Costituzione vigente e Costituzione riformata. Note a margine delle sentt. 143 e 159/2016*, in *Questa Rivista*, n. 15/2016; indirizzo poi ribadito nelle sentenze nn. 205/2016 (su cui si vedano le osservazioni critiche di G. D'Auria, *Nuove province e città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, in *Foro it.*, 2016, p. 3717) e nn. 84/2018 e 83/2019, su cui rinvio a C. TUBERTINI, *I diritti dei cittadini di fronte alle misure nazionali ed europee di razionalizzazione e sostenibilità finanziaria degli enti locali: uno sguardo all'Italia*, in E. CARBONELL PORRAS, G. PIPERATA (a cura di), *La riforma del governo locale in Italia e in Spagna*, Ed. Scientifica, Napoli, 2019, p. 140 ss.

delle mancate entrate e con stanziamenti pluriennali che hanno conferito al dibattito sulla riforma locale, finalmente, una prospettiva di concreta realizzabilità.

Se la complessiva attuazione del principio di sussidiarietà ha riscontrato le difficoltà sopradette, non certo più agevole è risultato raggiungere l'obiettivo del rafforzamento della capacità amministrativa dei comuni in attuazione del principio di adeguatezza. In questo ambito, le misure di razionalizzazione della spesa e di riduzione degli apparati hanno avuto un indubbio effetto moltiplicatore delle difficoltà insite nei processi di riorganizzazione dei modi di esercizio delle funzioni amministrative comunali, legate alla tradizionale frammentazione del nostro tessuto comunale ed alla garanzia costituzionale rinforzata dei confini municipali. La ricaduta sulla distribuzione delle funzioni amministrative è stata evidente, giacché sono venute a mancare totalmente le condizioni per l'ulteriore decentramento a favore dei comuni di funzioni amministrative.

Sul punto, occorre ricordare che a partire dal d.l. 78/2010 il legislatore statale ha imposto ai comuni di piccole dimensioni l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali, con una disciplina anch'essa fortemente condizionata dalle esigenze di risparmio di spesa: come dichiarato espressamente dall'art. 14, comma 25 del citato decreto, le disposizioni sull'esercizio associato erano "dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni". Questa ricerca di una dimensione associativa ottimale è giunta alla sua massima valorizzazione nella legge 56/2014, non a caso indicante già nel titolo le Unioni di Comuni quali enti costitutivi della nuova architettura locale fondata su forti Comuni in altrettanto forti Regioni, e, in particolare, sulle Unioni come forma di coordinamento orizzontale, duraturo e stabile per l'esercizio in forma congiunta di una pluralità di funzioni amministrative.

Le Unioni di comuni sono, oggi, largamente diffuse, tanto da costituire ormai un ente associativo tipico, deputato alla realizzazione del principio di adeguatezza nello svolgimento delle funzioni amministrative comunali⁹. Il processo di associazione è tuttavia andato a rilento e con risultati molto disomogenei sul territorio, circostanza che ha spinto il legislatore a rinviare più volte l'entrata in vigore dell'obbligo, anche al fine di evitare l'intervento sostitutivo statale prefigurato dalla legge. Proprio questa difficoltà di imporre soluzioni aggregative forzate alle autonomie locali sembra essere alla base del ripensamento più volte annunciato dal Governo, sebbene molti abbiano scorto anche da parte della Corte Costituzionale un orientamento favorevole in tal senso. Quest'ultima, in effetti, ha richiamato il legislatore statale ad una applicazione proporzionata e ragionevole dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali, in ossequio all'autonomia comunale, ma al contempo ha confermato al legislatore statale il potere sia di

⁹ Questa è la definizione di I. PIAZZA, *Le Unioni di comuni e i processi di riforma del governo locale nell'ordinamento italiano*, in W. GASPARRI (a cura di), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 56.

stabilire oggetto, condizioni, limiti e soglie all'obbligo¹⁰, sia di dettare la disciplina ordinamentale delle Unioni, considerata ricompresa in quella dei Comuni¹¹.

Certamente anche l'incerto confine tra competenza statale e regionale in materia ha pesato sul diverso (o, più spesso, mancato) ruolo interpretato dalle Regioni nel sostenere questo disegno¹², ma l'insuccesso della previsione è derivato soprattutto dalla prospettiva in cui lo strumento dell'associazionismo intercomunale è stato collocato, non certo promozionale, ma di razionalizzazione economica. Nessun mutamento di questo indirizzo è del resto disceso dalla l. 56/2014, che anzi ha confermato l'esigenza prioritaria del conseguimento del risparmio di spesa per le Unioni di comuni, addirittura imponendo la gratuità degli incarichi tecnici apicali, come quello del segretario dell'Unione, e non solo di quelli politici all'interno dell'ente e ponendo forti limiti alla spesa di personale. In questo contesto, sono quindi rimaste inattuato anche quelle disposizioni di legge regionale che avevano previsto di affidare nuove competenze ai comuni, una volta completato il processo di irrobustimento del livello locale mediante i processi di associazione e fusione a cui il legislatore statale aveva inteso dare impulso; solo in alcuni particolari contesti, già caratterizzati in precedenza dalla presenza di una pratica di cooperazione intercomunale, le Unioni di comuni sono state riconosciute come componente essenziale della nuova architettura locale. L'esito di queste circostanze è stato senz'altro quello di una differenziazione nell'articolazione delle funzioni e delle competenze comunali, ma in senso negativo, ovvero, di un divario di capacità nel livello municipale che lo stesso legislatore statale ha provato in qualche modo a colmare anche con il ricorso combinato ad altre politiche, come quella rivolta alle Aree interne, che a loro volta hanno portato esiti differenziati sul territorio¹³.

2. La distribuzione attuale delle funzioni amministrative: quanta sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza?

Dalla sintetica ricostruzione appena compiuta sorge spontaneo chiedersi in che misura il nostro attuale sistema amministrativo risponda ai principi costituzionali in ordine alla distribuzione delle funzioni

¹⁰ Il riferimento è a Corte cost., sent. n. 33/2019, su cui S. MATARAZZO, *Corte costituzionale n. 33/2019 e gestione associata: verso il superamento dell'obbligatorietà per i piccoli Comuni?*, in *Piemonte Auton.*, n. 2/2019; A. MORELLI, *Obbligatorietà delle forme associative dei Comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Le Regioni*, 2019, p. 523 ss.

¹¹ E' nella sentenza 50/2015 che si legge che «le Unioni – risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, al di là dell'impropria definizione sub comma 4 dell'art. 1, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune – rientrano nell'area di competenza statale sub art. 117, secondo comma, lettera p), e non sono, di conseguenza, attratte nell'ambito di competenza residuale di cui al quarto comma dello stesso art. 117».

¹² Individua nella conflittualità tra Stato e Regioni e nella mancanza di adeguato coordinamento tra di essi uno dei principali motivi di fallimento delle politiche nazionali di riforma A. POGGI, *A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro*, in *Istituz. Federalismo*, 2021, pp. 92-93.

¹³ Come si può leggere nello studio Ifel-Formez PA, *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*, Collana Quaderni del Formez, n. 40, 2019.

amministrative; domanda fondamentale, a cui è altrettanto fondamentale rispondere sulla base di dati concreti.

Gli studi sinora svolti sulla legislazione regionale di attuazione della l. 56/2014 e, più in generale, sull'impatto di quest'ultima sul sistema locale hanno evidenziato una decisa tendenza allo spostamento a favore delle Regioni delle funzioni già provinciali; il principio di sussidiarietà, in altre parole, o non è stato praticato, o è stato fatto un ricorso giudicato da più parti eccessivo alla cd. sussidiarietà in senso ascendente¹⁴. Questo giudizio ha riguardato soprattutto la prima tornata di legislazione attuativa, perché alcune Regioni sono successivamente intervenute a modificare la distribuzione delle funzioni amministrative operata nella prima legge di riordino, in alcuni casi per esigenze di riforma di singoli settori, in altri, in osservanza di interventi della Corte Costituzionale volti a riequilibrare le funzioni a favore degli enti locali¹⁵. Nessuna Regione, tuttavia, ha sinora operato una revisione complessiva dell'impianto definito in attuazione della l. 56/2014, non foss'altro perché la sua perdurante vigenza, anche in mancanza della riforma costituzionale, è stata confermata anche dalla Corte Costituzionale e perché non è assolutamente chiara la traiettoria che intende percorrere il legislatore statale, più volte apparso in procinto di riformare la legge 56/2014, ma per ora senza alcun successo¹⁶.

Soprattutto sul versante comunale, il conferimento di nuove competenze è stato dunque generalmente limitato o rinviato al raggiungimento effettivo da parte dei comuni della soglia di adeguatezza attraverso

¹⁴ Cfr. Legautonomie, *L'attuazione della Legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle Province*, Luglio 2015 (www.legautonomie.it); Senato, Ufficio valutazione impatto, *Ex Province. Il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma*, luglio 2017; R. CHELI, *L'attuazione della Legge Delrio a due anni dall'approvazione. Verso quale direzione?*, in *Istituzioni Federalismo*, n. 2/2016, p. 495 ss.; C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2016, p. 99 ss. e *Il riassetto delle funzioni amministrative locali: cronaca di una riforma solo in parte realizzata*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Rimini, p. 225 ss.; F. FABRIZZI, *L'attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud*, in *Le Regioni*, 2017, p. 953 ss.; Issirfa-Cnr, *Gli Enti Locali dopo la 'Legge Delrio' e le leggi regionali di attuazione*, gennaio 2018; M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella Legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *Questa Rivista*, n. 7/2019.

¹⁵ Si veda ad es. Corte Cost., sent. 129/2019, a proposito del riparto operato dalla Regione Toscana in danno delle Province delle funzioni amministrative in materia di ambiente, e Corte Cost., sent. 179/2019, in merito alla legittimità della legislazione urbanistica della Regione Lombardia rispetto alla garanzia dell'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni.

¹⁶ Al riguardo si può menzionare anzitutto la disposizione, rimasta senza esito concreto, dettata dall'art. 1, commi 2, 2 bis e 2 ter, del d.l. 25 luglio 2018, n. 91, così come convertito dalla L. n. 108/2018, che aveva affidato ad un Tavolo tecnico-politico, istituito presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, la redazione di «linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane, al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni». Senza esito sono rimasti anche i lavori del Gruppo di studio per l'elaborazione di un progetto di riforma dell'ordinamento degli enti locali istituito con Decreto Ministro dell'Interno il 20 luglio 2020 (cd. Commissione Pajno, dal nome del suo Coordinatore); non ancora trasmesso ufficialmente alla Conferenza Unificata, né approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri (al momento in cui si scrive), il disegno di legge di iniziativa governativa intitolato «Delega al governo per la revisione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali», circolato in due versioni differenti nell'ottobre del 2021 e nel marzo 2022.

processi di aggregazione sovracomunale, che la Regione si impegnava a sostenere e incoraggiare, ma che poi spesso non sono avvenuti; in molti casi le Province hanno perduto a favore del livello regionale anche funzioni riconducibili nell'alveo di quelle fondamentali e, comunque, fortemente caratterizzanti sino a quel momento il loro profilo, come quelle in materia di difesa del suolo, caccia e pesca, mercato del lavoro, agricoltura. Ne è derivato un generale irrobustimento dell'amministrazione regionale, con modelli organizzativi differenziati: alcune Regioni hanno affidato alla propria amministrazione regionale diretta le nuove funzioni amministrative; altre, hanno costituito o potenziato la rete delle Agenzie e degli enti strumentali; in altri casi, si è ricostituita una rete di uffici periferici regionali su base provinciale, anche per venire incontro alle esigenze di ricollocamento del personale ex-provinciale¹⁷. Di queste trasformazioni dell'amministrazione regionale – così come di quelle delle amministrazioni provinciali – mancano, peraltro, dati complessivi di sintesi che permettano uno sguardo d'insieme dell'assetto attuale dell'amministrazione ai diversi livelli di governo nelle diverse realtà regionali.

Un aspetto generalmente poco noto e sottolineato è quanto determinante sia stato, in questi anni, l'apporto finanziario che le Regioni hanno garantito al proprio sistema locale, sopperendo alla mancanza di risorse proprie o derivate sufficienti anche solo a coprire le spese per lo svolgimento delle funzioni fondamentali. Il meccanismo più frequentemente utilizzato è stato quello della conclusione di accordi o convenzioni quadro per la regolazione dei citati flussi finanziari. Molto utilizzato è stato, nei confronti delle Province, l'istituto del comando di personale ex provinciale, divenuto regionale, alle stesse Province, meccanismo che ha permesso la continuità delle funzioni amministrative, il mantenimento del personale nelle proprie sedi di lavoro ed anche la copertura dei costi degli spazi e delle attrezzature necessarie alle Province per lo svolgimento delle loro funzioni. Su queste convenzioni ed accordi, peraltro, mancano dati di insieme, ma è plausibile ritenere che il sostegno finanziario sia stato maggiore laddove le Regioni hanno riconfermato in capo alle Province un maggior numero di funzioni, perché nelle spese per le funzioni conferite sono state considerate anche le spese per le funzioni di amministrazione generale, ed altre spese contingenti; ma certamente il livello di impegno finanziario è stato assai diverso sul territorio, come dimostra anche il contenzioso costituzionale formatosi in ordine a leggi regionali poco rispettose del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse¹⁸.

¹⁷ È ad esempio il caso della Regione Emilia-Romagna, che nella l.r. 13/2015 ha ampliato le funzioni dell'Agenzia per l'ambiente, trasformata in Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia, dell'Agenzia per la sicurezza territoriale e la protezione civile e dell'Agenzia regionale per le erogazioni in Agricoltura. Di nuova istituzione è invece l'Agenzia regionale per il lavoro, che ha assunto le competenze dei Centri per l'impiego e le ha organizzate con un modello a rete di servizi, a presidio territoriale delle politiche attive e passive del lavoro.

¹⁸ Si veda ad es. Corte Cost., sent. 10/2016, a proposito della legislazione del Piemonte, e la nota di G. BOGGERO, *Le Province piemontesi debbono poter disporre di risorse adeguate per l'esercizio delle funzioni loro conferite*, in *Piemonte Auton.*, 1/2016.

In questo variegato quadro di trasformazioni è assai difficile, con i dati attualmente noti, dare un giudizio obiettivo sulla complessiva adeguatezza delle scelte di riordino delle funzioni amministrative operate dalle diverse Regioni; giudizio reso ancor più difficile dalla circostanza che tutti gli enti coinvolti hanno dovuto operare in un contesto di risorse umane e finanziarie decisamente insufficiente a garantire qualità ed efficienza dei servizi resi ai cittadini¹⁹. Solo alcune Regioni, peraltro, hanno effettuato, in attuazione di clausole valutative contenute nelle proprie leggi, un bilancio dello stato di attuazione delle leggi medesime²⁰; qualche dato è rilevante è pervenuto dai controlli annuali della Corte dei Conti e dagli studi degli uffici parlamentari. Da queste analisi sembra che per alcune funzioni amministrative lo spostamento verso l'alto della loro titolarità ed esercizio abbia apportato sensibili miglioramenti nel grado di efficacia: così per esempio è avvenuto per le funzioni in materia di agricoltura, legate all'utilizzazione dei fondi strutturali europei, o per i servizi per l'impiego, nelle Regioni in cui questa funzione è stata attribuita alla Regione stessa; più controversi i risultati derivanti dall'accentramento delle funzioni in materia di ambiente, laddove avvenuta. In ogni caso, deve considerarsi che il periodo appena conclusosi è stato caratterizzato da una generale contrazione delle risorse, che certamente non ha favorito lo svolgimento ottimale delle funzioni amministrative da parte di nessun livello di amministrazione.

3. Come far ripartire il percorso: qualche proposta di revisione della legislazione ordinaria

Dalla ricostruzione appena operata dei passaggi salienti che hanno caratterizzato la attuazione (o mancata attuazione) dell'art. 118 Cost. si evince che è stata soprattutto la legislazione ordinaria (statale e regionale) ad aver determinato uno scostamento rispetto ai principi in esso enucleati. Il principio di sussidiarietà è pienamente coerente con il modello istituzionale policentrico delineato dall'art 114 Cost., così come essenziali sono i principi di adeguatezza e differenziazione, corollari del primo, che pertanto conservano tutta la loro validità.

È chiaro, da quanto sin qui detto, che un intervento sulla legislazione ordinaria in attuazione dell'art. 118, comma 1 Cost. va necessariamente coordinato con eventuali interventi sul piano della normazione – sia costituzionale che amministrativa – sui livelli di governo che compongono la Repubblica, e quindi anche sulla configurazione che si deciderà di imprimere alla forma di governo delle Province e delle Città metropolitane.

¹⁹ Cr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Per la ricostruzione delle funzioni provinciali: ripensare l'area vasta oltre uniformità ed esecuzione*, *Le Regioni*, 2018, p. 877 ss.

²⁰ Si veda ad esempio la Relazione valutativa presentata dalla Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna il 26 novembre 2020 all'Assemblea legislativa regionale ai sensi dell'art. 74 della legge regionale n. 13 del 2015, concernente il grado di attuazione della stessa legge regionale. In questa relazione si dà conto «del grado di attuazione dei processi di trasferimento e ricollocazione previsti dalla legge n. 13 del 2015 quale provvedimento di riforma organica del governo territoriale ispirata ai principi di integrazione e cooperazione interistituzionale».

In merito al nuovo modello di elezione di secondo grado di queste ultime, è importante notare che gli amministratori locali hanno giudicato generalmente positiva, alla prova dei fatti, la scelta di affidare agli stessi amministratori comunali la rappresentanza degli interessi di area vasta. In altre parole, la collaborazione tra amministratori comunali, facilitata dalla presenza delle nuove sedi di secondo grado, ha permesso nella maggior parte dei casi di risolvere, nonostante le gravi difficoltà organizzative e finanziarie di questi anni, i problemi dei territori assumendo decisioni senza contrapposizioni, ma, al contrario, con un attento bilanciamento tra interessi di prossimità e di area vasta; complessivamente positivo è stato anche il ruolo propositivo e consultivo svolto dalle Assemblee dei Sindaci. Da questa esperienza, pertanto, sembrerebbe confermato che la forma di governo di secondo grado sia potenzialmente idonea a realizzare una coerente ed armonica amministrazione del territorio locale, secondo una visione non più competitiva, ma inclusiva del rapporto tra Comuni e Provincia. Ciò che certamente non ha funzionato è stato, invece, secondo l'unanime giudizio, il dimensionamento degli organi (troppo ristretta la composizione dei consigli provinciali) e la loro rappresentatività (il collegio elettorale uniprovinciale, unito al sistema di voto ponderato, non è tale da garantire la rappresentanza di tutte le parti del territorio provinciale); la mancanza di un esecutivo; la totale gratuità degli incarichi provinciali, solo recentemente attenuata dalla previsione di una maggiorazione per l'indennità del Presidente della Provincia²¹. Si tratta di disposizioni in cui evidente era l'influenza predominante, quasi accecante dell'obiettivo del contenimento della spesa: orientamento che va ora attenuato, al fine di restituire dignità e ruolo a chi ricopre cariche presso la Provincia e la Città metropolitana, enti costituzionalmente necessari.

Sulle funzioni provinciali, invece, non si può non constatare, in primo luogo, che l'elenco delle funzioni fondamentali delineato dal legislatore del 2014 è stato stilato secondo una logica di cui è difficile ricostruire il filo conduttore. Nell'elenco compaiono, infatti, tipici compiti di amministrazione e gestione di servizi, di assistenza e supporto ai comuni, ma anche funzioni di controllo o programmatiche che – se interpretate in ottica gerarchica – poco si adattano alla natura di secondo livello della Provincia. L'adozione delle leggi regionali di riordino ha poi determinato la conservazione in capo alle Province di un nutrito quanto variegato elenco di ulteriori funzioni amministrative, che, come si è detto, le stesse Province – strette nella morsa dei tagli finanziari e degli obblighi di riduzione del personale imposti dal

²¹ In tal senso è stato modificato l'art. 1, comma 59 della l. 56/2014 che ora prevede il Presidente della Provincia percepisce un'indennità determinata in misura pari a quella del sindaco del comune capoluogo, in ogni caso non cumulabile con quella percepita in qualità di sindaco (d.l. 124/2019). A ciò si aggiunga che l'art. 1, comma 583, della legge finanziaria per il 2022 (l. 234/2021) ha previsto un notevole incremento delle indennità degli amministratori comunali in proporzione alla popolazione del rispettivo comune, in evidente considerazione anche del ruolo da essi ricoperto negli enti di area vasta.

legislatore statale – hanno faticato a esercitare, o meglio, hanno potuto continuare ad esercitare spesso solo grazie all’ingente sostegno finanziario regionale.

Appare dunque fondamentale rivedere l’elenco delle funzioni fondamentali delle Province in un’ottica che tenga conto certamente della natura delle funzioni, ma anche del loro grado di complessità, delle difficoltà riscontrate nel loro concreto esercizio, della necessità di evitare conflitti di interessi; operazione che va compiuta necessariamente tenendo conto delle scelte operate dalla legislazione regionale, e che deve essere ancora una volta ispirata ai principi di adeguatezza e di effettività. Occorre, in altre parole, individuare quali funzioni ex-provinciali hanno avuto generalmente beneficio laddove sono state allocate a livello regionale, e quali altre funzioni, rimaste in capo alle Province in quanto “fondamentali”, ben potrebbero anch’esse essere più efficacemente svolte ad un superiore livello di governo, con un approccio pragmatico che tenga conto che la distribuzione delle funzioni, piuttosto che l’esito di una classificazione astratta, è sempre stata frutto di una scelta storica, legata alla concretezza delle esigenze delle singole società e dei singoli territori²². In questa rivalutazione delle funzioni provinciali, molta importanza riveste anche la considerazione delle funzioni attualmente intestate ai comuni e che potrebbero, invece, essere attribuite alle Province, quali enti di secondo grado capaci di assicurare il giusto temperamento tra interessi di prossimità e di area vasta. Sul punto, si potrebbe ipotizzare, in luogo di una soluzione unificata a livello nazionale, la formulazione, in un’ottica di auto-coordinamento, da parte di ciascuna Provincia di proposte relative alle funzioni comunali che è preferibile siano organizzate in ambito provinciale e di quelle che possono essere invece svolte tramite forme associative intercomunali, in coerenza con le scelte compiute in sede di partecipazione all’elaborazione del programma regionale di riordino territoriale e di definizione degli ambiti territoriali ottimali per l’esercizio associato delle funzioni comunali. La forte differenziazione nell’assetto delle funzioni amministrative provinciali che ormai caratterizza il nostro Paese a seguito della legge 56/2014, ed anche della differenziazione sussistente tra enti provinciali, sia nelle dimensioni che nelle risorse organizzative, suggerisce la necessità di soluzioni differenziate, aperte alle proposte ed attente alle esigenze dei singoli territori.

Sul punto, tuttavia, va avvertito che la direzione di marcia che sembra essere stata intrapresa dal Governo appare diversa. L’elenco delle nuove funzioni fondamentali delle Province contenuto nelle proposte di riforma in discussione è concepito per essere applicato indistintamente a tutte le Province italiane, a prescindere dagli attuali differenti assetti amministrativi e della loro rispettiva efficacia. Se a ciò si aggiunge l’estensione della maggior parte delle funzioni metropolitane alle Province (tutte, con la sola eccezione della pianificazione urbanistica generale), la direzione di marcia sembra quella di una maggiore uniformità;

²² In questo senso, a confutazione dell’esistenza di funzioni di area vasta *in rerum natura*, anche alla luce delle esperienze comparate, L. VANDELLI, *Le autonomie nella prospettiva delle riforme*, in *Istituz. Federalismo*, 2014, p. 127.

esito che può essere anche giustificato alla luce dell'art. 118 Cost., ma che dovrebbe essere frutto di una preventiva istruttoria e di una adeguata ponderazione preventiva dei suoi effetti, con particolare riferimento all'uniformazione delle Province alle Città metropolitane. Su questo specifico punto, peraltro, le perplessità non possono che essere maggiori, visto che una piena attuazione del disegno costituzionale richiederebbe piuttosto una più precisa distinzione funzionale tra i due enti di area vasta²³.

Venendo al tema delle funzioni comunali, occorre partire da un dato di partenza: la centralità, nel nostro ordinamento, ai sensi dell'art. 118 Cost., del *comune* quale cellula di base dell'intero sistema amministrativo italiano; al quale deve essere riconosciuta e garantita un'ampia gamma di poteri e competenze secondo il principio di sussidiarietà, nonché la capacità di intervenire nella promozione e sviluppo della propria comunità, secondo un disegno incrementale che esclude una definizione tassativa (secondo un elenco chiuso) delle competenze comunali ed impedisce (attraverso la definizione delle funzioni fondamentali) l'eventuale loro svuotamento ad opera della legislazione di settore²⁴.

Le funzioni amministrative comunali, tuttavia, vanno garantite non solo in astratto; di esse deve essere garantito l'esercizio in concreto, secondo un *principio di effettività* che non può non tener conto dell'*adeguatezza* delle amministrazioni comunali, ovvero della loro capacità effettiva di far fronte alle competenze assegnate ed alle complessive esigenze del proprio territorio; capacità che, purtroppo, manca ancora a molte amministrazioni locali.

Lo strumento principale per assicurare l'effettività e l'adeguatezza nell'esercizio delle funzioni amministrative comunali è e resta la ricerca di una *dimensione* adeguata; dimensione che dovrebbe essere, anzitutto, *territoriale*; ma può essere anche *funzionale*, ovvero, perseguita attraverso forme associative - di dimensione a loro volta adeguata - che permettano, attraverso la condivisione di risorse e personale, di assicurare l'esercizio effettivo delle funzioni che richiedono maggiore capacità amministrativa, risorse organizzative e finanziarie, celerità di risposta ai cittadini. Va ribadita pertanto l'opportunità, per i comuni che, per ridotte dimensioni o per altri elementi di criticità, non siano in grado di garantire l'esercizio effettivo ed efficace delle proprie competenze, del raggiungimento di una *dimensione funzionale adeguata* attraverso la *cooperazione intercomunale*. Essa è, non può che restare, la scelta preferenziale, come mostrano anche i risultati raggiunti dai Paesi che più hanno puntato sull'intercomunalità; in questa prospettiva anche la fusione, più che costituire un'alternativa, dovrebbe rappresentare l'esito di un processo di progressiva unificazione del personale e delle strutture realizzato attraverso una fase preventiva di cooperazione.

²³ Sull'esigenza di recuperare l'ispirazione della legge n. 142/1990, che non sovrapponeva Città metropolitana e Provincia e, anzi, marcava la missione del nuovo ente, chiaramente orientato a governare la conurbazione, A. POGGI, *A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V*, cit., p. 82.

²⁴ Cfr. F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, in *Istituz. Federalismo*, 2021, p. 16.

Anche in questo versante, come in quello della riarticolazione delle funzioni provinciali, essenziale è il ruolo sia del legislatore statale, sia di quello regionale, come dimostra l'esperienza concreta: le Unioni si sono sviluppate, e, soprattutto, hanno dato buona prova di sé nelle Regioni dotate di un adeguato quadro normativo e impegnate seriamente nel sostegno tecnico e finanziario alle gestioni associate; le differenziazioni esistenti, a livello nazionale, nella diffusione della cooperazione intercomunale si devono in gran parte a questo elemento.

Sul punto, si è consapevoli che la rigidità delle soglie dimensionali fissate dal legislatore nazionale e dell'elencazione delle funzioni soggette ad obbligo di esercizio associato – del resto, figlie della stagione della cd. *spending review* – è stata all'origine di molte difficoltà attuative. Tale rigidità potrebbe essere superata mediante la previsione di una disciplina nazionale che fissi un elenco “essenziale” di funzioni fondamentali ad esercizio associato obbligatorio – più ridotto dell'attuale, ma comunque significativo, coincidente con le funzioni di più complessa gestione per i piccoli comuni – da esercitarsi nel rispetto degli ambiti ottimali individuati da ciascuna Regione, suscettibile di incremento da parte della Regione stessa, d'intesa con il proprio sistema locale. Troppo spesso è avvenuto, infatti, che la definizione degli ambiti ottimali sia stata fatta senza coinvolgere adeguatamente gli enti locali, o abbia portato alla mera definizione di “aree” all'interno delle quali costituire le forme associative sulla base dei criteri di obbligatorietà sanciti dal legislatore nazionale; troppo spesso le forme associative sono state costituite escludendo i comuni medi, quelli dotati delle maggiori capacità e risorse, e spesso per svolgere funzioni poco significative. Anche in tal caso, il coinvolgimento dei territori, attraverso le Conferenze dei Sindaci, assicurerebbe che la definizione degli ambiti per l'esercizio associato sia effettivamente corrispondente alle esigenze ed alle specificità locali, evitando ambiti troppo ampi o, al contrario, troppo frammentati. Si potrebbe in tal modo puntare altresì sul coinvolgimento dei comuni medio-grandi nell'esercizio associato delle funzioni, senza limitare l'obbligo ai soli comuni piccoli (evitando, così, la cd. “unione delle debolezze”), secondo un criterio di *solidarietà tra territori*; garantire su tutto il territorio nazionale un nocciolo duro di funzioni ad esercizio associato obbligatorio, suscettibile di ampliamento laddove le realtà già presenti permettano una collaborazione più stretta; garantire un percorso di progressiva estensione a tutto il territorio nazionale della cooperazione intercomunale; fissare un termine per il completamento della programmazione e per la costituzione delle forme associative, a cui condizionare l'accesso ai contributi nazionali e regionali. A tal fine, specifici contributi potrebbero essere destinati anche ad incoraggiare i comuni ad ampliare volontariamente l'elenco delle funzioni associate, sostenendoli in un processo incrementale che li porti a rafforzare progressivamente la cooperazione.

Anche rispetto a queste proposte, l'orientamento del legislatore statale sembra però essere differente; con l'ulteriore aggravante che le soluzioni appaiono ancora lontane da una piena definizione. Se, infatti, in un

primo momento la proposta governativa sembrava andare nella direzione di un superamento dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali, a favore di una piena autonomia comunale nella scelta delle forme e dei contenuti della cooperazione (secondo un modello che, rispetto al passato, passava comunque per l'auto-coordinamento dei territori), le ultime elaborazioni risultano di segno totalmente opposto: conferma dell'obbligo di esercizio associato di tutte le funzioni fondamentali per i comuni di piccole dimensioni, ma possibilità di sottrarsi a tale obbligo mediante il rispetto di una serie di parametri, definiti in modo uniforme a livello nazionale, da garantire per assicurarsi il diritto all'esonero dall'obbligo. Finché non sarà superata questa incertezza, appare difficile immaginare che il disegno di legge governativo possa trovare il consenso dei diretti interessati – Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni – e trovare definitiva luce.

4. Osservazioni conclusive

Come si è potuto constatare, l'ordinamento locale italiano è stato attraversato da interventi che ne hanno trasformato profondamente i tratti caratteristici e reso non più rinviabile un riassetto complessivo volto a superare quello scollamento tra testo costituzionale e pratica legislativa ed amministrativa da più parti ormai evidenziato²⁵. Tra i fattori di trasformazione basta citare le numerose disposizioni adottate durante la fase acuta della crisi economica, e, poi, in attesa della revisione del titolo V della Costituzione, con la legge 56/2014; la legislazione regionale che ne è conseguita; le innovazioni che hanno investito aspetti essenziali dell'organizzazione di tutte le amministrazioni, ivi comprese quelle statali (sistema dei controlli, contabilità, legislazione anticorruzione); gli incisivi interventi della Corte Costituzionale; l'articolata congerie di norme introdotte per far fronte all'emergenza derivante dalla pandemia da Covid-19; ed infine, l'imponente progetto di trasformazione contenuto nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, che richiama anche le autonomie locali ad un eccezionale sforzo di progettualità ed impegno.

Si tratta quindi, ora, di mettere a sistema queste innovazioni, coordinandole ed inserendole armonicamente nell'intelaiatura delle disposizioni tuttora vigenti del TUEL; ma non solo. Proprio l'incisività delle trasformazioni intervenute rende necessaria una particolare attenzione agli aspetti più problematici e contraddittori delle riforme operate, in modo da elaborare, alla luce dei risultati emersi dalla loro concreta attuazione, anche interventi di tipo correttivo; distinguendo, se possibile, quelli che possono costituire oggetto di disposizioni di immediata applicazione e quelli che necessitano, invece, di una più accurata istruttoria e debbono, quindi, essere rinviati ad interventi attuativi successivi, previa

²⁵ E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il “nuovo” articolo 114, vent'anni dopo*, in *Istituto Federalismo*, 2021, p. 140.



formulazione di principi e criteri direttivi. L'auspicio è che nell'esercizio di questo fondamentale compito, il legislatore non trascuri di far ripartire anche l'attuazione dell'art. 118, comma 1 Cost.



Parte III – Riorganizzazione territoriale

Il ritaglio territoriale ed il legislatore “inefficace”*

di Federica Fabrizzi

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: Il contributo intende analizzare il problema del ritaglio territoriale e le difficoltà che il sistema sembra incontrare nel tradurre in termini giuridici talune evidenze raggiunte in ambito economico, statistico, geografico circa la “taglia” ottimale degli enti. Partendo dal quadro costituzionale vigente e dalle procedure particolarmente aggravate previste negli artt. 132 e 133 Cost, il contributo passa in rassegna la giurisprudenza costituzionale in tema di territorio proponendo infine come soluzione estrema quella dell’approvazione di un’apposita legge costituzionale che porti ad una ridisegno complessivo.

Title: Territorial rescaling and the “ineffective” decision makers

Abstract [En]: The contribution intends to analyze the problem of territorial cutting and the difficulties that the system seems to encounter in translating into legal terms some of the evidence obtained in economic, statistical, geographical sphere about the optimal "size" of the entities. Starting from the current constitutional framework and from the particularly aggravated procedures provided for in Articles 132 and 133 of the Constitution, the contribution reviews the constitutional jurisprudence on territory, finally proposing as an extreme solution that of the approval of a specific constitutional law that leads to an overall rescaling.

Parole chiave: enti locali, ritaglio territoriale, taglia ottimale, regioni, città metropolitane

Keywords: local government, zoning, optimal size, regions, metropolitan cities

Sommario: 1. La domanda preliminare. 2. Il quadro costituzionale vigente, tra enti costitutivi, principio di differenziazione e procedure. 3. La giurisprudenza costituzionale in tema di territorio, dalla sent. 347/1994 alla sent. 240/2021. 4. Come superare l’impasse?

1. La domanda preliminare

C’è una domanda che attanaglia – e non può non attanagliare – il giurista che si avventura a studiare il tema del riordino territoriale in Italia. Armato delle migliori intenzioni, infatti, il suddetto giurista farà, in primo luogo, una ricognizione della situazione in cui versa il Paese dal punto di vista delle circoscrizioni territoriali e delle dimensioni geografiche degli enti e si imbatte immediatamente in alcuni evidenti limiti strutturali del sistema dei quali non potrà che prendere atto. Anche senza spingersi troppo in analisi interdisciplinari che coinvolgano la geografia amministrativa e funzionale, l’economia, la statistica, egli risconterà in modo lampante che la penisola è afflitta – da sempre, peraltro – da un eccesso di frammentazione, da una scarsa corrispondenza tra esigenze di efficienza della struttura e strumenti di gestione del territorio, da una drammatica divergenza tra dimensione ottimale e confine amministrativo, sia esso regionale, comunale o dell’area vasta, con tutte le inevitabili conseguenze negative che questo

* Articolo sottoposto a referaggio.

comporta. Altrettanto facilmente potrà e dovrà verificare come gli interventi normativi approntati a far data dall'Unità d'Italia non siano stati in alcun modo risolutivi di tali problemi atavici, che però sono – è bene ribadirlo – assolutamente noti alla letteratura scientifica¹.

La domanda di cui si diceva in apertura, allora, non potrà che essere: cosa impedisce di tradurre in termini giuridici le conclusioni raggiunte in ambito economico, statistico, geografico?

Certamente sarebbe ingenuo, oltre che sbagliato, ridurre il fenomeno giuridico della delimitazione territoriale delle autonomie locali alla mera trasposizione di evidenze numeriche, dal momento che la dimensione di un ente tiene in considerazione anche elementi culturali, storici ed identitari imprescindibili e – soprattutto – risponde ad un'esigenza “politica” (nel senso di attuazione di politiche pubbliche per dare risposta ad un interesse) che non può essere ricondotta alla sola logica costi/benefici. Tuttavia, anche la negazione di quella logica rappresenta un errore al quale si dovrebbe porre rimedio.

Peraltro, proprio l'esperienza della delimitazione delle Regioni sulla base delle circoscrizioni statistiche preesistenti è lì a dimostrare che, anche quando ci si para dietro dati “oggettivi” per non affrontare problemi politicamente scottanti – quale è sempre il ritaglio territoriale – persino in quelle occasioni il dato quantitativo non rende esenti da errori.

Lasciando, dunque, ad altri il compito di illustrare nel dettaglio le analisi economiche e geografiche, insieme all'illustrazione delle evidenze scientifiche cui queste analisi conducono² – e questo non già per volerle trattare come un mero “corollario”, ma al contrario proprio per rimarcare la rilevanza – proviamo a vedere, invece, quali sono gli elementi *giuridici* che intervengo nel discorso sul riordino territoriale. Non si riuscirà forse a dare risposta univoca alla domanda di apertura, ma si tenterà quanto meno di rintracciare la causa di quella che sta assumendo le sembianze di una perdurante incapacità del legislatore di trasporre in una disposizione di legge la migliore regola possibile in termini di efficacia ed efficienza³.

¹ Già nel *Rapporto annuale della Società Geografica Italiana* del 2014, intitolato “*Il riordino territoriale dello Stato*”, si descriveva con nettezza il quadro critico dell'incongruenza fra processi materiali e leva amministrativa sul territorio come “problema storico, grave e ora gravissimo del Paese” (p. 54); anche in tempi più recenti, il *Gruppo AGEI Territori amministrati* ha affermato in un convegno che l'idea di fondo da cui prendere le mosse è che “la regolazione normativa delle autonomie locali, nel nostro Paese, sia stata storicamente inefficiente, e tale sia anche l'attuale, generando il contrario di ciò che dovrebbe generare la buona amministrazione, ossia l'acuirsi dell'inefficienza e conseguentemente della marginalizzazione territoriale” (S. Zilli, G. Modaffari (a cura di), *Confìn(at)i/Bound(aries)*, in *Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici*, n. 18/2020, p. 455).

² Si vedano, a questo proposito, i contributi di F. Dini e A. D'Orazio e quello di S. Iommi pubblicati in questo stesso numero.

³ Parlano di “una sorta di *mala radice*, o *mala tradizione*, nel modo in cui l'intelligenza del nostro Paese ha affrontato (o scelto di non affrontare) il problema della congruenza fra amministrazione e territorio” F. Dini e S. Zilli nell'introduzione al volume AA.VV., *(S)radicamenti*, Società di studi geografici. Memorie geografiche, NS 15, p. 15

2. Il quadro costituzionale vigente, tra enti costitutivi, principio di differenziazione e procedure

In primo luogo, ed inevitabilmente, occorre prendere le mosse dai vincoli costituzionali, ossia dai riferimenti contenuti nella Carta costituzionale circa l'organizzazione del territorio.

Non è questa certamente la sede per affrontare in modo disteso ed esaustivo l'analisi del principio autonomista di cui all'art. 5 Cost. per il quale non si può che rimandare alla principale letteratura in materia⁴. Fermo restando, comunque, il valore interpretativo ed ordinante di tale articolo⁵ - spostato non a caso dal Comitato di redazione dell'Assemblea costituente tra i primi dodici articoli della Carta - è dalla declinazione che se ne trova nel Titolo V, a cominciare dall'art. 114 Cost., che si deve partire. Per la verità, anche sull'interpretazione dell'art. 114, così come novellato nel 2001, moltissimo è stato scritto⁶ e nei venti anni trascorsi da allora il significato attribuito a tale riscrittura si è sensibilmente evoluto. Così, oggi, consolidata sembra la lettura per la quale il principio di equiordinazione, fortemente enfatizzato nell'immediatezza della riforma, debba in realtà essere ridimensionato rispetto agli entusiasmi della prima ora.

Certamente, a voler rimanere all'aspetto che qui ci interessa ossia quello del ritaglio territoriale, meritano di essere sottolineati almeno due aspetti rintracciabili nell'art. 114. Da un lato, l'elenco degli enti costitutivi della Repubblica solo in parte è un elenco "a cerchi concentrici", che esordisce con la cellula più piccola, il Comune, per allargare man mano il raggio, in una dinamica in cui il minore è ricompreso nel maggiore. Lo è solo in parte perché la costituzionalizzazione della Città metropolitana ha scardinato questo meccanismo, trattandosi di un ente 'sovrapponibile' alla Provincia. La prima deduzione che si può e si deve trarre da questo dato è che, insieme alla valorizzazione della pari dignità istituzionale, il testo dell'art. 114 Cost. enfatizza anche la differenziazione tra questi enti.

In altri termini, il cambiamento dalla ripartizione, di cui si parlava nel testo del 1948, alla elencazione degli enti costitutivi della Repubblica impone un mutamento di paradigma, il passaggio cioè da un sistema in cui necessariamente una fetta di territorio appartiene contemporaneamente a più livelli amministrativi, ad uno nel quale, invece, non necessariamente una tipologia di ente territoriale deve insistere su di una determinata porzione di territorio.

⁴ Per tutti G. Berti, *Art. 5*, in G. Branca, *Commentario alla Costituzione, Principi fondamentali*, Bologna, Zanichelli, 1975; C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954; R. Bifulco, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006, 132 ss.

⁵ Cfr. G. Rivosecchi, *Art. 5*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, p. 46-47.

⁶ Tra i tanti, si vedano B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie locali fra Repubblica e Unione europea*, Torino 2002, p. 34 e ss; M. Olivetti, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2001, 37 ss; G. Demuro, *Art. 114*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006.

Questo diverso modo di *pensare* la partizione territoriale, cui sembra spingere il dettato dell'art. 114 Cost., ha appunto un impatto decisivo se si prende in considerazione quella particolare dimensione territoriale che in Italia – e solo in Italia⁷ – definiamo area vasta. E' evidente, infatti, che l'istituzione della Città metropolitana non solo comporterebbe, o potrebbe comportare, l'eliminazione della corrispondente Provincia, meccanismo che infatti troviamo alla base della legge 56/2014, ma altresì che l'ente Città metropolitana potrebbe portare a ritenere 'inutile' l'ente Comune del capoluogo che è divenuto Città metropolitana. Per non parlare dell'impatto che l'istituzione della Città metropolitana inevitabilmente comporta in generale sull'assetto regionale e, nello specifico, sulla Regione nel cui territorio ricade: come è stato da più parti sottolineato, l'istituzione del nuovo ente comporta, infatti, innanzitutto una sorta di "asimmetria" ed una sostanziale "geometria variabile" tra regioni nel cui territorio insiste una Città metropolitana e regioni prive di tale ente. Le prime subirebbero una vera e propria trasformazione "ontologica"⁸ data proprio dalla presenza di una "regione urbana" al loro interno⁹, capace peraltro di porsi come interlocutore diretto su piani strategici fondamentali quali, ad esempio, l'utilizzo di risorse di provenienza europea.

Con specifico riferimento al governo metropolitano, dunque, un elemento sembra, a chi scrive, abbastanza evidente: nella scelta tra i due possibili modelli che si possono applicare e che sono rinvenibili anche a livello europeo - ossia quello strutturale, per il quale il governo dell'area metropolitana è attribuito ad una apposita istituzione, e quello funzionale, basato sulla conferma dell'assetto del governo locale esistente e sul ricorso a forme di cooperazione interistituzionale – la scelta del legislatore costituzionale del 2001 è andata chiaramente verso la prima soluzione.

Quanto questa sia stata una scelta consapevole e, soprattutto, efficace, questo è tutto da verificare, soprattutto se si va a vedere come tale scelta è stata poi tradotta a livello di legislazione ordinaria; ciò nonostante, è un dato costituzionale con il quale fare i conti.

Sul tema della coerenza dell'impianto delineato dal Titolo V novellato, è abbastanza agevole verificare come a fronte di un art. 114, comma 1, Cost. che ha inteso riconoscere agli enti territoriali carattere costitutivo, istituzionale e rappresentativo delle comunità di riferimento, il comma 2 dello stesso articolo

⁷ Si legge in F. Dini, *Eziologia dell'area vasta*, in F. Salvatori (a cura di) *L'apporto della Geografia tra rivoluzioni e riforme. Atti del Congresso Geografico Italiano (Roma, 7-10 giugno 2017)*, A.Ge. I., Roma, 2019, p. 2219: "Invenzione lessicale e normativa tutta italiana, il termine *area vasta* è privo di riscontri nel panorama amministrativo europeo e, non suscettibile di traduzione, risulta incomprensibile a studiosi ed amministratori non madrelingua. Naturalmente il termine si può tradurre in ogni lingua nel senso di uno spazio di rilevanti dimensioni, ma in nessun altro ordinamento esiste una categoria geografico-amministrativa denominata in modo così generico".

⁸ Questo l'aggettivo utilizzato da A. Patroni Griffi, *Le città metropolitane nel guado costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 14/2016, p. 6.

⁹ Fa osservare A. Patroni Griffi, *op. ult. cit.*, che, ad esempio la città metropolitana di Napoli raccoglie metà degli abitanti di tutta la regione.

fissa l'esistenza di funzioni "proprie" delle Città metropolitane (così come dei Comuni, delle Province e delle Regioni), concetto ripreso poi dall'art. 118 Cost.

Senza poter ora tornare sulla lunga disquisizione – terminologica sì, ma che sottintende un problema sostanziale - tra funzioni proprie, funzioni fondamentali, funzioni storiche¹⁰, con riferimento al ragionamento che qui si sta conducendo non si può non notare che il principio di adeguatezza, motore del concetto di sussidiarietà verticale, potrebbe confortare logiche basate su forme di cooperazione tra gli enti locali.

Allo stesso modo, però, come noto, l'art. 118 Cost. valorizza, accanto al principio di adeguatezza, anche quello di differenziazione. Se ci si domanda, dunque, che cosa 'differenzia' le istituzioni locali le une dalle altre, le risposte possibili posso essere due, non necessariamente alternative tra di loro: l'ambito territoriale di riferimento ovvero le funzioni fondamentali (o proprie).

A voler provare ad individuare, dunque, un primo errore che si è compiuto - e che il legislatore continua a compiere - in Italia, sembra si possa citare la perdurante distinzione che si mantiene tra questi due elementi, quello della dimensione territoriale e quello delle funzioni: nonostante il notissimo richiamo gianniniano per cui "in principio sono le funzioni", la dimensione territoriale continua a essere individuata quasi *a prescindere* dalle funzioni assegnate e i due piani continuano a viaggiare paralleli e svincolati.

La fallacia di questo approccio è tanto più evidente proprio se si prende come esempio, di nuovo, l'istituzione della Città metropolitana, giacché la fetta di territorio della cosiddetta area vasta (dimensionalmente superiore al Comune, ma inferiore alla Regione) potrebbe essere, al contempo, gestita dall'ente Provincia e dall'ente Città metropolitana. E se è vero che la Città metropolitana è titolare di funzioni, *ex lege* 56/2014, diverse e ulteriori rispetto a quelle della provincia, il paradosso è che tale distinzione non prende le mosse da una diversificazione territoriale, dal momento che la circoscrizione metropolitana coincide con la precedente circoscrizione provinciale.

Può essere di una qualche utilità domandarsi quali sarebbero le possibili alternative sul fronte della costituzione dell'ente Città metropolitana, fingendo che il processo debba ancora compiersi. Stante il quadro descritto *supra* di ente costitutivo della Repubblica non necessariamente presente in tutto il territorio della Repubblica stessa, ma solo laddove ne ricorra la necessità funzionale, il disegno della circoscrizione metropolitana dovrebbe/potrebbe avvenire attraverso tre meccanismi: 1. quello dell'assorbimento da parte del Comune capoluogo dei comuni contermini che, in ragione delle funzioni amministrative, è opportuno ricadano nell'ente istituendo; 2. l'associazione tra Comuni esistenti che, fondendosi, danno vita ad un nuovo soggetto istituzionale; 3. la sovrapposizione dell'ente Città

¹⁰ Cfr. R. Bin, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, p. 365 e ss.

metropolitana, all'ente Provincia con conseguente assunzione dell'ente neoistituito anche delle funzioni provinciali¹¹.

Sappiamo verso dove ci si è indirizzati e sappiamo anche che non tutta la dottrina ha considerato condivisibile la scelta della sovrapposizione *tout court*, anzi¹². D'altro canto, le 'anomalie territoriali' cui questa scelta ha condotto (il riferimento è, per citarne solo una, all'incorporazione della zona dell'Aspromonte nella Città metropolitana di Reggio Calabria) sono a volte talmente evidenti da essere difficilmente difendibili.

Al di là delle considerazioni sulle condizioni politico-istituzionali nelle quali la legge 56/2014 è giunta – condizioni che certamente hanno avuto un ruolo decisivo nella scelta del mantenimento della circoscrizione provinciale esistente – è chiaro che, sulla delimitazione territoriale delle Città metropolitane al momento della loro creazione, un ruolo decisivo lo ha giocato il silenzio assoluto della Costituzione rispetto al percorso istitutivo: il legislatore costituzionale del 2001 ha, infatti, messo pesantemente mano alla riscrittura degli articoli 114, 118, 117 lettera p), 119, ma nulla ha specificato circa le circoscrizioni territoriali delle Città metropolitane e ha lasciato inalterati gli art. 132 e 133 Cost.¹³.

Proprio questi ultimi sembrano rappresentare, a ben vedere, *ostacoli* di non poco conto sulla strada di un ripensamento razionale e complessivo del ritaglio territoriale e ad essi occorre, dunque, dedicare attenzione.

Partendo da una considerazione di fatto: la circostanza per cui la procedura di revisione territoriale contenuta nell'art. 132, comma 1¹⁴, non sia mai stata attuata nonostante in modo ricorrente negli anni siano state avanzate ipotesi di intervento per ridurre il numero delle Regioni, qualcosa dovrà pur dire. Così come, però, qualcosa deve voler dire anche che quella previsione sia stata inserita nel testo costituzionale: in Assemblea costituente, l'idea che l'elenco delle Regioni contenuto nell'art. 131 fosse definitivo, imm modificabile e dunque 'perfetto' evidentemente non trovava accoglienza. Certamente, la procedura prevista si connota per essere particolarmente aggravata e volta, dunque, a scoraggiare interventi poco meditati¹⁵.

¹¹ A. Pajno, *Semplificazione territoriale e sistemi di governo metropolitano*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 07.12.2006

¹² Molto critico su questo profilo, peraltro ben prima dell'approvazione della legge 56/2014, B. Caravita, *Problemi di impostazione nella istituzione delle Città metropolitane e nella disciplina di Roma Capitale*, in *federalismi.it*, n. 19/2012.

¹³ Una modifica è in verità stata introdotta nel secondo comma dell'art. 132, che in luogo del generico riferimento al referendum, oggi prevede *"l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum"*.

¹⁴ Il cui testo afferma *"Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse"*.

¹⁵ Cfr. A. Patroni Griffi, *Artt. 131, 132 e 133*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevari (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, p. 435.

Il comma in questione, peraltro, disciplina allo stesso modo due fattispecie che hanno in verità esiti assai differenti: se da un lato, infatti, la *fusione* di Regioni esistenti comporta sostanzialmente che da due (o più!) enti se ne costituisca uno solo, giungendo così alla riduzione del numero complessivo, la *creazione* di nuove Regioni presuppone, invece, il ritaglio di una parte di territorio, potenzialmente anche da una sola Regione (non necessariamente da più di una)¹⁶, con la conseguenza che quel numero aumenterà. Che le due situazioni siano disciplinate allo stesso modo sta a significare, a parere di chi scrive, che l'intento fosse certamente quello di regolamentare situazioni singole e puntuali: l'esigenza di un ridisegno complessivo nel senso di una riduzione del numero delle Regioni è, infatti, un'esigenza sconosciuta, comprensibilmente e per diverse ragioni, al costituente del 1948.

Non è, invece, senza significato che nel riscrivere il Titolo V nel 2001, il legislatore abbia inserito il comma 8 dell'art. 117 che aprirebbe la strada a forme di cooperazione, coordinamento, raccordo, tra Regioni che, operando dal basso, potrebbero facilmente prefigurare la futura formazione di Regioni più ampie per territorio, oltre che per qualità e peso della loro azione comune, anche attraverso la costituzione di organi comuni¹⁷.

Peraltro va altresì ricordato che anche quando si è trattato di procedere alla creazione della nuova Regione Molise, nel 1963, comunque non si è seguita la procedura dettata dall'art. 132, comma 1, articolo che tuttavia è lì e costituisce - con la previsione della legge costituzionale, sentiti i consigli regionali, su richiesta dei consigli comunali e previa approvazione da parte delle popolazioni interessate tramite referendum - non un paletto, ma un vero e proprio muro rispetto a ipotesi di riordino complessivo.

Non è forse un caso che, al contrario, la fattispecie disciplinata dal comma 2 dell'art. 132 Cost., ossia lo spostamento di Province o Comuni da una Regione ad un'altra, abbia trovato, invece, applicazione seppur sporadica nel corso degli anni: trattasi, con tutta evidenza, di una circostanza singola, di un evento *unico* la cui realizzazione si riesce ad ottenere quando una serie di circostanze favorevoli si riescono a verificare. Difficile, dunque, ma non impossibile.

Ora, se è vero che la procedura aggravata di cui all'art. 132, comma 1, si fonda essenzialmente sull'imprescindibile necessario consenso dei soggetti interessati i quali, in forza del principio democratico ed autonomista, vantano il diritto a non vedersi 'calare dall'alto' una ristrutturazione complessiva magari non condivisa, è però altrettanto vero che occorrerebbe trovare la 'giusta misura' che consenta di preservare quel coinvolgimento senza tuttavia paralizzare la procedura: come è stato correttamente

¹⁶ Cfr. Corte cost. 278/2011.

¹⁷ Sull'art. 117, comma 8, Cost, vedi T. Cerruti, *La dimensione macroregionale funzionale: un'opportunità da prendere in considerazione*, in questo fascicolo.

osservato “il vero nodo gordiano riguarda [...] il *quantum* di partecipazione, le relative modalità di esercizio e il livello di consenso da raggiungere”¹⁸.

Ragionamento del tutto analogo a quello fin qui compiuto per l’art. 132, tra l’altro, può essere fatto anche con riferimento all’art. 133, comma 1, per il quale, egualmente e specularmente rispetto al precedente, si può ipotizzare che l’idea del Costituente fosse quella di interventi puntuali e singoli, non già complessivi e di riordino totale.

In questo caso il tema della riduzione del numero delle Province, che ha tenuto banco negli anni tra il 2010 ed il 2014, rappresenta un precedente illustre giacché uno degli elementi di maggiore criticità che si presentarono nel momento in cui in Governo Monti ipotizzò il riordino provinciale fu proprio quello di ottemperare alla prescrizione costituzionale della necessaria iniziativa comunale. Come noto, in quell’occasione la stessa Corte costituzionale ebbe modo di pronunciarsi (sebbene non entrando nel merito della legittimità costituzionale della procedura che era stata adottata) e sul punto lo stesso Giudice delle leggi è stato costretto a tornare anche in seguito, come vedremo, a dimostrazione che c’è effettivamente una difficoltà interpretativa e che è necessario compiere un bilanciamento tra esigenze diverse.

Il tema della fusione dei Comuni, che porta con sé il grave problema della loro iperframmentazione, sconta, a ben vedere, il medesimo peccato originale: da un lato, quella descritta nell’art. 133, comma 2, Cost. è una procedura pensata per casi singoli e non per interventi complessivi e di sistema; dall’altro, quel “sentite le popolazioni interessate” fa sì che quasi il 50% dei procedimenti di fusione che vengono avviati si incaglino e naufraghino nella fase referendaria. E d’altro canto, però, la Corte costituzionale su questo specifico profilo del necessario coinvolgimento delle popolazioni interessate è stata categorica già diversi anni fa. Con la sent. 214/2010, giudicando della legittimità costituzionale di una legge della Regione Puglia che introduceva un procedimento semplificato per la modifica delle circoscrizioni comunali in caso di permuta e/o cessione di terreno tra due amministrazioni confinanti, la Corte, nel ribadire che l’istituto referendario garantisce, appunto, l’esigenza partecipativa delle popolazioni interessate, ha ribadito che il legislatore regionale dispone in materia soltanto del potere di regolare il procedimento che conduce alla variazione; ha poi a chiare lettere detto che “posto che l’art. 133, secondo comma, Cost. impone l’osservanza di tali forme ogni qual volta si verifichi l’effetto di una modifica delle circoscrizioni territoriali, *non sono ammesse deroghe* per ipotesi ritenute di minor rilievo” (corsivo nostro). Oltre al testo della Costituzione è, dunque, anche alla giurisprudenza della Corte che occorre guardare.

¹⁸ A. Patroni Griffi, *Artt. 131, 132 e 133*, op. cit., p. 438.

3. La giurisprudenza costituzionale in tema di territorio, dalla sent. 347/1994 alla sent. 240/2021

Le circoscrizioni territoriali e le procedure previste per intervenire su di esse sono state oggetto di attenzione della giurisprudenza costituzionale soprattutto in tempi recenti e soprattutto con riferimento alla dimensione “meso”, dapprima con occhi rivolti alle Province e da ultimo alle Città metropolitane.

Già nella sent. 347/1994, la Corte costituzionale aveva fissato il principio per cui l’istituzione di una nuova Provincia (o la modifica della circoscrizione di una Provincia esistente) possa essere effettuata, oltre che con legge formale delle Camere, anche mediante il ricorso ad una delega legislativa, nel rispetto dei limiti richiamati nell’art. 76 della Costituzione. In particolare, in quell’occasione la Corte sottolineava come non vi fossero ostacoli di natura costituzionale nel prevedere che gli aggravamenti e gli adempimenti procedurali, rappresentanti dalla iniziativa dei Comuni e dal parere della Regione, potessero intervenire, oltre che in relazione alla fase di formazione della legge di delegazione, anche successivamente alla stessa, con riferimento alla fase di formazione della legge delegata.

Al di là della questione inerente alla fonte legislativa, vi sono in quella pronuncia almeno un paio di passaggi che allora potevano apparire forse secondari ma che, letti a quasi 30 anni di distanza, assumono una diversa luce.

Il primo passaggio è quello in cui la Corte si esprime sul rapporto tra iniziativa comunale e legge istitutiva della nuova Provincia di Lodi; secondo i giudici costituzionali “non può assumere rilievo [...] il fatto che la Provincia di Lodi, nella sua configurazione finale, abbia incluso soltanto 61 Comuni rispetto ai 66 che all’inizio avevano avanzato domanda ai sensi dell’art. 133, primo comma, della Costituzione” e questo in considerazione del fatto che “nel procedimento in esame le singole iniziative comunali, per quanto coordinate allo stesso fine, mantengono [...] una reciproca autonomia, mentre *spetta soltanto al potere legislativo valutare, nella fase conclusiva dello stesso procedimento, l’idoneità e l’adeguatezza dell’ambito territoriale destinato a costituire la base della nuova Provincia*” (corsivo nostro).

Un secondo passaggio attiene, invece, al rapporto tra istituzione della nuova provincia e delimitazione territoriale della Città metropolitana di Milano. Alla censura secondo la quale la Provincia di Lodi sarebbe stata istituita senza una previa delimitazione territoriale dell’area metropolitana di Milano e senza una valutazione della compatibilità della nuova Provincia con tale area, la Corte costituzionale oppone due obiezioni. Innanzitutto instilla proprio il dubbio circa l’operatività di un limite di questo genere con riferimento all’istituzione di nuove province e, comunque ad ogni buon conto, la pronuncia riporta la delibera del Consiglio regionale che, in sede di approvazione del parere di cui al quarto comma dell’art. 63 della legge 142, rilevava che “l’istituzione della nuova Provincia di Lodi e l’istituzione della città metropolitana sono, in concreto, assolutamente indipendenti l’una dall’altra”, avendo la Giunta regionale “in vista della delimitazione dell’area metropolitana di Milano, adottato un procedimento che esclude il

territorio dell'istituenda Provincia di Lodi dall'area metropolitana". Sembra quasi che il messaggio voglia essere: i due temi sono distinti, ma fino ad un certo punto.

Questa sentenza è stata richiamata a distanza di due decenni, in occasione dell'impugnazione dei decreti del Governo Monti che intervenivano sull'assetto delle Province. Ne è scaturita, come è noto, la sent. 220/2013, il cui passaggio centrale, relativo all'inadeguatezza della fonte decreto-legge per intervenire in modo organico sul riordino degli enti locali, è talmente conosciuto da non dover essere qui richiamato¹⁹. Più interessanti forse i numerosissimi passaggi di quella pronuncia nei quali viene dato conto delle posizioni espresse dalle sette Regioni ricorrenti, volte ad evidenziare come l'intervento «demolitorio» attuato con le disposizioni impugnate travalicasse la competenza esclusiva statale in materia elettorale, di organi di governo e di funzioni fondamentali delle Province, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., giacché “l'esercizio di tale competenza incontra [...] i limiti derivanti dalla correlazione con le previsioni contenute negli artt. 5 e 114 Cost., e dunque può avvenire soltanto nel rispetto dell'esistenza delle Province, secondo la configurazione delineata dalla Carta” (punto 4.4.3 del *Ritenuto in fatto*).

Resta il fatto che con quella sentenza, la Corte ha costretto il legislatore ordinario a rimettere mano alla disciplina dell'area vasta, con la conseguente approvazione della legge n. 56/2014 che qui interessa soprattutto in quanto istitutiva delle Città metropolitane.

A dire il vero, la legge Delrio non innova né interviene – non può e non vuole! – sul profilo delle circoscrizioni territoriali, nel senso che non inventa nulla, ma semplicemente adotta le circoscrizioni di quelle province che presentano una Città metropolitana e le battezza, appunto, “Città metropolitane”. E' evidente, tuttavia, che anche questa *semplice* operazione comportava una serie di criticità, anche e soprattutto in ragione di quel silenzio della Costituzione in materia già segnalato *supra*, criticità che sono state ampiamente segnalate nei ricorsi delle Regioni che hanno impugnato la legge 56/2014.

Nella sent. 50/2015, con la quale la Corte costituzionale ha “salvato il soldato Delrio”, tra le tante censure, venivano indicate come potenzialmente assorbenti rispetto a tutte le altre, la presunta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., sul presupposto che la istituzione e la disciplina delle Città metropolitane non rientri in alcuno dei tre ambiti di competenza legislativa statale lì richiamati e la violazione proprio dell'art. 133, primo comma, Cost., non essendo stato seguito il procedimento “rinforzato” lì previsto.

La tesi di fondo sposata dai giudici costituzionali, per dare una lettura conforme a Costituzione della legge 56/2014, poggiava sulla complessità dell'intervento tale da giustificare procedure e soluzioni adottate.

¹⁹ Tra i tanti commenti, si vedano R. Dickmann, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in *Consulta On Line*, 3 settembre 2013; A. Severini, *La riforma delle Province, con decreto legge, "non s'ha da fare"*, dalla Rivista Telematica dell'AIC- Associazione Italiana dei Costituzionalisti, luglio 2013; M. Massa, *Come non si devono riformare le province*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; G. Di Cosimo, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

Poiché, infatti, con la legge in esame il legislatore aveva inteso realizzare una “significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell’ordinamento degli enti territoriali”, la mancata applicazione delle regole procedurali contenute nell’art. 133 Cost. trovava giustificazione nel fatto che esse sarebbero riferibili solo ad interventi singolari. La necessità di consentire l’avvio in condizioni di omogeneità su tutto il territorio nazionale rendeva, dunque, costituzionalmente legittima la consultazione delle popolazioni interessate “con forme diverse e successive”.

Ad ulteriore conferma della competenza statale, peraltro, la Corte definiva l’istituzione dell’ente Città metropolitana come una vera e propria “esigenza costituzionale”, dettata dalla riscrittura dell’art. 114 Cost. che, richiamando al proprio interno, per la prima volta, l’ente territoriale Città metropolitana, avrebbe imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione. Il che, però, non risolve, a dire il vero, la questione del *chi* e del *come* di quella istituzione.

Anche sulle forzature e sulle criticità degli argomenti portati della sent. 50/2015 è stato scritto moltissimo²⁰ e non occorre forse richiamarle qui: come è stato chiaramente detto, la legge 56/2014 andava allora salvata senza troppe sottigliezze e questo richiamo alla *realpolitik* è, per chi scrive, sufficiente per non ritenere utile tornare su quegli argomenti.

Non esime, però, dal sottolineare come le ragioni di *realpolitik* spesso abbiano vita breve: a distanza di sei anni, il giudizio della Corte costituzionale su quel testo normativo è stato quasi del tutto rivisto, oggi, nella sent. 240/2021.

Questa recente pronuncia si segnala, nel complesso, per i numerosi profili di interesse che offre, su molti dei quali, tuttavia, in questa sede non ci si potrà intrattenere²¹. Merita, invece, di essere segnalato il passaggio nel quale la Corte, nell’elencare le ragioni per cui la legge Delrio non è (più) in sintonia con le coordinate costituzionali, cita la mancata soppressione dell’ente provincia. L’argomento a sostegno è il

²⁰ I commenti alla pronuncia sono stati numerosissimi; tra i tanti, si vedano almeno L. Vandelli, *La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2015, p. 393 e ss.; A. Sterpa, *Un “giudizio in movimento”: la Corte costituzionale tra attuazione dell’oggetto e variazione del parametro del giudizio*, in *federalismi.it*, n. 8/2015; A. Lucarelli, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all’istituzione delle Città metropolitane*, in *federalismi.it*, n. 8/2015; A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50 del 2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; G. Mobilio, *Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge “Delrio”*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2015; E. Carloni, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50 del 2015*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2015, 145 e ss.

²¹ Hanno commentato la pronuncia M. Cecchetti, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell’ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*; A. Poggi, *La sentenza 240: un nuovo strappo all’incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*; G. Boggero, *Dopo il referendum costituzionale del 2016 Sindaco metropolitano e Presidente della Provincia pari (non) sono? A prima lettura della sent. n. 240/2021 della Corte costituzionale*; M. De Donno, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*; M. Di Folco, *Brevi notazioni sull’organizzazione di governo degli enti di area vasta alla luce della sent. n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, G. Scaccia, *La sentenza 240 del 2021: prime note*; A. Sterpa, *‘Le città (metropolitane) invisibili’: perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta?*, S. Ceccanti, *Conclusioni*; tutti paper pubblicati in *federalismi.it*, n. 29/2021.

seguito: poiché la mancata approvazione del disegno di riforma costituzionale, cui la legge dichiaratamente si ricollegava, ha comportato la permanenza nel sistema delle Province, è venuto meno il presupposto sul quale si basava l'intervento stesso, ossia "l'operare delle Città metropolitane come *unici enti di area vasta*" (corsivo nostro).

Pur non essendo il fulcro della questione sottoposta alla attenzione della Corte (chiamata ad esprimersi sul tema dell'elezione indiretta del sindaco metropolitano), il tema della delimitazione territoriale viene così chiamato in causa, quasi a voler ristabilire l'ordine consequenziale delle cose: l'istituzione delle Città metropolitane, nei termini in cui è stata prevista dalla legge 56/2014, aveva senso *se* corredata dalla eliminazione delle Province dagli enti costitutivi della Repubblica, circostanza che, con il fallimento del referendum, non si è verificata.

Che l'intento del legislatore costituzionale fosse quello di fare della Città metropolitana l'*unico* ente di area vasta non sembra corrispondere pienamente alla realtà, poiché occorre forse ricordare che il testo della riforma prevedeva una norma finale (art. 40, comma 4) in base alla quale: "Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale"²².

Al di là di questo, tuttavia, è bene sottolineare che l'eliminazione delle province dal novero degli enti costitutivi della Repubblica non avrebbe comunque risolto il problema dei "cerchi concentrici" cui si è fatto cenno *supra*, in quanto non potendo evidentemente qualificare come "Città metropolitane" tutte le aree vaste del Paese, in alcune zone della penisola l'ente intermedio semplicemente non ci sarebbe stato. O meglio, in alcune zone si sarebbe passati dall'unità più piccola (il comune) a quella più grande (la Regione) senza livelli intermedi.

Tornando alle argomentazioni della Corte costituzionale, secondo i giudici della Consulta "la conseguente, perdurante, operatività delle Province e l'attribuzione ad esse di determinate funzioni fondamentali non di mero coordinamento, devolute attualmente [...] anche alle Città metropolitane, rende [...] urgente un riassetto degli organi di queste ultime" e questo – ed ecco l'altro passaggio di interesse ai fini della riflessione che si sta compiendo – "anche perché *il territorio delle prime è stato fatto coincidere con quello delle seconde, senza quindi differenziare* le comunità di riferimento secondo opportuni *criteri di efficienza e funzionalità*, ciò che invece sarebbe *necessario, ai sensi dell'art. 114 Cost.*, per far sì che le Città metropolitane e le Province siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori" (corsivo nostro).

²² Ho svolto qualche considerazione su tale previsione in F. Fabrizzi, *La Corte e le province, tra Costituzione vigente e Costituzione riformata. Note a margine delle sentt. 143 e 159/2016*, in *federalismi.it*, n. 15/2016.

La giurisprudenza costituzionale avvalora, dunque, la lettura dell'art. 114 Cost. quale principio di differenziazione e collega, correttamente, questo aspetto alla delimitazione territoriale degli enti. Sarà interessante vedere che seguito verrà dato (se ci sarà un seguito) a questo monito dal legislatore ordinario. Prima di provare a tirare delle conclusioni, vi è infine, un'ultima pronuncia recentissima che merita di essere citata in questa breve rassegna, perché sintomatica di quella inefficienza/inefficacia del legislatore in materia di delimitazione territoriale attorno alla quale ruotano queste riflessioni.

Ci si riferisce alla sent. 68/2022 nella quale la Corte costituzionale si è vista costretta a pronunciarsi nuovamente sulla legittimità delle norme regionali sarde che fissano l'assetto territoriale degli enti locali della Regione.

Occorre dire che nel caso delle province e della/delle Città metropolitana/e della Regione Sardegna la schizofrenia del decisore politico ha raggiunto livelli speriamo insuperabili (ma abbiamo quasi paura a scriverlo...). Senza neppure citare tutta la lunga, nota e poco edificante, vicenda riguardante il numero delle province sarde (passate da quattro a otto, poi ritornate a quattro e ora divenute sei) e volendosi limitare alla questione che attiene, invece, alla istituzione della Città metropolitana, i commentatori non hanno neppure fatto in tempo a soffermarsi sull'elogio della legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 che istituiva la Città metropolitana di Cagliari, ritagliandone il territorio *senza* ricalcare quello della preesistente provincia ma circoscrivendolo ad una cerchia di comuni attorno a quello capoluogo, che sul punto si è improvvidamente fatta marcia indietro. La legge regionale 12 aprile 2021, n. 7 ha, infatti, istituito la Città metropolitana di Sassari, ha modificato la circoscrizione territoriale della Città metropolitana di Cagliari, ri-ampliandola a tutti i comuni che facevano parte della provincia di Cagliari, ed ha istituito 6 province nel restante territorio regionale²³.

Un intervento, questo, sulla cui *ratio* ispiratrice non ci si può non interrogare e che lascia il giurista di cui abbiamo parlato in apertura certamente spiazzato. Giurista che non trova conforto, occorre dirlo, neppure nel ricorso che lo Stato ha presentato nei confronti di questa legge regionale sarda e che ha

²³ Le circoscrizioni territoriali definite dalla legge regionale 12 aprile 2021, n. 7 sono così definite: la circoscrizione territoriale della città metropolitana di Sassari (art. 3, comma 1) è costituita dai medesimi 66 comuni della ex provincia 2005-2015 di Sassari; la circoscrizione territoriale della città metropolitana di Cagliari (art. 4, comma 1) è costituita dai medesimi comuni della ex provincia 2005-2015 di Cagliari (tranne il comune di Seulo, aggregato alla provincia di Nuoro) e i comuni di Seui e Genoni (nell'assetto 2005-2015 aggregati rispettivamente alle province di Ogliastra e Oristano); la circoscrizione territoriale della provincia del Nord-Est Sardegna (art. 5, comma 1, lett. a) è costituita dai medesimi 26 comuni della ex provincia 2005-2015 di Olbia Tempio; la circoscrizione territoriale della provincia dell'Ogliastra (art. 5, comma 1, lett. b)) è costituita da medesimi 21 comuni della ex provincia 2005-2015 dell'Ogliastra (ad eccezione del comune di Seui, ora aggregato alla città metropolitana di Cagliari); la circoscrizione territoriale della provincia del Sulcis Iglesiente (art. 5, comma 1, lett. c)) è costituita dai medesimi 23 comuni della ex provincia 2005-2015 di Carbonia-Iglesias; la circoscrizione territoriale della provincia del Medio Campidano (art. 5, comma 1, lett. d)) è costituita dai medesimi 28 comuni della ex provincia 2005-2015 del Medio Campidano (inizialmente denominata Villacidro-Sanluri); la circoscrizione territoriale della provincia di Nuoro (art. 5, comma 2) risulta costituita dai medesimi 52 comuni della ex provincia 2005-2015 di Nuoro ed il comune di Seulo (nell'assetto 2005-2015 aggregato alla ex provincia 2005-2015 di Cagliari, poi alla città metropolitana); la circoscrizione territoriale della provincia di Oristano non viene modificata.

portato la Corte costituzionale a pronunciarsi nuovamente, come detto, sull'assetto delle circoscrizioni degli enti locali della Sardegna. Nell'impugnativa in via principale, infatti, oggetto di censura è stato l'art. 6 della legge, rubricato "Accertamento della volontà dei territori interessati" e concernente il passaggio referendario previsto solo come eventuale che, a detta dell'Avvocatura, sarebbe stato in contrasto con le previsioni contenute nell'art. 43 dello Statuto speciale, il quale disegnerebbe tali referendum come "parti integranti del procedimento legislativo 'rinforzato'".

Censurando i tempi ed i modi di svolgimento eventuale del referendum così come previsti nella legge regionale, il ricorso statale faceva sostanzialmente perno sulla constatazione, certamente ad effetto, che ci si troverebbe al cospetto di "un classico caso in cui la democrazia rappresentativa ostacola la democrazia diretta". L'istinto sarebbe quello di commentare che il problema è piuttosto comprendere quale sia la logica che guida le decisioni della democrazia rappresentativa e che probabilmente il cittadino dovrebbe essere messo a conoscenza delle motivazioni che inducono il legislatore a tornare per l'ennesima volta sui suoi passi. Ma capiamo che questa è più constatazione di buon senso che argomento da spendere in un ricorso davanti alla Corte costituzionale.

Significativo è, invece, ai fini della riflessione che qui si sta conducendo, che la difesa della Regione risponda sottolineando come l'art. 43, secondo comma, dello statuto speciale, facendo richiamo alla volontà espressa dalle popolazioni di "ciascuna delle province interessate", si riferirebbe a modifiche territoriali circoscritte e non a riforme complessive del territorio. Secondo la difesa regionale, infatti, la "omogeneità" tra l'art. 133 Cost. e l'art. 43, secondo comma, dello statuto della Regione autonoma Sardegna consentirebbe di estendere alla legge reg. Sardegna n. 7 del 2021 e alla disposizione statutaria violata il ragionamento svolto dalla Corte nella sentenza 50/2015²⁴. In quel caso, come abbiamo visto, la Corte aveva chiaramente distinto tra una procedura puntuale ed una di riordino complessivo e, sulla base di tale giurisprudenza, la regione Sardegna ha difeso il proprio operato, asserendo che il referendum preventivo applicato ad una riforma complessiva la renderebbe irrealizzabile, "potendo le volontà dei diversi territori interessati entrare in conflitto tra loro".

Purtroppo, la Corte costituzionale ha valutato il ricorso come inammissibile poiché, in luogo di impugnare l'intera legge regionale lo Stato si è limitato ad impugnare il citato art. 6 e la eventuale dichiarazione di incostituzionalità limitata a tale articolo non avrebbe comunque inciso sull'impianto normativo e sul riassetto territoriale che sarebbe rimasto in piedi: "la legge reg. Sardegna n. 7 del 2021

²⁴ E' di avviso contrario G. Arconzo, *La sentenza n. 68/2022 Corte cost.: una pronuncia di inammissibilità da cui traspare l'incostituzionalità del nuovo assetto territoriale della Regione Sardegna?*, in *federalismi.it*, n. 13/2022, secondo il quale: "L'art. 133 Cost. richiede infatti che siano i Comuni ad assumere l'iniziativa della modifica, circostanza invece non contemplata dalla previsione dello statuto sardo, che "si limita" a richiedere la conformità tra la legge e la volontà popolare. Nel procedimento delineato dall'art. 43, comma 2, dello statuto, dunque, la riforma delle Province non è subordinata all'iniziativa dei Comuni. Il che comporta di conseguenza l'assoluta impossibilità di assimilare le due fattispecie".

resterebbe – scrivono i giudici costituzionali - complessivamente in vigore, immune da ogni censura, con le sue variazioni territoriali ormai produttive di effetti giuridici, [...]. Ed anzi, il risultato finale cui l'accoglimento del ricorso condurrebbe sarebbe, paradossalmente, l'espunzione totale o parziale, dalla legge regionale stessa, delle procedure dirette ad assicurare, comunque sia, la possibilità di un accertamento della volontà delle popolazioni interessate dalle variazioni in discussione”.

Un'occasione persa, certamente, per poter avere dalla Corte costituzionale una presa di posizione nel merito della questione, che qui ci occupa, dell'applicazione delle previsioni di cui all'art. 43 dello statuto a qualunque variazione, anche complessiva, delle circoscrizioni territoriali oppure solo a quelle di limitata estensione. Ma d'altra parte, quando la Corte vuole tenersi 'alla larga' da questioni scottanti, c'è sempre un profilo di inammissibilità che può venire in soccorso.

4. Come superare l'impasse?

Quanto detto sin qui dovrebbe portare a dare una qualche risposta alla domanda se sia possibile o meno tradurre in un precipitato normativo le risultanze degli studi geografici, economici, statistici che spingono nella direzione di una razionalizzazione dell'attuale sistema degli enti territoriali. Preliminarmente, tuttavia, occorre rispondere alla obiezione - che pure viene mossa quando si affrontano questi temi – circa l'effettiva necessità di compiere questo sforzo di riordino. O meglio: l'obiezione maggiormente accreditata è quella che attiene alle motivazioni sottese al riordino, per cui la molla non può essere di tipo economico ed il criterio guida non può ridursi ai precetti della *spending review*, soprattutto laddove l'applicazione di quei precetti dovesse condurre alla mortificazione del principio di autonomia. Ciò è evidentemente incontrovertibile e lo si è ribadito in diversi passaggi di queste riflessioni, ad esempio con riferimento al coinvolgimento delle popolazioni interessate: è chiaro che non si può ricondurre il problema affrontato sin qui ad un mero tema di sostenibilità amministrativa dello svolgimento della funzione, perché sarebbe fuorviante oltre che riduttivo. Il “convitato di pietra” di tutto il discorso è il principio di autonomia garantito dall'art. 5 Cost. che sottintende e ricomprende tutte le valutazioni di tipo storico, sociale, identitario che impongono di non ridurre la riflessione a brutali meccanismi di qualità della spesa. Ciò posto, tuttavia, occorre anche compiere una lettura sistemica del testo costituzionale e applicare anche in questo ambito quel bilanciamento tante volte invocato dalla Corte costituzionale per cui un principio costituzionale non può farsi tiranno rispetto ad un altro principio costituzionalmente garantito. Accanto al principio di autonomia si deve porre, dunque, il principio di eguaglianza, che certamente non si contrappone al primo, ma anzi trova la sua esplicazione anche attraverso la sua applicazione. Se dal livello teorico, scendiamo a quello fattuale, dobbiamo quindi chiederci: siamo certi che quando la taglia di un comune è talmente piccola da non consentire a quel comune di fruire di

finanziamenti europei perché non ci sono risorse umane ed una struttura di supporto adeguata per partecipare ai bandi o non consente di investire in miglioramenti perché le entrate sono assorbite per la quasi totalità dalle spese di funzionamento dell'ente o, in generale, non permette di svolgere adeguatamente le funzioni assegnate, lì si stia inverando correttamente lo spirito della Costituzione? In tutti questi casi ad essere mortificato non è forse il principio di eguaglianza che fa del cittadino del comune in questione un cittadino di serie B rispetto al suo più fortunato connazionale abitante di una Città metropolitana?

In altri termini, l'errore da non compiere è quello per cui, in nome di un (mal interpretato) principio di autonomia non solo si pretermette il principio di buon andamento *ex art. 97 Cost.*, ma si mortifica il principio di eguaglianza. E non occorre neppure specificare che principio di eguaglianza significa trattare in modo diverso situazioni diverse: ecco che, dunque, proprio in base a quel principio, il legislatore statale ben potrebbe essere legittimato ad intervenire per dettare norme *ad hoc* per territori con caratteristiche specifiche, come avviene, ad esempio, per l'insularità²⁵. Per non dire che, a bene vedere, è con questo approccio che si deve compiere anche una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 116, comma 3 Cost. che, nel prevedere la possibilità di un regionalismo differenziato, muove appunto dalla valorizzazione della differenziazione in un quadro volto, però, a garantire il principio di eguaglianza.

Il punto è, dunque, non tanto quello di non intervenire dirigisticamente sui territori imponendo soluzioni dall'altro; il punto è casomai stabilire chi sia il soggetto più "titolato" per intervenire: se lo Stato, forte di un maggiore distacco dai particolarismi locali ma con il rischio di uniformare troppo, o le Regioni, più consapevoli dei bisogni specifici delle realtà locali ma con il rischio di frammentare eccessivamente il quadro.

Guardiamo ai fatti: che nell'isola d'Elba – poco meno di 32mila abitanti per una superficie di 223 Km² – ci siano oggi 7 (sette!) comuni (perché nel 2018 si è completato l'iter di fusione tra i due comuni di Rio marina e Rio nell'Elba, altrimenti sarebbero stati 8...) è evidentemente un *non-sense*. Se domani mattina qualcuno – Stato o Regione Toscana che sia – decidesse di farne un comune unico, qualcuno potrebbe onestamente dire che sarebbe un intervento destituito di fondamento? Si dirà: non si può mortificare il principio di autonomia, la strada è descritta in Costituzione e quella va seguita. Ebbene: nel 2013 si è svolto un referendum consultivo sulla proposta di legge regionale di iniziativa popolare di istituzione del Comune unico dell'Elba che è stato bocciato dai cittadini con percentuali che non lasciavano dubbi.

²⁵ Come condivisibilmente afferma G. Demuro, *Il principio di insularità ritorna in Costituzione: opportunità e vantaggi*, in *lacostituzione.info*, 18 maggio 2022, commentando un'ipotesi di riforma costituzionale che riporterebbe nell'art. 119 Cost. il riferimento all'insularità, "si tratta di una riforma che rafforza l'eguaglianza delle persone nella dimensione democratica perché, nel riconoscere le differenze determinate dalle condizioni geografiche, promuove e utilizza tutti gli strumenti normativi per tenere insieme la Repubblica".

Siamo certi che per preservare il coinvolgimento delle popolazioni interessate, cardine del principio di autonomia, sia stata compiuta una scelta che va effettivamente in favore delle popolazioni interessate?

Chi scrive sa perfettamente, peraltro, che, così come la democrazia diretta non sempre è garanzia di scelte consapevoli e ponderate, allo stesso modo la democrazia rappresentativa non assicura criteri di ragionevolezza: abbiamo visto il caso eclatante della Sardegna.

Ma allora che fare? Due le risposte cui questo quadro, che sembrerebbe senza via d'uscita, conduce.

La prima attiene al livello costituzionale ed alle eventuali modifiche che potrebbero essere apportate alla Carta. Occorre dirsi, senza troppi infingimenti, che su di un aspetto quale quello della organizzazione territoriale il trascorre dei decenni dall'approvazione del testo costituzionale ad oggi ha avuto ed ha, forse più che su altri temi, un impatto relevantissimo. L'Italia è oggettivamente cambiata: nuovi mezzi di comunicazione, nuovi mezzi di trasporto, digitalizzazione, smaterializzazione, per citare solo i dati più eclatanti; la struttura territoriale pensata oltre 70 anni fa non può non subire i contraccolpi di questi cambiamenti. Ed il testo costituzionale dal punto di vista delle procedure per la modifica è impreparato, inadeguato. Quei procedimenti così aggravati pensati per modifiche puntuali potrebbero continuare ad avere un senso per altre future modifiche puntuali, ma per un ripensamento complessivo occorrerebbe una previsione costituzionale diversa.

Quando si è tentato di procedere ad un riordino complessivo delle province con legge ordinaria, attraverso la procedura prevista dall'art. 17 del decreto legge 95/2012, vi è stato chi autorevolmente ha ritenuto che, nel silenzio della Carta, l'intervento del legislatore statale fosse legittimo²⁶; ma l'interpretazione non era certamente unanimemente condivisa, la qual cosa spinge a ritenere che la *best choice* sarebbe in realtà l'approvazione di una legge costituzionale che disciplini il riordino complessivo garantendo in tal modo tutti i soggetti coinvolti. Ciò pur nella consapevolezza delle difficoltà sottese all'approvazione di una legge di rango costituzionale, peraltro su un tema così scivoloso: difficoltà giustificate, certamente, dalla posta in gioco che potrebbe addirittura giustificare l'istituzione di una apposita Commissione bicamerale, integrata magari da rappresentanti delle Regioni e degli enti locali. Anche perché – e questo avvalorerebbe l'idea dell'intervento di rango costituzionale – un razionale intervento di riorganizzazione non potrebbe evidentemente riguardare un solo livello territoriale, ma dovrebbe coinvolgerli tutti (regioni, province, città metropolitane e comuni).

Per portare a compimento il processo di approvazione di una legge costituzionale *ad hoc* dovrebbe, però, essere chiara la direzione verso la quale ci si vuole muovere. Sotto questo profilo, i geografi ammoniscono già da tempo che “non è scientificamente possibile indicare quale sia il più opportuno modello

²⁶ Cfr. V. Onida, *Parere sui profili di legittimità costituzionale art. 17 d.l. 95/2012, convertito in l. 135/2012, in tema di riordino delle province e delle loro funzioni*, in *federalismi.it*, n. 17/2012.

amministrativo (e istituzionale) [...]. Esso infatti va scelto *politicamente*. E tale scelta senz'altro va fatta in base alla valutazione di costi e benefici che più competenze scientifiche sono tenute ad indicare, ma soprattutto a partire dall'*idea* e dal *progetto di Paese* considerati desiderabili per l'interesse collettivo".

Questo monito è senza dubbio fondato: senza un disegno chiaro, qualsiasi intervento rischia di essere fallimentare. Ciò non toglie, tuttavia, che l'*idea* ed il *progetto di Paese* possano e debbano essere orientati da meccanismi di valutazione delle politiche pubbliche, rispetto ai quali l'Italia deve in verità fare ancora molti passi in avanti.

Risiede qui la seconda possibile risposta da approntare immediatamente per uscire dal "guado": incrementare gli studi e le analisi sull'impatto delle politiche pubbliche prendendo a riferimento anche il parametro del territorio. Poiché è noto, infatti, quanto sia cruciale conoscere l'efficacia delle politiche economiche, cioè la loro capacità di produrre gli effetti desiderati e il loro impatto su crescita e benessere, non si capisce per quale ragione non ci si chieda anche se la "taglia" territoriale - che è il binario su cui camminano le politiche - sia quella giusta.

Se si guarda al tema della coesione territoriale – come noto, missione del PNRR - e nell'ottica di superare le disomogeneità che caratterizzano il Paese, individuare alcuni riferimenti attraverso i quali definire la partizione amministrativa più idonea a rispondere al bisogno può e deve essere l'obiettivo di un legislatore consapevole.

L'organizzazione amministrativa italiana si fonda su un apparato centrale e su enti locali che agiscono su base territoriale: la dimensione degli enti e le loro concrete circoscrizioni territoriali di riferimento sono, dunque, un elemento tutt'altro che indifferente. Eppure, prendendo in prestito le considerazioni dei geografi, "Stato differenziato, Regioni ritardate, Province inadeguate e Comuni in numero eccessivo costituivano i quattro elementi di una geografia del potere amministrativo buona per una cartografia *storica*, ma non per una pronta replica alle sollecitazioni imposte dal primato del mercato (globalizzato) e dalla piena adesione all'Unione Europea"²⁷ (enfasi nostra).

Se non si fa carico il giurista – ed il legislatore di conseguenza – di rispondere a questa esigenza e di aggiornare la geografia del potere, chi dovrebbe farlo?

²⁷ F. Dini, S. Zilli, *Riordino territoriale e autonomia differenziata. Una questione da ridiscutere alla luce dell'epidemia*, in *Documenti geografici*, n. 1/2020, p. 158.

La dimensione macroregionale funzionale: un'opportunità da prendere in considerazione*

di **Tanja Cerruti**

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: Il contributo affronta uno degli aspetti controversi dell'organizzazione territoriale italiana, cioè la differenza di dimensioni, oltre che di caratteristiche, fra i suoi enti di maggiori dimensioni, per proporre un parziale superamento attraverso la strada dell'aggregazione funzionale fra le Regioni.

Title: The functional macroregional dimension: an opportunity to be considered

Abstract [En]: The essay deals with one of the most controversial issues of the Italian territorial organization, which is the diversity in dimensions, as well as in other characteristics, among the biggest territorial unities and finds a way of overcoming that diversity through the functional aggregation among Regions.

Parole chiave: Regioni, modifiche territoriali, intese, aggregazione funzionale, macroregioni

Keywords: Regions, territorial changes, agreements, functional aggregation, macroregions

Sommario: 1. Le Regioni italiane: differenze di fatto ed eguaglianza di regole. 2. La modifica dei confini regionali ai sensi dell'art. 132 Cost.: una strada difficilmente percorribile ma non priva di alternative. 3. La riforma del 2001 e la costituzionalizzazione della collaborazione orizzontale. 4. Le strategie macroregionali nel contesto europeo. 5. Una dimensione macroregionale (funzionale) italiana?

1. Le Regioni italiane: differenze di fatto ed eguaglianza di regole

Uno degli aspetti che da sempre caratterizzano, con risvolti spesso problematici, l'organizzazione territoriale del nostro Paese concerne il fatto che alle profonde differenze fra i suoi enti autonomi di maggiori dimensioni sul piano fattuale corrisponde una sostanziale uniformità sul piano normativo, solo parzialmente attenuata dal riconoscimento a un quarto di essi di condizioni di autonomia speciale.

Le Regioni italiane risultano infatti molto diverse fra loro quanto a dimensioni territoriali, struttura morfologica, numero di abitanti e parametri economici¹. Il mancato compimento della loro auspicata trasformazione in livelli di coordinamento di un sistema di enti locali che avrebbe dovuto fare fronte alla maggior parte delle funzioni amministrative, di cui sono rimaste invece titolari esse stesse, accentua i rilevanti aspetti di disomogeneità, che si sommano a quelli concernenti la numerosità dei Comuni e la loro concentrazione e distribuzione sul territorio regionale. Tali disomogeneità si ripercuotono

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Lo rileva in uno dei suoi ultimi scritti il compianto B. CARAVITA (*Una Commissione parlamentare sulla riforma del Titolo V?*, in *federalismi*, n. 9, 2021, p. 2), ideatore del Convegno da cui prendono origine queste note e di molte altre occasioni di ricerca e divulgazione dei risultati nelle quali amava coinvolgere allievi e colleghi, anche più giovani, stimolandone le riflessioni e mostrandosi sempre attento alle loro idee. Colgo l'occasione di questo scritto per esprimere la mia gratitudine al professor Caravita, onorata per il fatto di aver percorso un tratto, che avrei sperato più lungo, del mio cammino accademico potendo collaborare, seppure a distanza, con Lui.

sull'esercizio delle competenze regionali, non solo per quanto concerne la quantità e qualità dei servizi erogati, ma anche per quanto attiene alla capacità di fare fronte a nuove sfide che richiedono livelli elevati di organizzazione ed efficienza, come quelle poste oggi dal PNRR.

Il perseguimento di un migliore funzionamento del sistema regionale presupporrebbe un'attenuazione di tali profonde e radicate differenze, che, passando in alcuni casi attraverso una ridefinizione dei confini degli enti infrastatali di maggiori dimensioni, conduca eventualmente alla fusione di alcuni di essi o comunque a un ridisegno delle frontiere interne della penisola finalizzato a ridurre il numero.

Le inevitabili difficoltà sottese a un'eventuale modifica dei confini politici (v. *infra*) inducono, come da tempo suggerito dalla dottrina, a invocare altre disposizioni del dettato costituzionale che, opportunamente attuate, consentirebbero di affrontare l'ossimorico contrasto fra differenze di fatto ed eguaglianza di regole o nel senso di attenuare l'uniformità normativa che "ingessa" talvolta il sistema o nel senso di superare alcuni aspetti di disomogeneità fra gli enti, almeno in funzione dell'esercizio dei loro compiti.

Il primo obiettivo (attenuare l'uniformità normativa) potrebbe essere perseguito consentendo alle Regioni che lo richiedano un più ampio margine di differenziazione nell'esercizio delle loro competenze. Questo potrebbe avvenire facendo leva su tutti quegli elementi di flessibilità introdotti dal rinnovato Titolo V e mai pienamente attuati oppure attraverso il ricorso all'art. 116 c. 3 Cost. L'accentuazione degli elementi di differenziazione (si pensi al contenuto degli statuti, con particolare riferimento alla forma di governo, alla potestà legislativa residuale, ma soprattutto allo schema di riparto delle funzioni amministrative delineato all'art. 118, ispirato ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza²) da un lato consentirebbe a ogni ente di rispondere più liberamente ai bisogni del suo territorio, nel perseguimento di una probabile maggiore efficienza, dall'altro lato alimenterebbe i timori che i già consistenti divari³ possano oltrepassare i limiti consentiti dal principio di unitarietà dell'ordinamento. Si verificherebbe inoltre un aumento degli episodi di conflittualità con lo Stato, portando probabilmente il giudice delle leggi a ridimensionare le fughe in avanti delle Regioni.

L'obiettivo di valorizzare le specificità regionali potrebbe poi essere perseguito attraverso il ricorso all'art. 116 c. 3 Cost. Incidendo più marcatamente sugli equilibri costituzionali, questa strada porta alla creazione di una terza tipologia di Regioni, c.d. "differenziate", che affiancherebbero le speciali nel discostarsi dalla

² A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la clausola di differenziazione del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 36. Pone in particolare l'accento sulle potenzialità dell'art. 118 Cost. per immaginare sia forme di cooperazione regionale a geometria variabile, sia modelli di cooperazione verticale fra i diversi livelli di governo, mutevoli a seconda dei territori e delle funzioni, F. PIZZETTI, *Centocinquanta anni di dibattito sui confini regionali*, in *federalismi*, n. 3, 2015, p. 6.

³ Sul tema v., fra i molti, L. CHIEFFI, *Sviluppo del sistema delle autonomie e questione meridionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021.

disciplina unitaria prevista dal Titolo V, in un risultato complessivo che presenta però notevoli incertezze quanto al suo rendimento, soprattutto in relazione alle Regioni che rimarrebbero ordinarie *tout court*.

Potenzialmente utile per gestire in modo più rispondente alle esigenze del territorio una serie di ambiti che ben si prestano a essere governati a livello infrastatale⁴, questa prospettiva alimenta a sua volta i timori di un'accentuazione delle disomogeneità che già adesso connotano l'erogazione di alcuni servizi e, più in generale, la risposta ai bisogni delle comunità, come emerso dal vivace dibattito sviluppatosi negli ultimi anni, in seguito al tentativo di differenziazione avviato da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna a partire dal 2017⁵ e successivamente interrotto. In proposito è arduo determinare se l'avvento della pandemia sia stato davvero la causa del suo, almeno momentaneo, accantonamento, ovvero se esso abbia solo fornito una "copertura" a ostacoli endemici, più strettamente ancorati agli ingranaggi della differenziazione, legati sia alla complessità del procedimento, sia e soprattutto ad alcuni profili sostanziali, come il riparto delle risorse finanziarie e le sue ripercussioni sul principio di eguaglianza, che hanno suscitato perplessità e timori fra le Regioni non coinvolte e nell'arena politica⁶.

Il secondo obiettivo, sul quale s'incentreranno le riflessioni di questo contributo, è quello di intervenire sulle differenze di fatto, cercando di favorire, in prospettiva istituzionale o esclusivamente funzionale, delle forme di unione fra le Regioni. La proposta evoca il noto istituto delle "macroregioni", la cui base giuridica potrebbe essere costituita, a seconda del tipo di ente cui si darebbe vita, o dall'art. 132 ovvero – e preferibilmente – dall'art. 117 c. 8, Cost. Anche questa soluzione, in entrambe le dimensioni prospettate, presenta punti di forza e aspetti di problematicità.

2. La modifica dei confini regionali ai sensi dell'art. 132 Cost.: una strada difficilmente percorribile ma non priva di alternative

Per quanto concerne il ricorso all'art. 132, la previsione nella Repubblica italiana di enti territoriali di dimensioni superiori rispetto ai già operativi livelli comunale e provinciale, ha costituito uno degli aspetti più vivacemente dibattuti in seno all'Assemblea costituente⁷. Anche la decisione sulla definizione dei

⁴ Ricorda l'opportunità che, in caso di differenziazione, si eviti una nuova accentuazione del centralismo regionale M. PRESSI, *Autonomia regionale differenziata: un'occasione per ripensare l'area vasta*, in *Nuove Autonomie*, n. 3, 2020, p. 924.

⁵ I documenti più significativi delle trattative fra le tre Regioni e il Governo sono rappresentati dall'*Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione tra il Governo della Repubblica italiana e la Regione [rispettivamente] Emilia Romagna/Lombardia/Veneto* del febbraio 2018 e dalle bozze (della parte generale) delle *Intese sottoscritte tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione [rispettivamente] Lombardia, Attilio Fontana/Veneto, Luca Zaia/Emilia Romagna, Stefano Bonaccini* del 25.2.2019 (con le versioni leggermente modificate pubblicate su www.roars.it nel maggio 2019), entrambi in www.affariregionali.gov.it.

⁶ Sul punto sia consentito rinviare a T. CERRUTI, *Stato e Regioni nella Repubblica degli anni 2017-2021 fra richieste di differenziazione ed emergenza sanitaria*, in M. CAVINO, L. CONTE, S. MALLARDO, M. MALVICINI (a cura di), *Dove va la Repubblica? Istituzioni e società ancora in transizione*, Il Mulino, Bologna, 2022, p. 91 s.

⁷ Uno degli aspetti più controversi del dibattito riguardò la natura dei nuovi enti, che oltre a costituire un ulteriore livello di decentramento delle funzioni statali, sarebbero stati dotati di autonomia di tipo non solo legislativo, amministrativo e

confini di tali enti, culminata con l'approvazione dell'o.d.g. Targetti – secondo il quale si sarebbe dato vita alle «Regioni storico-tradizionali di cui alle pubblicazioni ufficiali statistiche»⁸ – ha rappresentato il frutto di un delicato compromesso fra posizioni differenti, all'interno delle quali non si è mancato di sottolineare che il futuro ente avrebbe dovuto essere delimitato sulla base non soltanto delle tradizioni e degli aspetti di carattere geografico, ma anche della sua “vitalità” (Ambrosini)⁹ e “autosufficienza”, evitandosi «l'inconveniente che si verifica in tutta la storia d'Italia della sopraffazione da parte delle Regioni più popolate e più ricche di quelle meno popolate e più povere» (Mortati)¹⁰.

La decisione dell'Assemblea costituente ha portato all'approvazione degli artt. 131 e 132 Cost., considerati in un rapporto di funzionalità reciproca¹¹. All'art. 131 si riconosce «natura normativa, organizzativa e provvedimentale», in quanto determina il numero, le denominazioni e, attraverso queste, i confini territoriali delle Regioni; «rappresenta il presupposto d'efficacia delle altre norme organizzative ed attributive di poteri e funzioni previste dal Titolo V della Costituzione» e «accoglie *uno* dei possibili modelli di suddivisione regionale dello Stato»¹².

L'art. 132 c. 1 consente di rivedere la ripartizione regionale ma attraverso un procedimento complesso, al quale si è derogato, prorogando l'efficacia della XI Disposizione transitoria, solo per il distacco del Molise dagli Abruzzi¹³.

Come prova il fatto che il suo secondo comma, disponendo in merito allo spostamento di Comuni e Province da una Regione all'altra, ha conosciuto maggiore fortuna applicativa, l'art. 132 parrebbe «più orientato, a partire dalla necessaria “richiesta” dal basso, verso puntuali modifiche territoriali delle Regioni

finanziario, ma anche politico, predisponendosi a diventare, come ebbe modo di chiarire molti anni dopo la Corte costituzionale (sent. 829/1988), «enti esponenziali delle collettività sociali rappresentate». Fra i molteplici contributi in materia, v. T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 100 ss.

⁸ AC, Seduta pomeridiana del 29.10.1947, p. 1701-1718. L'O.d.g. Targetti si rifaceva ai c.d. compartimenti statistici, elaborati da Pietro Maestri e parzialmente rivisti da Alfeo Pozzi nel XIX secolo. A. PATRONI GRIFFI, *Articoli 131, 132 e 133*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, parte II, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 420. A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consultaonline*, n. 3, 2019, p. 606, sostiene che la disomogeneità dei territori che costituiscono le Regioni avrebbe richiesto «una diversa distribuzione degli stessi tra le Regioni», oltre all'opzione per un regime di «specialità diffusa».

⁹ AC, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, Resoconto sommario della seduta del 27.7.1946, p. 8.

¹⁰ AC, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, Resoconto sommario della seduta del 14.9.1946, p. 193 e Ivi, Resoconto sommario della seduta del 29.7.1946, p. 30. Sul punto v. M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 131*, in *Commentario della Costituzione* (fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso), Zanichelli, Bologna, 1990, pp. 69-72; A. PATRONI GRIFFI, *Articoli 131, 132 e 133*, cit., p. 421.

¹¹ L. FERRARO, *Art. 131, art. 132*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, p. 2536.

¹² M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 131*, cit., p. 68.

¹³ L'XI disposizione transitoria prevedeva che fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si potessero, con legge costituzionale, formare altre Regioni, anche in assenza delle condizioni di cui all'art. 132, c. 1, salvo l'obbligo di sentire le popolazioni interessate. La l. cost. 18.3.1958, n. 1 ha prorogato il termine di cinque anni al 31.12.1963.

che a consentire un ridisegno complessivo dei confini e una riduzione» del loro numero¹⁴, tendendo in linea generale a disincentivare la creazione di nuovi enti¹⁵.

Le criticità insite nel riparto territoriale del nostro Paese non hanno mancato di alimentare diversi studi e progetti di modifica che, pur avendo ricevuto una notevole eco¹⁶, non sono per ora sfociati nell'introduzione di importanti cambiamenti né alla perimetrazione e denominazione delle Regioni, né al procedimento necessario per apportarli, forse a riprova della delicatezza del bilanciamento che aveva consentito l'approvazione delle relative disposizioni costituzionali¹⁷.

Al di là degli ostacoli di carattere procedurale, è evidente poi che a più di settant'anni dall'istituzione delle Regioni una "correzione" dei loro confini, per quanto finalizzata al perseguimento di una maggiore efficienza, incontrerebbe delle forti resistenze sia di natura politica, essendosi consolidata, nonostante lo scarso radicamento dei partiti nel livello regionale¹⁸, una rete di relazioni e di interessi, anche di tipo economico, che ruota intorno al governo di ogni ente, sia di natura culturale e, potremmo dire,

¹⁴ A. PATRONI GRIFFI, *Articoli 131, 132 e 133*, cit., p. 423; sul punto v. anche C. MAINARDIS, *Art. 131, Art. 132*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, p. 1142.

¹⁵ A. BALDAN, *Il problema del riordino territoriale delle Regioni*, in *Forum Quad. cost.*, 2016. La Corte costituzionale ha invece escluso che l'art. 132 Cost. rilevi nelle ipotesi di contestazione di confini fra Regioni (sent. 743/1988 e 55/1993).

¹⁶ Il riferimento, per cui si rinvia *amplius* a L. FERRARO, *Art. 131, art. 132*, cit., p. 2547 e a F. PIZZETTI, *Il federalismo e i recenti progetti di riforma del sistema regionale italiano*, in *Regioni*, 1995, pp. 235-249, è ai lavori della Comitato Speroni e ai progetti presentati, sempre negli anni Novanta, dalla Lega Nord, da Gianfranco Miglio e dalla Fondazione Agnelli, questo particolarmente attento ai profili di carattere economico. Su alcune più recenti proposte di revisione costituzionale v. G. ALLEGRI, *Quale riordino territoriale per un inedito federalismo all'italiana? Primi appunti a partire dall'ottica funzionalista francese*, in *federalismi*, n. 3, 2015, p. 3 s. e A. CANDIDO, *Sulla creazione di nuove Regioni: recenti istanze di autonomia e incostituzionalità della legge n. 352 del 1970*, in *Forum Quad. cost.*, 2011, che ripercorre le istanze avanzate all'inizio dello scorso decennio, seppur non nelle forme costituzionalmente previste, dal Salento e dalla Provincia di Salerno.

¹⁷ A. PATRONI GRIFFI, *Articoli 131, 132 e 133*, cit., p. 418, che allude alle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, nonché a quella, poi bocciata in sede referendaria, del 2016. Nel 2001 è stata aggiunta all'art. 132 c. 2 la richiesta dell'approvazione della maggioranza della popolazione delle Province o dei Comuni interessati. Più di recente è stata avanzata una proposta di legge costituzionale volta invece ad abbassare il quorum, v. A.S. 1642, presentata al Senato il 9.12.2019, che attualmente non è andata oltre la fase della discussione in commissione.

¹⁸ S. STAIANO, *Art. 5*, Carocci, Roma, 2017, p. 3 e ID., *Il difficile percorso del regionalismo*, in *federalismi*, n. 10, 2007, p. 2.

“identitaria”¹⁹, avendo la popolazione sviluppato nel tempo un legame non solo con il territorio, ma anche con l’ente di cui questo è elemento costitutivo²⁰.

La scarsa probabilità di successo di una modifica dei confini politici non si estende però anche a quelli amministrativi, che possono variare grazie alla previsione di forme di collaborazione fra gli enti interessati, consentendo, soprattutto a quelli di minori dimensioni, di ovviare a una serie di ostacoli di carattere materiale per far fronte in modo più efficiente ai propri compiti e ridurre così il divario che li separa da quelli maggiori.

Sin dai primi anni di vita delle Regioni lo Stato stesso ha suggerito la messa in atto di forme di sinergia. In tal senso si possono richiamare l’art. 8 del D.P.R. 616/1977 che, riprendendo quanto disposto dalla l. 382/1975 (art. 1 c. 2), autorizza le Regioni «per le attività ed i servizi, che interessano i territori finitimi» ad «addivenire ad intese e costruire uffici o gestioni comuni, anche in forma consortile». Nonostante il riferimento alla contiguità territoriale, considerato un limite alle potenzialità della disposizione²¹, la prassi ha assistito alla stipula di intese relative ad ambiti che non si limitavano a includere questioni di confine, ma coinvolgevano «nella loro interezza le attività della Regione»²².

La successiva l. 241/1990 ha previsto per tutte le pubbliche amministrazioni la possibilità di stipulare accordi per disciplinare lo svolgimento di attività di interesse comune, non imponendo limiti di territorio (art. 15). La stessa impostazione è stata condivisa dal d.lgs. 112/1998 (secondo quanto disposto dalla l. 59/1997, art. 3 c. 1 c) che, disponendo sul trasferimento delle funzioni, menziona alcuni strumenti di cooperazione tra le Regioni, come intese (ad es. artt. 41 c. 4 e 84) e accordi (art. 98 c. 4)²³.

¹⁹ Sul tema v., fra gli altri, F. SEVERA, *Il dimensionamento territoriale come problema giuridico: analisi e proposte tra artificialità e nuovo radicamento*, in questo Volume; M. TOMASI, *Autonomie regionali e identità costituzionale degli Stati membri nell’orizzonte sovranazionale europeo*, in *federalismi*, n. 5, 2020. Se M. COSULICH, *Relazione introduttiva*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*. Atti del Convegno di Trento, 18-19 settembre 2020, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, p. 31, definisce le Regioni esito della scelta del costituente come «circostrizioni... senz’anima», A. RUGGERI, *La specialità regionale: dalle sofferte e non gratificanti esperienze del passato (e del presente) una lezione da mettere a frutto nella ricerca di una nuova e qualificante identità*, in *Diritti reg.*, n. 3, 2020, p. 541, ricorda che il fattore identitario dev’essere considerato unitamente a quello funzionale. In proposito C. DESIDERI, *Regioni del Sud e riforme. Verso un nuovo regionalismo meridionale?*, in *Riv. giur. Mezzogi.*, n. 1, 2016, p. 93, osserva che gli studi del passato hanno trasmesso difficoltà di carattere anche tecnico nell’individuare dei criteri basati sulla funzionalità; tale questione rimane fondamentale, avendo proprio la riforma del 2001 fatto emergere, come osserva R. BIN, *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?*, in *Regioni*, 2021, p. 499 s., l’importanza del ruolo dello Stato nel garantire diritti il cui soddisfacimento dipende dall’efficienza dei livelli di governo territoriali.

²⁰ I. NICOTRA, *Il senso rinnovato della specialità nel futuro assetto macro regionale della Repubblica*, in *federalismi*, n. 3, 2015, p. 2, propende invece per un eventuale ridisegno a monte del quale venga riconosciuto maggiore peso alla volontà popolare.

²¹ E. RAFFIOTTA, *Art. 117, commi 8 e 9*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, parte II, cit., p. 361.

²² A. STERPA, *La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni*, in *federalismi*, n. 10, 2009, p. 3.

²³ In proposito si v. E. RAFFIOTTA, *Art. 117, commi 8 e 9*, cit., p. 362, che osserva ancora come la contestuale riforma della Conferenza unificata Stato, Regioni, città e autonomie locali (d.lgs. 281/1997) induce a ricavare dalla normativa nazionale di quel periodo l’intento di favorire, oltre ai rapporti di collaborazione verticale tra enti territoriali, le intese orizzontali tra Regioni.

Fra le altre modalità collaborative si può ricordare l'accordo di programma fra enti di diverso livello, nella cui disciplina la l. 142/1990 (art. 27) e successivamente il d.lgs. 267/2000 (art. 34) contemplano quello fra Regioni finitime.

Dal canto suo, la Corte costituzionale si è rivelata sin dall'inizio favorevole alla collaborazione interregionale, alludendo alla previsione di accordi (sent. 37/1972, sent. 96/1974 limitatamente al ricorso statale), auspicando anzi la disciplina di appositi strumenti da parte del legislatore per la gestione di interessi comuni (sent. 142/1972²⁴), ritenendo legittime attività regionali che non rispettassero il limite territoriale (sent. 829/1988).

La prassi dei primi decenni di vita ha rivelato l'instaurazione di forme di collaborazione fra le Regioni avviate o per espressa indicazione di una legge statale, come nel caso degli istituti zooprofilattici (l. 745/1975) o per condizionamento indiretto dello Stato, come per la ricostituzione di nuovi ospedali (resasi necessaria per scorporare i nosocomi situati in una Regione ma gestiti da un'altra) o ancora su iniziativa esclusivamente regionale, come per la realizzazione del sistema idroviario padano (in conformità al D.P.R. 616/1977, art. 98)²⁵. Nell'ambito di quello che, rivolgendosi al Mezzogiorno, viene considerato come il primo esempio di collaborazione verticale previsto dal nostro ordinamento²⁶, una sorta di proiezione orizzontale, pur finalizzata anche all'interazione con lo Stato, poteva essere ravvisata sul piano istituzionale nella presenza del Comitato dei Rappresentanti delle Regioni meridionali, oggi soppresso²⁷. Soprattutto a partire dagli anni Novanta, alla "questione meridionale", che considerava in modo unitario le problematiche di tutte le Regioni del Sud Italia, si è venuta poi ad affiancare o contrapporre la "questione settentrionale"²⁸, animata da istanze di maggiore autonomia, anche finanziaria, che, sfumando a volte in aneliti secessionisti, ha sicuramente influenzato il processo riformatore della Carta fondamentale²⁹.

²⁴ In questa pronuncia la Corte rileva significativamente «la non corrispondenza a volte riscontrabile tra la configurazione data dall'art. 131 ai nuclei regionali, sulla base di dati storico-statistici, e quella che sono venuti ad assumere sotto l'aspetto socio-economico».

²⁵ F. COVINO, *Art. 117, 8° co.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, p. 2317.

²⁶ S. CASSESE, D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Regioni*, 1980, p. 400.

²⁷ L. 183/1976, art. 3 e D.P.R. 218/1978, artt. 8 e 9 su cui, tra gli altri, A. CLARONI, M. CARABBA, *La Conferenza delle Regioni meridionali e la cooperazione tra Regioni meridionali e tra le Regioni meridionali e lo Stato*, in *Riv. giur. Mezzog.*, n. 1, 2016, p. 182 ss.

²⁸ Sulla c.d. regione "padana" v., fra gli altri, S.B. GALLI, *Dalla Dichiarazione di Chivasso alla Macroregione alpina*, in S.B. GALLI, G. POLA (a cura di), *Il Nord e la macroregione alpina*, Eupolis Lombardia, Guerini, Milano, 2014, p. 21 ss.

²⁹ G. FERRAIUOLO, *Il regionalismo italiano tra tecnica e spirito*, in *federalismi*, n. 25, 2021, p. 91 ss., riflette sul mutamento verificatosi negli anni Novanta nel modo di concepire il territorio che, rilevando inizialmente per la partecipazione democratica e l'efficienza amministrativa, comincia a colorarsi anche in senso identitario e "spirituale", pur se talvolta finalizzato all'ottenimento di maggiori forme di autonomia.

3. La riforma del 2001 e la costituzionalizzazione della collaborazione orizzontale

Le istanze autonomiste hanno portato all'approvazione di importanti modifiche al Titolo V della Costituzione, fra cui l'introduzione dell'art. 117 c. 8, salutata con particolare favore dai sostenitori della collaborazione interregionale, che hanno visto nelle intese ivi previste la soluzione ideale per smussare le differenze territoriali fra le Regioni senza modificarne i confini politici³⁰.

Alla nuova disposizione sono stati attribuiti alcuni meriti, come l'aver elevato le intese fra le Regioni al rango costituzionale, facendone uno degli strumenti di attuazione di quel regionalismo cooperativo che ha ispirato tutta la riforma³¹; l'averle rese "giustiziabili" davanti alla Corte costituzionale o al giudice amministrativo e l'averle sciolte dai vincoli legati sia alla contiguità territoriale fra le Regioni interessate sia alla tipologia dell'oggetto³². La norma non sarebbe invece risultata innovativa dal punto di vista procedurale, richiamando la prassi sino ad allora vigente che vedeva la negoziazione da parte delle Giunte e la ratifica con legge dei Consigli regionali³³. Le intese ex art. 117 c. 8 vengono quindi definite come atti con i quali «le parti sottoscrivono volontà comuni, che si trasformano in prescrizioni riferite all'esercizio delle proprie funzioni, *amministrative* ovvero *normative*, sia per quanto riguarda i rapporti tra le Regioni contraenti, che per quelli tra esse e soggetti terzi», includendo tanto i casi in cui le parti assumono obblighi reciproci, quanto quelli in cui «*l'intesa contiene previsioni che formalizzano l'esercizio congiunto di una funzione amministrativa o normativa*»³⁴.

Dal punto di vista della loro disciplina, le intese fra Regioni vengono menzionate sia dai nuovi statuti, che nella maggior parte dei casi si limitano a riprendere il dettato dall'art. 117 c. 8 Cost.³⁵, sia da alcune leggi statali. Oltre alla, di fatto inattuata, l. 131/2003³⁶, si può citare il d.lgs. 85/2010, che all'art. 5 esclude dalla riserva allo Stato i «laghi di ambito sovraregionale per i quali non intervenga un'intesa tra le Regioni interessate»³⁷.

³⁰ Guardando invece all'omogeneità normativa che caratterizza il nostro regionalismo, si può riportare l'opinione di C. PINELLI, *Cinquant'anni di regionalismo, fra libertà dallo Stato e culto per l'uniformità*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2020, p. 757, secondo cui l'art. 117 c. 8 è uno degli elementi del disegno complessivo della riforma del 2001 che consentirebbe il superamento dell'uniformità.

³¹ F. BENELLI, *Le intese fra Regioni come strumento di efficienza e buona amministrazione (art. 117)*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1064.

³² F. COVINO, *Art. 117, 8° co.*, cit., p. 2319 s.

³³ *Ibidem*, p. 2319.

³⁴ A. STERPA, *La dimensione interregionale del diritto...*, cit., p. 4; corsivo dell'Autore.

³⁵ *Ibidem*, pp. 1 e 32.

³⁶ L'art. 8 c. 6 della legge autorizza il Governo a «promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni», ricomprendendo sia accordi verticali tra Stato e Regioni, sia accordi orizzontali tra tutte le Regioni. A. STERPA, *La dimensione interregionale del diritto...*, cit., p. 6.

³⁷ Il decreto è adottato in attuazione della l. 42/2009.

Nella prassi, però, come già avveniva prima della riforma, la collaborazione regionale continua a svilupparsi prevalentemente sotto forma di accordi fra i soli esecutivi, sottratti al controllo assembleare³⁸ e quindi alla sfera di applicazione dell'art. 117 c. 8 Cost.

Fra gli esempi più significativi di questa tipologia si possono ricordare i Protocolli d'intesa sottoscritti nel 2004 dai Presidenti delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna, in cui vengono dichiarati intenti politici ed istituzionali comuni e prevista la collaborazione in diversi settori (fra cui relazioni internazionali, infrastrutture e sanità)³⁹ e nel 2016 dalle Regioni Marche, Umbria e Toscana⁴⁰. Mirando a perseguire un'integrazione sempre più stretta nella gestione di alcune politiche (sanità, tutela del paesaggio e contrasto ai cambiamenti climatici, sviluppo economico, realizzazione di infrastrutture, turismo, gestione dei fondi europei, riforma e riqualificazione della pubblica amministrazione) nei confronti dello Stato e dell'Unione europea, questo secondo documento disciplina la collaborazione fra le tre Regioni, prevedendo incontri periodici tra i Presidenti e i rispettivi assessori. Proprio la fissazione di sedi di coordinamento e di riunioni fra i componenti degli esecutivi ha portato a considerare il Protocollo del 2016 come un impegno che, pur non assurgendo al rango di intesa – da cui gli sarebbe derivata una maggiore forza politica – è al contempo più vincolante di un accordo informale, con il quale condivide invece la maggiore flessibilità e la possibilità di avere un contenuto e obiettivi più ampi⁴¹.

Il procedimento di cui all'art. 117 c. 8 Cost. ha conosciuto alcune, seppur sporadiche, forme di attuazione. Se ne può ricordare esemplificativamente l'impiego nell'accordo sottoscritto nel 2006 tra la Regione Veneto e la Provincia autonoma di Trento per l'esercizio delle funzioni amministrative relative alle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico interessanti i rispettivi territori⁴² o quello pattuito dalle Regioni Lazio e Toscana per attribuire una disciplina unitaria al comune istituto zooprofilattico⁴³. Un uso singolare di questo strumento lo ha poi visto intervenire nella vicenda dello spostamento di alcuni Comuni dalla Regione Emilia-Romagna alla Regione Marche, disposto dalla l. 117/2009 ai sensi dell'art. 132 Cost.⁴⁴.

³⁸ A. STERPA, *Intese tra le Regioni*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche, Aggiornamento*, UTET, Milano, 2017, p. 348. S. PARISI, *Cinquant'anni di Regioni: cesure apparenti, ricorsività dei luoghi comuni*, in *Regioni*, 2021, p. 196 s., ricorda come il regionalismo italiano rifletta attualmente la tendenza che vede prevalere gli esecutivi.

³⁹ Protocollo d'Intesa tra Regione Emilia-Romagna e Regione Toscana, firmato il 28.4.2004, in [Supplemento](#) al BUR Toscana n. 32, p. 73.

⁴⁰ [Protocollo d'intesa](#) fra Regione Marche, Regione Toscana, Regione Umbria.

⁴¹ V. DE SANTIS, *Politiche interregionali: attualità della questione dello squilibrio dimensionale e riforma costituzionale. Considerazioni a partire dal protocollo di intesa tra le Regioni Marche, Toscana ed Umbria (prove di macroregione?)*, in *Osservatorio cost.*, n. 3, 2016, pp. 8-11.

⁴² L'intesa è stata ratificata con l.r. Veneto 26/2006 e con l.p. Trento 1/2007.

⁴³ V. l.r. Lazio 14/2014 e l.r. Toscana 42/2014.

⁴⁴ Le due Regioni interessate hanno sottoscritto un'*Intesa fra Regione Emilia-Romagna e Regione Marche per l'attuazione della legge 3 agosto 2009, n. 117* e un'*Intesa integrativa riferita al solo ambito sanitario*, che l'Emilia-Romagna ha ratificato con la l.r. 9/2010. Questa vicenda ha visto anche un intervento della Corte costituzionale (non collegato all'intesa regionale)

Nonostante tali forme di sperimentazione, non si può però sostenere che il ventennio che ha seguito la riforma del 2001 abbia assistito a un vero e proprio decollo della collaborazione interregionale a livello istituzionale.

Nel frattempo l'organizzazione territoriale del nostro Paese è stata scossa da un nuovo afflato riformista che, alimentato dalle tormentate vicende delle Province e dall'istituzione delle Città metropolitane⁴⁵, ha investito anche il livello superiore, portando il Ministero per gli affari regionali e le autonomie a istituire una Commissione di studio sull'adeguatezza della delimitazione territoriale delle Regioni (2014). I lavori della Commissione, rimasti poi privi di seguito in sede parlamentare, si sono concentrati sulla prospettazione di due alternative che, propendendo entrambe per un'estensione delle dimensioni geografiche di tali enti, lo hanno declinato nelle diverse accezioni illustrate nei paragrafi precedenti⁴⁶.

In particolare, la prima opzione suggeriva di intervenire sul piano istituzionale o strutturale procedendo a una ridefinizione di quei confini regionali di cui già dai tempi del dibattito in Assemblea costituente i geografi avevano sottolineato lo scostamento dall'assetto socio-territoriale, imponendo fra l'altro di decidere se dare vita a vere e proprie Regioni, sostitutive di quelle accorpate ovvero a un ulteriore livello di governo, infrastatale ma sovraregionale.

La prospettiva funzionalista prevedeva invece che due o più Regioni, i cui confini politici non avrebbero subito mutamenti, si accordassero per l'esercizio congiunto di determinati compiti, procedendo eventualmente all'istituzione di organi comuni per la loro gestione, trovando la propria base giuridica nelle disposizioni del Titolo V e, in particolare nelle intese previste dall'art. 117 c. 8 Cost.

Pur tenendo presenti entrambe le possibilità⁴⁷, la dottrina è sembrata e sembra avallare prevalentemente la seconda, che annovera fra i propri pregi la maggiore flessibilità⁴⁸, oltre al fatto di essere frutto di un processo che, partendo dal basso, muove da esperienze concrete, potendosi così calibrare sulle effettive necessità dei territori⁴⁹. La duttilità di queste forme di collaborazione consentirebbe addirittura di immaginare la stipulazione di "alleanze" territoriali che mutino a seconda della funzione, anche se questo

che, come già nella precedente sent. 66/2007, ha ribadito l'inderogabilità del procedimento di cui all'art. 132 Cost. (sent. 246/2010).

⁴⁵ Pone l'accento su questo elemento D. DEL GAIZO, *(Macro)regioni e riforma costituzionale*, in *federalismi*, n. 3, 2015.

⁴⁶ *Relazione finale della Commissione di studio sull'adeguatezza dell'attuale delimitazione territoriale delle Regioni*, 2015 e A.M. POGGI, *Tra territorio e spazio ... qualche riflessione*, in *Diritti reg.*, n. 3, 2018, p. 3. In controtendenza, A. SPADARO, *Per un generale "riordino territoriale" dell'Italia: Regioni, micro-Regioni, Città metropolitane, Comuni*, in *Diritti reg.*, n. 1, 2021, p. 138, ritiene preferibile rivedere le Regioni in senso riduttivo delle loro attuali dimensioni.

⁴⁷ A. POGGI, *I profili costituzionali del riordino territoriale regionale*, in *federalismi*, n. 3, 2015, che ribadisce l'importanza di calibrare la soluzione sul ruolo che si vuole attribuire alla Regione. A. PIRAINO, *La dimensione europea della riorganizzazione macroregionale*, in *federalismi*, n. 3, 2015, p. 4, ricorda peraltro che correnti di pensiero favorevoli a un'integrazione di tipo macroregionale erano emerse sin dall'indomani della seconda guerra mondiale, per essere poi riprese negli anni Settanta.

⁴⁸ A. STERPA, *La differenziazione possibile: istituire le macro-regioni per ridisegnare la mappa delle diversità*, in *Diritti reg.*, n. 2, 2019, p. 22.

⁴⁹ A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, p. 3368.

genererebbe maggiore incertezza in riferimento al riparto delle competenze, tema già di per sé controverso e ritenuto meritevole di considerazione nello stesso disegno riformatore che guarda ai confini e alla tipologia delle autonomie territoriali⁵⁰.

4. Le strategie macroregionali nel contesto europeo

Se immaginare una redistribuzione del territorio italiano nel senso di accrescere le dimensioni attuali di alcune Regioni presenta numerosi profili d'incertezza che, rischiando di bloccare sul nascere ogni riforma sul piano istituzionale, necessitano di essere risolti anche qualora si proiettino sul solo piano funzionale, alcune suggestioni di non poco conto derivano dalle esperienze maturate all'esterno e a cavallo dei confini nazionali. Le principali organizzazioni internazionali e sovranazionali sviluppatesi nel continente europeo si mostrano infatti tendenzialmente favorevoli, pur con diverse modalità, alla prospettiva dell'aggregazione funzionale fra territori, che può risultare fondamentale per consentire la messa in atto di politiche rivolte ad ambiti spaziali con caratteristiche morfologiche e problematiche analoghe, indipendentemente dalla loro appartenenza politica.

In seno al Consiglio d'Europa tale orientamento è stato formalizzato sin dal 1980, con l'approvazione della Convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera interregionale⁵¹.

Delle Comunità, poi dell'Unione, europea è noto il risalente interesse verso l'articolazione interna degli Stati membri. Se l'idea, quasi romantica, dell'Europa delle Regioni non si è tradotta però in una effettiva valorizzazione di tali enti sul piano politico e istituzionale, il loro rilievo dal punto di vista funzionale non ha tardato ad emergere sin dagli albori del processo di integrazione. Prese inizialmente in considerazione come unità di misura di quei divari che si volevano superare (secondo quanto enunciato nel Preambolo del Trattato di Roma⁵²), le Regioni sono state successivamente considerate come interlocutrici fondamentali per la conduzione di alcune politiche che si sviluppano a livello infrastatale.

A questo proposito si pensi innanzitutto alla politica di coesione che, prevista sin dall'Atto unico⁵³ nel settore economico e sociale, figura a partire dal Trattato di Maastricht⁵⁴ fra le finalità dell'allora Comunità

⁵⁰ L. ANTONINI, *Le macro Regioni: una proposta ragionevole ma che diventa insensata senza un riequilibrio complessivo dell'assetto istituzionale*, in *federalismi*, n. 3, 2015, p. 9. Il ruolo fondamentale della dimensione territoriale nella determinazione del livello di allocazione delle funzioni viene messo opportunamente in luce da F. FABRIZZI, *Territorio e istituzioni: studiare il primo per riorganizzare le seconde*, in *federalismi*, n. 9, 2021, p. V.

⁵¹ [*Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali*](#).

⁵² *Trattato che istituisce la Comunità economica europea*, firmato il 25.3.1957. Sul punto v. S. BARONCELLI, *L'Europa delle Regioni 20 anni dopo: costituzionalismo multilivello e Regioni a statuto speciale*, in S. BARONCELLI (a cura di), *L'Europa delle Regioni 20 anni dopo*, *federalismi*, n. monogr. 7, 2020, p. VI, che ricorda come allora l'unica Regione che presentava condizioni differenti dalle altre fosse l'Italia meridionale.

⁵³ L'Atto unico europeo è stato firmato a Lussemburgo il 17.2.1986.

⁵⁴ *Trattato sull'Unione europea*, firmato il 7.2.1992.

europea, che ne persegue il rafforzamento⁵⁵, traducendosi in «un coacervo poliedrico di regole, azioni e strumenti mediante il quale la *governance* istituzionale multilivello (che connota l'assetto regolatorio dei pubblici poteri comunitari) opera al fine di perseguire la crescita socioeconomica delle composite aree territoriali dell'Ue»⁵⁶.

A partire dal Trattato di Lisbona⁵⁷ la politica di coesione si struttura anche in una dimensione territoriale⁵⁸ che trova attuazione attraverso la cooperazione territoriale europea. Questa opera in tre ambiti: transfrontaliero, che riguarda i singoli confini oppure le zone di frontiera (mediante iniziative congiunte locali e regionali); transnazionale, che agisce a livello zonale, in regioni internazionali o aree di più estese dimensioni, affrontando problemi di ampia portata (mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie); interregionale, che coinvolge gli Stati membri dell'Unione ed altri Paesi, allo scopo di realizzare reti per la messa a punto di buone pratiche ed esportare le esperienze di successo⁵⁹, a cui si è recentemente aggiunto quello delle regioni ultraperiferiche.

In questa dimensione si sviluppano i progetti di aggregazione fra enti territoriali di aree geografiche estese, che, affondando le loro radici nel passato⁶⁰, portano a individuare nella macroregione, nuovo e ulteriore livello di *governance*, «uno strumento di cooperazione che permette di condividere progettualità comuni e relazioni funzionali tra territori vicini da un punto di vista geografico, come pure socioeconomico e culturale»⁶¹. In una realtà incentrata prevalentemente sulla dimensione funzionale, come quella dell'Unione europea, il livello macroregionale può risultare quindi fondamentale per consentire la messa in atto di politiche rivolte ad ambiti spaziali che presentano caratteristiche morfologiche e problematiche analoghe, indipendentemente dalla loro appartenenza politica.

⁵⁵ A. IACOPINO, *Molteplicità, complementarietà e interoperabilità delle fonti di finanziamento della politica dei trasporti nella Macroregione Adriatico Ionica*, in *federalismi*, n. 15, 2017, p. 2.

⁵⁶ V.M. SBRESCIA, *Rilanciare le politiche di coesione per superare le disuguaglianze regionali e dare nuova linfa all'integrazione europea. La crisi dell'UE e il ritorno delle sovranità nazionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, in *Riv. giur. Mezzog.*, n. 1, 2017, p. 161 s.

⁵⁷ Firmato il 13.12.2007, è composto dal *Trattato dell'Unione europea* (TUE) e dal *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (TFUE).

⁵⁸ Per un'efficace sintesi delle innovazioni introdotte sul punto dal Trattato di Lisbona v. I. CIOLLI, *Il territorio europeo tra processi federali e spinte neofendali*, in T. CERRUTI, A. POGGI (a cura di), *Territorio e territori nell'Unione europea, federalismi*, n. monogr. 31, 2020, p. 38 s.

⁵⁹ L. BERIONNI, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Istituz. Feder.*, n. 3, 2012, p. 730 s. V. il Reg. CE 1080/2006 e il Reg. CE 1083/2006 (in cui gli obiettivi della cooperazione territoriale sono elencati all'art. 3.2.c), abrogati rispettivamente dai Reg. UE 1301/2013 e 1303/2013.

⁶⁰ Si v. esemplificativamente COM (91) 452, *Europe 2000. Outlook for the Development of the Community's Territory*.

⁶¹ P.L. PORTALURI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato – autonomie*, in *federalismi*, n. 22, 2016, p. 10.

La Commissione europea ha specificato che per macroregione si deve intendere «uno spazio costituito da una serie di regioni amministrative, le quali presentano tuttavia sufficienti problematiche comuni da giustificare l'adozione di un approccio strategico unico»⁶².

Dal punto di vista geografico, tale termine identifica un'area caratterizzata da requisiti di omogeneità spaziale e soprattutto amministrativa, che insiste sul territorio o su parte del territorio di due o più Stati, anche esterni all'Unione europea. Essa non dà vita a un ulteriore livello di governo istituzionale, né presenta caratteristiche politiche, amministrative e finanziarie autonome⁶³, ma, in linea con l'approccio di tipo prevalentemente funzionalista che caratterizza l'ordinamento europeo, si giustifica in virtù dello svolgimento e del coordinamento di alcuni compiti, dimostrandosi particolarmente adatta al perseguimento degli obiettivi di coesione. La mancata identificazione di questa realtà con un ente territoriale vero e proprio induce a farvi riferimento, sulla scia delle fonti europee, preferendo al termine "macroregione" quello di "strategia macroregionale", che meglio riflette la matrice funzionalista delle politiche di coesione⁶⁴. Concretamente, a livello macroregionale vengono portate avanti strategie di sviluppo e di crescita, seguendo un processo *bottom up* che, coinvolgendo tutti gli attori territoriali, inclusa la società civile, mira a perseguire i migliori risultati dal punto di vista della efficienza ed economicità attraverso l'uso ottimale delle risorse disponibili⁶⁵, tenendo presenti le esigenze del territorio di riferimento. Il suo sbocco principale è costituito dalle politiche che perseguono il sostegno alle imprese, lo sviluppo economico, la competitività territoriale, l'innovazione, l'internazionalizzazione, la gestione dei fondi comunitari⁶⁶.

Negli anni l'approccio delle Istituzioni europee verso questo istituto ha subito un'evoluzione, che le ha viste passare dall'originaria regola dei "tre No!" (rivolti a nuovi fondi, nuova normativa e nuove istituzioni) a quella dei "tre Sì!" (rivolti a complementarietà dei finanziamenti, definizione di una nuova progettualità e coordinamento degli strumenti istituzionali). La Macroregione si afferma infatti come uno strumento per il miglior coordinamento di istituzioni e risorse già disponibili, con un'efficacia maggiore di quella che otterrebbero, singolarmente, i livelli di governo tradizionali⁶⁷.

⁶² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa alla Strategia dell'Unione europea per la regione del Mar Baltico, COM (2009) 248, p. 6.

⁶³ L. D'ETTORRE, *Le strategie macroregionali dell'Unione europea: tra cooperazione territoriale europea e multi-level governance*, in *federalismi*, n. 20, 2018, p. 10.

⁶⁴ F. MUZZI, *Le strategie macroregionali europee e il Titolo V della Costituzione*, in *federalismi*, n. 8, 2018, p. 16.

⁶⁵ P.L. PORTALURI, *La coesione politico-territoriale*, cit., p. 10.

⁶⁶ O. SPATARO, *Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione*, in *federalismi*, n. 6, 2018, p. 7.

⁶⁷ A. PIRAINO, *La strategia macroregionale per riorganizzare i territori e costruire l'Europa delle comunità (A proposito di una Macroregione del Mediterraneo Occidentale)*, in *federalismi*, n. 3, 2018, p. 4.

Le strategie macroregionali, che non esauriscono peraltro gli strumenti della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale (fra i quali si annoverano anche i GECT⁶⁸), sono state avviate a partire dal 2009 e sono oggi quattro, baltica, danubiana, adriatico-ionica e alpina⁶⁹. Nonostante il suo breve periodo di operatività, l'esperienza di aggregazione denota l'apprezzamento degli Stati partecipanti per il raggiungimento di specifici obiettivi in riferimento a taluni settori come crescita economica e occupazionale, trasporti e approvvigionamento energetico, tutela dell'ambiente, turismo, sicurezza, ricerca e innovazione⁷⁰.

La dimensione macroregionale europea e, più in generale, la necessità di rapportarsi al contesto unionale non mancano di influenzare anche le vicende nazionali.

Significativi in tal senso sono alcuni passi della delibera della Giunta regionale toscana che, approvando il Protocollo del 2016 (v. *supra*, §3) e richiamando in parte il Programma regionale di sviluppo 2016-2020⁷¹, prevede che «occorre interrogarsi sulla adeguatezza della dimensione regionale all'interno di un mondo sempre più globale, ma anche all'interno dell'Europa»; ricorda che Toscana, Umbria e Marche «condividono un percorso comune che fonda le sue radici storiche più antiche – ben prima dell'Unità e del regionalismo – in una affinità artistica, urbanistica, paesaggistica, legislativa ed economica che risale per certi tratti addirittura al Medioevo» e presentano «fattori di omogeneità strutturale, che hanno portato al successo economico dell'area», per ribadire infine che un percorso di costruzione de «l'Italia Centrata avrebbe... il vantaggio di competere con la dimensione media delle regioni europee, esprimendo a pieno il potenziale di un asse orizzontale di traffici e relazioni in grado di spezzare la verticalità del dualismo Nord-Sud»⁷².

La realtà europea è presa come riferimento anche nel Protocollo, significativamente firmato a Bruxelles, nel quale, elencando una serie di sfide cui le Regioni devono fare fronte, si specifica che occorre «adegu[ando]re la dimensione istituzionale dal momento che nessuna delle tre regioni da sola può pensare di avere la massa critica necessaria per affrontare questi impegni anche dinanzi alla dimensione europea quale parametro delle proprie politiche» e si menziona la possibilità di fare valere maggiormente il peso dei territori e delle popolazioni, sia in sede europea sia nei confronti dei «grandi gestori nazionali di servizi essenziali allo sviluppo».

⁶⁸ Gruppi europei di cooperazione territoriale, istituiti con Reg. CE 1082/2006, poi modificato da Reg. UE 1302/2013 e, *amplius*, F. FERLAINO, C. VIOLI, *La macroregione delle Alpi occidentali: memoria, scenari e prospettive*, IRES Piemonte, Torino, 2015, p. 36; P.L. PORTALURI, *La coesione politico-territoriale...*, cit., p. 11 s.

⁶⁹ Cfr. il [sito](#) della Commissione europea. Agli albori dell'istituzione della macroregione alpina S.B. GALLI, G. POLA, *Introduzione*, in S.B. GALLI, G. POLA (a cura di), *Il Nord e la macroregione alpina*, cit., p. 15, vedono la Macroregione dell'Italia del Nord come uno dei suoi «cuori propulsivi».

⁷⁰ L. D'ETTORRE, *Le strategie macroregionali dell'Unione europea: tra cooperazione territoriale europea e multi-level governance*, in *federalismi*, n. 20, 2018, p. 3.

⁷¹ [Risoluzione](#) 15.3.2017, n. 47.

⁷² [Delibera](#) della Giunta regionale toscana 30.05.2016, n. 529.

5. Una dimensione macroregionale (funzionale) italiana?

L'esperienza dell'Unione europea che, pur non identificandosi con uno Stato, vede il concetto di territorio sovrapporsi a quello di spazio e il tradizionale modo di intendere i confini convivere con una loro accezione più flessibile all'interno di un contesto a "geometria variabile", può costituire una fonte d'ispirazione per l'introduzione delle "macroregioni funzionali" nel nostro ordinamento.

Inutile nascondere che anche tale soluzione presta il fianco a numerosi elementi di criticità, che potrebbero però essere gradualmente superati.

Il primo concerne la titolarità della guida del processo di aggregazione: la si dovrebbe cioè lasciare all'autonoma iniziativa delle Regioni, con il rischio che non si sviluppi, oppure demandare allo Stato, con il rischio però che questo si ingerisca negli ambiti di competenza regionale?

Come già detto, infatti, sino ad ora l'idea di utilizzare le intese per disegnare una dimensione sovraregionale non ha attecchito in modo diffuso e, nonostante alcune eccezioni, le prove di cooperazione fornite dalle Regioni sono state molto limitate⁷³, inducendo a temere che il processo possa non decollare. L'alternativa sarebbe quindi affidare l'iniziativa allo Stato che imporrebbe le intese con proprie leggi⁷⁴, entrando però in contrasto con l'approccio *bottom up* che dovrebbe guidare, come già detto, tutto il processo.

Il secondo interrogativo concerne la tipologia di macroregioni da istituire, dal punto di vista delle dimensioni e della sovrapposizione con gli enti territoriali attualmente previsti. Occorrerebbe cioè porre dei limiti legati alle dimensioni territoriali o demografiche, escludendo così le Regioni più grandi dall'ipotesi di condividere un progetto aggregativo o si dovrebbero lasciare le Regioni completamente libere di scegliere i propri partner e la tipologia di struttura cui dare vita? Ancora: le macroregioni dovrebbero inglobare il territorio delle Regioni coinvolte solo per intero o sarebbe possibile, in una prospettiva strettamente funzionalista, che ne includessero solo una parte? A questo proposito, non si è mancato di sottolineare che l'introduzione delle Città metropolitane ha sortito l'effetto di accentuare i divari fra la parte del territorio regionale su cui queste insistono e quella restante, introducendo ulteriori elementi di disomogeneità⁷⁵.

⁷³ B. CARAVITA, G.M. SALERNO, F. FABRIZZI, S. CALZOLAIO, F. GRANDI, "Mappe d'Italia": dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo, in *federalismi*, n. 8, 2018, p. 11.

⁷⁴ A. STERPA, *Quali macroregioni e con quale Costituzione?*, in *federalismi*, n. 3, 2015, p. 5.

⁷⁵ Lo rileva, fra gli altri A. SPADARO, *Appunti sul «regionalismo differenziato»: una «buona idea» che può diventare un «disastro»*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, ESI e Università di Torino, Napoli Torino, 2020, p. 291 ss., sottolineando la necessità di una generale riforma del sistema. Altri aspetti critici del modello di decentramento italiano sono messi in luce in B. CARAVITA, G.M. SALERNO, *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, in *federalismi*, n. 15, 2021, p. V.

E infine la vicinanza geografica sarebbe un requisito fondamentale o da essa si potrebbe prescindere immaginando, seppur con qualche difficoltà, delle forme di collaborazione fra Regioni territorialmente non contigue?

Ulteriori questioni meritevoli di risposta si profilano a proposito delle fonti del diritto e degli organi macroregionali.

Quanto alle prime, ammesso che le intese possano avere ad oggetto non solo la funzione amministrativa ma anche quella normativa – risultando anzi opportuno che, in ottemperanza al principio di legalità, la prima “chiami” in sussidiarietà la seconda – occorrerebbe definire la posizione del diritto “interregionale”, cioè prodotto d’intesa fra le Regioni interessate, nel sistema delle fonti, le relazioni con i restanti atti normativi regionali, con quelli statali e la giustiziabilità in sede costituzionale o amministrativa.

Anche a proposito degli organi comuni (previsti dall’articolo 117 c. 8) si prospettano diverse questioni meritevoli di definizione, che vanno dalla specificazione delle attribuzioni, al rapporto con Consigli, Giunte e Presidenti delle Regioni aggregate, alla soluzione di eventuali conflitti di competenza. Un punto particolarmente delicato è dato dalla legittimazione di tali organi, che da un lato sono ritenuti necessari per far sì che l’ente macroregionale esprima una volontà propria, non limitandosi a riflettere quella delle Regioni che lo compongono⁷⁶, ma dall’altro lato sconta la mancanza di quell’indirizzo politico di cui sono invece portatori gli organi regionali⁷⁷.

Convitato di pietra in tutte le sedi di discussione che abbiano ad oggetto l’esercizio di funzioni – ed ulteriore aspetto da definire – è poi la gestione delle risorse finanziarie che, dovendo inevitabilmente sostenere tutto il processo, potrebbe vedere in parte coinvolto questo nuovo livello di governo oppure, come già sostanzialmente accade, rimanere ancorata al centro.

Gli interrogativi elencati sopra e altri che li potrebbero affiancare pongono una serie di sfide, che meriterebbe forse accettare.

Per quanto riguarda l’iniziativa del procedimento, è più logico rimmetterlo alle Regioni, in linea con lo spirito che ha introdotto la disposizione costituzionale e in parallelo con il comma successivo, che prevede la loro attività pattizia verso l’esterno⁷⁸. Esse possono peraltro utilizzare come base di partenza le forme di collaborazione attualmente operative (realizzate attraverso intese, accordi, pareri), soprattutto nei settori delle infrastrutture, dei trasporti, delle grandi reti e attribuirvi una veste istituzionale⁷⁹.

⁷⁶ A. LUCARELLI, *Le Macroregioni “per funzioni” nell’intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato*, in *federalismi*, n. 3, 2015, p. 8.

⁷⁷ A. FERRARA, *Riordino territoriale della Repubblica e riforma costituzionale*, in *federalismi*, n. 3, 2015, p. 7.

⁷⁸ Sul c.d. “potere estero” delle regioni v., *ex plurimis*, A. IACOVIELLO, G. SAPUTELLI, *I “rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni” nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Riv. ital. Dir. pubbl. comunit.*, 2020, p. 795 ss.

⁷⁹ Pone l’accento su alcuni di tali ambiti, in riferimento alle Regioni meridionali, G. SORIERO, *Per una cooperazione virtuosa tra le Regioni meridionali e tra queste e lo Stato*, in *Riv. giur. Mezzogi.*, n. 1, 2016, p. 36.

La ritrosia manifestata finora dalle Regioni potrebbe essere superata dalla previsione di incentivi, anche finanziari, da parte dello Stato, pur nella consapevolezza della scarsa efficacia che questo strumento ha dimostrato nel caso degli enti locali. Un ulteriore incoraggiamento deriverebbe dall'aspettativa che l'esercizio congiunto delle funzioni, supportato da una maggiore disponibilità di mezzi e risorse, oltre a rendere più remota l'ipotesi di un'avocazione in sussidiarietà da parte dello Stato⁸⁰, porrebbe le Regioni, soprattutto quelle di dimensioni inferiori, nelle condizioni di rispondere più adeguatamente alle sfide e agli obiettivi fissati dal PNRR, specie in settori come le infrastrutture che, pur essendo gestiti prevalentemente dallo Stato, richiedono un impegno consistente su più fronti.

Per quanto concerne le dimensioni e il numero delle Regioni "aggregabili", la loro determinazione dovrebbe essere strettamente correlata alla tipologia dei compiti da perseguire, rendendo fondamentalmente percorribili due strade: la definizione di un assetto macroregionale fisso, che persegua il fine di compensare le differenze presenti fra le Regioni disegnando enti fra loro tendenzialmente omogenei nelle dimensioni e nelle potenzialità operative oppure la delineazione di un sistema a geometria variabile, in cui gli abbinamenti fra territori possano mutare a seconda della funzione interessata. All'interno di questa seconda variante sarebbero ipotizzabili collaborazioni sia fra Regioni non limitrofe sia, sul modello europeo, fra parti del territorio regionale. Il dinamismo insito in questo secondo scenario si mostra però meno rispondente alle esigenze di una realtà amministrativamente "ingessata" come quella italiana, inducendo a preferire il primo modello.

Quanto al diritto interregionale, quanto più la realtà macroregionale ha carattere stabile, come nel primo scenario, tanto più occorre che la sua disciplina sia posta da una fonte del diritto a tutti gli effetti, come le leggi regionali di ratifica delle intese. Alle forme più flessibili di aggregazione prospettate nel secondo scenario possono corrispondere invece atti di regolamentazione di carattere amministrativo, come gli accordi fra esecutivi che fino ad ora hanno costituito la soluzione prevalente.

Le scelte sugli eventuali organi comuni devono a loro volta essere adattate alla tipologia di aggregazione prescelta. A questo proposito è stato proposto di valorizzare le prerogative della Conferenza delle Regioni, che, disciplinata proprio ai sensi dell'art. 117 c. 8, diventerebbe un'importante sede di mediazione politica nei rapporti con Parlamento e Governo⁸¹. Un ruolo importante, seppur di carattere soprattutto consultivo, potrebbe poi essere assegnato, specialmente all'interno di un sistema con macroregioni fisse, a commissioni interconsiliari miste.

⁸⁰ Lo sottolinea A. STERPA, *Intese tra le Regioni*, cit., p. 366.

⁸¹ R. CARIDÀ, *Il procedimento di differenziazione ex art. 116 Cost. e funzioni amministrative*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Università degli Studi di Torino, Torino, 2020, p. 442; A. LEPORE, *Cooperazione e competizione tra le Regioni. Patto per il Sud, riforme e sviluppo*, in *Riv. giur. Mezzogi.*, n. 1, 2016, p. 142 s.

L'allocazione delle risorse finanziarie dovrebbe infine “seguire” quella delle funzioni, per quanto l'esperienza degli ultimi anni dimostri la difficoltà di realizzare quel federalismo fiscale auspicato dal nuovo art. 119 e considerato una delle pietre miliari per l'attuazione del regionalismo differenziato⁸².

Un'ulteriore possibilità di impiego delle macroregioni potrebbe infine essere delineata proprio in relazione a questo istituto, coniugando le potenzialità offerte da due diverse disposizioni del nuovo Titolo V: le Regioni che compongono le macroregioni funzionali potrebbero cioè richiedere, con contenuti analoghi, maggiori forme e condizioni di autonomia ai sensi dell'art. 116 c. 3 Cost.

Questa direzione era stata prospettata da alcune Regioni nella fase prodromica alle richieste di differenziazione che intendevano presentare dopo l'avvio delle trattative dello Stato con Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Nella Regione Umbria gli atti preparatori sono stati predisposti sulla base di un costante confronto con la Giunta della Regione Marche, al fine di «procedere simultaneamente sugli stessi ambiti di autonomia», specificandosi ancora che «gli elementi in comune tra le due Regioni [...] vanno oltre alla mera contiguità geografica, nonché l'essere contraddistinte da un esercizio maturo e responsabile delle funzioni loro riconosciute»⁸³.

Sempre in Umbria, l'intento di «intraprendere un percorso condiviso e comune»⁸⁴ anche con gli esecutivi delle vicine Regioni Lazio e Toscana aveva ricevuto il parere favorevole del Consiglio delle Autonomie locali, rappresentativo delle realtà chiamate in prima battuta a fare fronte alle maggiori funzioni che la Regione rivendicava⁸⁵.

La prospettiva di ovviare a un funzionamento non sempre efficiente della macchina pubblica e soprattutto alla forte disomogeneità territoriale attraverso un'attivazione “integrata o pluriregionale” del procedimento di cui all'art. 116 c. 3, da parte di Regioni geograficamente contigue e caratterizzate da peculiarità e problematiche in parte analoghe, potrebbe poi portare all'attenuazione di quelle preoccupazioni che la rivendicazione di maggiori competenze e delle relative risorse ha destato in riferimento alle tre Regioni che se ne sono fatte promotrici.

⁸² Fra le opinioni espresse all'indomani dei primi tentativi di differenziazione v. A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *federalismi*, n. 1, 2008, p. 3; A. ANZON DEMMIG, *Quale “regionalismo differenziato”?*, in *Istituz. Feder.*, n. 1, 2008, p. 53.

⁸³ Risoluzione dell'Assemblea legislativa della Regione Umbria 19.6.2018, n. 1603.

⁸⁴ Dossier del Senato, n. 104/1, L. FUCITO, M. FRATI (a cura di), *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, 2019, secondo cui nel luglio 2018 le due Regioni avevano poi chiesto al Governo, in una lettera, «d'attivazione, anche congiunta, dello specifico tavolo di confronto istituzionale» e i loro Presidenti avevano successivamente incontrato il Ministro per gli Affari regionali. Accennano alla peculiarità dell'iniziativa umbra anche C. RAGUSA, *Differenziazione e specialità del regionalismo nell'unità della Repubblica*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., p. 797 ed E. GROSSO, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Piemonte Auton.*, n. 2, 2018, p. 2.

⁸⁵ Deliberazione del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria 10.4.2018, n. 32, riportata nell'All. 7B del Dossier del Senato n. 45, L. FUCITO (a cura di), *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, 2018.



In conclusione, pur implicando l'impegno dei legislatori a sciogliere numerosi nodi di criticità, l'attuazione dei progetti di aggregazione territoriale, soprattutto se avviati dalle Regioni di minori dimensioni o che comunque incontrano maggiori difficoltà nel far fronte alle funzioni loro demandate, potrebbe portare i territori coinvolti a beneficiare dell'appartenenza a un livello macroregionale che, senza incidere sui profili di carattere politico-istituzionale o identitario, rappresenterebbe una buona soluzione per garantire una maggiore efficienza, anche nella prospettiva di ottenere l'assegnazione di più ampie forme di autonomia.

Città metropolitane e questione dell'ente intermedio in Italia: tassonomie di soluzioni possibili*

di Francesco Dini

Ordinario di Geografia economico-politica
Università degli Studi di Firenze

e Angela D'Orazio

Associata di Geografia economico-politica
Università degli studi Roma Tor Vergata

Abstract [It]: La questione dell'adeguatezza della regolazione amministrativa alle forme territoriali dei processi economici e sociali è un problema storico dell'Italia repubblicana. Essa introduce elementi di inefficienza al triplice livello regionale, comunale e dell'ente intermedio, nessuno dei quali, a nostro giudizio, è risolto dall'attuale normativa. Basandosi sulla letteratura esistente, questo articolo intende fornire una ricognizione attendibile dell'assetto funzionale del nostro territorio, ai fini dell'individuazione di un ente intermedio (NUTS 3) efficiente e non contraddittorio con le forme organizzative concrete delle comunità che deve regolare.

Title: The Matter of the Territorial Intermediate Authority in Italy: for a taxonomy of possible solutions

Abstract [En]: The question of the adequacy of administrative regulation to the territorial forms of economic and social processes is a historical Italian problem: It introduces elements of inefficiency at the regional, municipal and intermediate level, and in our opinion the current legislation does not solve these inefficiencies. This article uses the existing literature to provide a reliable reading of the functional structure of the national territory, with the aim to identify an efficient intermediate authority (NUTS 3), which does not contradict the concrete organizational forms of its communities.

Parole chiave: Regione, Città metropolitana, Area vasta, Ente intermedio, efficienza territoriale

Keywords: Law 56/2014, Region, Metropolitan City, Area Vasta, Territorial efficiency

Sommario: 1. Introduzione. 2. L'ente intermedio e la sua individuazione funzionale. 3. Il punto di partenza: una valutazione della L. 56/2014 in termini di "efficienza territoriale". 4.1. L'individuazione delle aree funzionali e i Sistemi Locali del Lavoro. 4.2. I sistemi territoriali manifatturieri specializzati (Distretti industriali). 4.3. Le Functional Urban Regions come approssimazione dei mercati urbani terziari del lavoro. 4.4. Gli Ecosistemi urbani del Progetto Strategico CNR Quadroter. 4.5. Le proposte 2014 e 2015 della Società Geografica Italiana. 5. Conclusioni.

1. Una introduzione destinata alla "inefficienza territoriale" del nostro Paese

Fra le cause del cosiddetto e ormai trentennale "declino italiano" viene di solito annoverata l'inefficienza dell'apparato amministrativo, colta nei termini della farraginosità delle norme e dell'inadeguata produttività della struttura, causata dalle norme stesse, dalla penuria di investimenti e da ritardi tecnologico-organizzativi. Tende invece a restare nascosto un terzo ordine critico, dato dal grave scollamento fra i processi economici e sociali per come materialmente avvengono nel territorio e il

* Articolo sottoposto a referaggio. Frutto di una riflessione comune e di pari responsabilità, i paragrafi 2 e 4 sono stati redatti da Francesco Dini, il paragrafo 3 da Angela D'Orazio. Introduzione e conclusioni (par. 1 e 5) vanno imputati a entrambi gli Autori.

cosiddetto “ritaglio”, cioè la forma geografica della loro regolazione amministrativa – da quella strategica di indirizzo e programmazione a quella della gestione quotidiana dei servizi a famiglie e imprese –, forma geografica che corrisponde ai confini e incidentalmente alla numerosità degli enti.

Questa incongruenza fra i reali processi economico-sociali e il ritaglio amministrativo può essere trasversalmente definita “inefficienza territoriale”. Essa deriva dal fatto che nella storia unitaria comuni e province, al netto delle inevitabili partenogenesi, hanno conservato per 160 anni il disegno areale originario pur transitando territorialmente in un altro pianeta; e le Regioni, dal canto loro, furono inopinatamente individuate dai Costituenti assumendo i “compartimenti statistici” escogitati dai curatori per il primo “Annuario statistico nazionale” del 1863¹, e dunque anch’esse in base ai vincoli, alle tecnologie e all’immaginario di 160 anni or sono. Le intervenute e gigantesche allometrie dimensionali e funzionali fra enti di pari livello, il drammatico scollamento fra le vetuste morfologie amministrative e lo strepitoso mutamento secolare – da 20 a 60 milioni di abitanti, da Paese agricolo a post-industriale, dal calesse al sequenziamento del genoma – avrebbero nel tempo richiesto adeguamenti per i quali purtroppo non si sono mai presentate, o mai sono state ritenute presenti, le condizioni. E invece quest’ultimo ordine di fattori dovrebbe essere seriamente preso in considerazione, discutendo analiticamente la zonizzazione di tutti i livelli amministrativo-territoriali, quello regionale (NUTS 2 secondo la terminologia comunitaria della *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*), quello comunale (LAU, *Local Administrative Units*) e quello dell’ente cosiddetto intermedio (NUTS 3). In particolare il presente contributo approfondisce la problematica dell’ente intermedio, che per il nostro Paese si riferisce storicamente alle province e attualmente, nel lessico della vigente l. 56/2014, alle *Città Metropolitane* e alle *Aree Vaste*.

2. L’ente intermedio e la sua individuazione funzionale

Anche se è facile mostrare che irrazionalità ed inefficienze sono un carattere di lungo periodo del nostro ritaglio amministrativo², una situazione particolarmente critica è maturata nell’ultimo trentennio, con i

¹ Sulla singolare scelta del Costituente di prendere per Italia delle regioni le unità statistiche di un secolo prima vedi la narrazione di Lucio GAMBI, *L’equivoco fra compartimenti statistici e regioni costituzionali*, Lega, Faenza, 1963. Vedi anche A. SESTINI, *Le regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato*, in AA.VV., *Atti del XIV Congresso Geografico Italiano*, Bologna, Zanichelli, 1949, pp. 128- 143; L. GAMBI, *Le «regioni» italiane come problema storico*, in *Quaderni storici*, 34, I, pp. 275-298, 1977; e F. GALLUCCIO, M.L. STURANI, *L’equivoco della geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del “déconpage” a partire da Lucio Gambi*, in *Quaderni storici*, 1, 2008, pp. 155-176. Per l’autentico grido di dolore dei geografi verso i Costituenti contro l’adozione dei compartimenti dell’Annuario statistico, vedi la ricostruzione di Anna TREVES, *I confini non pensati: un aspetto della questione regionale in Italia*, in *Annali della Facoltà di lettere e Filosofia dell’Università di Milano*, 57, 2, 2004, pp. 243-264.

² Le evidenze stanno da lungo tempo in letteratura: vedi ad esempio L. GAMBI, F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1995; F. ARCHIBUGI (a cura di), *Eco-sistemi urbani in Italia. Una proposta di riorganizzazione urbana e di riequilibrio territoriale e ambientale a livello regionale e nazionale*, Roma, CNR, 1999; M. CASTELNOVI (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, Società Geografica Italiana, 2013; F. DINI, S. ZILLI (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale della Società Geografia Italiana*, Roma, Società Geografica italiana, 2015. Il punto di osservazione dei geografi inquadra il medesimo fenomeno

processi della cosiddetta globalizzazione che hanno stravolto le specializzazioni e l'apertura economico-sociale di tutti i sistemi territoriali, e con l'avvento delle tecnologie digitali.

In questo intervallo, i Paesi con i quali condividiamo il modello economico-politico hanno adeguato il loro assetto amministrativo con un generalizzato processo di aggregazione che ha ridotto il numero degli enti territoriali, a partire dalle municipalità³. Si tratta di un processo che nel nostro Paese è stato inaugurato precocemente con la L. 142/1990 – appena chiusa la Guerra fredda –, ma non è mai stato linearmente implementato, dando luogo a inconcludenti vicende che comprendono fra l'altro tre riforme costituzionali approvate o respinte in quindici anni, un provvedimento di drastico taglio del numero delle Province richiesto dalla BCE e poi fatto decadere dal Parlamento e *post mortem* dall'Alta Corte⁴, e infine una legge frettolosa, la 56/2014, che incorpora vari conflitti e un processo di attuazione politicamente e tecnicamente complicato, non assistito dalla connessa riforma costituzionale⁵.

Di seguito discuteremo perciò la L. 56 dal punto di vista della sua efficienza territoriale, e in particolare la sua risposta alla questione della centralità metropolitana via via affermatasi insieme all'integrazione geografica dei mercati innescata dalla globalizzazione. Poi approfondiremo il tema dell'ente intermedio, questione che la legge intendeva risolvere, ma che non ha dato luogo a una soluzione efficiente, e questo è rilevante anche nei termini più generali dell'*efficienza amministrativa*, giacché i processi socio-economici “reali” (e i relativi servizi che li assistono) si organizzano prevalentemente a scala sovra-comunale (coinvolgono più comuni) e insieme sub-regionale (coinvolgono il territorio regionale per parti), cioè alla scala territorialmente intermedia. Cercheremo perciò di dare un'idea del reale assetto funzionale del

discusso da storici e giuristi: vedi ad esempio F. BONINI *Regolazione incrociata. Sul governo della provincia nell'Italia unita*, in S. MANGIAMELI (a cura di) (2013), *Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, Roma, ISSIRFA–Donzelli, 2013. E vedi anche MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Progetto 80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-75*, Roma, 1969.

³ Secondo [Eurostat](#) nell'ultimo decennio le unità LAU comunitarie sono passate da 100mila a 95mila unità, con aggregazioni severe come quelle della Danimarca da 2.110 a 99, dell'Irlanda da 3.405 a 166 o della Bulgaria da 4.619 a 265.

⁴ Vedi la [lettera riservata](#) di Draghi e Trichet al Capo del Governo del 5 agosto 2011. In essa si subordinava il sostegno della BCE all'effettuazione di alcune riforme “strutturali”, e nello specifico si manifestava “l'esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)”.

⁵ Del suddetto processo fanno parte le leggi cosiddette *Bassanini* della seconda metà degli anni Novanta e il TUEL del 2000, che aggiornava la 142. Per quanto riguarda la valutazione di “frettolosità” della 56, è stato rilevato che “dal punto di vista della tecnica giuridica e della razionalità novecentesca non c'è discussione possibile: la legge [56] è una cattiva legge, poco chiara nei suoi obiettivi, poco coraggiosa, poco attenta alla praticabilità dei macchinosi modelli di *governance* che disegna nel concreto contesto comunale italiano” (G. VETRITTO, *L'Italia da rammendare. Legge Delrio e ridisegno del sistema delle autonomie*, in *Working papers Urban@it*, 1, 2015, p. 2). E' vero che l'Autore successivamente attenuerà la critica, ma in base alla non rassicurante possibilità “che il buono della legge stia proprio nel fatto di essere una cattiva legge, in quel senso antico e tutto razionalistico; cattiva ma proprio per questo flessibile, situata (per dirla con certi filosofi francesi), aperta a un'attuazione progressiva, non a una meccanica e puntuale applicazione” (*ibid.*). Come dire: basta disattenderla, poi man mano cambiarla...

nostro Paese, nella presunzione che sia esattamente questo ciò a cui un buon ritaglio amministrativo deve corrispondere.

Naturalmente non potremo dare una risposta alla domanda su quale sia la dimensione ottimale dell'ente intermedio ("risposta non v'è"), ma, basandoci sulla letteratura esistente, dovremmo poter restituire un profilo attendibile della demografia, dell'economia, dell'organizzazione urbana e delle gerarchie funzionali del nostro Paese, e questo dovrebbe utilmente sostenere un'idea di riforma. Nello specifico illustreremo la trama funzionale di base dell'intero territorio nazionale, ossia la rete Istat dei *Sistemi locali del lavoro*; i principali mercati del lavoro territorializzati del Paese, ossia i *mercati del lavoro manifatturieri* nelle aree specializzate nell'industria (*Distretti industriali* Istat) e i *mercati urbani del lavoro terziario*, che empiricamente corrispondono alla rete di città ed esauriscono larga parte dell'occupazione nazionale; questi ultimi si localizzano nelle *regioni urbane funzionali* del nostro Paese quali emergono da Eurostat e Ocse, che restituiscono un'immagine consistente della nostra reale rete urbana; e infine osserveremo la rispondenza di questa rete urbana all'assetto NUTS 2, ossia regionale, quale testimonia l'analisi funzionale obiettiva, al fine di avere indicazioni *rank/size* sulle principali polarità urbane del nostro Paese; per quest'ultima analisi faremo riferimento al *Progetto Strategico CNR Quadroter* e alle successive e più recenti rielaborazioni della *Società Geografica Italiana*.

3. Il punto di partenza: una valutazione della L. 56/2014 in termini di "efficienza territoriale"

Poiché in Italia esiste una legge che definisce con esattezza gli enti intermedi, essa va preliminarmente discussa: se infatti fosse "territorialmente efficiente" sarebbe ozioso andare alla ricerca di zonizzazioni o logiche di zonizzazione alternative. La valutazione è tanto più necessaria se si considera che la legge ha notevolmente innovato rispetto alla normativa precedente, dando attuazione a figure amministrative già previste un quarto di secolo prima, con l'esplicito intento di renderle organiche alle strategie comunitarie e allinearle alle innovazioni amministrativo-territoriali introdotte nel frattempo in altri contesti.

Com'è noto la legge 56 ha derubricato le province a enti di secondo livello, distinguendole fra *Città metropolitane* (CM) e *Aree vaste* (AV), e riservando la prima qualifica a dieci capoluoghi regionali delle Regioni a statuto ordinario. Per queste, affidandone la presidenza al sindaco del Comune centrale, ha predisposto particolari funzioni, mentre alle altre AV ne ha sottratte, ripartendole fra Regione e Comuni a discrezione delle singole Regioni. Tali scelte, e in particolare la definizione delle CM, sono state fatte corrispondere a una volontà neo-centralista, ma nei termini più stretti del riordino amministrativo-territoriale possono essere lette come il tentativo di:

- ♦ chiudere un cerchio aperto dall'inattuata legge 142/1990 (che per prima istituì le Città Metropolitane),

- ♦ rispondere allo scollamento tra il livello amministrativo e quello territoriale⁶ prodottosi nel tempo nelle aree urbane del Paese, e in modo particolarmente intenso nelle principali,
- ♦ infine allineare la nostra normativa sulle autonomie locali agli indirizzi e alle strategie comunitarie.

La questione metropolitana è infatti centrale nella valutazione di una legge che vede le maggiori città come i motori regionali del futuro sviluppo del paese, e di conseguenza assegna loro un ruolo privilegiato nell'organizzazione amministrativo-territoriale. Nel contempo alle CM si attribuiscono responsabilità di cura delle relazioni istituzionali con omologhe entità a livello europeo, evidenziando in tal modo la necessità delle nostre maggiori città di partecipare a reti di scala sovranazionale, sia in termini di posizionamento strategico sia in termini di *governance* globale. L'attribuzione di questo ruolo è coerente con quello che l'UE assegna alle grandi aree urbane per lo sviluppo economico e sociale del continente⁷. Rispetto alla comprensione delle dinamiche e allo sviluppo di un'area metropolitana i fattori da considerare sono relativi al suo inserimento nel quadro globale e al livello di qualità della vita che essa offre: si confronta quindi con problemi riferiti a una dimensione esterna e a una interna.

La dimensione interna si rivolgerà alle priorità della pianificazione territoriale (politiche abitative, di inclusione sociale, di adattamento al cambiamento climatico...); la dimensione esterna pone l'accento sul posizionamento nell'arena globale concentrandosi su quelle che chiamiamo 'funzioni metropolitane'⁸. La questione è quindi quella di contemperare due obiettivi: il 'consolidamento' interno e il posizionamento globale⁹.

Gli indirizzi di policy condivisi riguardo al primo obiettivo hanno a che fare con lo sviluppo sostenibile come articolato in Agenda21 e suoi sviluppi successivi, ossia la *Territorial Agenda 2020*, la *Territorial Agenda 2030* e la *Urban Agenda 2020*¹⁰, mentre il secondo si configura come una lotta per cogliere (o accaparrarsi

⁶ "Incidendo direttamente sull'organizzazione del potere pubblico sul territorio, i problemi relativi alle città metropolitane chiamano in gioco direttamente la forma di Stato. Il governo metropolitano diventa così anche un problema di diritto costituzionale" (R. BIFULCO, "Le Città Metropolitane nella legge 56 del 2014 e nella prospettiva della revisione costituzionale" in CAROLI M. e PREZIOSO M. (a cura di) Roma metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi cross-border d'area vasta sostenibile, Milano, FrancoAngeli, 2016, pp. 329-366, p. 331).

⁷ La Legge Del Rio attribuisce d'altra parte alle città metropolitane istituite il ruolo di 'enti territoriali di area vasta' con finalità istituzionali generali: la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee (art 1, comma 2).

⁸ Essere luoghi dell'innovazione e della competizione; essere centri decisionali e di controllo dei processi; essere porte di accesso; essere simboli. Vedi B. DERUDDER, M. HOYLER, P. TAYLOR (a cura di), *International Handbook of Globalization and World Cities*, Edward Elgar, Cheltenham, 2012.

⁹ Nelle indicazioni di policy sia europee che nazionali, per esempio nel riferimento alla *smart city* la città è intesa come agglomerato urbano ma anche come contesto caratterizzato da scelte organizzative, sociali, economiche ed ambientali che hanno l'obiettivo di migliorare la qualità della vita con particolare attenzione alla sostenibilità, creando al contempo un ambiente idoneo per trasformare le comunità locali nel motore dello sviluppo e dell'innovazione.

¹⁰ INFORMAL MINISTERIAL MEETING OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR SPATIAL PLANNING AND TERRITORIAL DEVELOPMENT, *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Gödöllő, Hungary on 19th May 2011; INFORMAL MEETING OF MINISTERS

a seconda della narrazione) occasioni di investimento da calare sul territorio. Per le aree metropolitane la pianificazione costituisce infatti la chiave per governare lo sviluppo, e può essere intesa sia come elaborazione di strategie che come allocazione sostenibile delle funzioni d'uso del suolo entrambe da costruire in modo cooperativo fra diversi livelli di governo e settori. In particolare i processi metropolitani di pianificazione¹¹ possono:

- 1) essere di natura operativa, avere carattere obbligatorio e basarsi su meccanismi di regolazione (*Operational Spatial Planning*);
- 2) adottare una prospettiva strategica di indirizzo nell'uso del suolo (*Strategic Planning*);
- 3) svolgere un ruolo di coordinamento tra scale, settori e soggetti diversi (*Coordinating Multi-Level Spatial Planning*, o *Collaborative Planning*).

Nel caso del ruolo di coordinamento è necessario stabilire e formalizzare pratiche di collaborazione che permettano di coinvolgere tutti gli attori rilevanti nel processo di pianificazione. E' necessario costruire una cooperazione per la metropolitanizzazione che può declinarsi tuttavia a varie scale e fra livelli istituzionali (come nel caso delle euroregioni o delle nascenti macroregioni europee)¹². La metropolitanità richiama la condizione di area interconnessa¹³ di un determinato territorio, anche a prescindere dai confini territoriali degli enti che lo governano, nell'ambito dello sviluppo territoriale. Quindi le scelte di governo che interessano le frazioni e l'interezza del territorio sono tra loro necessariamente connesse e devono assumere un modello organizzativo che comprenda sia le esigenze "micro-territoriali" che quelle "macro", ossia metropolitane. Sono così necessari modelli di governo di area vasta orientati ad un policentrismo funzionale in grado di governare flussi interconnessi di interdipendenza attraverso modelli diversi, che possono riferirsi sia alla presenza di un unico ente territoriale coincidente con il territorio indentificato come "metropolitano", sia a modelli di coordinamento orizzontale o verticale con la presenza di più livelli di governo¹⁴.

RESPONSIBLE FOR SPATIAL PLANNING AND TERRITORIAL DEVELOPMENT AND/OR TERRITORIAL COHESION, *Territorial Agenda 2030. A future for all places*, Berlin, 1 December 2020. INFORMAL MEETING OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR URBAN MATTERS, *The New Leipzig Charter. The transformative power of cities for the common good*, Germany, 2020.

¹¹ Vedi ESPON 2020 Programme, *SPIMA - Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas*, Targeted Analysis Final Report available at www.espon.eu, Luxembourg, 2017.

¹² Vedi J. FARINÓS, J., "Territorial Cooperation as a Means of Achieving Territorial Integration? From Local Place-based to European Union Territorial Cohesion", in G. GORZELAK, K. ZAWALIŃSKA, (a cura di) *European Territories: From Co-operation to Integration*, ESPON & EUROREG Centre for European Regional and Local Studies, Università di Varsavia, 2013, pp. 42-53.

¹³ La legge 142/1990 (art.17 comma 1) parlava di "rapporti di stretta integrazione [fra comune centrale e gli altri comuni] in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali".

¹⁴ Per una lettura esaustiva del fenomeno metropolitano in Europa vedi M. PREZIOSO, A. D'ORAZIO, *Le regioni metropolitane in Europa: dalla letteratura più recente ai modelli organizzativi*, in M. CAROLI, M. PREZIOSO (a cura di), *Roma metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi cross-border d'area vasta sostenibile*. Franco Angeli, Roma, pp. 21-72. Per le politiche

Quello appena tracciato è il quadro di riferimento reperibile in letteratura, ed è pensabile che sia una buona approssimazione delle intenzioni del Legislatore: nell'intento originario implicito nel processo di riordino territoriale della riforma costituzionale (che includeva la contestuale eliminazione delle Province dal Titolo V e del quale la Legge Delrio costituiva un passaggio intermedio), l'organizzazione territoriale del Paese avrebbe visto le Città Metropolitane uniche entità di area vasta definite a priori e con funzione strategica, lasciando la regolazione degli altri enti intermedi alle singole Regioni.

La mancata conferma referendaria del 4 dicembre 2016, cui l'attuazione della legge era legata, ha avuto l'effetto di modificare drasticamente il quadro politico e con esso, almeno apparentemente, la considerazione stessa della legge 56; ma, in termini squisitamente pratici, ha creato una dannosa condizione di incertezza sul ruolo degli enti di area vasta, privandoli della cornice necessaria a promuovere quell'approccio funzionale indispensabile alla definizione di strategie territoriali¹⁵ per la *governance* multilivello richiesta dall'Unione europea, in particolar modo nell'ambito della politica di coesione. La valutazione della legge 56, dunque, non può non essere condizionata dal grave indebolimento subito con il fallimento referendario. Ma anche indipendentemente da questo, è possibile affermare che essa ha compiuto scelte che impattano in modo assai negativo sulla sua "efficienza territoriale".

Elementi di inefficienza emergono in primo luogo dalla scelta di corredare automaticamente dell'etichetta di *Area Vasta* le preesistenti province, non intervenendo sulla loro numerosità (ciò che avrebbe presupposto accorpamenti) e non prevedendo modifiche sui preesistenti confini. E' pensabile che il Legislatore, ritenendo urgente la norma, abbia preferito non aprire un fronte apparentemente molto complicato; ma purtroppo è questo il fronte dove si situa il problema, che è quello della contraddizione fra confini e processi: la norma individua CM mai coincidenti con un territorio realmente metropolitano, che applicano la propria azione amministrativa a mosaici territoriali portatori di esigenze e interessi disparati. La stessa scelta di individuare 10 CM che vanno dai 4.5 milioni di abitanti della regione funzionale romana ai meno di 200mila di quella di Reggio Calabria, indica non la volontà di fissare una categoria urbano-regionale in grado di intercettare con efficienza il processo metropolitano, ma stabilire una sorta di nuova architettura gerarchica del Paese. Tale gerarchia appare però, come mostrerà in seguito l'analisi obbiettiva, scarsamente congrua al nostro assetto urbano-regionale, e risulta quindi anch'essa portatrice di rinnovata contraddizione con i processi territoriali reali.

La legge in secondo luogo crea surrettiziamente un articolato sistema 10-5-5, con dieci regioni centrate su una CM, cinque che invece ne sono prive e cinque infine – quelle a statuto speciale – lasciate libere di

metropolitane vedi M. PREZIOSO, *Verso un Piano strategico per Roma Capitale Città metropolitana 2030*, in B. CARAVITA et al., *A centocinquant'anni da Roma capitale. Costruire il futuro di Roma*. Rubbettino, Soveria Mannelli, 2020, pp. 115-155.

¹⁵ Vedi C. FIORETTI C., M. PERTOLDI M., *Exploring the functional area approach in EU urban strategies*, in *Transactions of the Association of European Schools of Planning*, 4, 2, 2020, pp. 146-162.

interpretare la norma in conformità ai propri statuti. Ciò corrisponde evidentemente al desiderio di una nuova geografia politica dell'Italia¹⁶, nella quale però l'inefficienza territoriale intrinseca alla zonizzazione delle CM - che politicamente tende a renderle deboli e in prospettiva ancor più le indebolirà - si lega all'ulteriore inefficienza generata dai non evitabili conflitti territoriali infra e inter-regionali¹⁷. Si tratta di cortocircuiti partecipativi e collaborativi che nelle dieci regioni ordinarie con CM originano dal rapporto competitivo fra l'ente Regione e la CM stessa - a maggior ragione se governate *pro tempore* da forze politiche diverse -, e fra la CM e le altre AV; mentre nelle cinque regioni ordinarie senza CM analoghe dinamiche provengono dalle strategie messe in atto per opporsi alla non dichiarata ma evidente deriva di esaurimento nella quali le colloca la legge; e infine nelle regioni speciali tali fenomeni derivano dai disallineamenti territoriali che già hanno caratterizzato il multiforme processo di attuazione della legge in Sardegna e Friuli Venezia Giulia, mentre nel caso della Sicilia la scelta di istituire tre CM va contro al senso stesso della norma - senza considerare che la caotica eterogeneità del quadro di attuazione introduce elementi di inefficienza e conflitto fra le regioni e fra queste e il governo centrale.

Nell'ottica di una revisione della legge e ai fini della mitigazione degli effetti perversi di un ritaglio territoriale sbagliato, sarebbe a nostro giudizio opportuno che entrambi gli aspetti fossero oggetto di dibattito. L'analisi (tecnica) che segue a proposito dell'ente intermedio dovrebbe essere di supporto alle valutazioni politiche.

4.1. L'individuazione delle aree funzionali e i Sistemi Locali del Lavoro

Con sostanziale accordo in letteratura, la geografia funzionale di un territorio viene da tempo individuata con la mobilità pendolare per motivi di lavoro. In tale modo l'US Bureau of the Census ha identificato le *Standard Metropolitan Statistical Areas* degli Stati Uniti a far data dagli anni Quaranta del secolo scorso e Brian Berry (1973) i suoi *Daily Urban Systems*, zonizzando integralmente il territorio degli Stati Uniti¹⁸. L'Istat, dal canto suo, zonizza integralmente sin dagli anni Ottanta il territorio nazionale identificando i *Mercati Locali del Lavoro* (MLL, oggi SLL, *Sistemi Locali del Lavoro*)¹⁹. Queste procedure sono largamente

¹⁶ Vedi F. DINI, S. ZILLI, *Italia differenziata. Dallo Stato delle venti regioni al federalismo, dalla città Metropolitana all'autonomia differenziata: i nuovi confinati interni*, in S. ZILLI, G. MODAFFARI (a cura di), *Confin(at)i/Bound(aries)*, Firenze, Società di studi geografici, 2020, pp. 453-458.

¹⁷ Per una valutazione di impatto territoriale dell'attuale assetto a 14 CM si veda M. PREZIOSO, *Quale possibile ipotesi organizzativa per il rilancio competitivo del modello metropolitano nazionale? Una proposta metodologica*, in M. FUSCHI (a cura di), *Barriere/Barriers*, Firenze, Società di studi geografici, 2018 pp. 467-478.

¹⁸ Vedi H. SHRYOCK, *The Natural History of Standard Metropolitan Areas*, in *American Journal of Sociology*, 63, 1957, pp. 153-170 e B.J.L. BERRY, *Growth Centers in the American Urban System*, 2 voll., Cambridge (Mass.), Ballinger, 1973.

¹⁹ ISTAT-IRPET, *I Mercati locali del lavoro in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1989; ISTAT, *I sistemi locali del lavoro 2011*, Roma, 2014; ISTAT, *La nuova geografia dei sistemi locali*, Roma, 2015. Per l'applicazione della metodologia a scala comunitaria vedi L. FRANCONI L., D. ICHIM D., M. D'ALO' M., *Labour Market Areas for territorial policies: Tools for a European approach*, in *Statistical Journal of the LAOS* 33, 2017, pp. 585-591.

applicate negli studi regionali, ed Eurostat in particolare ha mutuato da Istat la metodologia SLL per individuare a livello comunitario le MLA, *Market Labour Areas*, che zonizzano integralmente il territorio comunitario. Secondo l'adeguamento effettuato da [Istat 2019](#) dei dati censuari 2011, gli oltre 7.900 comuni italiani sono aggregati in 612 *Sistemi Locali del Lavoro* (tabella 1), con una numerosità media di 13 unità comunali per SLL.

Tabella 1. Distribuzione Sistemi Locali del Lavoro (SLL) per regione (Istat 2019)

REGIONI NUTS 2 E MACROAREE NUTS1	Valori assoluti			Valori percentuali		
	TOT.	di cui multi-reg.	di cui multi-prov.	TOT.	di cui multi-reg.	di cui multi-prov.
Piemonte	36	5	19	5,9	13,9	52,8
Valle d'Aosta	5	0	0	0,8	0,0	0,0
Lombardia	51	4	24	8,3	7,8	47,1
Liguria	14	4	5	2,3	28,6	35,7
Trentino-Alto Adige	26	3	5	4,3	11,5	19,2
Veneto	43	5	17	7,0	11,6	39,5
Friuli-Venezia Giulia	11	2	4	1,8	18,2	36,4
Emilia-Romagna	39	9	18	6,4	23,1	46,2
Toscana	48	3	14	7,9	6,3	29,2
Umbria	14	3	4	2,3	21,4	28,6
Marche	25	3	11	4,1	12,0	44,0
Lazio	18	3	8	2,9	16,7	44,4
Abruzzo	18	3	7	2,9	16,7	38,9
Molise	5	3	4	0,8	60,0	80,0
Campania	46	3	12	7,5	6,5	26,1
Puglia	44	0	3	7,2	0,0	6,8
Basilicata	14	2	4	2,3	14,3	28,6
Calabria	45	1	6	7,2	2,3	13,6
Sicilia	71	0	11	11,6	0,0	15,5
Sardegna	39	0	9	6,4	0,0	23,1
ITALIA	612	56	185	100,0	9,2	30,3
di cui NUTS1 Nord-ovest	106	13	48	17,	12,3	45,3
di cui NUTS1 Nord-est	119	19,0	44	19,5	16,0	37,0
di cui NUTS1 Centro	105	12	37	17,2	11,4	35,2
di cui NUTS1 Sud	172	12	36	28,0	7,0	21,1
di cui NUTS1 Isole	110	0	20	18,0	0,0	18,2

Fonte: el. su [Istat 2019](#).

Questi 612 sistemi territoriali corrispondono alla forma geografica della struttura produttiva del Paese (fotografano la localizzazione dei posti di lavoro), e ne riproducono pertanto la naturale eterogeneità: quattro si collocano al di sopra di un milione di abitanti (Milano, Roma, Napoli e Torino), e insieme regionalizzano oltre 400 comuni; undici si collocano fra mezzo milione e un milione di abitanti (in ordine decrescente per popolazione Palermo, Bologna, Bergamo, Bari, Firenze, Catania, Padova, Busto Arsizio, Venezia, Como, Cagliari), regionalizzando quasi 500 comuni; ventiquattro hanno una popolazione fra i 250mila e i 500mila abitanti, e ottantotto fra 100mila e 250mila abitanti. Si tratta in totale di 127 SLL su 612, e ciò significa che l'80% degli SLL individuati ha meno di 100mila abitanti.

Così, mentre i maggiori SLL potrebbero corrispondere con sostanziale legittimità a un ente intermedio fra il livello comunale e quello regionale (mettiamo i 15 SLL con più di 500.000 abitanti), per gli altri (ossia per 40 milioni di abitanti del nostro Paese) dovrebbe essere necessario procedere ad aggregazioni. E poiché ciascun SLL è formato da comuni con un significativo grado di interdipendenza, che si traduce in un'interazione pratica nei vari aspetti della vita materiale delle comunità, queste aggregazioni non dovrebbero avere come particella elementare il comune, ma gli SLL stessi, pena la disseminazione di grani di inefficienza territoriale che naturalmente non impediscono al processo economico e sociale di realizzarsi, ma vi inseriscono ritardi, costi non necessari, disincentivi e così via.

E ciò purtroppo avviene spesso, perché (come mostra in dettaglio la tabella) i sistemi locali bypassano i limiti provinciali e regionali (sono cioè territori internamente coesi che rispondono però ad amministrazioni plurime e diverse). Un SLL su dieci (56) integra comuni di due regioni, e in due casi (Voghera e Melfi) addirittura di tre. Quasi un terzo degli SLL italiani lega funzionalmente comuni di più province (due in 163 casi e tre in 21), mentre del tutto singolare è il caso del SLL di Milano, che corrisponde alla sua *area metropolitana* (molto diversa dalla *Città Metropolitana* ex Provincia) composta da 174 comuni appartenenti a ben sette delle 12 attuali province lombarde – ma ciò deriva dalla straordinaria potenza gravitazionale del mercato del lavoro milanese). L'analisi degli SLL italiani non ci dà dunque informazioni dirette sulla morfologia della possibile rete degli enti intermedi, ma ci dà un'indicazione importante: che gli enti intermedi dovrebbero essere in linea di principio costruiti con gli SLL.

4.2. I sistemi territoriali manifatturieri specializzati (Distretti industriali)

Un'analisi che ci consente di aprire qualche *blackbox* degli SLL e ricavare indicazioni utili è quella sui *Distretti industriali* (DI). Nelle gerarchie funzionali del Paese essi occupano un posto rilevante, dato che rappresentano concentrazioni localizzate di lavoro fra le maggiori del Paese, contribuendo in misura significativa al posizionamento italiano nell'economia internazionale. I DI svolgono questo ruolo di relais localizzati del lavoro insieme ai *mercati del lavoro terziario urbano* di maggiori dimensioni, nei quali si localizzano le funzioni commerciali e di servizio più qualificate e a maggior intensità tecnologica, trattati nel prossimo punto.

Istat 2015 individua in Italia 141 distretti, che assorbono il 25% circa dell'occupazione nazionale e delle unità produttive. Coinvolgono circa 13 milioni di residenti e 2mila comuni, ossia un quarto dei comuni italiani, anche se più della metà di essi (tabella 2) sono concentrati nelle due sole regioni di Lombardia e Veneto. Di fatto il cosiddetto *Triangolo distrettuale italiano* di Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna – non per caso le tre Regioni che nel 2017 hanno innescato la procedura di applicazione dell'art. 116 Cost. – totalizza esattamente la metà dei DI nazionali. Per dare un'idea immediata di quale rilevante

configurazione territoriale stiamo trattando, ogni distretto ivi collocato aggrega mediamente 20 comuni, più del doppio di quelli al di fuori del *Triangolo distrettuale*. La tabella mostra che, per quanto distribuiti in altre 12 regioni, i DI sono significativamente presenti solo in Marche e Toscana, e con minor concentrazione in Piemonte, Puglia e Campania, Umbria, Abruzzo e Sardegna, mentre altrove il modello è debolmente presente o assente.

Tabella 2. Distribuzione DI per regione (Istat 2015)

REGIONI NUTS 2	SSL regionali	distretti		
		numero	SSL interessati	comuni
Piemonte	36	7	24	191
Valle d'Aosta	5	0	0	0
Lombardia	51	29	38	833
Liguria	14	1	1	25
Trentino-Alto Adige	26	2	2	34
Veneto	43	28	34	418
Friuli-Venezia Giulia	11	2	7	41
Emilia-Romagna	39	13	23	114
Toscana	48	15	20	96
Umbria	14	3	7	14
Marche	25	19	22	176
Lazio	18	1	4	16
Abruzzo	18	4	11	41
Molise	5	0	0	0
Campania	46	6	8	62
Puglia	44	7	9	24
Basilicata	14	0	0	0
Calabria	45	0	0	0
Sicilia	71	0	0	0
Sardegna	39	4	4	34
ITALIA	612	141	215	2.119

Fonte: el. su [Istat 2015](https://www.istat.it/it)

Anche in questo caso i DI presentano l'eterogeneità settoriale e dimensionale che tipicamente contraddistingue il manifatturiero, a maggior ragione in un Paese significativamente caratterizzato dal fenomeno delle PMI, *piccole e medie imprese* (Tabella 3). Solo 34 DI superano la soglia dei 100mila abitanti e solo 4 quella dei 500mila. Di contro 107 non raggiungono i 100mila abitanti, 59 non raggiungono i 50mila e 18 si collocano al di sotto dei 25mila abitanti. È interessante osservare che dei 34 DI con più di 100mila abitanti solo 20 appaiono centrati su un capoluogo di provincia, mentre 14 (quasi esclusivamente localizzati nel *Triangolo distrettuale*) si riferiscono a un centro urbano senza dignità provinciale.

Oltre a ribadire il legame tipico del nostro Paese fra “centri minori” e specializzazioni industriali manifatturiere, ciò evidenzia che, ai fini dell'individuazione dell'ente intermedio, la *qualità* di DI non rappresenta di per sé un requisito sufficiente, ma è una *fattore territoriale* da considerare con attenzione, sia per la diretta individuazione di un ente intermedio (Busto Arsizio innesca per esempio una regione

funzionale di 623.000 abitanti), sia per una corretta procedura di aggregazione delle relative unità territoriali: come non si dovrebbero “spezzare” gli SLL, così non si dovrebbero “spezzare” i DI.

Tabella 3. Distribuzione DI per dimensione demografica (Istat 2015)

Popolazione					
< 25.000	25-50.000	50-100.000	100-250.000	250-500.000	> 500.000
18	41	48	23	7	4
			Borgomanero, NOVARA, Vigevano, CREMONA, San Bonifacio, Bassano del Grappa, Schio, Castelfranco V., Cittadella, Monselice, Lugo, FORLÌ, LUCCA, Montecatini, San Miniato, AREZZO, Fano, PESARO, MACERATA, ASCOLI P., TERAMO*	BRESCIA, LECCO, VICENZA, TREVISO, REGGIO EMILIA, PRATO, BARLETTA	Busto Arzio, COMO, BERGAMO, PADOVA

Fonte: el. su Istat.2015.it in maiuscolo le Aree vaste ex l. 56.

Sotto questo profilo si può invece osservare che, al pari del SLL, anche i DI entrano spesso in contraddizione con i confini amministrativi: un terzo dei 141 DI è formato da comuni di due province, e in 12 casi addirittura da tre, trovandosi a dipendere (salvo intervenienti riforme puntuali) da tre diverse Camere di Commercio, tre diversi comandi provinciali della Guardia di Finanza, tre distinte agenzie di emissione di politiche dell'istruzione, della formazione, della programmazione territoriale e dell'imputazione di fondi comunitari. Questa condizione esemplifica egregiamente il concetto di “inefficienza territoriale” che stiamo discutendo, complica quotidianamente il lavoro, da quello imprenditoriale a quello amministrativo, e dovrebbe pertanto essere rimossa da una corretta zonizzazione degli enti intermedi.

4.3. Le Functional Urban Areas (FUA) come approssimazione dei mercati urbani terziari del lavoro

Mentre i DI vengono identificati dall'Istat per la presenza della specializzazione industriale e di un mercato del lavoro localizzato (tanto che talvolta coincidono con un SLL e spesso ne aggregano), i principali mercati urbani sono identificati da Ocse 2020 e con metodo analogo da Eurostat 2022 attraverso l'individuazione di FUA, *Functional Urban Areas*, anch'esse basate sui movimenti pendolari e su alcuni vincoli dimensionali. Mentre, come si è visto, i DI assorbono circa 13 milioni di abitanti, le FUA ne assorbono circa 40, ossia più dei due terzi della popolazione nazionale.

Le FUA sono identificate da un *core* (la municipalità centrale) e da un *ring*, o *hinterland*, formato dai comuni contermini e definito in base all'interdipendenza funzionale del pendolarismo e da altri requisiti che tendono a premiare l'integrazione fra *core* e *ring*. Anche le FUA presentano la varietà dimensionale manifestata da SLL e DI: forti fenomeni di gravitazione e di dipendenza da parte di comuni vicini caratterizzano tipicamente le città maggiori, ma possono riguardare anche centri più piccoli, se dotati di

mercato locale del lavoro consistente e attrattivo. Naturalmente in questo caso *core e ring* saranno di minori dimensioni, ma testimonieranno ugualmente natura sistemica e presenza di un polo urbano capace di integrare percettibilmente un territorio.

Tabella 4. Distribuzione delle FUA OCSE per tipologia e macroregione 2020

TIPOLOGIA DI SISTEMA URBANO	ITALIA	NORD-OVEST	NORD-EST	CENTRO	SUD	ISOLE
LARGE METROPOLITAN AREAS	4	2	-	1	1	-
METROPOLITAN AREAS	21	3	8	3	3	4
MEDIUM SIZED AREAS	42	12	10	8	9	3
SMALL AREAS	17	-	2	3	9	3
TOTALE	84	17	20	15	22	10

Fonte: el su [Ocse 2020](#)

Poiché le reti urbane nazionali europee, in quanto *path dependent* e *country specific*, sono del tutto plurali, i criteri di distinzione delle FUA variano da Paese a Paese; in Italia vengono distinte in (1) *Small urban areas* con popolazione fra 50.000 e 200.000 abitanti; (2) *Medium-sized urban areas* con popolazione tra 200.000 e 500.000 abitanti; (3) *Metropolitan areas* con popolazione tra 500.000 e 1,5 milioni di abitanti; e (4) *Large metropolitan areas* con popolazione superiore a 1,5 milioni di abitanti. Le FUA italiane (tabelle 5-8, ordinate per peso della FUA sulla provincia) risultano essere 84, e precisamente quattro *Large Metropolitan Areas* (Milano, Napoli, Roma, Torino), 21 *Metropolitan Areas*, 42 *Medium Sized Urban Areas* e 17 *Small Urban Areas*.

Tabella 5. FUA OCSE «Small Areas» 2020 (17)

	Popolazione 2015	Pop. Provincia 2020 (b)	(a/b)100
Acireale (Catania)*	60 000	1.113.303	5,4
Battipaglia (Salerno)*	60 000	1.104.731	5,4
Altamura (Bari)*	71 000	1.260.142	5,6
Cerignola (Foggia)*	56 000	628.556	8,9
Bisceglie (Bari-Andria-Trani)*	49 000	392.546	12,4
Carpi (Modena)*	87 000	700.862	12,4
Trani (Bari-Andria-Trani)*	49 000	392.546	12,4
Sassuolo (Modena)*	94 000	700.862	13,4
Bari (Bari-Andria-Trani)*	92 000	392.546	23,4
Ragusa	79 000	321.359	24,6
Andria (Bari-Andria-Trani)*	99 000	392.546	25,2
Gela (Caltanissetta)*	76 000	269.710	28,1
L'Aquila	94 000	301.910	31,1
Matera	76 000	199.685	38,0
Massa (Massa-Carrara)*	76 000	196.580	38,6
Grosseto	95 000	223.045	42,6
Campobasso	99 000	224.644	44,2
TOTALE	1.312.000	8.815.573	14,9

Fonte: el su [Ocse 2020](#); * non Area vasta ex l. 56.

Tabella 6. FUA OCSE «Medium Sized Areas» 2020 (42)

	Pop. 2015 (a)	Pop. Prov 2020 (b)	(a/b)100		Pop. 2015 (a)	Pop. Prov 2020 (b)	(a/b)100
Gallarate (Varese)*	102.000	890.043	11,5	Brindisi	152.000	397.083	38,2
Caserta	125.000	924.166	13,5	Lecco	138.000	339.238	40,7
Varese	191.000	890.043	21,5	Catanzaro	148.000	362.343	40,8
Treviso	196.000	885.972	22,1	Siracusa	169.000	402.822	42,0
Pavia	134.000	547.251	24,5	Novara	160.000	370.143	43,2
Foggia	166.000	628.556	26,4	Forlì	173.000	394.067	43,9
Trapani	115.000	434.476	26,5	Trento	236.000	538.604	43,9
Cosenza	189.000	711.739	26,6	Pisa	186.000	421.851	44,1
Como	164.000	600.190	27,3	Ancona	210.000	474.124	44,3
Vicenza	236.000	865.082	27,3	Arezzo	157.000	344.374	45,6
Lecce	229.000	802.082	28,6	Pordenone	143.000	312.051	45,8
Alessandria	131.000	426.658	30,7	Ravenna	178.000	391.414	45,8
Latina	182.000	574.891	31,7	Livorno	170.000	337.334	50,4
Savona	91.000	279.408	32,7	Asti	114.000	216.677	52,6
Udine	237.000	531.466	33,6	Ferrara	206.000	348.362	59,1
Potenza	129.000	370.680	34,8	Sassari	209.000	333.116	62,7
Cremona	128.000	359.388	35,6	Pescara	219.000	321.309	68,2
Reggio Calabria	197.000	553.861	35,6	Piacenza	203.000	286.758	70,8
Pesaro	129.000	360.711	35,8	Terni	173.000	228.218	75,8
Avellino	153.000	423.506	36,1	La Spezia	186.000	220.698	84,3
Bolzano	195.000	524.256	37,2	Trieste	207.000	234.682	88,2
TOTALE					7.156.000	19.859.963	36,0

Fonte: el su [Ocse 2020](#); * non Area vasta ex l. 56.

Tabella 7. FUA OCSE «Metropolitan Areas» 2020 (21)

	Popolazione 2015	Pop. Provincia 2020 (b)	(a/b)100
Salerno	246.000	1.104.731	22,3
Bergamo	309.000	1.109.933	27,8
Messina	237.000	636.653	37,2
Brescia	482.000	1.262.318	38,2
Perugia	287.000	660.690	43,3
Modena	367.000	700.862	52,4
Reggio Emilia	284.000	532.483	53,3
Catania	608.000	1.113.303	54,6
Verona	506.000	921.557	54,9
Bari	701.000	1.260.142	55,6
Padova	533.000	936.274	59,1
Venezia	514.000	854.275	60,2
Taranto	398.000	583.479	68,2
Rimini	246.000	336.786	73,0
Parma	330.000	448.899	73,5
Bologna	760.000	1.009.210	75,3
Palermo	959.000	1.268.217	75,6
Genova	646.000	850.071	76,0
Firenze	778.000	1.014.423	76,7
Cagliari	462.000	560.373	82,4
Prato	275.000	254.608	108,0
TOTALE	9.928.000	17.419.287	57,0

Fonte: el. su [Ocse 2020](#)

Tabella 8. FUA «Large Metropolitan Areas» OCSE 2020

	Popolazione 2015 (a)	Pop. Provincia 2020 (b)	(a/b)100
Torino	1 740 000	2.277.857	76,4
Roma	4 131 000	4.353.738	94,9
Napoli	3 288 000	3.107.006	105,8
Milano	4 769 000	3.218.201	148,2
TOTALE	13.928.000	12.956.802	107,5

Fonte: el su [Ocse 2020](#); * non Area vasta ex l. 56.

È da notare che una delle *Medium Sized Areas* e ben otto delle 17 *Small Areas* non sono capoluogo di provincia. Ciò significa che solo 75 delle attuali 107 AV del Paese generano una *regione urbana funzionale*. Poiché tre di queste (Barletta, Andria e Trani) fanno amministrativamente parte della medesima provincia, ne segue che 34 AV ex-legge 56 non possiedono (almeno per i parametri Ocse ed Eurostat) i requisiti per regionalizzare adeguatamente il loro territorio provinciale – e sarebbero pertanto portatrici di inefficienza territoriale.

La tabella 9 ordina queste 34 AV per popolazione del comune capoluogo e ne riporta la popolazione provinciale, quella del SLL di riferimento e, se presente, del DI. Essa mostra che questa *mananza di requisiti* pare essenzialmente legata alle ridotte dimensioni del *core* (ossia del comune centrale, in 30 casi su 34 inferiore ai 60.000 abitanti) o al difetto di qualche indicatore.

Va osservato che all'esame obiettivo essa non appare sempre fondata. Per esempio, con la sola eccezione di Monza (che fa parte del *daily urban system* milanese), tutte le città in questione sono nodo centrale di un SLL: il loro *ring* a volte è molto modesto, ma non raramente ha una dimensione demografica significativa e più che doppia rispetto al *core* urbano, suggerendo una buona capacità regionalizzante. In sette casi il SLL coincide con un DI centrato sul *core*, a testimonianza di una forte specializzazione territoriale e di una significativa omogeneità economico-produttiva (tutte qualità che potrebbero suggerire, in questo caso, la legittimità dell'ente intermedio).

Tabella 9. AV non FUA per caratteri demo-funzionali (valori in .000)

	Pop. Comune 2021	Pop. AV 2021	Pop. SSL 2019	Pop. DI 2019		Pop. Comune 2021	Pop. AV 2021	Pop. SSL 2019	Pop. DI 2019
Monza Brianza	124	867	-	-	Lodi	45	226	226	-
Pistoia	90	291	129	129	Biella	44	172	122	-
Lucca	89	381	149	149	Frosinone	44	473	339	-
Viterbo	65	307	187	-	Imperia	42	209	59	-
Crotone	60	167	113	-	Macerata	41	307	111	111
Caltanissetta	59	253	112	-	Belluno	36	200	73	-
Benevento	58	269	138	-	Fermo	36	170	77	77
Cuneo	56	582	161	-	Nuoro	35	203	75	-
Agrigento	56	420	152	-	Aosta	33	124	78	-
Siena	54	264	112	-	Gorizia	33	137	69	-
Teramo	53	302	110	110	Vibo Valentia	31	153	103	-
Rovigo	50	230	87	87	Verbania Cusio Ossola	30	155	64	-
Chieti	50	376	134	-	Oristano	30	153	81	-
Mantova	49	404	173	-	Enna	26	158	46	-
Ascoli Piceno	47	205	120	120	Sud Sardegna, Carbonia	26	341	68	-
Vercelli	46	167	76	-	Sondrio	21	179	56	-
Rieti	46	152	140	-	Isernia	21	82	79	-

Fonte: el. su [Istat 2015](#), [Istat 2019](#), [Istat 2021](#).

4.4. Gli “Ecosistemi urbani” del Progetto Strategico CNR Quadroter

Un'approssimazione che permette di precisare ulteriormente le gerarchie territoriali del nostro Paese è data dall'aggiornamento (1999) del “compianto” *Progetto 80*, che consente di collocare le FUR all'interno di un'architettura di ordine funzionale superiore, precisamente regionale.

Dal punto di vista della speculazione intellettuale il *Progetto Quadroter* è ambizioso, giacché si propone di essere il secondo momento di progettualità territoriale del nostro Paese dopo il Decreto Rattazzi del 1859 (L. 3702 del 23 ottobre), che ispirò la rete nazionale delle “famigerate” province: la riorganizzazione basata su 59 sedi prefettizie rappresentava infatti una mappatura del paese che oggi (ad onta del nome “Provincia”) definiremmo *regionale* (NUTS 2). Tali sono i 37 *Ecosistemi Urbani* (ECURB) identificati dal *Progetto Quadroter*: se dunque i curatori redivivi del censimento originario dovessero occuparsi dell'edizione del prossimo *Annuario statistico Italiano*, non avrebbero bisogno di inventarsi una ventina di regioni di fantasia, ma potrebbero (beninteso se seguissero le procedure illustrate alle pp. 62-64 del progetto²⁰) definirne “scientificamente” 37. Ciascun ECURB corrisponde a una regione urbana della dimensione media di poco meno di due milioni di abitanti per poco meno di 10mila kmq, con una variabilità ancora considerevole (dai 600mila ai 4.5 milioni di abitanti), ma sensibilmente inferiore a quella che caratterizza oggi le nostre unità amministrative NUTS 2 e NUTS 3 (regioni e AV). Il rapporto, pur affermando (p. 21) di essersi posto in obiettivo di preservare i preesistenti limiti regionali e provinciali, identifica 9

²⁰ ARCHIBUGI F. (a cura di) (1999), *Eco-sistemi urbani in Italia. Una proposta di riorganizzazione urbana e di riequilibrio territoriale e ambientale a livello regionale-nazionale*, CNR Progetto strategico Quadroter, Roma, Gangemi editore.

ECURB inter-regionali e altri 10 interprovinciali e quindi, a riprova delle tesi di partenza di questo elaborato, più della metà delle regioni “reali” del nostro Paese esorbita le attuali cesure amministrative. Naturalmente la *numerosità politicamente legittimata e sostenibile* delle regioni italiane è tutt’altra cosa, non riconducibile alla mappa del *Progetto Quadroter*. Ciò nondimeno (e qui *Quadroter* cessa di essere solo speculazione intellettuale) essa costituisce la fotografia più vicina alla realtà della composizione geo-economica e geografico-politica del nostro Paese, esaurito da poco più di una trentina di sistemi territoriali complessi, in luogo della sessantina di un secolo e mezzo fa. Se dunque è inadeguata a individuare la trama delle nostre Regioni amministrative, essa consente però un utile supplemento di istruttoria per “vedere meglio” la gerarchia nazionale delle aree urbane, quindi degli enti intermedi. Lo studio (tabelle 10-12) distingue infatti i 37 ECURB in 10 *concentrici* (basati su una *urban area* dominante), 17 *policentrici* (caratterizzati dalla presenza di più *urban areas*, anche diverse per dimensione e funzioni ma ciascuna con una sua consistente area funzionale) e 10 *diffusi* (ossia caratterizzati da più aree urbane ciascuna delle quali con modeste interazioni reciproche e con il proprio intorno).

Tabella 10 – ECURB concentrici. CNR Progetto strategico Quadroter 1999

Ecosistema	AGGREGAZIONE (province e SLL*)	1	2	Pop.000	Sup.kmq	Densità
2. Torinese	TO (-)			2.131	6.265	340
5. Grande Milano	LO (-), MI, PV, p. SLL Saronno, Busto (VA)			4.558	5.507	827
12. Grande Genova	GE, IM, SV			1.433	4.531	316
14. Grande Bologna	BO			906	3.702	244
17. Grande Firenze	FI, PO, PT			1.219	4.845	251
22. Grande Roma	ROMA (-), parte SLL Colferro (FR)			3.584	4.608	777
25. Grande Napoli	CE, NA, parti SSL Sarno (SA)			4.196	3.980	1.054
28. Grande Bari	BA			1.560	5.129	304
33. Sicilia Ionica	CT, SR, parti SSL Regalbuto (EN)			1.525	6.181	246
35. Sicilia Tirrenica	PA, TP			1.674	7.478	223

* nel testo i sistemi locali qui indicati SLL sono definiti “comprensori”; il meno fra parentesi indica lo scorporo di comuni della provincia. (1) ecosistemi con rottura limiti provinciali; (2) ecosistemi con rottura limite regionale. Fonte: el. da F. Archibugi (a cura di), *Ecosistemi urbani in Italia*, pp. 25-25 (vale anche per le tabelle 11 e 12).

La tabella 10 mostra i dieci ECURB concentrici, che corrispondono alle CM individuate (o rese possibili) dalla 56, con l’eccezione di Venezia, Reggio Calabria, Messina, Cagliari e Sassari. Venezia viene inserita in un ECURB tipicamente policentrico, che richiama la celebre PATREVE, ossia l’area metropolitana Padova-Treviso-Venezia da tempo identificato dalla Regione Veneto come area centrale della regione e polverizzata dalla 56. Analoga situazione riguarda Firenze, qui indicata come sistema metropolitano Firenze-Prato-Pistoia, identificata dalla Regione Toscana sin dagli anni Novanta e anch’esso polverizzato dalla 56, qui corrispondente all’ECURB 17²¹. Messina e Reggio Calabria formano l’ECURB bipolo 32

²¹ Per il caso veneto v. SORIANI S., CALZAVARA A., PIOLETTI M., *Riordino territoriale e governance metropolitana. Il caso veneziano nel contesto europeo*, Bologna, Pàtron, 2019; per il caso toscano DINI F., ROMEI P., *Cuius lex (56) eius limes: la*

(“dello Stretto”), mentre Cagliari è il centro principale, ma non considerato dominante, di un altro ECURB bipolo, il 37. Quello di Sassari (vedi la tabella 9) è invece considerato un ECURB debole e diffuso, non tale da reggere la dignità metropolitana.

Ma come si vede, una condizione schiettamente monocentrica riguarda soltanto gli ECURB di Roma, Torino e Bologna, mentre gli altri, pur potendosi definire dominati da un centro, vedono al loro interno altri poli urbani rilevanti. Questa condizione è ovviamente esaltata negli ECURB policentrici (tabella 8).

Tabella 11 – ECURB policentrici. CNR Progetto strategico Quadroter 1999

Ecosistema	AGGREGAZIONE (province e SLL*)	1	2	Pop.000.	Sup.kmq	Densità
1. Piemonte settentrionale	AO, BI, NO, VC, VB, parte SLL Ivrea (TO)			1.081	10.422	103
3. Piemonte meridionale	AL, AT, CN			1.194	11.974	100
4. Lombardia settentr.	BG, CO, LC, SO, VA (-)			2.539	9.104	278
6. Padania occidentale	CR, PC, parte SLL Codogno (LO)			661	4.723	139
7. Lombardo-Veneto	BS, MN, VR			2.235	9.689	230
8. Trentino Alto Adige	Regione TAA			913	13.613	67
10. Veneto	BL, PD, VE, VI, TV			3.387	13.479	251
11. Friuli Venezia Giulia	Regione FVG			1.189	7.845	151
13. Emiliano	MO, PR, RE			1.432	8.430	169
15. Romagnolo	FC, RA, RM			965	4.768	202
16. Tosco-Tirrenico	LI, LU, MS, PI, SP			1.524	7.472	203
19. Umbro-Aretino	AR, PG			919	9.566	96
24. Abruzzese	Regione Abruzzo			1.271	10.794	117
26. Campania Interna	AV, BN, SA (-)			1.567	9.616	162
29. Ionico-Salentino	BR, LE, TA			1.824	7.034	259
32. dello Stretto	ME, RC			1.262	6.430	196
37. Sardegna merid.	CA, OR, parti Compr. Gennargentu (NU)			1.025	12.600	81

Alcuni di questi appaiono essere bipoli (come tipicamente l'ECURB interregionale 19 Arezzo-Perugia), altri presentano tre aree urbane rilevanti (vedi l'ECURB 13 Modena-Parma-Reggio) o più (vedi l'ECURB 16 La Spezia-Massa Carrara-Luca-Pisa-Livorno, anch'esso interregionale). Quelli diffusi (tabella 12) presentano a maggior ragione una marcata policentricità, che suggerisce facili opzioni di aggregazione. Ma poiché accorpamenti fatti in automatica potrebbero aggravare le condizioni di marginalità senza dubbio presenti all'interno degli ECURB diffusi, una corretta valutazione richiede anche in questo caso di aprire la scatola di ogni ECURB e osservarne con attenzione l'interno.

Città metropolitana di Firenze, in DANSERO E. et Al. (a cura di), *(S)radicamenti*, Firenze, Società di studi geografici, 2017, pp. 101-110.

Tabella 12 – ECURB diffusi. CNR Progetto strategico Quadroter 1999

Ecosistema	AGGREGAZIONE (province e SLL#)	4	5	Pop.000	Sup.kmq	Densità
9. Padania orientale	FE, RO			600	4.425	135
18. Toscana meridionale	GR, SI			467	8.325	56
20. Umbro-Alto Laziale	RT, VT, TR, parte SLL Civitavecchia			739	8.864	83
21. Marchigiano	Regione Marche			1.443	9.691	148
23. Basso Lazio	FR (-), IS, LT			1.195	7.381	161
27. Molisano-Alto Pugliese	CB, FO			938	10.093	92
30. Basilicata	Regione Basilicata			609	9.992	60
31. Calabria Silana	CS, CZ, KR, VV			1.496	11.897	125
34. Sicilia centrale	AG, CL, EN (-), RG			1.212	5.761	210
36. Sardegna settentrionale	NU (-), SS			636	11.510	55

4.5. Le proposte 2014 e 2015 della Società Geografica Italiana

Il quadro degli ECURB è stato rivisitato e aggiornato a 15 anni di distanza dalla Società Geografica Italiana, che ha dato luogo a due analisi distinte e sensibilmente differenti nelle conclusioni, la prima nel 2013-2014 e la seconda nel 2015.

Nella prima indagine, realizzata in collaborazione con altre strutture di ricerca, si accoglie *in toto* la suggestione del *Progetto Quadroter*, propugnando la doppia abolizione di regioni e province e la loro sostituzione con “piattaforme” territoriali ispirate dagli ECURB ed elaborate in pari numero. Nella seconda, che considerava questa proposta irrealistica, un diverso Gruppo di lavoro incaricato del *Rapporto annuale SGI* dedicato al riordino territoriale dello Stato, partecipato da undici sedi universitarie e da Ires Piemonte, ha affrontato analiticamente il tema, confrontandosi anche con la L. 56 nel frattempo promulgata.

4.5.1. Le Piattaforme Regionali e le Polarità Urbane della SGI 2013-2014

A seguito dei decreti emergenziali del Governo Monti e del tentativo (coatto per la nota sollecitazione BCE, cfr. *infra* nota 4, e poi fallito) di ridurre il numero delle province fissando valori di soglia, la presidenza SGI rielaborò lo studio di Archibugi con l'intento di fornire un contributo al dibattito sulla semplificazione amministrativa dello Stato. La rapidità con cui fu elaborata e resa pubblica non giovò alla proposta, di cui nell'arco di pochi mesi furono presentate tre versioni (SGI 2013, SGI-Caire-Eupolis 2013; SGI-Caire 2014), la “prima ipotesi 31 regioni”, la “seconda ipotesi 36 regioni” e una terza ipotesi che giungeva a 37, definite non più regioni ma *piattaforme regionali*, a cui di seguito ci riferiremo.

Va detto che la definizione dei rispettivi areali, non priva di frettolosità anche nella terza versione, appare talvolta discutibile; ma l'analisi è interessante in quanto aggiornamento dell'analisi *Quadroter* e attualizzazione della gerarchia delle aree urbane del Paese. Benché non ne venga mai esplicitato il modello amministrativo, lo studio individua infatti (tabella 13) 37 Piattaforme regionali (PR) quasi identiche agli

ECURB di *Quadroter*, le quali contengono 14 “Aree metropolitane” (AM) identificate dal rispettivo centro, 50 “Poli urbani” (PU; aree urbane rilevanti ma di rango inferiore) e 282 “Comunità territoriali” (CT; aree organizzate da centri urbani minori, capoluoghi provinciali in una cinquantina di casi, non capoluogo in oltre duecento).

È interessante notare che 16 Piattaforme regionali sono monocentriche (7 con un’AM e 9 con una PU), e si configurerebbero pertanto come enti intermedi “puri” o “naturali”. Negli altri 23 casi la Piattaforma regionale comprende due o più sistemi urbani rilevanti. Nell’ipotesi puramente numerica che ogni PR (in media 1.6 milioni di residenti) desse luogo a due enti intermedi, avremmo una numerosità (65) simile a quella della somma delle AM e delle PU individuate dall’indagine.

L’ultima colonna in tabella mostra che 14 PR su 37 aggregano comuni appartenenti a due regioni diverse, anch’essa suggerendo strade di ottimizzazione dell’efficienza, mentre la penultima indica le 42 attuali Aree Vaste ex-legge 56 (già province) che secondo l’indagine non raggiungerebbero la qualità di *Polarità urbana*, e dunque sarebbero candidate a essere inserite all’interno di un sistema urbano di ordine superiore. Naturalmente, anche in questo caso, occorre aprire la scatola di queste “comunità territoriali” dal grado urbano giudicato insufficiente (a puro titolo di esempio nessuno dei due capoluoghi provinciali della Basilicata “meriterebbe” la qualifica di PU). Ma scontata questa verifica e gestiti i parametri con buon senso ne sortirebbe un’indicazione abbastanza precisa sulla numerosità e sulla fisionomia della rete italiana delle *Aree Vaste*, sia in termini di centralità, sia in termini di spazio funzionalizzato da ciascuno dei nodi, e quindi con le correzioni trans-provinciali e trans-regionali atte a mitigare l’inefficienza territoriale dell’attuale ritaglio.

Tabella 13 – Piattaforme Regionali, Aree Metropolitane e Polarità Urbane SGI-Caire 2014

PR	AM	PU	CT	Attuali AV no PU	Interv.
1. Le città del Tanaro	-	2. Alessandria, Asti	8	Cuneo	
2. Torino Metropoli	Torino	-	5	-	
2A. Aosta	-	-	3	-	
3. Piemonte settentr.	-	1. Novara	8	Vercelli, Biella, Verbania	
4. Milano metropoli	Milano	-	6	Pavia	
5. Le città dei laghi	-	3. Bergamo, Como, Varese	8	Lecco, Sondrio	
6. Genova	Genova	-	11	Imperia, Savona	
7. Padania occidentale	-	2. Parma, Piacenza	2	Lodi, Cremona	
8. Le Città del Garda	-	2. Verona, Brescia	4	Mantova	
9. Le Città del Delta	-	1. Ferrara	5	Rovigo	
10. Dolomiti	-	1. Trento	10	Belluno	
10A. Alto Adige	-	1. Bolzano	4	-	
11. Veneto	Venezia	3. Padova, Vicenza, Treviso	14	-	
12. Friuli e Giulia	Trieste	1. Udine	2	Pordenone, Gorizia	
13. Emilia	Bologna	2. Reggio Emilia, Modena	11	-	
14. Romagna	-	4. Ravenna, Forlì, Cesena, Rimini	6	-	
15. Tosco-tirrenico	-	4. La Spezia, Livorno, Lucca, Pisa	10	Massa-Carrara	
16. Firenze	Firenze	3. Prato, Arezzo, Pistoia	7	-	
17. Etruria	-	2. Grosseto, Siena	13	Viterbo	
18. Umbro-sabino	-	2. Perugia, Terni	12	Rieti	
19. Marche	-	2. Pesaro, Ancona	15	Macerata, Fermo, AP	
20. Roma Capitale	Roma	-	5	-	
21. Basso Lazio	-	1. Latina	7	Frosinone, Isernia	
22. Abruzzese	-	1. Pescara	9	L'Aquila, Teramo, CH	
23. Napoli Metropoli	Napoli	1. Caserta	4	Benevento	
24. Le Città del Sannio	-	1. Salerno	7	Avellino	
25. Le Città della Daunia	-	1. Foggia	11	Campobasso	
26. La Grande Bari	Bari	2. Bauletta, Andria	6	-	
27. Ionico salentino	-	3. Brindisi, Lecce, Taranto	6	-	
28. Basilicata	-	-	7	Potenza, Matera	
29. Calabria silana	-	2. Catanzaro, Cosenza	12	Crotone, Vibo V.	
30. Città dello Stretto	ME-RC	-	8	-	
31. Sicilia Ionica	Catania	1. Siracusa	8	-	
32. Sicilia centrale	-	-	7	AG, CL, EN, RG	
33. La Grande Palermo	Palermo	-	8	Trapani	
34. Sardegna settentr.	-	1. Sassari	7	Nuoro	
35. Sardegna meridion.	Cagliari	-	9	Oristano, Carbonia	
TOTALE*	14	51	282	43	14

Fonte: [SGI-Caire 2014](#), pp. 39-43

* La numerazione giunge a 35. Si raggiunge la numerosità di 37 considerando le PR 2A. Aosta e 10A. Alto Adige

4.5.2. Il riordino territoriale dell'Italia secondo il Rapporto annuale SGI 2014

Il Rapporto SGI 2014 era in procinto di andare in stampa nell'aprile in cui venne promulgata la legge 56, che ne rendeva inattuali i contenuti. Venne perciò rielaborato alla luce della nuova normativa e uscì nel luglio dell'anno successivo (Dini, Zilli 2015). Esso costituì una prima discussione degli impatti locali *sub specie* territoriale della legge, analizzati in 14 regioni da parte di 12 distinti sotto-gruppi di ricerca. In sintesi estrema e con specifico riferimento al tema dell'ente intermedio, il quadro che emergeva dal Rapporto era sostanzialmente il seguente.

1. Il lavoro rifiutava l'ipotesi dell'eliminazione delle regioni costituzionali e la loro sostituzione con le quasi quaranta "piattaforme regionali" perché irrealistica e dunque incongrua alle finalità scientifiche di un lavoro che fornisce supporto alla decisione politica – senza considerare che fra gli effetti complessi di questa soluzione ve ne sono molti di negativi. Tuttavia non poteva essere dimenticato che l'assetto funzionale del Paese (ossia il concreto sistema delle sue persistenze residenziali e produttive e dei suoi flussi di circolazione fisica e immateriale) era organizzato realmente sulle aree identificate dal *Progetto Quadroter* e rivisitate dalla SGI 2013-2014. In un numero contenuto di casi queste erano soggettive, discutibili o frutto di valutazione politiche²²; nella maggioranza dei casi rappresentavano aree coese, ben integrate al loro interno, individualizzate rispetto all'esterno e non raramente dotate di consistenza simbolica. Senza dunque entrare nel tema e nelle scelte politiche del rapporto fra Stato centrale e Autonomie regionali, era evidente che una nuova trama di enti intermedi (ossia di sub-aree interne alle regioni costituzionali) avrebbe dovuto essere individuata a partire da questo assetto (cioè le AV del Paese avrebbero dovuto ciascuna corrispondere a una delle 37 piattaforme regionali, o a una sua parte, sulla base di un'analisi obiettiva).
2. Il lavoro non entrava nel merito della scelta operata dalla 56 di suddividere le preesistenti province in CM e AV, ossia in due gruppi di enti intermedi di diverse competenze e caratteristiche. Dimostrava però come la selezione delle CM, derivata dalla 142/1990, non riflettesse né il fenomeno metropolitano né le innovazioni amministrative dei partner comunitari a proposito delle loro maggiori città, pure sovente citate, ma in modo assai improprio, nei lavori preparatori della legge. Se questo fosse stato l'intento della legge, allora essa avrebbe dovuto essere corretta limitando uno specifico modello amministrativo "metropolitano" ai sistemi territoriali realmente metropolitani; se altro fosse stato l'intento della legge, allora esso avrebbe dovuto essere reso esplicito e sottoposto a dibattito.

²² L'ultima versione (vedi tabella 13) individua fra le 37 PR anche Aosta (2A) e Basilicata (28), benché non vi rintracci all'interno né AM né PU, evidentemente sulla base della considerazione che comunque quei sistemi territoriali necessitano di un'infrastruttura amministrativa dedicata. Allo stesso modo, e non irragionevolmente, le PR 10 e 10A tengono separate le due province autonome del Trentino Alto Adige.

Tabella 14. CM ex L.56: comparazione con gli altri areali correlati

	COMUNE	CM ex L. 56	FUR OCSE	SLL ISTAT	ECURB QUADROTER	
	Pop.01.01.2021	Pop. 01.01.2021	Pop.2018	Pop. 2019	Pop. 1999	
1.	Roma	2.783.809	4.227.588	4.429.025	3.730.456	3.584.000
2.	Milano	1.397.715	3.249.821	5.145.657	3.920.712	4.558.000
3.	Napoli	940.940	3.017.658	3.406.777	2.514.895	4.196.000
4.	Torino	848.196	2.212.996	1.760.085	1.730.844	2.131.000
5.	Bari	313.003	1.222.818	744.564	732.558	1.560.000
6.	Palermo	640.720	1.214.291	1.026.233	878.892	1.674.000
7.	Catania	294.298	1.066.765	656.989	686.975	1.525.000
8.	Bologna	394.463	1.019.539	780.997	871.873	906.000
9.	Firenze	359.775	986.001	807.673	708.061	1.219.000
10.	Venezia	255.609	842.942	559.983	609.377	3.387.000
11.	Genova	558.930	816.916	705.175	660.351	1.433.000
12.	Messina	225.546	609.223	237.000	251.550	
13.	Reggio C.	173.456	526.586	197.000	211.566	1.262.000
14.	Cagliari	149.474	420.117	488.964	507.360	1.025.000
15.	Sassari	124.111	333.116	209.000	206.683	636.000
TOTALE		9.460.045	21.766.332	21.165.122	18.222.153	29.096.000

Elaborazione di sintesi dalle precedenti tabelle.

- Il tema della metropolitizzazione richiamava il tema dei confini amministrativi, nei confronti dei quali la 56 aveva manifestato stretto conservatorismo, evitando di intervenire sulle diffuse incongruenze fra amministrazione e territorio e sulle derivanti diseconomie. Il fatto che nessuna delle 10 CM ex L.56 corrispondesse alla propria area metropolitana, e che nella maggior parte dei casi le 107 AV non corrispondessero alla propria area funzionale, pareva invece un vulnus all'efficienza su cui intervenire in modo non ideologico, lasciando intatto ogni confine che avesse senso, riconoscimento e (anche parziale) legittimità, e intervenendo in modo condiviso per sanare gli incagli più evidenti e costosi (cosa che nella grande maggioranza dei casi andrebbe incontro alle cosiddette "esigenze del territorio"). I dati sulle principali zonizzazioni (parzialmente aggiornati in questa nota) mostravano con esattezza dove sarebbe stato più urgente intervenire.
- Il lavoro non esprimeva valutazioni politiche; ma non poteva non evidenziare che alcune Regioni, nei loro documenti di programmazione, avevano già da tempo aggredito l'immutabile griglia NUTS3 nazionale organizzando le proprie strategie e l'erogazione dei servizi su areali diversi da quelli delle province (naturalmente nei limiti, nei vincoli e con le incongruenze generate dalla normativa). Ciò emergeva con notevole evidenza dalle analisi regionali e mostrava come in realtà la L. 56 avesse disperso un gigantesco e talvolta trentennale lavoro amministrativo-territoriale, ricco di feedback negativi (la cosiddetta "iperterritorializzazione" ossia il proliferare di zonizzazioni di servizi diverse e sovrapposte, o anche la non-coerenza territoriale "nel tempo" di molte politiche regionali) ma anche

di soluzioni beneficamente aderenti alle necessità economiche, politiche e sociali del territorio²³. Nella riconosciuta necessità di un sano *top down* (che appariva indispensabile nel 2015 e ancor più oggi), il lavoro concludeva che una normativa utile avrebbe dovuto non azzerare, al contrario sistematizzare e valorizzare un tale patrimonio di esperienze e di soluzioni nella gestione territoriale – pena reazioni che avrebbero avuto l’effetto di aggravare ulteriormente i problemi (e il lavoro usciva un paio d’anni prima dei referendum delle “ricche” regioni settentrionali che hanno innescato il ricorso all’Art. 116 Cost. e l’attivazione del cosiddetto “regionalismo differenziato”).

5. Conclusioni

Non spetta a questo contributo discutere se esistano o no le (difficili) condizioni politiche per una riforma radicale dell’intero sistema delle autonomie territoriali, ma questa esigenza si palesa a ogni esame obiettivo, e in questo caso all’esame obiettivo del ritaglio territoriale NUTS 3 (province-Città metropolitane-Aree vaste). Naturalmente la questione del ritaglio è strettamente dipendente da quella del modello amministrativo, e non si dovrebbe neppure parlare di riforma dell’ente intermedio se non contestualmente alla riforma di tutti i livelli amministrativi territoriali. Le osservazioni fatte in questa sede a proposito della scala intermedia – per inciso quella sottoposta a maggior pressione dal mutamento dell’ultimo terzo di secolo – hanno perciò un’utilità, nel migliore dei casi, parziale. Nondimeno quest’incompleta ricognizione mette in luce alcuni elementi che dovrebbero essere pacificamente tenuti in conto, e che anzi è difficile capire come possano non esserlo stati nell’intera storia repubblicana.

Gli autori che scrivono si occupano da tempo di territorio, conoscono i caratteri intrinseci di forte persistenza delle zonizzazioni amministrative, ritengono sia bene (e inevitabile) che sia così, e sanno pure bene che fra i mestieri del loro oggetto professionale di studio – il territorio, appunto – vi è anche quello di adeguarsi ai confini e alle cesure mutuamente escludenti delle competenze amministrative. E’ un mestiere che il territorio ha svolto bene per tutta la lunga fase di crescita postbellica del Paese, fonte di un enorme mutamento demografico, economico, sociale, culturale nel quale la progressiva incoerenza territoriale del ritaglio era superata con facilità dalla spinta sistemica dei fattori di crescita, che sanavano ogni diseconomia e facevano crescere in modo generalizzato le grandezze macroeconomiche nazionali e il livello di vita. Lodevolmente il territorio si è ingegnato di fare altrettanto quando, in coincidenza con la

²³ Vedi ad esempio P. BALDI, A. BRUSSO e A. PETRETTO (a cura di), *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia*, Firenze, Irpet-Aisre, 2008. Proprio al fine di non gettare il bambino con l’acqua sporca, ossia per non disperdere la (ingente) parte positiva della progettazione territoriale delle Regioni, la quarta sezione del Rapporto SGI 2014 (pp.69-110) si incaricava di mostrare, o indicare metodologicamente, una zonizzazione NUTS 3 il più possibile coerente agli assetti funzionali della rete urbana, *ma anche* (ove esistenti) alle forme territoriali consolidate della programmazione regionale. L’analisi riguardava le quattordici Regioni costituzionali di Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Sicilia, Sardegna.

fine della Guerra fredda, “la festa è finita”, ma il progressivo affievolirsi dei fattori di crescita ha infine esaurito la sua capacità di adeguamento. L’inefficienza del ritaglio ha cominciato a produrre in misura crescente diseconomie e overcost, senza che mai si verificassero le dovute condizioni di continuità e coerenza dell’azione riformatrice.

Ecco dunque il decennio, poi il ventennio, ormai il “trentennio perduto” delle Autonomie locali, dal quale sarebbe essenziale uscire in fretta. Ma qualunque sia l’*idea di Paese* sottostante alle scelte che dovranno regolare nel prossimo (immediato?) futuro l’assetto regionale, quello metropolitano e quello degli altri enti locali, non vi sono alternative sensate al fatto che il relativo *framework* amministrativo dovrebbe essere approssimato alla reale configurazione delle reti di vita e lavoro. L’organizzazione territoriale dei servizi a supporto di questi ultimi, infatti, dà veste concreta al ruolo dello Stato nel contratto sociale: liberarlo dalle esternalità negative non è dunque soltanto un’esigenza pratica, ma anche un’essenziale esigenza simbolica ed etica.

La mitigazione dell’inefficienza territoriale, in questo senso, può essere politicamente molto complicata, ma tecnicamente è semplice: con chiarezza e buoni margini di approssimazione si possono infatti indicare, come crediamo inizi a fare questo contributo con il mero conforto di parte della letteratura esistente, soluzioni efficienti di *integrazione amministrativa locale* per uno specifico livello amministrativo, quello intermedio. Rendere organiche queste soluzioni a una contestuale revisione degli altri livelli amministrativo-territoriali realizzata con buon senso, attenzione all’efficienza tecnica e rispondenza a una condivisa *idea di Paese*, è qualcosa che non dovrebbe spaventare una democrazia liberale che si candida a rimanere tale.

La lunga questione dell'iperframmentazione comunale: costi e soluzioni*

di Sabrina Iommi

IRPET

Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana

Abstract [It]: L'articolo affronta il tema dell'eccessiva frammentazione della maglia comunale dal punto di vista dell'analisi economica, evidenziando i costi a carico della collettività in termini sia di moltiplicazione dei costi fissi di funzionamento delle strutture, che di scarsa efficacia dell'azione amministrativa. Ripercorrendo la storia dei provvedimenti utilizzati per affrontare il problema e i loro impatti, propone inoltre un ragionamento sull'efficacia dei diversi strumenti di intervento.

Title: The long issue of municipal hyperfragmentation: costs and solutions

Abstract [En]: The article deals with the issue of the excessive municipal fragmentation from the point of view of economic analysis, highlighting the costs borne by the community in terms of both the multiplication of the fixed operating costs of the structures, and the scarce effectiveness of the administrative action. Retracing the history of the measures used to address the problem and their impacts, it also proposes a reasoning on the effectiveness of the various intervention tools.

Parole chiave: frammentazione amministrativa, costi, strumenti di intervento

Keyword: administrative fragmentation, costs, intervention tools

Sommario: 1. Introduzione. 2. Concettualizzazione e misurazione dei costi della frammentazione. 3. Interventi e risultati. 4. Un approfondimento su fattori di successo e insuccesso delle fusioni: il caso della Toscana. 5. Lezioni per il futuro.

1. Introduzione

L'eccesso di frammentazione dei governi locali e la conseguente presenza di enti di piccolissime dimensioni, non in grado di soddisfare adeguatamente i bisogni delle comunità di riferimento, sono un problema storico del sistema amministrativo italiano (ma non solo), denunciato fin dall'unificazione nazionale, che non ha ancora trovato un'adeguata soluzione strutturale, pur avendo fatto registrare più di recente alcuni successi.

In un'ottica di lunghissimo periodo, possiamo ricordare che i Comuni italiani erano 7.720 nel 1861, e la maglia fu giudicata già allora iperframmentata. Le riforme auspiccate non trovarono però adeguata attuazione, visto che nel 1921 il loro numero aveva superato la soglia di 9mila. Il regime fascista impose molte fusioni, riducendo di circa 2mila unità il numero dei governi locali, provocando però come reazione le numerose scissioni del dopoguerra, che si sommarono al processo di urbanizzazione. Nel 1961 si contavano pertanto 8.035 comuni. Il problema dei cosiddetti "Comuni polvere" fu di nuovo più volte al

* Articolo sottoposto a referaggio.

centro del dibattito politico, ma ancora senza successo, dato che la loro numerosità è rimasta sostanzialmente stabile fino alle riforme del 2014, che hanno condotto ai 7.904 Comuni attuali (dati Istat). Guardando agli anni più recenti si possono individuare due momenti significativi di spinta alle riforme istituzionali, con due caratteristiche molto diverse: negli anni '90, a partire dalla legge 142/90 di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali che mirava a una revisione sistemica degli assetti e, successivamente, dal 2008 con provvedimenti che avevano, invece, come obiettivo principale e stringente la riduzione della spesa pubblica. Non a caso si è parlato di “legislazione della crisi”, dettata più da vincoli di bilancio che da finalità riorganizzative¹. Seppur con l'anomalia normativa richiamata, nel periodo di crisi le riforme hanno viaggiato a ritmo più intenso, grazie alla spinta congiunta di necessità finanziarie e basso consenso della classe politica -che ha ridotto l'opposizione al taglio delle spese istituzionali-, cui si sono poi sommati incentivi finanziari e riforme istituzionali di natura più sistemica, con la legge Delrio (L. 56/2014). I risultati sono stati evidenti in termini di crescente numero di unioni e fusioni comunali, anche se i casi restano contenuti rispetto al fabbisogno².

Al di là di richiamare per sommi capi, la storia difficile delle riforme istituzionali nel contesto nazionale, spesso frutto di percorsi tortuosi³, lo scopo del presente contributo è di evidenziare quelli che sono i principali costi a carico della collettività dell'eccesso di frammentazione e, dunque, le ragioni di natura economica a favore della modernizzazione della maglia amministrativa. Ulteriore obiettivo è di mettere in evidenza gli impatti dei diversi provvedimenti, al fine di sviluppare un ragionamento su fabbisogni e strumenti di intervento.

Il contributo è così organizzato: nel paragrafo 2 si inquadrano concettualmente i costi imputabili all'iperframmentazione amministrativa e se ne forniscono evidenze quantitative, nel paragrafo 3 si mettono in evidenza i principali interventi di riordino e i loro effetti, mentre nel 4 e ultimo si riportano alcune considerazioni su esiti e difficoltà finora riscontrati e su possibili interventi futuri.

2. Concettualizzazione e misurazione dei costi della frammentazione

I costi associabili alla frammentazione dei governi locali attengono sia a questioni di efficienza, ovvero alla necessità di evitare la moltiplicazione dei costi fissi di funzionamento quando non strettamente necessari, sia a questioni di efficacia, vale a dire il bisogno di garantire la capacità finanziaria e di dotazione di competenze, indispensabili per lo svolgimento delle funzioni assegnate.

¹ S. Mangiameli, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 39-41 e 173-191

² S. Iommi, *Un quinquennio di fusioni di Comuni*, in *Amministrare*, n. 3, 2018, pp. 431-456

³ In proposito si veda anche S. Bolgherini, M. Casula, M. Marotta, *Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei comuni italiani*, Il Mulino, Bologna, 2018

Tradizionalmente, le criticità più importanti su entrambi gli aspetti sono associate ai Comuni di piccola dimensione demografica, perché è evidente che sotto una certa soglia dimensionale il costo fisso di funzionamento della struttura assorbe una quota molto importante delle risorse disponibili -che vengono così sottratte al finanziamento dei servizi ai cittadini-, ma soprattutto che i micro-enti non hanno disponibilità sufficiente di personale e di competenze per lo svolgimento delle funzioni di cui sono titolari. Relativamente meno noti, sono invece i costi associati alla presenza di enti, anche di dimensioni medio-grandi, i cui confini “tagliano” sistemi economici territoriali fortemente integrati, imponendo dunque una cesura amministrativa a territori che sono un unicum dal punto di vista economico e sociale. E’ questo il caso, ad esempio, di Comuni che si sono progressivamente saldati con la crescita dell’urbanizzazione e/o che hanno accresciuto gli interscambi giornalieri grazie al miglioramento del sistema dei trasporti, come è evidente per le maggiori aree metropolitane.

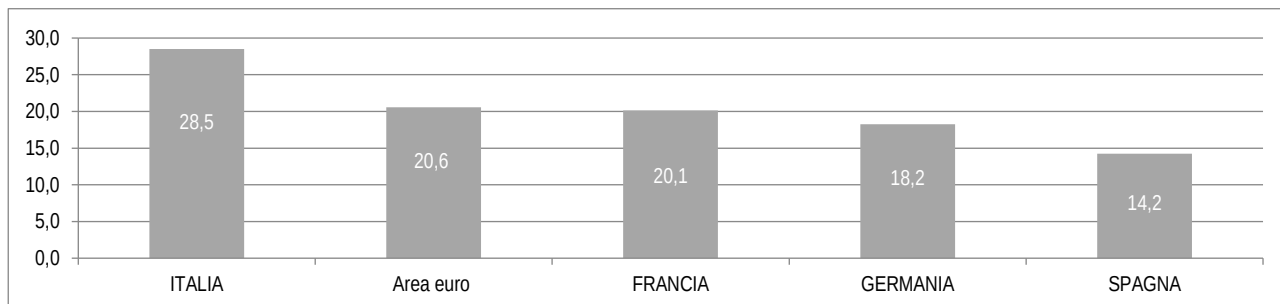
Il vero punto critico è pertanto lo scarto crescente che si registra, tra una maglia amministrativa storica che è rimasta pressoché immutata, a fronte di una società, che grazie a industrializzazione, abbandono delle campagne, urbanizzazione e progresso tecnologico ha cambiato profondamente la sua distribuzione territoriale e il suo funzionamento⁴. Questo progressivo allontanamento tra “*città de jure*” e “*città de facto*”⁵, tra ambiti territoriali su cui si esercita l’azione di governo locale e ambiti in cui insistono le relazioni socio-economiche è tanto più importante, quanto maggiore sono le funzioni affidate alla scala locale. Come mostra il grafico 1, in Italia i governi locali gestiscono una parte importante della spesa pubblica, pari al 28,5% del totale contro il 21% della media dell’area euro (sul totale locale, il 30% è gestito dai Comuni e il 70% dalle Regioni), per cui frammentazione e sottodimensionamento hanno effetti negativi non trascurabili sul sistema di allocazione delle risorse.

⁴ Un ruolo cruciale è svolto chiaramente dalla forte crescita del sistema di comunicazione e trasporto. Grazie al progresso tecnologico si è passati da una mobilità quotidiana di brevissimo raggio, perché realizzata a piedi o a cavallo, a tragitti pendolari molto lunghi, che arrivano anche ad un’ora di tempo di spostamento in automobile o in treno. L’ampliamento dei bacini territoriali delle attività quotidiane è chiaramente mostrato dai Sistemi Locali del Lavoro (SLL) calcolati da Istat ad ogni censimento sulla base dei flussi pendolari: nel 2011 l’Italia è risultata divisa in 611 SLL a fronte di 8.092 Comuni.

⁵ A.G. Calafati, *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma, 2010

Grafico 1

INCIDENZA % DELLA SPESA EFFETTUATA DAI GOVERNI LOCALI SUL TOTALE SPESA PUBBLICA. 2019

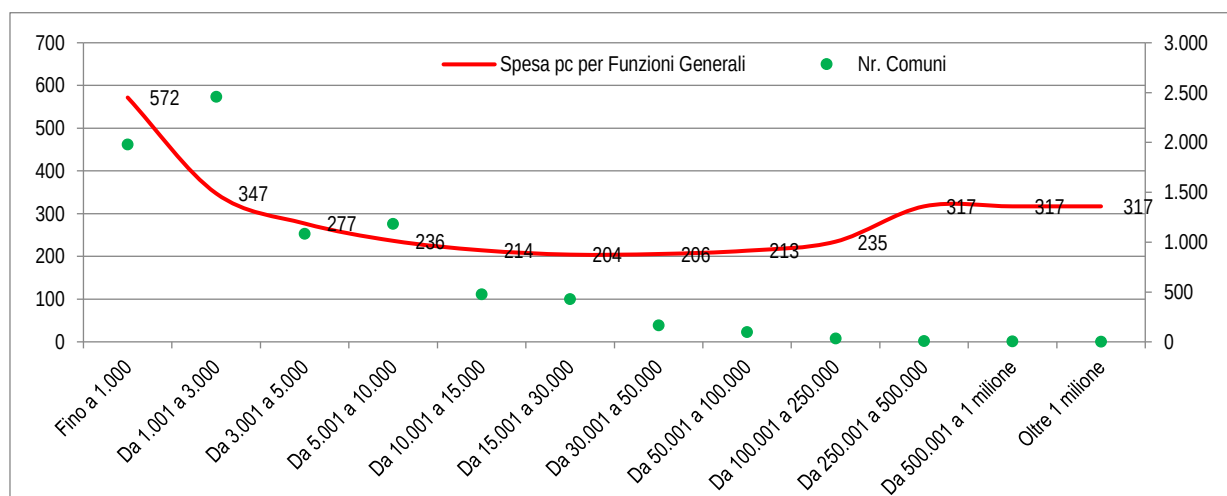


Fonte: elaborazioni su dati Eurostat – *Government Finance Statistics*

Il problema della perdita di efficienza è chiaramente evidenziato nel grafico 2, in cui i comuni di taglia demografica inferiore mostrano più elevati costi fissi di funzionamento della struttura, qui approssimati con la spesa corrente pro-capite per funzioni generali. Tale voce di spesa è pari, infatti, a 572 euro per abitante negli enti fino a 1.000 residenti, per poi scendere velocemente fino a toccare il livello minimo in corrispondenza della classe fra 15mila e 30mila abitanti (204 euro pc). L'importo torna in parte a crescere in corrispondenza dei grandi comuni (popolazione superiore a 250mila abitanti), che hanno tuttavia strutture e funzioni molto più complesse.

Grafico 2

ITALIA. Spesa CORRENTE PRO-CAPITE per funzioni generali per classe demografica del Comune (sulla scala dx nr. Comuni). 2019



Fonte: elaborazioni su dati Bureau van Dijk S.p.A, Aida PA- Conti Consuntivi dei Comuni

L'esito di questa distribuzione della spesa per funzioni generali è, da un lato la moltiplicazione dei costi fissi e dunque una spesa nazionale complessivamente più elevata⁶, dall'altro la cattiva allocazione delle risorse presso ciascun ente, poiché una quota importante della disponibilità è necessaria per l'adempimento delle funzioni organizzative di base e viene pertanto sottratta al finanziamento dei servizi alla popolazione e alle imprese.

Il tema delle diseconomie di scala nelle partizioni amministrative sottodimensionate è ben conosciuto nella letteratura economica e sono numerosi gli studi che assumono l'intensità della spesa amministrativa come indicatore di criticità di gestione degli enti locali⁷.

Vi è poi la parte di costi indiretti, cioè non immediatamente quantificabili nei bilanci consuntivi, ma incidono in modo negativo sull'efficacia dell'azione dei governi locali. Come riscontrabile dalla tabella 3, i comuni di piccola dimensione, soffrono in genere della sottodotazione di risorse umane, in particolar modo di quelle qualificate e specializzate, caratteristica qui approssimata con la quota % dei laureati sul totale degli occupati. L'alta età media del personale, inoltre, può essere assunta come *proxy* della presenza di competenze obsolete che rendono difficile la programmazione di attività strategiche innovative. Quest'ultimo è in realtà un problema diffuso in tutto il settore pubblico, a causa dei ripetuti blocchi del turnover, ma negli enti di minori dimensioni l'età elevata è di solito associata a titoli di studio e inquadramenti più bassi.

Tabella 3

ITALIA. CARATTERISTICHE DEL PERSONALE DIPENDENTE PER CLASSE DIMENSIONALE. 2018

			% occupati con laurea e +
Classe demografica	Nr. medio occupati	Età media degli occupati	
1_Fino a 1.000	4	51,5	17,4
2_Da 1.000 a 3.000	10	52,5	18,3

⁶ Quello dei costi fissi di funzionamento di ciascuna struttura è un problema ben noto anche alle imprese, in fase di organizzazione della produzione. La previsione di un numero troppo elevato di unità produttive di piccola dimensione, quando non strettamente necessario alle esigenze del processo produttivo, implica, infatti, una perdita secca di efficienza. Il ragionamento può essere esteso agli enti locali in quanto "produttori" di servizi pubblici. Si veda in proposito S. Iommi, D. Marinari, I costi evitabili della frammentazione del governo locale in Italia, IRPET, Firenze, 2014

⁷ R. Andrews and G.A. Boyne, *Size, Structure and Administrative Overheads: an Empirical Analysis of English Local Authorities*, in *Urban studies*, n. 4, 2009, pp. 739-759

3_Da	3.000	a		
	5.000		18	52,4
				20,2
4_Da	5.000	a		
	10.000		31	52,4
				23,2
5_Da	10.000	a		
	15.000		54	52,7
				24,5
6_Da	15.000	a		
	30.000		95	52,6
				25,4
7_Da	30.000	a		
	50.000		189	53,1
				25,2
8_Da	50.000	a		
	100.000		356	53,3
				24,0
9_Da	100.000	a		
	250.000		1.002	52,5
				27,4
10_Da	250.000	a		
	500.000		2.862	52,7
				27,9
11_Da	500.000	a		
	1milione		6.660	52,0
				19,2
12.	Oltre 1 milione		18.809	51,0
				25,8
TOTALE			44	52,3
				23,9
<i>Media Comuni fino a</i>				
	10.000		16	52,2
				20,7

Fonte: elaborazioni su dati MEF - Ragioneria Generale dello Stato - Conto del Personale

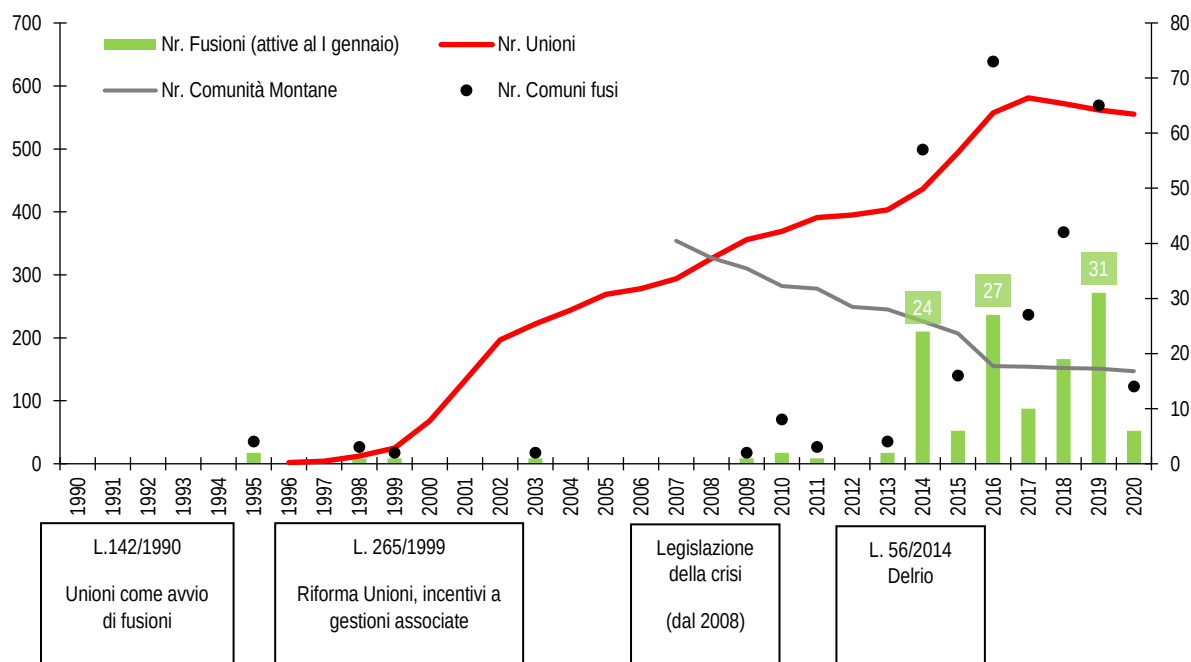
Vi sono poi evidenze empiriche che mostrano chiaramente come i piccoli comuni incontrino grandi difficoltà a svolgere alcuni compiti di loro competenza, come la pianificazione territoriale, che avviene con tempi mediamente più lunghi o come l'accesso ai fondi strutturali europei, di solito di fatto precluso.

3. Interventi e risultati

L'Italia ha sicuramente una lunga storia di tentativi di riforma delle autonomie locali, fatta sia di leggi di sistema, sia di interventi emergenziali per il contenimento della spesa pubblica. Una ricostruzione molto schematica di quanto avvenuto negli ultimi 30 anni e dei risultati ottenuti è riportata nel grafico 4.

Grafico 4

ITALIA. EVOLUZIONE DELLE FORME ASSOCIATIVE E DELLE FUSIONI A SEGUITO DEI PRINCIPALI INTERVENTI NORMATIVI



Fonte: elaborazioni su dati Istat -Confini amministrativi- e Fondazione ANCI-Ifel

Come noto, la L.142/1990, nel ridisegnare in modo organico assetti e competenze degli enti locali, ha introdotto gli strumenti tuttora vigenti per il superamento dell'iperframmentazione comunale, vale a dire: convenzione, unione di comuni e fusione. Il suo impatto sull'associazionismo comunale, tuttavia, è stato pressoché nullo e la causa di questo risultato deludente è attribuita in modo unanime alla presenza dell'obbligo di trasformazione dell'Unione in fusione di Comuni, dopo un decennio di funzionamento. Con una nuova normativa di sistema (L. 265/1999 e poi T.U.E.L. 267/2000) è stato dunque rimosso tale obbligo e avviato un generoso sistema di incentivi finanziari a favore delle gestioni associate. Obiettivo dei finanziamenti era quello di spingere i Comuni a riorganizzare le funzioni e i servizi locali su basi più razionali, coprendo i costi iniziali di riadeguamento. Con i nuovi provvedimenti, le Unioni di Comuni sono decollate, ma in modo sempre parziale e reversibile, quindi non si sono avuti gli effetti di sistema attesi.

Per avere una nuova impennata nelle forme associative bisogna arrivare alla crisi economica del 2008 e alle pesanti politiche di riduzione della spesa pubblica, adottate tramite provvedimenti finanziari d'urgenza, che hanno agito sia sul canale della rappresentanza politica (riduzione del numero degli amministratori e delle loro indennità) che su quello della semplificazione istituzionale (soppressione di

ATO, Consorzi e altri enti strumentali dei governi locali, eliminazione del finanziamento alle Comunità Montane, superamento delle Province, obbligo di gestione in forma associata delle funzioni per i comuni più piccoli), suscitando vivaci proteste e ricorsi per ragioni di incostituzionalità. L'impatto di tali provvedimenti è però immediatamente leggibile nell'andamento delle forme associative, dal 2009 si ha una nuova ondata di Unioni di Comuni, molte derivanti dalla trasformazione delle Comunità Montane. Si arriva infine a una nuova legge di sistema, la legge Delrio (L. 56/2014). Quest'ultima ha impresso un'ulteriore spinta a favore delle Unioni rispetto alle convenzioni, prevedendo una semplificazione delle procedure e una revisione dell'organizzazione interna⁸. Miglioramenti procedurali e organizzativi, oltre che misure a tutela delle comunità di origine vengono previsti anche per le fusioni. Inoltre, viene introdotta anche la nuova fattispecie della fusione per incorporazione e misure di tutela a favore dei Comuni che si sono fusi.

Per entrambi gli strumenti, unioni e fusioni (ma non per le convenzioni), vengono previsti incentivi finanziari generosi. La legge riconosce inoltre anche alle Regioni la facoltà di erogare incentivi finanziari a unioni e fusioni nell'ambito del rispetto del patto di stabilità verticale e di introdurre un diritto di precedenza a favore dei comuni fusi nell'accesso alle risorse di alcuni bandi pubblici. Successivamente vengono superati anche il vincolo del patto di stabilità e il blocco del turnover (legge finanziaria 2015 e decreto enti locali, ovvero DL78/2015), mentre vengono continuamente aumentati i contributi nazionali⁹.

A seguito delle modifiche descritte, anche le fusioni, prima inesistenti, cominciano a diffondersi, anche se restano su numeri modesti rispetto al fabbisogno: complessivamente 125 in Italia, fra 2013 e 2020, per un totale di circa 300 Comuni coinvolti.

4. Un approfondimento su fattori di successo e insuccesso delle fusioni: il caso della Toscana

Fra 2012 e 2016 in Toscana si sono svolti complessivamente 21 referendum per la fusione di Comuni, che hanno coinvolto un totale di 60 Comuni. Si tratta di un numero di consultazioni mai raggiunto negli anni precedenti, anche se ancora insufficiente per risolvere il problema strutturale della frammentazione

⁸ Più nel dettaglio, viene abolita l'Unione speciale dei comuni fino a 1.000 abitanti per l'esercizio associato di tutte le funzioni, mentre restano ferme le altre due tipologie, quella obbligatoria per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti per l'esercizio delle funzioni fondamentali e quella facoltativa, per l'esercizio associato di determinate funzioni, per gli altri enti. Per le unioni obbligatorie il limite demografico minimo da raggiungere scende da 10mila a 3mila abitanti e 3 Comuni nel caso di aree montane.

⁹ Inizialmente (D.L.95/2012) i contributi nazionali previsti erano pari al 20% dei trasferimenti erariali ricevuti da ciascun ente nel 2010 con un tetto di 1,5 milioni di euro per fusione, a decorrere dall'anno 2016 la quota è raddoppiata dal 20% al 40% e il tetto portato a 2 milioni di euro (L.208/2015), a decorrere dal 2017 la quota è accresciuta ulteriormente e portata al 50% (L.232/2016) e dal 2018 al 60% (L.205/2017).

comunale, in una regione in cui i micro-comuni sono comunque poco frequenti (al 2011 i Comuni con meno di 5mila abitanti erano il 47% del totale, contro, ad esempio, il 70% della Lombardia).

Complessivamente, 11 referendum hanno avuto esito positivo e 10 negativo, quindi possiamo sintetizzare che il tasso di successo è stato pari al 50% dei casi.

Dai dati disponibili, si sono raccolte alcune evidenze:

- a) la partecipazione al referendum si colloca in media intorno al 40% degli aventi diritto (quota calcolata sul totale dei bacini sottoposti a referendum), sotto tale soglia sono rimasti 10 referendum sui 21 effettuati;
- b) in generale, hanno ottenuto più frequentemente esito positivo le proposte tra coppie di Comuni, appartenenti allo stesso SLL, simili per dimensione demografica;
- c) laddove si è avuto un risultato diverso tra i due Comuni sottoposti a fusione, è stato quello demograficamente più piccolo a votare contro; rovesciando la prospettiva, nei 2 referendum con molti Comuni (Elba e Casentino), il no ha prevalso ovunque tranne che nel Comune più grande, allo stesso risultato si arriva controllando per il livello di disagio misurato dallo IUD (come definito con legge regionale toscana 68/2011), sono in genere i Comuni più disagiati (che di solito sono anche i più piccoli e i più decentrati) ad aver votato contro;
- d) se la nuova modalità di conteggio dei voti introdotta nel 2016 (che prevede di passare dal conteggio per Comune dei voti favorevoli a quello sull'intero bacino di consultazione, introducendo una soglia pari ai 2/3 dei voti favorevoli per considerare la fusione approvata, nel caso in cui uno solo degli enti coinvolti si sia espresso in senso negativo) fosse stata introdotta fin dal 2012, solo un referendum avrebbe cambiato il suo esito (Castel S. Niccolò - Montemignaio);
- e) in generale i processi di fusione impegnano rilevanti risorse umane e finanziarie per produrre risultati modesti, se lasciati alla sola iniziativa locale.

Da una serie di *focus group* che ha coinvolto diverse tipologie di attori locali (amministratori, dipendenti comunali, imprenditori) sono state ricavate inoltre, opinioni sugli svantaggi dell'assetto iperframmentato e sulle riforme da sostenere.

Le criticità dell'assetto sono state sollevate in modo più forte dai rappresentanti delle attività economiche, che ritengono l'iperframmentazione un grave problema per due ragioni principali: perché impone costi di transazione elevati (moltiplicazione del numero di adempimenti a carico delle imprese, disparità di trattamento in relazione a tasse e tariffe, moltiplicazione dei costi di informazione) e perché impedisce l'elaborazione di adeguate strategie di sviluppo, di cui le imprese potrebbero beneficiare. Gli amministratori locali, di contro, individuano le principali difficoltà dell'azione amministrativa in altri

problemi (insufficienza del personale e delle risorse, eccesso di normative e adempimenti burocratici da rispettare).

Sulle soluzioni, la divaricazione delle opinioni è ancora più netta. Gli amministratori locali preferiscono la forma delle Unioni dei Comuni, pur evidenziandone molti difetti (instabilità degli enti aderenti e delle funzioni delegate, interessi conflittuali tra aderenti, insufficienza delle risorse), mentre per le imprese la soluzione del problema passa necessariamente dalle fusioni comunali e gli incentivi economici sono visti come occasione importante per gli investimenti locali.

In generale, inoltre, gli amministratori locali chiedono di non essere “lasciati soli” nella modernizzazione degli assetti amministrativi, ma di far parte di un processo nazionale che garantisca l’individuazione di soglie dimensionali e vincoli temporali stabili e non procrastinabili (Quali enti devono gestire obbligatoriamente in forma associata le funzioni? A partire da quando?) e che renda disponibili le risorse finanziarie e umane necessarie. Chiedono inoltre garanzie sul mantenimento dei servizi di prossimità alle comunità locali e sull’ammodernamento e semplificazione delle procedure burocratiche¹⁰.

5. Lezioni per il futuro

Le evidenze empiriche sui costi collettivi associati all’iperframmentazione dei governi locali sono ormai ben note e documentate, mentre più incerte restano le soluzioni praticabili. Ognuna di quelle fin qui sperimentate ha, infatti, aspetti favorevoli e criticità.

In sintesi, si dispone di tre tipi fondamentali di intervento: a) la differenziazione delle funzioni assegnate sulla base della taglia dimensionale degli enti e della conseguente capacità organizzativa e gestionale; b) la cooperazione, coercitiva o incentivata, tra gli enti esistenti; c) la fusione, incentivata, degli enti esistenti.

La prima soluzione è più facile da adottare quando utilizzata in senso premiale invece che punitivo (se l’ente riesce ad accrescere la sua taglia ottiene funzioni aggiuntive, come nel caso dell’intercomunalità francese), ma può essere introdotta anche in senso opposto. Il secondo tipo di intervento ha risultati apprezzabili solo a condizione di sfociare in collaborazioni durature (almeno decennali), su funzioni significative (ad esempio, la programmazione territoriale, le entrate fiscali, ecc.) e su ambiti territoriali adeguati. L’ultima soluzione, quella della fusione tra enti, è in linea teorica la soluzione di *first best* in quanto modifica stabilmente l’architettura istituzionale nella direzione necessaria. Anche in questo caso, tuttavia, l’ambito territoriale-dimensionale di arrivo deve essere adeguato, altrimenti si tratta di processi onerosi che restano lontani dalla soglia dimensionale minima necessaria per ottenere ritorni significativi in termini di economie di scala e rafforzamento della capacità istituzionale¹¹.

¹⁰ S. Iommi, *Associazionismo e fusioni di Comuni. Punti di forza e criticità delle politiche di incentivo*, IRPET, Firenze, 2017

¹¹ S. Iommi, *Associazionismo e fusioni di Comuni ... op. cit.*

È bene sottolineare, inoltre, che i risultati sono condizionati da molte variabili di contesto. Ad esempio, le fusioni comunali sono decisamente decollate, quando si è verificata la coincidenza tra politiche di austerità, che hanno tagliato le risorse disponibili, perdita di consenso da parte degli attori istituzionali, e introduzione di generosi incentivi, anche nella forma di allentamento di alcuni vincoli normativi.

In generale, tuttavia, in letteratura si afferma che le riforme sono più facili da attuare nelle fasi di espansione economica, con risorse a disposizione, piuttosto che in quelle di austerità e di tagli, che di solito incontrano molta resistenza. A questo proposito, è evidente che l'attuale fase di forte rilancio degli investimenti con disponibilità straordinaria di risorse, potrebbe essere sfruttata anche al fine di razionalizzare la maglia del governo locale, ad esempio, condizionando l'accesso ad alcune risorse aggiuntive all'adesione a forme stabili di collaborazione sovracomunale.

Il dimensionamento territoriale come problema giuridico: analisi e proposte tra artificialità e nuovo radicamento*

di Francesco Severa

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: Dopo una prima parte definitoria del concetto di territorio in un'ottica propriamente giuridica, l'articolo analizza il modello dimensionale presente nella Costituzione italiana, formato sulla dialettica tra artificialità nella ricostruzione dei confini e istanze comunitarie locali. Ci si chiede in quali termini una rettifica di tale approccio, intesa a valorizzare l'elemento identitario, sia capace di rinnovare in positivo la dinamica tra centro e periferia nel nostro ordinamento. Caso di studio, l'organizzazione territoriale dell'area metropolitana di Roma.

Title: Territorial dimensioning as a legal problem: analysis and proposals between artificiality and new entrenchment

Abstract [En]: After an initial part defining the concept of territory from a properly legal perspective, the article analyses the dimensional model present in the Italian Constitution, formed on the dialectic between artificiality in the reconstruction of borders and local community instances. The question that arises is in what terms a rectification of this approach, aimed at enhancing the identity element, is capable of positively renewing the dynamic between centre and periphery in our legal system. Case study, the territorial organisation of the Rome metropolitan area.

Parole chiave: territorio, regionalismo italiano, radicamento territoriale, identità, città

Keywords: territory, Italian regionalism, territorial anchoring, identity, cities

Sommario: 1. Territorio e spazio nella dottrina giuridica del secolo scorso. 2. Artificialità e identità comunitaria nel dimensionamento territoriale: una lettura costituzionalmente orientata. 3. Il caso Roma.

*«La storia non la fanno gli uomini:
gli uomini subiscono la storia come subiscono la geografia.
E la storia, del resto, è in funzione della geografia»
Giovannino Guareschi*

1. Territorio e spazio nella dottrina giuridica del secolo scorso

Il grande paradosso che emerge dal tentativo di analizzare il concetto di territorio è l'assoluta relatività di questo termine, in un certo qual modo la sua immaterialità. È chiaro che la terra esiste, polvere o zolle che siano, che la geografia è un fatto difficilmente trascurabile. Si parli di montagne o di mare, di fiumi o di paludi, l'uomo ne ha inevitabilmente subito la dimensione e il corrispondente imposto confinamento. Ma, seguendo l'insegnamento di Raffestin, questa dimensione spaziale si "territorializza" solo con l'intervento umano. Il territorio è il prodotto di un'azione umana sullo spazio (qui l'interessante

* Articolo sottoposto a referaggio.

distinzione tra i due termini, spazio e territorio appunto), il risultato di uno specifico progetto che si impone al dato naturalistico¹. In questo senso, il territorio va inteso in una prospettiva dinamica, come elemento prodotto e quindi in continua evoluzione. Ancora di più, come esercizio di appropriazione, astratto o concreto che sia, cosicché «ogni pratica spaziale indotta da un sistema d'azioni o di comportamenti, anche embrionali, si traduce in una produzione territoriale»². In questa dimensione acquista allora un senso l'indagine giuridica: «l'uomo ha da sempre costruito il proprio territorio a partire da uno spazio dato. L'ha costruito edificando strade, case, città, lavorando e sistemando terreni. Ma questa costruzione non è mai avvenuta senza la definizione di regole giuridiche, se pur minime»³. Regole queste intese soprattutto a normare il confinamento territoriale, sia sotto una prospettiva interna, come limite di espansione a quello che potremmo definire il proprio “progetto di produzione”, sia sotto una prospettiva esterna, come limite di confronto con l'altrui “progetto di produzione”. Eppure, il tutto va storicizzato. In epoca medievale, come ci spiega Marchetti, il concetto di territorio era strumentale a quello di estensione e determinazione del potere. La formula più utilizzata dai *doctores* del diritto comune recitava *iurisdictio cohaeret territorio*. La *iurisdictio*, cioè il complesso dei poteri pubblici astrattamente esercitabili, si trasferisce dal vertice universale, cioè l'Imperatore, alla base, suddividendosi in un complesso sistema di gerarchie e privilegi, di statuti e università, di cui bisognava definire il confine di competenza. Il dimensionamento territoriale era una delle forme in cui si esprimeva tale confinamento, ma ve ne erano delle altre. Le forme di autonomia privilegiata, quali ad esempio quella delle università degli studi o delle corporazioni cittadine, si fondavano su un concetto di appartenenza essenzialmente legato allo *status personae*. Ancora, la stessa *potestas* vescovile non si determinava come potere su uno spazio territoriale, vista la difficoltà di definirne propriamente i confini, ma sulle persone, su quella porzione del popolo di Dio al Vescovo affidata. La *iurisdictio* si manifestava dunque in maniera plurale, in nome di un particolarismo che non seguiva le linee ferme di una frontiera, ma si adattava alle necessità dei confini geografici e umani. Essa influenzava e modificava lo spazio naturale, caratterizzandolo (la legge della terra) e al contempo venendone condizionata. Nell'idea della giurisdizione come pertinenza del territorio si impone un modello di territorializzazione che non è induttivo, ma pienamente deduttivo. Nella sostanza ammettere come non si possa pensare il territorio e quindi ricostruirne le regole di realizzazione senza tener conto delle sfumature specifiche con cui la “giurisdizione” si manifesta in quel dato spazio. In un certo senso, l'elemento antropico di modificazione dello spazio, che si esprime appunto nel potere

¹ Si veda C. RAFFESTIN, *Per una geografia del potere*, Unicopli, 1981, 155 ss. Una nozione questa che è stata, in realtà, molto criticata nel dibattito accademico della geografia politica. Infatti, non pochi hanno sottolineato i limiti di un'impostazione che riduca lo spazio al solo dato naturalistico, senza pensare che già esso influisce sulle relazioni umane e crea dunque rapporti specifici che hanno non piccoli risvolti sulla società.

² C. RAFFESTIN, *ult. cit.*, 155.

³ P. MARCHETTI, *De iure finium*, Giuffrè, Milano, 2001, 57.

politico, a quell'epoca era da considerarsi al pari dei caratteri naturali dello spazio stesso, che con essi andava armonizzato e conservato (garantito, forse meglio)⁴. Dice sempre Marchetti, «il dichiarato legame della giurisdizione al territorio (o se si vuole alla popolazione che su quel territorio abita) non rappresenta nient'altro che l'affermazione della centralità di alcune condizioni di esistenza (sul piano giuridico, economico o sociale) che non possono essere facilmente alterate, sia nei loro limiti di estensione, sia nei loro contenuti»⁵. È come se l'analisi giuridica del territorio e le regole del confinamento non possano sfuggire al dato empirico di uno spazio al pari segnato da elementi fisici e antropici, da geografia e potere. Manca completamente a questa concezione l'ombra faustiana della modernità. La necessità di “neutralizzare” giuridicamente lo spazio per renderlo più docile ai progetti di funzionalizzazione economica, amministrativa e sociale, per cui gli elementi fisici (evidenze geografiche) e antropici (appartenenza, tradizione, diritti reali acquisiti) divengono oggetto della trasformazione, quando non vengono liquidati come ostacoli ad essa.

Prendendo in prestito le parole di Carlo Galli, il problema del moderno sta tutto «nell'invenzione del soggetto come nuovo punto di osservazione della realtà, [che] trova la propria collocazione e spiegazione all'interno del presentarsi dell'ordine non come un dato ma come un problema – cioè come assenza della trascendenza e della sua mediazione tradizionale, e al contempo come esigenza di nuova mediazione»⁶. Se non si parte da questo dato originario, risulta più difficile realizzare come per territorio oggi non si debba intendere un dato, fisico o culturale, ma un “orizzonte di riferimento”⁷, l'esito di un reale processo di ideazione e costruzione, teleologicamente ispirato ad un fine politico o economico o sociale. E questo peculiare presupposto teoretico resta il fondo comune a tutte le diverse concezioni di territorio che la dottrina giuridica ha nella modernità proposto, pur declinato diversamente e diversamente qualificato. Carl Schmitt, in particolare, sembra coglierne con efficacia e lucidità le implicazioni⁸. Nella sua ricostruzione tellurica del νόμος, il giurista di Plettenberg recupera alla terra tutto il suo ingombrante peso. Il *Landnahme*, primigenio atto di apprensione spaziale, diviene il dato fondativo dell'ordinamento giuridico, la manifestazione in concreto di una specifica sovranità geo-localizzata. Questo atto fondativo

⁴ Su questo anche L. MANNORI, *La nozione di territorio tra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in M. CAMMELLI A cura di, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2007, 46 ss.

⁵ P. MARCHETTI, *ult. cit.*, 95.

⁶ C. GALLI, *Genealogia della politica. Carl Schmitt e la crisi del pensiero politico moderno*, Il Mulino, Bologna, 1996, 4.

⁷ Così in G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, 2, riprendendo la definizione di A. CORBOZ, *Le Territoire comme palimpseste*, in *Diogenes*, 1983, n. 121, 14 ss.

⁸ L'opera in cui più approfonditamente SCHMITT tratta del rapporto tra diritto e territorio è di certo *Der Nomos der Erde*, pubblicato nel 1950. Alcune fascinosi suggestioni sull'argomento si trovano già in realtà in *Land und Meer*, del 1942. Approfondimenti organici dell'opera di SCHMITT si ritrovano in L. RONCHETTI, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Jovene, Napoli, 2007, 195 ss., in S. CARLONI, *Terra e mare. Riflessioni di geopolitica e geo-diritto a partire da Carl Schmitt*, Pensa multimedia, Lecce, 2013, e nel più recente L. GAROFALO, *Intrecci schmittiani*, Il Mulino, Bologna, 2020.

è l'archetipo di quella genetica istanza politica che costruisce (e su cui si costruisce) l'ordinamento giuridico. La localizzazione è per Schmitt lo specchio dell'istanza sintetica e di appartenenza che presiede alla costruzione della πόλις, come spazio pubblico organizzato giuridicamente. E se l'impalcatura del diritto non la si pone anticamente con i piedi per terra, essa sfugge, declina, prova ad auto-fondarsi e ad auto-justificarsi nella mera forma. Si tende spesso a dimenticare quanto Schmitt, nel suo grande libro, stia proprio attento a mettere a nudo il senso di questo tendenziale scivolamento verso la secolarizzazione⁹. *Der Nomos der Erde* non è altro che una complessa fenomenologia del tramonto, in cui Schmitt ci racconta come la grande costruzione dello Stato, ultimo prodotto della teoria politica europea, se totalmente distolto dalla sua radice politica pre-posta, che non può che essere materiale e terrestre, diremmo territoriale, finisca per divenire una grande impalcatura ondulante e scheletrica. Un diritto fondato sulla terra, cioè sull'istanza politica primigenia e dunque sul più arcaico senso di giustizia di una comunità, su un ἦθος extra-giuridico, diviene l'essenziale elemento di mediazione al fondo dello spazio pubblico, costruisce e unisce. Un diritto senza legami, pura forma, rischia di essere mero *instrumentum regni*. Ecco perché Schmitt “sceglie” (così fu in realtà) Hans Kelsen e la sua teoria pura del diritto come opposto contraltare¹⁰. Mentre il territorio è per il primo la chiave originaria della costruzione giuridico-sociale, perché materialmente generato da un atto di apprensione fondativo che è nella sostanza atto politico, per il secondo esso non ha altra valenza se non quale confine della validità e della cogenza delle norme. Il complesso ordinamentale per il giurista viennese si regge su una generale norma fondativa che non è altro che principio logico presupposto, a cui non serve alcuna materialità. Da essa discendono le fonti di produzione del diritto e, attraverso di esse, il diritto stesso. In questa seconda visione, allora, il territorio «viene dematerializzato, assunto come entità noetica, privato di ogni valore identitario e culturale e ridotto a “*Geltungsbereich von Rechtsnormensystemen*”, e quindi a mera derivazione logica della normatività»¹¹.

Nella sostanza, Schmitt tenta di recuperare al modello giuridico europeo un elemento pre-posto di ancoraggio, che possa evitare (o forse solo ritardare) il definitivo scivolamento verso una visione eminentemente normativistica e quindi secolarizzata. Il νόμος della terra non è poi altro se non una forma di resistenza al piano inclinato della storia occidentale, con il territorio a significare l'arcaico legame etico-politico a cui ancorare la sovra-struttura dell'ordinamento. Dall'altra parte Hans Kelsen, il quale comunque ragiona sul medesimo piano inclinato della storia, ma non in attrito. Egli asseconda la secolarizzazione e costruisce un modello auto-fondativo di ordinamento, basato su presupposti logici e rapporti di razionalità tra norme e fonti. Il territorio è qui mera categoria di organizzazione, confine di

⁹ Su questo sono illuminanti gli spunti di M. CACCIARI, *Geofilosofia dell'Europa*, Adelphi, Milano 1994, 105 ss.

¹⁰ Hans Kelsen pubblicò il suo *Reine Rechtslehre: Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik* per la prima volta nel 1934.

¹¹ G. SCACCIA, *ult. cit.*, 5.

validità e principio di pianificazione. Questi i due poli opposti, la dicotomia genetica, entro cui muovere il ragionamento giuridico sul territorio¹². Un punto di partenza necessario, ma non sufficiente, perché entrambe queste speculazioni, nella loro radicalità, generano delle distorsioni. Da una parte, il riferimento tellurico di Schmitt, che voleva essere elemento catecontico davanti alla secolarizzazione, ha visto il prevalere non del politico, ma delle ideologie totalitarie, nelle tragiche vicende del secolo breve. Dall'altra, la norma radicata sta divenendo solo funzionale alla brutta prevalenza delle logiche di potere¹³.

Esistono in realtà delle declinazioni mediane, che hanno avuto la loro più concreta espressione nelle esperienze costituzionali del secondo Dopoguerra; giudicate utili proprio perché finalizzate a contemperare la doppia necessità di bilanciare la prevalenza del politico (più in generale dei contenuti tellurici, cioè stabili, della nuova comunità in costruzione) sulle forme di garanzia e dignità del singolo (la costruzione dell'ordinamento, tutta formule di tutela)¹⁴. Immediatamente viene alla mente il pensiero di Rudolf Smend, che in realtà precede di molti anni la pubblicazione del grande libro schmittiano¹⁵. Nella sostanza, il professore di Göttingen sosteneva essere la Costituzione un dinamico processo di integrazione, di cui il territorio rappresenta la componente materiale. Tale materialità si realizza non solo nel dato naturalistico, ma ne implica uno di tipo culturale, che concorre, dunque, ad un'integrazione che si potrebbe definire "spirituale"¹⁶. In qualche modo, non si nega la funzione normativistica del territorio, come limite delle competenze dello Stato (o dell'ente territoriale) e come *principium individuationis* dei soggetti sottoposti ad una data sovranità, ma si impone anche un'attenzione sulla sua configurazione quale luogo di emersione degli interessi di una data collettività¹⁷. Infatti, i soggetti che condividono un dato spazio creano inevitabilmente tra essi un rapporto di tipo politico, meglio, per usare termini

¹² Li sintetizza bene IRTI in una sua efficace espressione: «l'essere dell'*Ordnung* schmittiano nasce da un dato luogo; il dover essere kelseniano sceglie "qualche luogo"». Si veda N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2006, 119; l'espressione viene citata anche in C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, in Rivista AIC, n. 3/2017, 6.

¹³ Davvero di interesse su questo l'analisi di G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Laterza, Roma-Bari, 2021, 42 ss. Per motivi di spazio e di argomento non si può qui approfondire il tema di come, in realtà, lo scivolamento intuito da SCHMITT (la smaterializzazione dello spazio pubblico) sia stato accelerato dal fenomeno globale e dalla nascita di nuovi spazi virtuali in cui sembra esprimersi più efficacemente una sovranità nuova e disancorata dalla mera dimensione statale. Non pochi autori cominciano a discutere di un vero e proprio "diritto al territorio", al fine di recuperare una dimensione di appartenenza comunitaria compatibile con le positive interazioni globali della realtà odierna. Su questo si veda G. M. FLICK, *Minoranze ed uguaglianza: il diritto alla diversità e al territorio come espressione dell'identità nel tempo della globalizzazione*, in *Politica del diritto*, 1/2004, 3 ss.; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010, 60 ss.; A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Giuffrè, Milano, 2010; C. NAPOLI, *Territorio, globalizzazione, spazi virtuali*, in P. COSTANZO - P. MAGARÓ - L. TRUCCO A cura di, *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, 232 ss.

¹⁴ Su questo L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in Rivista AIC, n. 2/2017, 4 ss.

¹⁵ SMEND pubblica per la prima volta il suo *Verfassung und Verfassungsrecht* a Monaco nel 1928.

¹⁶ Richiama la teoria smendiana L. ANTONINI, *ult. cit.*, 4 ss.

¹⁷ Altro riferimento alla teorica di SMEND come chiave di lettura del concetto di "territorialità" presente nella Costituzione italiana lo fa B. CARAVITA, *Territorio degli enti territoriali minori*, in Enc. Giur., Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1994, 2 ss.

smendiani, sono accomunati dalle ragioni “del comune destino politico”¹⁸. Ed è in realtà questa concezione mediana di territorio (forse meglio, sintetica, nel senso hegeliano del termine) che sembra emergere in filigrana nella Costituzione italiana del 1948.

Il territorio, per come inteso nella nostra Carta, si realizza in spazio di condivisione politica. Di certo non un dato fisico specifico e definito, confinato e concreto, ma relativo, perché funzionale alla garanzia dei diritti, fine ultimo della sovranità. Proprio perché strumento di coesione politica, vero e proprio fattore di pensabilità del potere sovrano, il carattere relativo del dato territoriale si declina nel concetto di decentramento e nella necessaria presenza delle autonomie locali. L’art. 5 della Costituzione postula la necessaria concorrenza tra Stato e autonomie, incasellate dunque in una pluralità di territori sovrapposti, certo con quello statale, ma anche tra di essi, capaci di individuare comunità politiche, ognuna con la sua autonomia e dunque con le sue competenze, legislative o amministrative. Alcuni hanno allacciato tale modello ad una ragione storica di contrasto¹⁹. Il superamento cioè dello Stato accentrato, visto come facilitatore dell’emersione di derive totalitarie, le quali hanno sempre avversato l’istanza autonoma. Ciò è certo vero. Per quel che a noi interessa, però, va soprattutto sottolineato come, in questa prospettiva, il territorio divenga strumento di delimitazione dell’autonomia politica, nazionale o periferica che sia. Pertiene, dunque, alla comunità, ai cittadini che sul territorio vivono e che in esso condividono l’appartenenza politica. È come se dalla delimitazione dello spazio sorgesse l’istanza politica e il complesso di interessi che l’ente che su quel territorio è stanziato deve garantire o comunque rappresentare. Seguendo l’insegnamento di Caravita, le conseguenze sono essenzialmente tre: (1) la condivisione dell’elemento territoriale è sufficiente a caratterizzare politicamente la comunità ivi stanziata, a prescindere dal fatto che essa possa essere percorsa da difformità che pertengano a elementi di differenziazione ulteriori, culturali, religiosi o di appartenenza; (2) la tutela che l’ente esponentiale del dato territorio deve assicurare a chi ivi risiede si sostanzia come generale, cioè proiettata ad una tutela ampia e generica degli interessi di ognuno; (3) essenziale che ognuna degli enti esponentiali in cui si declina la sovranità nazionale sia legato ai propri cittadini da formule di rappresentanza ispirate alla democraticità²⁰. Sta di fatto allora che il concetto di territorio non solo è relativo, ma votato ad una costitutiva artificialità, che può perfino essere rettificata con strumenti precisi, che la Costituzione apertamente disegna all’articolo 132 e 133.

Ecco, pur non scivolando del tutto in un modello propriamente normativistico, la nozione di territorio, per quanto naturalmente votata alla creazione della comunità politica, prescinde comunque totalmente

¹⁸ «des gemeinsamen politischen Schicksals». Questa l’espressione presente in R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, in *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin, 1955, 169.

¹⁹ Così fa, ad esempio, C. SALAZAR, *ult. cit.*, 8.

²⁰ Così in B. CARAVITA, *ult. cit.*, 2.

da ogni elemento extra-giuridico di costruzione. Non si riconosce alle autonomie una pre-esistenza rispetto alla Costituzione, né si dà conto di quei dati storico-culturali che essenzialmente sono alla base della costruzione della *Gemeinschaft*. Forse se ne può rinvenire qualche traccia nell'art. 9, lì dove il concetto di territorio si “smaterializza” trasformandosi in valore: nell'economia della disposizione, «esso contribuisce [solo] ad arricchire la dimensione dell'identità nazionale che attinge a storia e memoria solo in quanto “incorporato” nei beni ambientali, storici, artistici e culturali tutelati dalla norma»²¹. In questa formula sbiadita, pur proiettata in una dimensione di tutela avanzata dalla recente legge costituzionale n. 1 del 2022, non si rinviene però alcun reale contributo della dimensione territoriale materiale alla costruzione del modello autonomico italiano, il quale, in questo senso, potrebbe benissimo prescindere (e in realtà ha prescisso) dalla rappresentazione di forme di coesione comunitaria non positive. Interessante sarà allora stabilire se tale specifica impostazione abbia pesato positivamente o negativamente sull'esperienza italiana del riparto territoriale e delle politiche autonome.

2. Artificialità e identità comunitaria nel dimensionamento territoriale: una lettura costituzionalmente orientata

Era il 4 marzo del 1947, quando, in Assemblea costituente, prese la parola il deputato calabrese, monarchico e liberale, Roberto Lucifero D'Aprigliano, eletto nel collegio di Catanzaro, per parlare delle istituende Regioni e della loro ripartizione territoriale: «vi è un altro punto sul quale brevemente richiamo la vostra attenzione in questa seduta: è la questione delle Regioni. Anche noi siamo favorevoli ad una dislocazione dello Stato in amministrazioni e autonomie regionali che possano dare una maggiore libertà di movimento alla organizzazione statale suddivisa nelle sue parti, ma non vogliamo che ogni regione, dandosi uno statuto, diventi uno Stato. Badate, [...] per la Sicilia ci sono ragioni storiche che impongono questa autonomia. E infatti, l'autonomia c'è, è stata data [...]. Ma ci sono regioni che non hanno bisogno di autonomia, regioni che voi metterete nell'imbarazzo di inventarsela, questa autonomia. Ora, dove c'è la necessità, io lo capisco perfettamente; ma arrivare ad una dislocazione cantonale, anche in zone dove non è necessario, questo mi pare che non vada; come non va il modo con cui certe regioni sono state stabilite, secondo determinati criteri; senza offesa per nessuno per quello che vorrei dire (mi dispiace che non ci sia l'onorevole Nenni), ma quella divisione fra *Nennia* e *Michelia*, quella divisione dell'Emilia, un pezzo da una parte e un pezzo dall'altra, per rinnovare i fasti della Secchia Rapita [...]»²². Emergono con chiarezza le due grandi questioni che afflissero i costituenti nella definizione di quello che sarebbe

²¹ C. SALAZAR, *ult. cit.*, 9.

²² Atti dell'Assemblea costituente, seduta del 4 marzo 1947.

diventato l'art. 131 della Costituzione, in cui vengono specificatamente elencate le Regioni in cui è suddiviso il territorio nazionale.

I venti (inizialmente, in realtà, diciannove) territori regionali ivi elencati non sono stati costruiti in una logica bilaterale, cioè nel tentativo di rispondere a delle precise istanze autonomiste provenienti dalle realtà periferiche, ma sono state il frutto di una libera determinazione dell'organo costituente, un atto unilaterale che ha escluso ogni forma partecipativa alla costruzione del decentramento. Dice efficacemente Mortati che «la volontà unilaterale dello Stato non solo [ha deciso] la formazione delle Regioni, il numero e l'ambito territoriale di ognuna, ma [ha determinato], o direttamente con la Costituzione o con leggi costituzionali, o con leggi semplici cui la prima fa rinvio, i principi relativi alla loro organizzazione e al loro funzionamento»²³. E questa unidirezionalità del decentramento italiano si traduce in quella che prima abbiamo inteso chiamare “artificialità” territoriale. La suddivisione che viene fuori nell'art. 131 non risponde ad una pre-esistente istanza periferica di autonomia, non sorge dal basso quale forma di autodeterminazione, come succede ad esempio nell'esperienza spagnola²⁴. È in sostanza eterodeterminata e calata dall'alto, tanto da far dire a Lucifero che l'autonomia di alcuni territori dovrà essere “inventata”. Nella dimensione che per essi è stata scelta, nelle comunità politiche che smendianamente sorgeranno in funzione di questi nuovi spazi territoriali, l'istanza autonoma non è dato naturale, non è pertinenza territoriale, ma effetto di una dinamica tutta successiva e da creare *ex novo*. È probabile che, nel dire questo, Lucifero avesse in mente il modello statutario (dello Statuto albertino del 1848), che non prevedeva alcuna forma di decentramento regionale come noi oggi lo intendiamo, e che dunque il costituente calabrese pensasse ad un modello in cui l'autonomia periferica fosse un'eccezione, a beneficio di comunità che potessero storicamente e culturalmente determinarsi quali autonome, come appunto sarà per la Sicilia. Prescindendo però dalla controproposta, il dato che è utile qui ribadire è proprio l'assoluta impermeabilità del modello regionale italiano ad un concetto di territorio “caratterizzato”. Il territorio degli enti locali regionali è infatti nell'ordinamento italiano, esclusivamente e per una vocazione originaria, lo strumento di individuazione e costruzione di comunità politiche di

²³ C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1962, 750.

²⁴ Il modello di organizzazione regionale spagnolo, istituito dalla Costituzione del 1978, si fonda su un principio di indeterminatezza territoriale; infatti, a norma dell'art. 143 della Costituzione spagnola, sono le singole province a potersi costituire in Comunità autonome, secondo uno specifico procedimento che coinvolge il legislatore centrale e che provvede anche alla definizione delle singole competenze riconosciute ad ogni entità territoriale con il proprio statuto. Tra l'altro, di questo complesso di competenze, la singola Comunità può decidere quali specificatamente attivare e quali lasciare in capo all'autorità centrale. Si parla al riguardo del meccanismo del “vassoio dei formaggi” (*tabla de quesos*), opposto al modello più definito del regionalismo italiano, fondato su una comune disciplina di competenze per le Regioni a statuto ordinario, si parla allora del meccanismo del “caffè per tutti”. Sul tema A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019 o ancora, in tema di differenziazione e competenze, D. CAMONI, *Il sistema costituzionale delle Comunidades Autónomas spagnole: un breve confronto con l'ordinamento regionale italiano*, in C. BERTOLINO - A. MORELLI - G. SOBRINO, *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Università degli Studi di Torino, Torino, 2020.

autonomia, che si rendono esponenzialmente in enti locali a carattere generale. Nulla ha a che fare con un retroterra culturale o identitario. Ecco qui il modello smendiano, un territorio che non sfuma totalmente nell'immaterialità normativa, mantenendo una certa dose di materialità quale dato oggettivo fondante la comunità politica, ma che allo stesso tempo ignora i caratteri propri di identità culturale, che il dato tellurico porta con sé.

Si può cogliere, però, anche un secondo aspetto dalle parole di Lucifero, che è strettamente connesso se non consequenziale rispetto all'artificialità. Il riferimento alla *Nennia* e alla *Michelia* nelle parole del deputato riguarda la polemica politica nata in seno all'Assemblea costituente rispetto alla proposta di introdurre nell'elenco presente in Costituzione la Regione Emiliana Lunense (così propose di chiamarla l'On. Micheli), che avrebbe dovuto unire le aree di Parma, Modena e Piacenza alla zona tirrenica di Carrara, staccata dalla Regione Emilia e Romagna (terra natale dell'On. Nenni). Una proposta che era stata discussa con serietà nel 1946 dalla Commissione dei 75, che ne aveva previsto l'istituzione tra le Regioni ad autonomia ordinaria. Non se ne fece nulla, ma non fu un caso isolato, visto che molti deputati cercarono di reclamare una suddivisione territoriale che rispondesse meno ad una eccessiva artificialità. È il caso del Sannio, della Daunia o ancora del Cilento; da menzionare anche la questione del Molise, da considerare o meno come singola Regione ovvero da unire agli Abruzzi²⁵. In qualche modo, il decentramento italiano si sviluppò in questa aperta tensione tra una razionalizzazione territoriale essenzialmente funzionale, fondata soprattutto su criteri statistici, e il tentativo, in sostanza depotenziato, di far valere elementi identitari, anche se spesso meramente campanilistici.

Da un punto di vista teorico, questi pochi accenni alla genesi del sistema regionale italiano possono essere ricostruiti alla luce della nota dottrina di Antonio La Pergola, che, sulla scia di Friedrich, rintraccia una

²⁵ Interessante in questo ambito l'intervento tenuto in Assemblea il 30 maggio del 1947 dall'On. Vincenzo Cicerone, eletto nel collegio di Lecce, che riteneva il nuovo sistema territoriale fortemente penalizzante per il Mezzogiorno, argomentando con una interessante ricostruzione sulle origini del modello regionale che era venuto fuori dai lavori in Commissione: «non ritengo che la ripartizione delle Regioni, così come è stata fatta nel progetto di Costituzione, avvantaggerebbe il Mezzogiorno e ne dirò il perché. Il perché consiste nel fatto che voi avete preso come unità di misura territoriale nel Nord, nella maggior parte dei casi, il tracciato dei vecchi stati. Avete preso così un Piemonte, una Lombardia, una Liguria, una Toscana e via di seguito. Ora il centro di queste Regioni è la vecchia capitale statale che, nella fattispecie, è Milano, Torino e Genova. Volete forse che di fronte ad esse le Province si ribellino e pongano delle pregiudiziali? Questo non accadrà. L'unità piemontese, lombarda sarà perfetta perché i centri minori si raccoglieranno attorno ai loro centri secolari, e riunite tutte queste energie, costituiranno un complesso potentissimo nello Stato. Pensate alla Lombardia e al Piemonte stretti attorno a Torino e a Milano ed avrete una somma di energie uguale alla somma di energie del Belgio e dell'Olanda. Ma cosa si è fatto nel nostro Mezzogiorno? C'era ben poco da scegliere: o si andava verso l'unità del vecchio Stato così come era stato fatto nel Nord, o si andava nel Mezzogiorno ad una riunione attorno a Napoli, oppure si doveva andare alle vecchie distinzioni amministrative del napoletano. Ma queste non sono le Regioni che oggi ci si vuol dare. Non è mai esistita una regione Lucana, non è mai esistita una regione Calabria, non è mai esistita una regione Pugliese; sono veramente espressioni geografiche, sono veramente creazioni artificiali da paragonarsi ad alcuni Stati del Nord America, tagliati su meridiani e paralleli. Non c'è un sentimento regionale in queste Regioni: noi abbiamo solo un sentimento meridionale, di cui siamo fieri, ma non abbiamo un sentimento più particolare, perché siamo abituati, da mille e più anni, a considerarci un'unità, e quindi non comprendiamo perché ci si vuol fare a fette come una torta, mentre nessuno di noi lo ha richiesto».

differenza qualitativa tra un'autonomia che residui dal basso, cioè all'esito di un processo di federalizzazione, e quella costruita dall'alto, cioè all'esito di un processo di decentramento²⁶. Mentre nel primo caso l'autonomia degli enti periferici risponde ad una logica appunto residuale, quale ultimo avanzo della originaria e assoluta sovranità che essi potevano vantare, nel modello decentrato tale autonomia risponde ad una logica concessoria, propriamente un'autonomia "ottriata". Essa differisce da quella residuale «non tanto nella natura, e nemmeno, necessariamente, nell'estensione, quanto per il fatto che è frutto di un diverso processo formativo dello stato»²⁷. Il dato genetico finisce dunque per influire su tutta l'organizzazione dei rapporti tra centro e periferia. Ciò accade, ad esempio, in tema di cessione di competenze, solitamente tassative nei sistemi decentrati, ovvero con riguardo all'autonomia organizzativa, confinata entro determinate indicazioni dal centro, utili a definire «un *modicum* di omogeneità nella organizzazione interna dei membri [...] e di compatibilità tra il regime del governo centrale e l'assetto che i membri vogliono darsi»²⁸. Alla base dei due processi di costruzione ci sono allora istanze differenti. Nella dinamica federalista noi troviamo delle autonomie pre-esistenti, ognuna portatrice di una propria sovranità, che autonomamente decide di limitarla in funzione della nuova sovranità federale. Può anche accadere che tali autonomie siano in realtà presenti solo "allo stato latente" e che sia dunque il processo federale a manifestarle istituzionalmente. E qui subentra il concetto di comunità: «la comunità friedrichiana non rappresenta solamente la proiezione sul piano istituzionale di quei fattori *latu sensu* etnico-culturali ed economici [...] che devono essere chiaramente avvertiti come "esclusivi" da una certa cerchia sociale, prima di assurgere a forza propulsiva del *federalizing process*», ma ha anche «una necessaria dimensione territoriale [rappresentandosi] come un nucleo organizzato, portatore di un potere, del quale il territorio costituisce, non solo la misura, ma anche, per così dire, un attributo essenziale»²⁹. Il passaggio è chiaro: vi è prima una comunità "etno-culturale", riunita nella condivisione di determinati fattori di coesione, essa si può istituzionalizzare e "entificare" in un ordinamento territoriale, espressione di una sovranità che sarà poi diluita nella costruzione federale. Nel decentramento la questione si ribalta. Perché l'unica comunità latente che conta è quella nazionale ed esprime una sovranità che è propriamente statale. La suddivisione autonoma è solo un tentativo di frazionamento delle attribuzioni tra più centri di potere, che comunque sono espressione dell'unica indivisibile sovranità statale. L'artificialità nel confinamento territoriale interno non è dunque estranea a questa logica e può evidentemente e legittimamente rispondere a meri indirizzi funzionali, di omogeneità statistica ovvero di produzione economica. Ma se smendianamente la costruzione territoriale serve a dar vita a comunità politiche

²⁶ Il riferimento è qui a A. LA PERGOLA, *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie "garantite". Riflessioni comparatistiche sul federalismo e sul regionalismo*, Cedam, Padova, 1987, 158 ss.

²⁷ A. LA PERGOLA, *ult. cit.*, 169.

²⁸ A. LA PERGOLA, *ult. cit.*, 171.

²⁹ A. LA PERGOLA, *ult. cit.*, 129.

periferiche che possano esprimere delle istanze finalizzate a mediare in maniera più finitima tra cittadini e istituzioni centrali, ci si potrebbe chiedere se ha senso ignorare la componente comunitaria. Chiedersi cioè se il confinamento interno dello stato nazionale, che dunque risponde innanzitutto ad una comunità che ha riguardo a quella dimensione, non abbia senso ricostruirlo anche in base a logiche di identità più basse, di credenze, valori, tradizioni ricondotte a frazionamenti territoriali dello Stato, che, ad esempio, innegabilmente caratterizzano l'Italia. Il dubbio sta nello stabilire se un'estrema artificialità non finisca poi per umiliare alcune istanze periferiche ben definite da omogeneità e struttura e influisca quindi negativamente sul corretto funzionamento dell'intero sistema decentrato.

Nel sistema italiano, in cui, come abbiamo visto, l'assetto territoriale regionale risponde a una logica propriamente statistica e funzionale, possono essere rilevate alcune evidenti distorsioni. La più macroscopica riguarda le modalità con cui le istanze periferiche vengono rappresentate e difese a livello centrale. Un primo dato è propriamente di natura politica. L'assenza di un diretto legame tra enti territoriali e un omogeneo sostrato comunitario ha impedito la formazione di dinamiche politiche regionali che esprimessero linee sensibilmente dissonanti con quelle centrali. Questo emerge già solo guardando alla inesistenza di formazioni politiche che possano dirsi propriamente regionali, se non per qualche eccezione in territori in cui esiste una diversa caratterizzazione linguistica ovvero nelle realtà insulari³⁰. Perfino un grande partito di rappresentanza periferica, come era la prima Lega Nord, si è fatto portatore di istanze riconducibili non certo ad un singolo territorio regionale. Questa tendenza, totalmente invertita in un sistema decentrato come quello spagnolo, invece più sensibile ad una costruzione regionale che temperasse l'artificialità con un promovimento dal basso delle specifiche istanze territoriali, influisce evidentemente sulla difficoltà di creare strumenti istituzionali di dialogo tra centro e periferia. Questo secondo dato è emerso ancor più forte dopo la riforma del titolo V della Costituzione, quando alle maggiori competenze legislative cedute alle Regioni non è seguita la creazione di specifici strumenti di raccordo, come poteva essere la trasformazione di una delle due camere nella sede della rappresentanza regionale³¹. Eppure, le due considerazioni si inseguono. Creare un sistema stabile di dialogo legislativo tra centro e periferia può avere un senso da un punto di vista funzionale, essendo evidentemente necessario un punto di coordinamento tra l'attività del legislatore statale e di quelli

³⁰ Già in A. D'ATENA, *ult. cit.*, 68 si sottolinea lo stretto legame tra il destino del regionalismo italiano e l'emancipazione degli enti regionali dal sistema dei partiti nazionali. Si consenta di rinviare sul punto anche a F. SEVERA, *Centro e periferia: la partecipazione alla funzione legislativa come elemento di unificazione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, Quaderno n. 2 Fascicolo speciale monografico, 2020, 298 ss.

³¹ Per un approfondimento organico sul tema, M. G. RODOMONTE, *Il bicameralismo incompiuto. Democrazia e rappresentanza del pluralismo territoriale in Italia*, Cedam, Padova, 2020. Dello stesso autore e con particolare attenzione alle novità del modello in tempo di emergenza M. G. RODOMONTE, *La "leale collaborazione" tra Stato e Regioni nell'emergenza. Riflessioni sparse sull'esigenza della rappresentanza territoriale nelle Camere*, in M. COSULICH A cura di, *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, 417 ss.

periferici. Tale coordinamento però mostrerebbe notevoli mancanze comunque sotto l'aspetto politico, non essendo affidate le istanze periferiche a specifiche formazioni partitiche regionali, ma a quegli stessi gruppi politici che mediano gli interessi a livello centrale. La formula delle conferenze, rafforzata dalla giurisprudenza costituzionale in tema di intese, che ha nella sostanza trasformato la delega legislativa e la successiva emanazione dei decreti delegati in accordo con gli esecutivi regionali nello strumento principe della leale collaborazione³², è quella che più si è affermata proprio perché altamente caratterizzata da una certa laicità funzionalistica nell'approccio, che non esclude certo la politica, pur declinandola in formati diversi da quelli della rappresentanza autonoma.

Da queste riflessioni possiamo allora cogliere alcuni dati utili a impostare concettualmente il problema del confinamento territoriale interno. L'artificialità che ispira la costruzione territoriale del sistema regionale italiano risponde evidentemente alla logica smendiana della costruzione di comunità politiche, generiche nei fini, fondate sulla comunanza territoriale. Tale modello decentrato non ha prontamente seguito le caratterizzazioni identitarie interne al paese, ma è stato calato *ex alto*, creando nuove collettività territoriali, spesso sovrapposte alle comunità latenti. Probabilmente risponde a questa consapevolezza l'istituto disciplinato dall'art. 132 della Costituzione, che, al comma 1, permette la fusione di Regioni esistenti, con legge costituzionale e sentiti i consigli regionali interessati, ovvero la creazione di nuove Regioni, di almeno un milione di abitanti, su richiesta di un numero di consigli regionali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, come anche l'approvazione tramite referendum; al comma 2, si sviluppa invece il procedimento per il distacco e l'unificazione di porzioni di territorio di una Regione verso un'altra. Procedimento questo vincolato all'approvazione della maggioranza delle popolazioni dei territori interessati, espressa mediante referendum, e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali. In questo testo si ritrova uno spazio di rettifica dell'artificialità del sistema, avendo il costituente creato un modello di revisione del confinamento che possa partire dal basso, palesando la comunità latente di cui parlavamo. Il testo dell'art. 132, sia chiaro, non toglie il fatto che il legislatore costituzionale possa direttamente intervenire sull'elenco dell'art. 131, secondo i canoni della revisione costituzionale, per aggiungere, togliere o modificare il numero delle Regioni. Ciò rafforza l'idea che la previsione del 132 sia essenzialmente costruita come intervento dal basso, che però, come nota efficacemente Mortati, non è comunque sottratta alla decisione centrale, che rimane decisiva nel procedimento su esposto, si realizzi in una legge costituzionale come al comma 1 o in una legge dello Stato come al comma 2³³. E forse proprio da qui occorrerebbe partire.

³² Si veda Corte costituzionale, sentenza n. 251 del 2016, in cui si afferma che «l'intesa consente alle Regioni di partecipare con il Governo nella definizione della disciplina finale, sfruttando gli spazi lasciati aperti dal legislatore delegante, che ha indicato principi e criteri direttivi puntuali, nell'intento di imprimere unitarietà al proprio intervento».

³³ Si veda C. MORTATI, *ult. cit.*, 755.

La piena funzionalità del sistema regionale passa evidentemente attraverso una riscoperta delle istanze identitarie, soffocate da un'eccessiva artificialità, che rende più difficile far muovere correttamente il sistema. Le comunità politiche territoriali vanno saldate alle forme comunitarie, perché esprimano reali aspirazioni politiche, anche dissonanti rispetto alle forze politiche dominanti il campo nazionale, così da rafforzare una dialettica tra centro e periferia, atrofizzata da un'eccessiva funzionalizzazione delle istanze locali. Ciò evidentemente non avrebbe senso se impostato dall'alto, cioè se frutto di una riorganizzazione razionalizzata e centralizzata. La strada potrebbe allora essere quella di una semplificazione del modello dell'art. 132, con una influenza meno incisiva da parte statale e una valorizzazione dell'iniziativa dal basso, che magari intervenga temporaneamente, sul modello della XI disposizione transitoria, che consentiva, fino a tre anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, di variare l'elenco delle Regioni con specifica procedura. Un sistema temporaneo e semplificato, da introdurre con legge costituzionale, potrebbe favorire un riassetto a tendenza comunitaria del sistema, che certo gioverebbe alla miglior attuazione del regionalismo italiano. Una formula facilitata di revisione del decentramento che dovrebbe poi tener conto di un nuovo e sostanziale attore dei modelli di nuova territorializzazione di questa epoca, la città. Le grandi realtà urbane, che nel nostro paese si restringono alle tre città più abitate, Roma, Milano e Napoli, stanno sempre più acquisendo una nuova soggettività, di natura socio-economica, culturale e politica, che impone di ragionare sulla loro collocazione nel complesso degli enti territoriali, nella necessità di assicurare forme di *governance* specifiche, sviluppate e coordinate sul vasto territorio metropolitano³⁴. Ecco, allora che potrebbe avere un senso costruire queste forme di rettifica semplificata nella necessità di riformare le sovrapposizioni di enti in corrispondenza delle città, restringendo e razionalizzando il territorio regionale in cui risultano incastonate le tre menzionate aree metropolitane e ridefinendone il governo del territorio in questa nuova dimensione spaziale³⁵. Proviamo a capire come in concreto ciò potrebbe accadere riferendoci alla città di Roma, che proprio dalla riforma del titolo V di venti anni fa ha subito una serie di interventi riformatori, risultati in realtà quasi sempre inefficaci.

³⁴ Si veda E. ARBAN, *Constitutional Law, Federalism and the City as a Unique Socio-economic and Political Space*, in AA. VV., *European Yearbook of Constitutional Law 2020. The City in Constitutional Law*, Springer, Berlin Heidelberg, 2021, 332; interessante anche il meno recente P. KHANNA, *La rinascita delle città-stato. Come governare il mondo al tempo della devolution*, Fazi Editore, Roma, 2017.

³⁵ Vale la pena sottolineare che tale movimento non si pone necessariamente in contrasto, ma può essere complementare, alla condivisione di alcune funzioni a livello macroregionale, come sottolineato in T. CERRUTI, *La dimensione macroregionale funzionale: un'opportunità da prendere in considerazione*, in questo stesso Volume.

3. Il caso Roma

Roma rappresenta un caso unico di sovrapposizione e intreccio di un complesso di elementi distonici, espressione di formule identitarie, di *status* e di dimensionamento territoriale³⁶. La più evidente di queste disarmonie è il contrasto insanabile tra la vocazione universale dell'Urbe, manifestazione del secolare legame con il cattolicesimo, e la dimensione di capitale della Repubblica, assai più recente ed evidentemente più ristretta della prima, tanto da essere a lungo oscurata da quella. Fa riflettere il salto temporale tra l'annessione di Roma all'Italia (1870), con il successivo spostamento in città della sede delle istituzioni del Regno (1871), e l'ufficiale sanzione, nella Costituzione repubblicana, di uno speciale *status* per la città simbolo dello Stato unitario italiano, avvenuta solo nel 2001 (nel 1948 si preferì soprassedere). Parliamo di centotrent'anni di ritardo, che ben testimoniano quanto fosse difficile recuperare la realtà romana a questa dimensione statale che in fondo le va ancora oggi un po' stretta. Altra distonia risiede nella dimensione territoriale dei vari enti che concorrono al governo della città, che non è stata concepita tenendo in conto la specialità della capitale, ma seguendo la normale organizzazione e gerarchia che caratterizza il sistema degli enti locali italiani, con la concorrenza di comune, provincia (oggi città metropolitana) e regione. Come risultato, l'ingombrante presenza di Roma, il più esteso e popolato comune d'Italia, sbilancia gli equilibri territoriali, economici e sociali della Regione Lazio e del circondario metropolitano, drenando certo risorse dai territori periferici, ma anche influenzando sugli equilibri politici e sulla rappresentanza elettorale delle aree più lontane dalla città. Una complessità stratificata e mai sottoposta ad una reale razionalizzazione, che tenesse conto del fatto che «la necessità e la *ratio* di uno *ius particolare* per Roma da un lato non può prescindere dall'assetto del territorio che, per motivi geografici, sociali e economici, gravita intorno alla Capitale»³⁷.

A prescindere dagli interventi legislativi che nel tempo hanno tentato di assegnare a Roma, nella dimensione comunale, maggiori competenze amministrative e finanziarie³⁸, dal punto di vista dell'assetto territoriale l'unica novità significativa è stata quella della legge n. 56 del 2014 (meglio conosciuta come legge Delrio), che in realtà non ha imposto modifiche dimensionali, ma è intervenuta sugli assetti di governo delle entità provinciali, istituendo le città metropolitane, già previste all'art. 114 Cost., e imponendo per esse una formula elettiva indiretta³⁹. In particolare, mentre il consiglio metropolitano

³⁶ Efficace la definizione di "ircocervo Roma", in B. CARAVITA, *Un futuro per Roma Capitale: modelli, idee e dimensioni a confronto*, in AA.VV., *A centocinquanta anni da Roma Capitale. Costruire il futuro della città eterna*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2021, 8 ss.

³⁷ F. FABRIZZI, *Roma e la riorganizzazione territoriale*, in B. CARAVITA, *ult. cit.*, 54.

³⁸ L'ultimo complessivo tentativo di riorganizzazione amministrativa della città, con l'introduzione di una specifica autonomia finanziaria per l'ente comunale, è stata la previsione dell'art. 24 della legge n. 42 del 2009 (conosciuta come legge sul federalismo fiscale): una delega al governo, poi realizzata per mezzo dei decreti legislativi nn. 156 del 2010, 61 del 2012 e 51 del 2013.

³⁹ Per un'analisi organica della riforma, si veda F. FABRIZZI - G. M. SALERNO, *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014.

viene ora eletto dal complesso dei consiglieri comunali e dei sindaci dei comuni ricompresi nel territorio dell'ente, il ruolo di sindaco metropolitano spetta *ex lege* al sindaco del comune capoluogo, in questo caso Roma⁴⁰. Per quel che riguarda specificatamente la nuova Città metropolitana romana, la legge introduce anche uno specifico spazio di manovra per l'ente, attraverso la definizione di una speciale autonomia statutaria, strumento che permette di disciplinare «i rapporti tra la città metropolitana, il comune di Roma capitale e gli altri comuni, garantendo il migliore assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti, presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali»⁴¹. La finalità del nuovo modello così introdotto era assai distante dalla *ratio* che ispira il concetto di autonomia territoriale nella Costituzione. Si voleva istituire un ente che fosse capace di coordinare efficacemente la grande città capoluogo (Roma appunto) con la vasta area metropolitana che la circonda, stabilendone il fulcro proprio in quella figura di vertice, il sindaco metropolitano, coincidente con il vertice del comune di riferimento. Nessuna traccia della comunità politica smendiana e del territorio come sede degli interessi dei conterranei, ancor di più come ente a carattere generale, ma la definizione di un ente di mero coordinamento territoriale, in evidente contrasto con il modello costituzionale sin qui sviscerato. Artificialità di artificialità, spiegata in realtà dalla iniziale immaginata transitorietà di tale previsione normativa, che sarebbe poi venuta meno una volta andata in porto la riforma costituzionale che avrebbe abolito gli enti intermedi (cosa poi non accaduta). In realtà, ragionando di spinte contrapposte, mentre tale nuovo assetto è di certo funzionale al consolidamento della forza centripeta che attrae su Roma l'organizzazione dei servizi e il governo del territorio di tutta la periferia metropolitana, di certo non assicura l'eguale valorizzazione delle forze centrifughe, pur esistenti, e che rivendicano una maggiore attenzione per le aree decentrate. Non svaniscono così i rischi che un tale assetto possa favorire lo squilibrio territoriale, con Roma a fare da “buco nero”. Nel dicembre 2021, a rettifica del detto modello, è intervenuta una sentenza della Corte costituzionale, che ha accertato, per quanto non dichiarato, la non conformità a Costituzione dell'automatismo che identifica il sindaco metropolitano e il sindaco del capoluogo nelle città metropolitane, con un perentorio monito al legislatore perché elimini tale discrasia tra l'assetto di governo delle province (in cui anche il presidente è eletto dal collegio elettorale formato dai sindaci e dai consiglieri dei comuni) e quello appunto degli enti

⁴⁰ In realtà, è noto che l'art. 1, comma 22, della legge n. 56/2014 prevede, in deroga al precedente comma 8, la possibilità che lo statuto della città metropolitana disponga (quale opzione alternativa al detto automatismo) l'elezione a suffragio universale del sindaco metropolitano con sistema elettorale fissato con legge dello Stato. Condizione di tale elezione diretta è l'articolazione del territorio del comune capoluogo in più enti comunali. Contengono già previsioni in questo senso gli statuti metropolitani di Roma, Milano e Napoli, senza però che sia stata approvata dal Parlamento la necessaria legge elettorale. Tali previsioni statutarie rimangono così inattuuate.

⁴¹ Così l'art. 1, comma 103, della legge n. 56 del 2014.

metropolitani⁴². Nella sostanza, ove il legislatore intervenisse nel senso indicato dalla Corte, non vi sarebbe più un'identità tra le due cariche apicali di città metropolitana e comune di Roma. Tralasciando le valutazioni di merito e concentrandosi sugli effetti in concreto della decisione⁴³, ove certo in qualche modo risulterebbe attenuata la carica centripeta di cui prima parlavamo, si sancirebbe l'istituzione di una sorta di inconciliabile dualismo tra sindaco metropolitano e sindaco cittadino, poco funzionale alle ragioni di coordinamento dei due enti rappresentati. Stante il rapporto di funzionalità dell'ente metropolitano rispetto all'ente cittadino (almeno così esso è stato pensato), il rischio di una conflittualità permanente tra istanze centripete e centrifughe, come anche di meri equilibri politici, non sembra far svanire (ma forse perfino incrementa) le preoccupazioni di una possibile degenerazione.

Appare evidente come l'unica modalità per assicurare un equilibrio tra le forze in gioco sia quella di cedere l'assoluta prevalenza all'ente metropolitano nella funzione di coordinamento, eliminando la forza opposta centripeta in capo al comune capoluogo. Secondo tale prospettiva, la necessità è quella di smembrare il territorio del comune capoluogo in una pluralità di enti comunali più piccoli e omogenei, tutti chiamati a partecipare agli assetti di governo della città metropolitana. Si eliminerebbero così inutili sovrapposizioni, trasformando l'istanza metropolitana in una forza sintetica e non oppositiva rispetto all'interesse centralizzante di un capoluogo forte. Questo processo di razionalizzazione metropolitana troverebbe quindi una corrispondenza con il processo di razionalizzazione regionale proposto al paragrafo precedente: l'introduzione con legge costituzionale di una forma semplificata e temporanea di rettifica dei confini della Regione interessata, in questo caso il Lazio, con diritto di iniziativa in capo ai comuni di confine e a quelli confinanti con comuni di confine per il trasferimento ad altra Regione, previa consultazione referendaria della popolazione interessata. Tutto al fine di far coincidere i nuovi confini regionali rettificati con l'area metropolitana sostanziale (quindi insieme funzionale e identitaria, ma non artificiale e amministrativa) della metropoli. Questo doppio movimento, di rafforzamento dell'entità metropolitana (magari anche con l'elezione diretta del sindaco metropolitano) e di razionalizzazione omogenea, identitaria e funzionale della Regione intorno alla principale area urbana, potrebbe interessare

⁴² Corte costituzionale, sentenza n. 240 del 2021: «questa Corte non può esimersi dall'osservare come il sistema attualmente previsto per la designazione del sindaco metropolitano non sia in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale, con riguardo tanto al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto [...], quanto all'assenza di strumenti idonei a garantire “meccanismi di responsabilità politica e il relativo potere di controllo degli elettori locali”». La Corte costituzionale difende in maniera efficace il modello smembrato di autonomia, intendendo gli enti territoriali elencati al primo comma dell'art. 114 Cost. come tutti intesi a identificare una collettività politica, istituzionalizzata in una formula amministrativa a carattere generale e inevitabilmente a legittimazione democratica. Un'osservazione che si ritrova già nelle argomentazioni di CARAVITA in tema di territorio degli enti locali in precedenza citate in questo stesso lavoro (B. CARAVITA, *ult. cit.*, 2).

⁴³ Per il merito si rimanda, *ex plurimis*, a G. MOBILIO, *Ed infine, la Corte costituzionale intima di riformare le Città metropolitane: a proposito della sentenza n. 240 del 2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2022. Sullo stesso tema A. M. POGGI, *La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*, in *federalismi.it*, 29 dicembre 2021 e G. SCACCIA, *La sentenza 240 del 2021: prime note*, in *federalismi.it*, 29 dicembre 2021.

le tre maggiori realtà urbane del paese, Napoli e la Campania, Milano e la Lombardia e, appunto, Roma e il Lazio, regolando su un nuovo assetto più omogeneo le istanze territoriali⁴⁴.

Al netto della proposta, quel che emerge è la stretta correlazione tra assetto territoriale interno dello Stato e definizione delle istanze periferiche. Il modello costituzionale italiano, fissato sul fondo smendiano di una territorialità che è matrice politica e democratica, necessita di bilanciare l'artificialità del dimensionamento degli enti regionali con la materialità delle identità, su cui costruire l'autonomia. Un recupero che non può essere vincolato *ex alto*, ma deve partire dalle comunità latenti, dagli stessi ordini decentrati. Un recupero che può contribuire a creare una nuova coscienza periferica, capace di avanzare anche istanze dissonanti rispetto alle logiche del centro, magari anche con la forza di costituire nuove figure partitiche che se ne facciano latrici. Tutto nell'ottica di facilitare la dinamica centro-periferia per come uscita dalla riforma del titolo V, che risale ormai a venti anni fa. Pur se sostanzialmente acquisita nei principali processi di decentramento della funzione legislativa, essa ancora palesa alcune difficoltà nel sintetizzare i processi decisionali che coinvolgono il livello centrale e il livello periferico. E serve proprio a questo la costruzione di un nuovo modello di radicamento, nella realizzazione del quale i giuristi possono certo dare un notevole contributo.

⁴⁴ In realtà, l'orientamento riformatore delle forze politiche su Roma e la sua autonomia ha seguito negli ultimi tempi una logica opposta. La proposta di legge costituzionale licenziata dalla Commissione Affari costituzionali della Camera nel giugno 2022 (A.C. 1854), che ci si apprestava a discutere in assemblea prima della brusca interruzione della XVIII legislatura, prevedeva la possibile cessione all'ente Roma (in una dimensione territoriale non meglio specificata nel testo, ma che potrebbe dedursi essere quella comunale) della funzione legislativa in quelle materie dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione (esclusa la salute) individuate dallo Statuto speciale della città, adottato dall'Assemblea capitolina a maggioranza dei due terzi. Nella sostanza, la creazione di una "regione ibrida" (forse meglio, di una "para-regione") invitata a coesistere, in un equilibrio tutto da costruire e che si può immaginare non proprio pacifico, con la Regione Lazio. Al netto degli specifici problemi che porrebbe la nuova ripartizione delle materie di competenza legislativa, appare chiaro, già da questa rapida ricostruzione del testo di riforma, come la legittima tendenza a rafforzare l'entità metropolitana non sia pensata in una logica di razionalizzazione organica delle sovrapposte dimensioni locali, col rischio che forme più ampie di autonomia siano calate su un complesso e inefficiente intreccio di dimensioni di governo. C'è una precedenza logica che va riaffermata: la decisione sul dimensionamento territoriale deve anticipare quella sull'allocatione delle competenze. Per un approfondimento sul tema si vedano i testi degli interventi di G. M. SALERNO, F. FABRIZZI, G. FONTANA e A. STERPA, tenuti in occasione del seminario a porte chiuse organizzato da *federalismi.it* il 5 luglio 2022 dal titolo "Roma Capitale tra modifica della Costituzione e legge ordinaria: a che punto siamo?", tutti pubblicati a corredo del fascicolo n. 19 del 27 luglio 2022 della rivista.

Analisi territoriale e riordino multilivello*

di Gianmario Demuro

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Cagliari

Abstract [It]: Il contributo affronta il tema del riordino territoriale mettendo in evidenza principalmente tre aspetti: la necessità di un approccio interdisciplinare che renda evidente che la razionalizzazione si confronta con una realtà materiale e sul quale esiste l'incoraggiante precedente della legge 142/1990; la scelta sullo strumento da utilizzare (l'obbligo o l'incentivo) con l'idea che un giusto mix tra i due potrebbe condurre ad un soddisfacente riordino territoriale; l'interrogativo sulla necessaria differenziazione tra disciplina delle funzioni per i comuni e gli enti di area vasta e le Regioni e l'ipotesi della creazione di macroregioni. Il tutto alla luce di un tema espressamente di diritto costituzionale, ossia come sarà la riarticolazione dell'Italia politica con la riduzione di un terzo del numero dei parlamentari.

Title: Territorial analysis and multilevel reorganisation

Abstract [En]: The contribution deals with the issue of territorial reorganisation, mainly highlighting three aspects: the need for an interdisciplinary approach stressing that rationalisation is confronted with the reality and on which there is the precedent of Law 142/1990; the choice of instrument to be used (the obligation or the incentive) with the idea that a proper mix of the two could lead to a satisfactory territorial reorganisation; the question of the necessary differentiation between the regulation of functions for municipalities and wide area authorities and the regions and the hypothesis of the creation of macro-regions. All of this in the light of an expressly constitutional issue, namely what the reorganisation of political Italy will look like with the reduction of the number of parliamentarians by one third.

Parole chiave: riordino territoriali, enti locali, comuni, province, regioni

Keywords: territorial reorganisation, local authorities, municipalities, provinces, regions

Sommario: 1. La necessità di partire da un'analisi territoriale. 2. Quali proposte fare? 3. Sull'ipotesi delle macroregioni.

1. La necessità di partire da un'analisi territoriale

Le relazioni sono state del tutto esaustive vorrei soffermarmi su tre temi. Il primo. Vorrei fare una sottolineatura sul metodo che è stato utilizzato per l'analisi territoriale. Mi pare che la feconda interrelazione e l'interdisciplinarietà dell'analisi, con l'apporto di geografi, di economisti e di giuristi (tutti insieme impegnati nell'analisi territoriale) possa darci una base analitica che è mancata negli ultimi anni; un'analisi territoriale che rende chiara quale è l'assetto del territorio sul quale si vuole intervenire. Un territorio che potremmo definire *materiale*, così come è oggi. Partendo dalla suddetta analisi si può costruire un disegno di razionalizzazione secondo il noto principio di Einaudi "conoscere per deliberare" sulla riforma dei sistemi locali. Tale approccio renderà evidente che la razionalizzazione si confronta con una realtà anch'essa materiale, che parte dalla percezione che hanno dei livelli di organizzazione

* Articolo sottoposto a referaggio.

territoriale; le popolazioni. Esse spesso coltivano l'idea (paradossale) della necessità del mantenimento dell'iper-frammentazione comunale perché la rappresentanza di un territorio, anche piccolissimo, sia lasciata al piccolo comune per la paura di perdersi in un contesto dal quale non si riescono mai ad avere delle risposte. Quindi, da questo punto di vista, con il disegno di razionalizzazione, che parte da un'analisi molto chiara fatta nella relazione di F. Fabrizzi, bisogna trovare la soluzione che possa evitare la contrapposizione che c'è stata in questi ultimi anni tra Nord e Sud per il regionalismo differenziato, e che, attraverso la razionalizzazione degli enti territoriali, venga dispersa la paura di non essere parte di un contesto: un modello *ad integrandum*. Da questo punto di vista, mi pare molto efficace e molto interessante ciò che nel nostro panel ha ribadito F. Dini- geografo per cui l'idea che rivedere il titolo V sia una necessità e il riordino territoriale non parta, necessariamente, da una *dimensione ottima geografica*, cioè da ciò che ci dicono i geografi: non esiste infatti una *dimensione ottima geografica*, però alla luce delle implementazioni di sistemi locali che hanno funzionato, come per esempio i sistemi locali del lavoro, e utilizzando le matrici di Ocse e di Eurostat si possono riorganizzare i servizi. È vero che non esiste la dimensione ottimale in astratto, ma certamente può esistere una dimensione che, essendo già stata sperimentata, potrebbe dare buoni risultati in futuro. Da questo punto di vista mi pare che il gruppo di studio abbia condiviso l'idea che, in Italia, non è che sia andato sempre male, cioè non è che ci sia sempre stato un disallineamento tra l'analisi territoriale e la legislazione. Per esempio, bisognerebbe riprendere alcuni passaggi della legge 142 del '90 perché le scelte che ha fatto le aveva fatte partendo da un'idea di riordino territoriale. Da questo punto di vista possiamo dire che la legge 142 del '90 aveva un modello e alcune scelte di articolazione erano state fatte partendo da un'analisi territoriale. Faccio solo l'esempio delle città metropolitane e del percorso di costruzione delle città metropolitane. Poi, visto a posteriori, il percorso di costruzione delle città metropolitane, [un percorso che nasceva dal basso] non è mai stato attivato perché la prima ridefinizione spettava alle Regioni e le Regioni avevano un interesse contrario a non mettersi in casa un antagonista, come poteva essere appunto il sindaco di una grande città metropolitana. La legge 142 del 1990 partiva da una forte connessione con gli studi di quel periodo. In sintesi, si può fare un'analisi territoriale, lo *status* territoriale non dev'essere soltanto, come dire, un evento per farci cadere nella più totale disperazione rispetto alla complessità che vediamo nel territorio, ma diventa una base per prendere consapevolezza dei problemi e, partendo dalla consapevolezza dei problemi, fare delle proposte.

2. Quali proposte fare?

Veniamo al secondo punto: quale tipo di proposte fare? Qui si ripropone il tema della razionalizzazione *ad integrandum* che deve includere tutti e bisogna realizzarla in maniera proporzionale, perché altrimenti gli strumenti di contrapposizione alla razionalizzazione sono semplicissimi. Vanno dalla capacità

interdittiva che può essere utilizzata partendo dall'applicazione degli articoli 132 e 133 della Costituzione; alla competenza esclusiva delle Regioni a statuto speciale nel riordino territoriale degli enti locali; ovvero la possibilità di costruire il sistema degli enti locali non tanto per rispondere ad esigenze territoriali - perlomeno di astratto riordino territoriale - quanto per rispondere ad esigenze di inclusione o di territori che si considerano appunto periferici. Faccio l'esempio che citava la collega Fabrizzi: la Sardegna è passata da quattro a otto province più due città metropolitane nell'arco di due legislature per restituire ai territori l'illusione di contare. Quindi, da questo punto di vista, la domanda è come il legislatore *scrive* sul territorio per integrare? Questa è la domanda di fondo che viene dal lavoro dei gruppi e da ciò che è stato detto. Ebbene, gli strumenti sono due: l'obbligo e l'incentivo. Sono sempre questi i due strumenti che un giurista utilizza in questo contesto e la mia opinione personale è che alla fine dovremmo utilizzare un giusto *mix* tra obbligo e incentivo per arrivare al riordino territoriale. Tuttavia, la soluzione ottimale, per esempio, secondo gli economisti, cito S. Iommi, è la fusione. Per quanto riguarda l'uso dello strumento della fusione, abbiamo visto che i costi amministrativi che vengono definiti per poter arrivare alla fusione, alla fine non riescono a garantire questa prospettiva, però sappiamo bene che è uno strumento che è stato utilizzato in altre democrazie europee come la Francia. Da questo punto di vista in alcuni casi lo strumento della fusione mi pare debba poter essere perseguito. Ma altre soluzioni che mi pare possano integrare le due scelte sono le unioni dei Comuni, incentivate da vincoli temporali e contenutistici. Per esempio, una di queste è il vincolo alla collaborazione e la seconda, che mi è sembrata molto interessante, sempre nella proposta dell'economista S. Iommi, è la differenziazione delle funzioni nei Comuni che sono più in difficoltà, con una sorta di differenziazione delle funzioni all'interno dell'unione dei Comuni, tra chi osserva e chi poi eroga i servizi. Il punto è che, in questi casi, dove non c'è l'obbligo ma ci può essere una *spinta gentile*, per usare un'espressione alla *Thaler- Sunstein, Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, 2014, cioè la *spinta gentile* verso l'utilizzo di questo tipo di aggregazioni: l'esempio citato nei lavori del gruppo è la Strategia Nazionale delle Aree Interne, perché da questo punto di vista è, anche, uno strumento di contrasto allo spopolamento delle aree interne. Lo spostamento delle persone verso le città, dalle zone meno sviluppate alle zone più sviluppate, manterrà la frammentazione comunale; una frammentazione comunale di comuni fantasma, luoghi dove non c'è più nessuno. Quindi da questo punto di vista, un incentivo, dei fondi - e da questo punto di vista sono d'accordo con quello che dicevano prima i colleghi che mi hanno preceduto - l'uso del PNRR come strumento di incentivo rispetto a questa finalità può essere essenziale per garantire poi la realizzazione di questi risultati.

3. Sull'ipotesi delle macroregioni

Il terzo punto che è stato discusso e trattato all'interno del gruppo è se dobbiamo analizzare il territorio dei Comuni o delle aree di mezzo, come per esempio le province o le aree metropolitane, e quello delle Regioni allo stesso modo. Dalla discussione mi pare che il profilo e la prospettiva a cui sono giunti gli interventi della collega Cerutti, ma anche del dottor Severa o ancora della dottoressa De Donno sono collegati rispetto all'idea che non si possono trattare in maniera uguale tutti questi territori. E quindi emerge un tema che riguarda il territorio rispetto all'esercizio di funzioni amministrative e quindi ciò che riguarda principalmente i comuni e le aree vaste, cercando di capire esattamente che cosa voglia e si voglia sostenere che debbano essere queste aree vaste. Siamo in una fase, diciamo così - e qui apro una piccola parentesi - di interregno che dura dalla legge Delrio e che dura ancora oggi rispetto all'articolazione delle Province, alla prospettiva di valorizzazione di questo strumento territoriale. Comunque, sotto questo profilo, l'esercizio delle funzioni e la definizione dei territori è strettamente collegato appunto alla ottima capacità, alla possibile capacità di gestire al meglio le funzioni. Da questo punto di vista bisognerebbe ricominciare a rivalutare - è stato fatto prima della legge 142 del '90, trent'anni dopo andrebbe rifatto incominciando a valutare oggi quali sono le funzioni che questi livelli territoriali devono svolgere. Per quanto riguarda le Regioni, le prospettive sono due. Una è quella di lasciare le cose come stanno e utilizzare gli strumenti dell'intesa, valorizzando l'utilizzo sia dell'art. 116, comma tre, sia anche dell'art. 118 comma otto, per la costruzione di accordi. Da questo punto di vista uno degli esempi che è stato fatto mi sembra molto interessante, quello dell'accordo tra le Marche e l'Umbria. Oppure porre mano una volta per tutte al tema delle macroregioni. Su questo personalmente sono favorevole a ragionare sul tema delle macroregioni: Emilio Lussu in Assemblea costituente aveva proposto cinque grandi aggregati regionali in una Italia federale. Poi l'Italia federale non è arrivata, ma soltanto il sistema delle autonomie. Il punto è come costruire le macroregioni, come arrivare alla costruzione delle macroregioni rispetto a quale idea di regione abbiamo per il futuro e quindi, sotto questo aspetto, se dobbiamo pensare alle Regioni come grandi aggregati di funzioni amministrative, probabilmente abbiamo bisogno di un sistema di riordino territoriale diverso da quello di Regioni che devono continuare a svolgere funzioni legislative. Qui mi ricollego a quello che diceva M. Olivetti nella sua relazione sulla possibilità di una competenza legislativa esclusiva, ma non escludente, rispetto alle funzioni legislative che io ridefinirei o ridimensionerei, a tal fine potrebbe essere utile uno scambio politico tra una riaggregazione per macroregioni da un lato; ad una ridefinizione di poche competenze legislative regionali dall'altro, che diano la possibilità alle Regioni di legiferare in maniera concreta in campi che siano utili come la possibilità di fissare maggiori standard ambientali rispetto a quello statali. E allora, se è vero che il riordino territoriale non è uguale tra i due livelli, appunto quello comunale e provinciale e quello regionale, il vero punto di

svolta è: quale potrebbe essere un incentivo per arrivare a dei modelli di ricostruzione? Uno l'abbiamo già esaminato ed è quello della leva dei fondi incentivanti; ossia la possibilità di riutilizzare questi fondi per la riagggregazione territoriale. Un altro tema che invece mi pare sia espressamente di diritto costituzionale: come sarà la riarticolazione dell'Italia politica - per usare un'espressione tratta dalle geografie scolastiche - con la riduzione di un terzo del numero dei parlamentari? La riagggregazione delle circoscrizioni elettorali - questo è un tema che non è stato affrontato in questo convegno; ma il punto da cui bisogna ripartire è la ricostruzione della rappresentanza politica, perché se si può ricostruire una rappresentanza politica e insieme avviare un riordino territoriale si possono anche costruire le basi per una rappresentanza politica che sia più legata al territorio e, da questo punto di vista, porre anche le basi per quello che deve diventare un percorso di ricostruzione del consenso a livello territoriale. Da questo punto di vista nel gruppo di lavoro sono emerse due impostazioni: una di Alessandro Gentilini, che sosteneva che gli artt. 132 e il 133 della Cost. siano applicazione diretta dell'articolo 5 della Costituzione italiana e quindi tutta la parte di verifica o di costruzione del consenso delle popolazioni interessate, diventa non modificabile, a patto di non cambiare gli articoli 132 e 133. La seconda impostazione della collega Fabrizzi, che condivido, propone una lettura orientata degli articoli 132 e 133, nella prospettiva di strumenti che erano stati pensati dal Costituente per delle modifiche territoriali puntuali, ma che oggi sono stati più volte adattati rispetto alle analisi e ai tentativi di riordino territoriale che sono stati fatti, a partire dalla l. 142 del 1990. Bisognerebbe, in tal senso, costruire un percorso di interpretazione orientata o, eventualmente, se l'interpretazione orientata non fosse sufficiente, di revisione costituzionale, perché il riordino territoriale sia ancora costruito sul consenso delle popolazioni interessate. Mi rendo conto che forse è la cosa più difficile, però, senza questo consenso il rischio è che ci teniamo la frammentazione, perché è l'unico modo per sentirsi parte di un contesto. Ed è forse la sfida più difficile e la sfida più importante, quella di riportare il consenso intorno al fatto che la frammentazione è evidentemente un costo, perché la frammentazione spinge verso l'esclusione e non certamente verso l'inclusione. Questa è la grande sfida che, a mio modo di vedere, bisognerà affrontare continuando nelle ricerche che abbiamo fatto.



Parte IV - Risorse finanziarie

A vent'anni dalla riforma del Titolo V: finanza e tributi nella Repubblica delle autonomie*

di Guido Rivosecchi

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Padova

Abstract [It]: Il contributo prende in esame l'assetto della finanza territoriale a vent'anni dalla riforma del Titolo V per poi illustrare le proposte del Gruppo "Risorse" rivolte a garantire l'attuazione dell'art. 119 Cost. A tali fini, anche alla stregua degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, sul "lato" delle spese sarebbe opportuno: innalzare il livello di generalità dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; ridurre i fondi statali con vincolo di destinazione in materie di competenza legislativa regionale; garantire adeguati "spazi finanziari" per gli enti sub-statali; assicurare la transizione ai costi *standard* per il finanziamento delle funzioni. Analogamente, sul "lato" delle entrate sarebbe necessario: potenziare i tributi propri e le compartecipazioni e attuare il fondo perequativo "generale" previsto dall'art. 119, terzo comma, Cost. Vengono inoltre prese in esame ulteriori questioni – quali il coordinamento della finanza delle autonomie speciali e la finanza locale (specie in ordine agli effetti distorsivi del Fondo perequativo comunale) – che si ritiene necessario affrontare per garantire l'effettività delle prescrizioni costituzionali e l'autonomia degli enti sub-statali secondo principi di responsabilità nel finanziamento delle funzioni e delle prestazioni costituzionalmente affidate alla cura dei diversi livelli territoriali di governo.

Title: Twenty years after Title V reform: finance and taxes in the Republic of Autonomies

Abstract [En]: The paper examines the structure of the territorial finance twenty years after the Reform of Title V and then explains the proposals of the "Resources" Research Group aimed at ensuring the enforcement of the article 119 of the Italian Constitution. For those purposes, also according to the guidelines of constitutional jurisprudence, on the "side" of expenses it would be appropriate: to raise the level of generality of the principles of coordination of public finance and of the tax system; to reduce the state funds with destination restrictions in matters of regional legislative competence; to guarantee adequate "financial spaces" for sub-entities; to ensure the transition to standard costs for the financing of functions. Similarly, on the revenue "side" it would be essential to: strengthen own taxes and joint partnerships and implement the "general" equalization fund provided for by article 119, third section of the Constitution. Further issues are also examined – such as the coordination of the finance of special autonomies and local finance (especially with regard to the distorting effects of the Municipal Equalization Fund) – which is considered necessary to address in order to ensure the effectiveness of constitutional provisions and the autonomy of sub-state entities according to the principles of responsibility in financing the functions and services constitutionally entrusted to the care of the various territorial levels of government.

Parole chiave: autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali; giurisprudenza costituzionale; responsabilità politica; garanzia del finanziamento delle funzioni e delle prestazioni

Keywords: financial and fiscal autonomy of local authorities; constitutional jurisprudence; political responsibility; guarantee of financing functions and services

Sommario: 1. L'assetto della finanza territoriale a vent'anni dalla riforma del Titolo V. 2. Il nodo da sciogliere: l'attuazione dell'art. 119 Cost. 2.1. Cosa fare sul "lato" delle spese. 2.2. Il coordinamento della finanza delle autonomie speciali e il finanziamento del regionalismo differenziato. 2.3. Cosa fare sul "lato" delle entrate. 2.4. La

* Articolo sottoposto a referaggio. Relazione introduttiva del Gruppo "Risorse" al Convegno "Ripensare il Titolo V" promosso dall'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie (ISSiRFA) "Massimo Severo Giannini" del CNR, dalla Rivista "Federalismi.it" e dall'Osservatorio sui processi di governo e sul federalismo.

finanza locale e il Fondo perequativo comunale. **3. Autonomia, responsabilità e finanziamento delle funzioni e delle prestazioni.**

1. L'assetto della finanza territoriale a vent'anni dalla riforma del Titolo V

Ai fini di un'analisi degli aspetti critici inerenti all'assetto della finanza territoriale e di una riflessione sulle proposte avanzate dal Gruppo "Risorse", si deve preliminarmente ricordare che, così come in ogni altro sistema policentrico, nel sistema delineato dal Titolo V l'esercizio delle funzioni normative e amministrative degli enti sub-statali presuppone risorse e che l'entità e il modo in cui tali risorse giungono agli enti territoriali incide sul grado di autonomia politica "effettiva", intesa quale esercizio di poteri idoneo ad esprimere determinate scelte di indirizzo. Senza un'adeguata distribuzione delle risorse vi è quindi il concreto rischio di neutralizzare i poteri normativi e amministrativi degli enti sub-statali preordinati allo svolgimento di funzioni e all'erogazione di prestazioni.

A rileggere gli orientamenti manifestatisi nel dibattito politico-istituzionale e in dottrina all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 colpisce oggi il divario tra gli obiettivi originariamente perseguiti da quel disegno di riforma – volto ad affermare l'autonomia politica degli enti sub-statali in un sistema imperniato sul pluralismo istituzionale paritario – e i risultati effettivamente conseguiti a venti anni dalla riforma stessa. Quanto detto vale in maniera particolarmente significativa per l'assetto della finanza territoriale e dei tributi, ancora ben lungi dal costituire effettiva garanzia del riparto costituzionale delle competenze e della "certezza" delle risorse ai fini del finanziamento delle funzioni e delle prestazioni affidate agli enti sub-statali¹.

Guardando alle aspettative ingenerate dalla riforma del Titolo V, autorevole dottrina sottolineava, a suo tempo, i significativi elementi di federalismo fiscale contenuti nella legge costituzionale n. 3 del 2001 e conseguentemente osservava che «pochi si *sono* resi conto dell'ampiezza di questa riforma e del forte impatto che è destinata ad avere sulla struttura e sulla gestione dei pubblici poteri, centrali e periferici, e sulla stessa vita economica e sociale»², implicando, tra l'altro, il trasferimento alle Regioni di circa la metà delle risorse statali³.

La valorizzazione dell'autonomia normativa e finanziaria in ordine sia alle spese sia alle entrate, avrebbe dovuto sorreggere l'autonomia politica degli enti sub-statali consentendo ad essi di esprimere effettive scelte di indirizzo e realizzare *proprie* politiche pubbliche, dando concreto seguito a quella visione dinamica del sistema di distribuzione delle funzioni prevista dal Titolo V Cost., imperniata sui principi di

¹ Al riguardo, per un recente approfondimento, sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, *Riparto delle competenze e finanziamento delle funzioni tra Stato e Regioni nella tutela del diritto alla salute: dall'emergenza alla stabilizzazione*, in *Diritto e Società*, n. 2, 2021, p. 223 ss.

² F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI-G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 155 (cors. ns.).

³ In questo senso, ad esempio, cfr. *Forum su federalismo fiscale*, in *Riv. it. degli economisti*, 2002, p. 249 ss.

sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e costantemente bilanciata dai valori dell'unità giuridica ed economica, dalla garanzia dei livelli essenziali e dagli obblighi di perequazione.

Sul lato delle spese, la scelta di affidare il coordinamento della finanza pubblica alla competenza legislativa concorrente – successivamente criticata e “corretta” dalla giurisprudenza costituzionale che ha finito per assimilarla agli ambiti di competenza legislativa statale – appariva allora pienamente sintonica con la valorizzazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali allo scopo di rimuovere il circolo vizioso che la rimetteva – secondo l'originario art. 119, primo comma, Cost. – alla disponibilità del legislatore statale. Anche in tale ambito la riforma del 2001, invece, lasciava prefigurare spazi consistenti per la legge regionale, al di fuori della legislazione statale di principio, soprattutto in ordine al coordinamento dell'esercizio della potestà finanziaria e impositiva degli enti locali⁴.

Sul lato delle entrate, si poteva affermare attraverso una convincente interpretazione sistematica delle norme costituzionali che «il nuovo Titolo V conosce [...] due sistemi tributari primari [quello statale e quello regionale] e un sistema tributario “secondario”, quello locale, che si inserisce a sua volta all'interno di quello regionale»⁵.

A fronte di tali legittime aspettative, sappiamo bene che il quadro costituzionale è stato interpretato in tutt'altra direzione nel ventennio seguente.

In estrema sintesi, la realizzazione del pluralismo istituzionale paritario imperniato sui principi di sussidiarietà e di leale collaborazione non è stata adeguatamente accompagnata dal legislatore e ha progressivamente lasciato il posto ad un incisivo accentramento non soltanto delle competenze ma anche della finanza e dei tributi soprattutto a seguito della crisi economico-finanziaria del 2011-2012, successivamente acuito dall'esigenza di contrastare la pandemia.

È vero – si potrebbe osservare – che le prescrizioni costituzionali hanno configurato il “nostro” come un modello di finanza territoriale prevalentemente “aperto” alle scelte del legislatore, ma è anche incontestabile – come si dirà appresso – che dall'art. 119 Cost. sono desumibili elementi prescrittivi ancora inattuati, a partire dai principi di autonomia di spesa e di entrata e dall'esigenza di assicurare il finanziamento integrale delle funzioni affidate agli enti sub-statali nel rispetto degli obblighi costituzionali di perequazione rispondenti al principio unitario e ai doveri di solidarietà finalizzati ad attenuare le asperità fiscali e i divari territoriali.

⁴ In questo senso, ad esempio, F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, cit., p. 166; L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 30 ss.

⁵ F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, cit., p. 159 (cors. ns.). In senso non dissimile circa il riconoscimento di una pluralità di sistemi tributari, cfr. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 47 ss.

Entro questi precetti di riferimento, il grado di autonomia finanziaria, capace di incidere sull'autonomia politica degli enti sub-statali, dipende dal combinarsi di alcune variabili governate dal legislatore statale dalle quali si desume il grado di autonomia o di accentramento del sistema:

- a) la scelta di un sistema di finanza autonoma o finanza derivata: la combinazione di “quanta” finanza autonoma e “quanta” finanza derivata;
- b) la circostanza che le funzioni amministrative siano distribuite tra gli enti sub-statali in via preventiva e indipendente rispetto al successivo finanziamento secondo i principi di sussidiarietà e adeguatezza o che, all'opposto, si stabiliscano dapprima le risorse da assegnare agli enti sub-statali e soltanto successivamente le funzioni in base alle risorse disponibili;
- c) l'esistenza o meno di vincoli di destinazione sulle risorse trasferite;
- d) il grado di intensità della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Pur con i vincoli posti dall'art. 119 Cost., è il combinarsi di queste variabili che determina l'effettivo grado di autonomia finanziaria⁶. Basti pensare da un lato all'incompiuta attuazione della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale e, dunque, al mantenimento di una finanza territoriale quasi integralmente derivata e, dall'altro lato, ai diversi gradi di intensità assunti dalla funzione di coordinamento finanziario; o, ancora, a come il legislatore statale effettua il riparto degli oneri finanziari tra Stato e autonomie quando vengono ad esse richiesti risparmi di spesa (si pensi alle diverse declinazioni del c.d. patto di stabilità interno che si sono susseguite nel tempo) o, oggi, a come gli enti sub-statali vengono “indirizzati” nell'impiego delle risorse derivanti dal *Recovery plan*.

Nel corso della storia del regionalismo italiano, anche dopo la riforma del Titolo V del 2001, la combinazione delle sopra richiamate variabili da parte del legislatore statale nell'attuazione del modello costituzionale non ha mai favorito l'autonomia regionale.

In origine, l'autonomia finanziaria è storicamente condizionata da una legislazione statale che ha segnato la netta prevalenza del modello di finanza derivata. Essa affonda le radici nella riforma tributaria dell'inizio degli anni Settanta (legge n. 825 del 1971), caratterizzata da un'accentuata centralizzazione delle imposte e del prelievo. Il sostegno finanziario alle Regioni e agli enti locali era conseguentemente affidato a un duplice sistema di trasferimenti statali, mentre le entrate proprie venivano confinate a una dimensione irrilevante⁷. Sicché, proprio nella fase in cui il legislatore procedeva all'attuazione del disegno

⁶ Per l'approfondimento delle richiamate variabili che connotano l'attuazione legislativa del modello costituzionale di autonomia finanziaria regionale sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 366 ss.

⁷ Al riguardo, cfr. già L. PALADIN, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, in *Dir. soc.*, 1973, p. 852.

autonomistico (1970-72), il finanziamento delle funzioni degli enti decentrati veniva a dipendere integralmente dai trasferimenti erariali, senza, peraltro, essere commisurato alle funzioni progressivamente conferite. Ciò ha costantemente condizionato in senso restrittivo la potestà legislativa e amministrativa delle Regioni e le loro scelte di indirizzo politico, subordinandole a un modello eteronomo di finanziamento che continua a dipendere dallo Stato. Tutto ciò, ora come allora, limita le Regioni nella loro facoltà di identificare le funzioni per realizzare proprie politiche.

L'esigua consistenza dell'autofinanziamento regionale e la netta prevalenza di trasferimenti erariali rendono gli enti sub-statali, pur autonomi nell'impiego dei fondi, dipendenti dal centro, con l'effetto di produrre la dissociazione tra potere impositivo e potere di spesa e appannare la responsabilità finanziaria dei diversi livelli territoriali di governo⁸. Esemplificative, al riguardo, le vicende del servizio sanitario regionale, che assorbe larga parte delle risorse delle Regioni a statuto ordinario (circa l'80 per cento del bilancio) tramite un sistema di finanziamento tradizionalmente basato sul criterio della spesa storica e sul ripiano "a piè di lista" dei disavanzi accumulati nel corso degli anni. Pertanto, sino all'introduzione del "metodo pattizio" per il finanziamento delle prestazioni sanitarie, a cui ha fatto seguito l'istituto dei c.d. piani di rientro dal disavanzo, sono sempre state le necessità di spesa a determinare le decisioni sulla quantità e sui mezzi di finanziamento, così determinando il rovesciamento delle prescrizioni costituzionali sulla distribuzione delle funzioni e delle risorse (artt. 118 e 119 Cost.), nonché del necessario parallelismo tra rappresentanza e tassazione⁹.

Tutti i tentativi di attuazione dell'ordinamento regionale, con l'originario (1972, 1977, 1997-98) e il vigente Titolo V non hanno mai misurato il finanziamento delle funzioni partendo dal riordino dell'amministrazione statale (e dalla definizione dei costi delle relative funzioni). Quanto detto vale anche per le c.d. leggi Bassanini, che hanno postposto il riordino del "centro", e per la legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale che, pur contenendo elementi di significativa discontinuità, a partire dall'introduzione dei costi *standard* per il calcolo del costo delle funzioni (peraltro ancora inattuati), ha privilegiato la determinazione dal "centro" delle risorse necessarie a garantire il finanziamento delle funzioni affidate a Regioni ed enti locali anziché il potenziamento del potere impositivo proprio, anche a causa della sopravvenuta crisi economico-finanziaria che ha interferito con il processo di attuazione della riforma.

In questo contesto, a vent'anni dalla riforma del Titolo V l'assetto delle relazioni finanziarie tra centro e periferia dipende oggi ancora in larga misura dalle scelte del legislatore statale ed è ben lungi dal garantire "certezza" delle risorse ai diversi livelli territoriali di governo per il finanziamento delle funzioni e delle prestazioni nel rispetto dell'ordine costituzionale delle competenze e del principio di leale collaborazione.

⁸ Cfr. A. D'ATENA, *Le Regioni, tra crisi e riforma*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Cedam, Padova, 1997, p. 16.

⁹ Al riguardo, cfr. P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, il Mulino, Bologna, 1995.

In definitiva, gli orientamenti assunti dal legislatore statale nel governare le richiamate variabili che connotano il grado di autonomia finanziaria degli enti sub-statali hanno finito per determinare un disallineamento tra i precetti dell'art. 119 Cost. e del Titolo V, da un lato, e talune tendenze della legislazione finanziaria e della concreta prassi ordinamentale, dall'altro lato.

2. Il nodo da sciogliere: l'attuazione dell'art. 119 Cost.

Tanto premesso, venendo alla parte propositiva dell'attività svolta dal Gruppo "Risorse", dichiaratamente rivolta a fornire elementi utili ai fini dell'attuazione dei precetti dell'art. 119 Cost., occorre anzitutto ricordare che la riflessione sull'autonomia finanziaria e tributaria degli enti sub-statali deve essere collocata nell'ambito di un quadro costituzionale di riferimento ora come in origine largamente condiviso dalle forze politiche poiché la disciplina costituzionale in parola è pacificamente assunta come indefettibile presupposto ai fini dell'attuazione del Titolo V. Ciò è confermato dalla circostanza che si tratta di una delle poche norme costituzionali che non è stata messa in discussione dai numerosi progetti di riforma susseguitisi dal 2001 ad oggi.

Nondimeno, non poche delle prescrizioni contenute nell'art. 119 Cost. non hanno ancora trovato attuazione con l'effetto di non consentire il pieno funzionamento del sistema prefigurato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Ciò dovrebbe suggerire a Governo e Parlamento una scelta chiara o nel senso della piena attuazione delle prescrizioni costituzionali – opzione sostenuta nelle pagine che seguono – o, all'opposto, se la prassi legislativa spesso contrastante con alcuni dei precetti dell'art. 119 Cost. fosse invece ritenuta indice sintomatico della inadeguatezza delle norme costituzionali, nel senso del ridimensionamento dell'autonomia finanziaria degli enti sub-statali. Al di là delle concrete scelte di politica costituzionale, ciò che è necessario evitare è il perdurante disallineamento tra i principi costituzionali e talune tendenze della legislazione finanziaria, anche al fine di salvaguardare la prescrittività dell'art. 119 Cost. Non può essere infatti sottaciuta l'inconciliabilità con la Costituzione dell'approccio asistemático ed emergenziale che ha impropriamente connotato la legislazione finanziaria statale degli ultimi dieci anni, ripetutamente intervenuta sul fisco e sulla finanza territoriale mediante emendamenti spesso eterogenei approvati in sede di conversione di decreti-legge e con norme eloquentemente caratterizzate dagli *incipit* «nelle more di una riforma complessiva della finanza territoriale...» o «nelle more del riordino della fiscalità locale...».

Nella prospettiva accolta da questo Gruppo di lavoro, rivolta all'attuazione dell'art. 119 Cost., si tratta quindi di individuare alcune linee di "manutenzione" legislativa idonee ad assicurare l'autonomia finanziaria degli enti sub-statali, muovendo anzitutto dalle preziose indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale.

A tali fini, occorre anzitutto ricordare, per quanto in estrema sintesi, alcune delle tendenze che si sono manifestate nel ventennio di vigenza del Titolo V a cui occorrerebbe porre rimedio.

I. I gravi ritardi del legislatore statale nell'attuazione dell'art. 119 Cost. soprattutto ai fini della determinazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ritenuta invece dalla Corte costituzionale, già all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, l'indispensabile premessa per procedere all'attuazione del disegno autonomistico perché, contrariamente alle altre materie di potestà concorrente, tali principi non sono desumibili dalla legislazione finanziaria e tributaria vigente in quanto «incorporati in un sistema di tributi governato dallo Stato» (sent. n. 37 del 2004). Soltanto in una fase successiva, è stato consentito al legislatore statale e a quello regionale di intervenire negli ambiti di rispettiva competenza permettendo alle Regioni di istituire tributi propri «anche in mancanza di un'apposita legge statale di coordinamento, a condizione, però, che essi, oltre ad essere in armonia con la Costituzione, rispettino ugualmente i principi dell'ordinamento tributario» (sent. n. 102 del 2008).

II. In ogni caso, anche nella fase successiva alla legge n. 42 del 2009 – con la quale veniva finalmente posta fine all'inerzia del legislatore statale –, non hanno avuto completa attuazione alcuni istituti del Titolo V, qui di seguito richiamati, presupposti alla distribuzione delle risorse tra i diversi livelli territoriali di governo.

Si pensi anzitutto alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), in alcuni comparti non ancora determinati o individuati in maniera disomogenea e frazionata rispetto a quanto presupponeva la riforma del 2001 e dei costi *standard* per assicurare la trasparenza nel calcolo del costo delle funzioni e il sistema perequativo e solidaristico. Pur non essendo costituzionalmente necessaria (in quanto la determinazione dei LEP è rimessa a scelte di indirizzo politico, mentre la soglia di eguaglianza costituzionalmente necessaria è individuabile nel “nucleo essenziale” dei diritti), nei fatti e tanto più nel contesto della perdurante crisi economico-finanziaria e pandemica (in cui i LEP tendono sempre più spesso ad appiattirsi sul contenuto essenziale dei diritti) i livelli essenziali, una volta che siano stati determinati, costituiscono il parametro di riferimento per la determinazione della spesa costituzionalmente necessaria a garanzia delle funzioni e delle prestazioni essenziali (tra le tante, sentt. 169 del 2017; n. 117 del 2018; n. 220 del 2021). Ne consegue che la determinazione dei livelli stessi è diventata oggi uno dei pochi presidi nella disponibilità delle Regioni per ottenere risorse “certe” e dimostrare, quando occorre anche nel giudizio di legittimità costituzionale, che lo Stato non assicura il principio di connessione tra funzioni e risorse (art. 119, quarto comma, Cost.).

In secondo luogo, occorre ricordare la incompleta individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, non ancora organicamente determinate, nonostante quanto previsto dall'art. 19 del decreto-legge

n. 95 del 2012 per i comuni e dall'art. 1 della legge n. 56 del 2014 per le città metropolitane (commi 44-46) e per le province (commi 85-86).

Dall'incertezza dell'assetto dei LEP e delle funzioni amministrative affidate ai diversi enti sub-statali discende la difficoltà di assicurare adeguate forme di finanziamento e il già richiamato principio della corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 119, quarto comma, Cost.), che costituisce principio generale, valevole per tutti i livelli territoriali di governo, giustiziabile alla stregua della giurisprudenza costituzionale e rivolto a garantire che le risorse “ordinarie” degli enti sub-statali – tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e fondo perequativo – consentano di finanziare integralmente le funzioni ad essi affidate (sentt. n. 22 del 2012 per lo Stato e sentt. n. 188 del 2015, n. 10 e n. 275 del 2016; n. 155 del 2020 per il rapporto tra Regioni ed enti locali). Ciò significa che l'attribuzione delle funzioni amministrative in virtù del principio di sussidiarietà non può dipendere dalla disponibilità delle risorse disponibili, dovendosi invece partire dalla distribuzione delle funzioni prescindendo dai profili finanziari per quantificare soltanto successivamente le risorse spettanti agli enti sub-statali¹⁰.

III. A sua volta, il rispetto del principio della corrispondenza tra funzioni e risorse costituisce presupposto necessario per assicurare:

- a) che sia garantita la distribuzione e l'esercizio delle funzioni secondo sussidiarietà e adeguatezza;
- b) che il fondo perequativo previsto dall'art. 119, terzo comma, Cost. – ancora inattuato – svolga appieno le funzioni di garanzia e di solidarietà a cui è destinato, consentendo di bilanciare le esigenze delle autonomie e l'eguaglianza dei diritti sull'intero territorio nazionale.

IV. L'ulteriore elemento che occorre richiamare per la sua incidenza sull'autonomia finanziaria è rappresentato dall'introduzione dell'equilibrio di bilancio da parte della legge costituzionale n. 1 del 2012 che, come accade in ogni sistema policentrico¹¹, si è rivelata ragionevolmente più rigorosa nei confronti delle Regioni e degli enti locali che dello Stato – a cui è consentito il ricorso all'indebitamento in relazione al ciclo economico e agli «eventi eccezionali» – così concorrendo a conformare l'autonomia degli enti sub-statali. Da un lato il decisore politico locale è responsabilizzato dall'introduzione della regola dell'equilibrio, che costituisce strumento di valorizzazione della responsabilità politica e della responsabilità di mandato nella gestione delle risorse; dall'altro lato, però, l'effetto combinato delle norme sulla determinazione e “calcolo” dell'equilibrio per gli enti territoriali – con riguardo, cioè, alle voci di entrata e di spesa di cui occorre tenere conto ai fini del rispetto o meno della regola – e di quelle sull'armonizzazione dei bilanci basate sul criterio della “competenza finanziaria potenziata” (che impone

¹⁰ Sul punto, si rinvia al contributo di G. BOGGERO, *Un tentativo di sistematizzazione del principio di adeguata corrispondenza tra funzioni e risorse a vent'anni dalla riforma del Titolo V*, in corso di pubblicazione negli Atti di questo Convegno.

¹¹ Cfr., ad esempio, F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

di registrare nei bilanci tutte le obbligazioni contratte dall'ente imputandole all'esercizio in cui esse vengono in scadenza per avvicinare il criterio della competenza a quello della cassa e agevolare, in tal modo, il computo dell'indebitamento netto del conto economico delle amministrazioni pubbliche ai fini della verifica del rispetto dei vincoli europei) non hanno consentito margini di maggiore elasticità alle politiche di bilancio degli enti sub-statali rispetto ai previgenti vincoli del patto di stabilità interno.

Alla luce delle tendenze che si sono richiamate negli ultimi dieci anni l'impressione finale è che ciò che resta del regionalismo cooperativo sia una contrattazione – se non, addirittura, una perdurante conflittualità – sulle risorse finanziarie, volta a garantire, talora senza successo, i livelli essenziali. Dal canto suo, lo Stato non sempre esercita i poteri sostitutivi quando la garanzia dei diritti scende al di sotto di tale soglia, né le Regioni richiedono tale intervento a garanzia dei livelli stessi. Tutto ciò è stato drammaticamente confermato dalle recenti vicende della pandemia che hanno segnato il fallimento del regionalismo collaborativo non tanto a causa dell'inadeguatezza del Titolo V, ma perché né le Regioni né lo Stato si sono adeguatamente assunti la responsabilità politica della gestione della crisi e dei provvedimenti legislativi e amministrativi da adottare: le prime non esercitando l'autonomia che hanno chiesto per anni e di cui dispongono a diritto costituzionale vigente; il secondo non ricorrendo ai poteri sostitutivi che può sempre esercitare di fronte all'emergenza pandemica in caso di fallimento delle Regioni nella cura degli interessi ad esse affidati¹².

2.1. Cosa fare sul “lato” delle spese

Ciò posto, occorrerebbe anzitutto verificare quali siano gli orientamenti della legislazione finanziaria statale per saggiarne la loro compatibilità con l'art. 119 Cost.

Distinguendo “lato” delle spese e “lato” delle entrate degli enti sub-statali, quanto al primo occorre anzitutto ricordare che, specie dagli anni della c.d. legislazione della crisi (2011-2014), il coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione dei bilanci hanno impresso una forza accentratrice al riparto di competenze consentendo l'interferenza statale con qualsiasi titolo di competenza regionale. Il coordinamento finanziario può ormai esplicarsi mediante la predisposizione di vere e proprie limitazioni fraposte allo svolgimento dell'autonomia, allorché si tratti di determinare il bilancio degli enti territoriali: nel suo complesso, nel rapporto tra entrate e spese, nelle singole voci che lo compongono e nelle riduzioni di spesa annualmente commisurate rispetto all'esercizio finanziario precedente, imposte da norme statali sempre più puntuali e dettagliate¹³. Sicché, pur affermando che gli effetti “emergenziali” delle crisi non

¹² Per un approfondimento di questa prospettiva, sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, *Divisione dei poteri, relazioni tra Stato e Regioni e ruolo del Parlamento ai tempi del coronavirus* (30 dicembre 2020), in *Diritti regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3, 2020, p. 637 ss., spec. p. 643 ss.

¹³ Al riguardo, cfr. già A. BRANCASI, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 2008, p. 1235 ss.

possono determinare l'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze (sentt. n. 148 e n. 151 del 2012 e n. 99 del 2014), anche la giurisprudenza costituzionale ha favorito la progressiva espansione del coordinamento finanziario, imponendo forti limitazioni di spesa degli enti sub-statali (tra le tante, sentt. n. 169 e n. 179 del 2007; n. 289 del 2008; n. 69 del 2011; n. 139 del 2012; n. 88 del 2014; n. 143 del 2016). Tali orientamenti, spesso tradottisi in veri e propri “tagli lineari” che perseguono finalità opposte al miglioramento delle priorità allocative (c.d. *spending review*), hanno finito per imporre consistenti riduzioni della spesa per sanità e servizi; sicché il deflagrare della crisi pandemica ha colto le Regioni impreparate sul piano dell'organizzazione e della provvista finanziaria.

In questo contesto, a meno di non vanificare le prescrizioni costituzionali sull'autonomia finanziaria, una prima linea di intervento sul lato della spesa potrebbe essere quella di innalzare il livello di generalità dei principi del coordinamento finanziario, recuperando gli originari orientamenti della giurisprudenza costituzionale (sent. n. 36 del 2004) e affidando così alla legislazione statale il compito di fissare limiti riferibili a macro-grandezze di finanza pubblica capaci, cioè, di assicurare la partecipazione delle autonomie al conseguimento degli obiettivi senza però imporre dettagliati vincoli alle singole voci di bilancio degli enti. Tale orientamento potrebbe rivelarsi utile anche la prospettiva di un maggior coinvolgimento delle Regioni nella fase di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Una seconda direttrice dovrebbe riguardare la verifica della sussistenza di fondi statali con vincolo di destinazione in materie di potestà legislativa regionale al fine di comprendere sino a che punto risorse trasferite a destinazione vincolata (ad esempio per politiche sociali o sanitarie) possano ritenersi compatibili con i principi costituzionali sull'autonomia finanziaria.

Negli ultimi anni la giurisprudenza costituzionale appare meno rigorosa rispetto agli orientamenti assunti all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V (e quindi maggiormente incline a riconoscere deroghe al divieto di istituire fondi con vincolo di destinazione)¹⁴, ma il principio dell'incompatibilità dell'autonomia finanziaria con i fondi statali vincolati andrebbe comunque valutato alla stregua di un'analisi della vigente legislazione finanziaria statale, anche alla luce delle possibili interferenze con le risorse messe a disposizione in determinati ambiti materiali dal PNRR, come dimostra la tendenza in atto nella recente decretazione d'urgenza quanto all'organizzazione della c.d. Cabina di regia e ai procedimenti di impiego delle risorse di derivazione europea che vedono un coinvolgimento non sempre adeguato degli enti sub-

¹⁴ Negli ultimi anni, attenuando l'orientamento maggiormente rigoroso assunto all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V (sentt. n. 423 del 2004; n. 51, n. 77 e n. 160 del 2005; n. 137 del 2007; n. 45, n. 50 e n. 63 del 2008), la Corte ha fatto “salvi” fondi vincolati in materia di potestà legislativa regionale, come nel caso del fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale «nella perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost.» (sentt. 273 del 2013 e n. 74 del 2019). Alla stregua della giurisprudenza costituzionale, norme statali istitutive di fondi a destinazione vincolata in linea generale non possono ritenersi conformi a Costituzione, con le seguenti eccezioni: a) chiamata in sussidiarietà; b) concorrenza di competenze; c) fondi rivolti a garantire «interventi speciali» e «risorse aggiuntive» ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost.

statali e del sistema delle Conferenze. Infatti, lungi dal costruire un sistema *bottom up* nell'impiego delle risorse, idoneo a tenere conto dell'intreccio costituzionale delle competenze¹⁵, la legislazione richiamata è costantemente imperniata sul richiamo all'interesse nazionale nell'attuazione del PNRR e agli obblighi assunti in sede di esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241 istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza (v., in particolare, il decreto-legge n. 77 del 2021, titolato «*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*»)¹⁶.

La necessaria riduzione (o eliminazione) dei fondi statali con vincolo di destinazione, capaci di comprimere l'autonomia di spesa delle Regioni, dovrebbe poi essere bilanciata dall'incremento delle risorse spettanti in via "ordinaria" agli enti sub-statali al fine di garantire l'espletamento delle funzioni ad essi affidate.

Una terza direttrice lungo la quale monitorare la legislazione finanziaria statale concerne gli "spazi" che residuano agli enti sub-statali sul lato della spesa. Anche in questo caso occorrerebbe adeguare la legislazione finanziaria statale alle consolidate acquisizioni della giurisprudenza costituzionale secondo la quale: l'eventuale riduzione delle risorse destinate alle autonomie deve essere temporanea e parametrata alle funzioni; lo Stato deve garantire il concorso al finanziamento dei livelli essenziali nelle fasi avverse del ciclo economico (sent. n. 235 del 2017); il contributo degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica deve essere assicurato nel rispetto dei principi di coordinamento e della legge rinforzata di attuazione dell'art. 81 Cost., senza che lo Stato possa imporre ulteriori oneri alle autonomie (sentt. n. 235 e n. 237 del 2017); le norme contabili sulla determinazione e "calcolo" dell'equilibrio devono preservare «spazi finanziari» per le autonomie territoriali idonei a garantire la programmazione delle risorse secondo principi di proporzionalità e adeguatezza (da sent. n. 184 del 2016 a sent. 101 del 2018), senza precludere, ad esempio, agli enti sub-statali di disporre dell'avanzo di amministrazione regolarmente accertato con l'approvazione del rendiconto o delle risorse già destinate a copertura di spese imputate agli esercizi

¹⁵ Sui limiti della legislazione finanziaria statale attuativa del PNRR circa il rispetto del riparto costituzionale delle competenze, cfr. S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI e A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, il Mulino, Bologna, 2022, in corso di pubblicazione. Anche N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi*, n. 1/2022, xi, riconosce espressamente che «il PNRR si caratterizza per un impianto di tipo *top-down*, nel quale i soggetti titolari sono esclusivamente le amministrazioni ministeriali», mentre alle autonomie compete la «funzione di soggetti attuatori».

¹⁶ Sul punto, si rinvia al contributo di E. CAVASINO, *L'autonomia di spesa delle Regioni fra Stato ed Unione europea dalla l. cost. 3/2001 alle condizionalità europee sulla ripresa e la resilienza*, in corso di pubblicazione negli Atti di questo Convegno, anche per l'illustrazione di proposte rivolte ad assicurare il rispetto del c.d. primato "temperato" del diritto dell'Unione al fine di garantire le autonomie territoriali quale parte integrante dell'«identità nazionale insista nella [...] struttura fondamentale politica e costituzionale» ex art. 4, par. 2, TUE.

finanziari successivi secondo il meccanismo di garanzia costituito dal fondo pluriennale vincolato (sentt. 247 del 2017 e n. 101 del 2018).

Anche per questo terzo profilo, relativo alla garanzia degli “spazi” finanziari a disposizione degli enti sub-statali per l’impiego delle risorse, occorrerebbe procedere ad una analitica “mappatura” della legislazione statale relativa alla spesa regionale per provvedere ad adeguarla alle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale.

Va infine rammentato che la premessa di ogni ragionamento sulla razionalizzazione del lato della spesa è ravvisabile nel completamento della transizione al sistema dei costi e dei fabbisogni *standard*, indispensabile per assicurare criteri omogenei di misurazione del costo delle funzioni secondo i principi di trasparenza e sincerità dei conti, ridurre le inefficienze allocative e garantire il funzionamento del sistema di perequazione a fini solidaristici.

2.2. Il coordinamento della finanza delle autonomie speciali e il finanziamento del regionalismo differenziato

Ulteriore approfondimento meriterebbe la questione della finanza delle autonomie speciali. Se il modello costituzionale di autonomia finanziaria delle Regioni a statuto ordinario è “aperto” alle scelte del legislatore e inattuato nei suoi elementi prescrittivi, la prospettiva cambia per il modello di finanza delle autonomie speciali che si connota per una maggiore “rigidità”, in quanto le entrate sono quantificate in percentuale predeterminata, e così vengono assicurate, in linea generale, risorse maggiormente “certe” rispetto a quelle nella disponibilità delle Regioni ordinarie. In un contesto in cui gli statuti speciali non stabiliscono alcuna connessione tra risorse e funzioni, lo sviluppo delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali ha seguito un percorso sostanzialmente inverso a quello prefigurato dall’art. 119 Cost. per le Regioni di diritto comune e sempre più di carattere “negoziale” mediante la valorizzazione degli accordi bilaterali.

Di fronte alla crisi, dapprima economica e poi pandemica, lo Stato ha “forzato” le relazioni finanziarie cercando di fissare in via diretta vincoli rispetto e alle modalità di impiego delle risorse, discostandosi dal principio dell’accordo, con il sostanziale avallo della giurisprudenza costituzionale.

Al riguardo, una recente e significativa frontiera del coordinamento finanziario si esprime nelle norme statali di c.d. auto-coordinamento, mediante le quali viene demandata ad un’intesa in Conferenza Stato-Regioni tra tutte Regioni (ordinarie e speciali) la definizione dei rispettivi oneri per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, ferma restando la necessità di adottare, agli stessi fini, accordi bilaterali con ciascuna autonomia speciale (non legati ai risparmi richiesti sulla spesa sanitaria, che le autonomie speciali finanziano autonomamente). Tale orientamento potrebbe essere adottato anche nell’attuazione del

PNRR per l'impiego delle risorse a livello regionale. In caso di mancata stipula di tali accordi e di mancata partecipazione delle Regioni speciali all'intesa in Conferenza sul riparto delle risorse, gli oneri conseguenti ricadono automaticamente soltanto sulle Regioni di diritto comune al fine di preservare i saldi complessivi della manovra finanziaria. In tal modo, le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali rischiano, almeno in talune circostanze, di produrre effetti sul principio di connessione tra funzioni e risorse di tutti gli enti sub-statali, in forza di norme di coordinamento che incidono, sia pure con un diverso grado di intensità, tanto sulle Regioni di diritto comune quanto sulle autonomie speciali.

In questo contesto, in un sistema a finanza ancora largamente derivata, comune a tutti gli enti sub-statali, di fronte alla crisi economica e a quella pandemica, pur nelle indubbie forzature del legislatore statale, ci si dovrebbe chiedere come la distribuzione delle risorse, disposta dalla legislazione finanziaria statale, possa essere adeguatamente rivolta a garantire che i diritti dei singoli cittadini non siano eccessivamente differenziati in base all'appartenenza territoriale sino a pregiudicare il finanziamento dei livelli essenziali. In questa prospettiva, paiono particolarmente incisivi gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale che valorizza i doveri di solidarietà per affermare la responsabilità che incombe su tutti i cittadini, a prescindere dall'appartenenza territoriale, di fornire il proprio contributo al risanamento e alla coesione sociale e territoriale. Tale orientamento manifesta l'esigenza – che dovrebbe essere garantita anzitutto in sede politica – di preservare l'equa ripartizione delle misure di contenimento della spesa e di impegno delle risorse tra tutte le Regioni, ordinarie e speciali, così da salvaguardare, nel rispetto dell'ordine costituzionale delle competenze, almeno un certo livello di omogeneità, indicando così, la Corte, una maggiore funzionalizzazione dei poteri delle autonomie speciali ai doveri costituzionali di solidarietà intesa quale mutuo sostegno tra le componenti della Repubblica (ad esempio: sentt. n. 141 del 2015; n. 154 del 2017 e n. 103 del 2018).

Le considerazioni sin qui svolte possono essere trasposte anche sul piano del finanziamento del regionalismo differenziato qualora si decidesse di procedere all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. L'istituto in parola, sintonico con l'impianto del Titolo V, che accoglie una prospettiva dinamica di distribuzione delle funzioni, imperniato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, non può però essere utilizzato al solo scopo di ottenere maggiori risorse finanziarie dallo Stato, né per ridisegnare le relazioni finanziarie tra Stato e (soltanto alcune) Regioni.

I principi posti dall'art. 119 Cost. dovrebbero invece valere come “vincolo di sistema” anche nell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. sotto un duplice profilo: a) la Regione che chiede di acquisire ulteriori competenze dovrebbe presentare caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni (debito pubblico sostenibile; capacità fiscale adeguata; finanza locale equilibrata; assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario); b) dovrebbe essere rispettato il principio di corrispondenza tra

funzioni e risorse tanto nei confronti delle Regioni che sono beneficiarie della differenziazione, quanto nei confronti dello Stato su cui non possono essere “scaricati” costi aggiuntivi per le funzioni che devono essere garantite nelle altre Regioni, evitando, cioè, di invertire la sequenza costituzionalmente presupposta tra l’identificazione delle funzioni e il relativo finanziamento.

Ciò posto, la scelta degli strumenti di finanziamento delle ulteriori competenze dovrebbe essere necessariamente adeguata ai precetti dell’art. 119 Cost. e quindi basata su strumenti di finanza autonoma: compartecipazioni al gettito di tributi erariali e/o riserve di aliquota¹⁷. Anche queste ultime, infatti, mediante le quali sarebbe riservata alla Regione beneficiaria della differenziazione la facoltà di modificare le aliquote e alcuni elementi strutturali del tributo, producono lo stesso effetto di compartecipare al gettito del tributo erariale secondo il principio di territorialità *ex* art. 119, secondo comma, Cost., con il pregio, tra l’altro, di assicurare una maggiore manovrabilità del tributo stesso in relazione alla “sperimentazione” delle competenze acquisite ai sensi dell’art. 116, terzo comma, Cost.¹⁸.

2.3. Cosa fare sul “lato” delle entrate

Guardando al “lato” delle entrate, quanto al versante regionale il diritto vigente (legge n. 42 del 2009 e decreti legislativi attuativi) prevede che le funzioni connesse ai LEP dovrebbero essere finanziate mediante addizionale IRPEF, compartecipazioni all’IVA, tributi propri derivati e quote del fondo perequativo, mentre le funzioni c.d. “libere” dovrebbero essere finanziate da tributi regionali propri in senso stretto e derivati, da addizionali a tributi erariali e dal fondo perequativo, assicurando la contestuale soppressione dei trasferimenti statali.

Tale sistema di finanziamento non ha trovato applicazione per la scelta politica di mantenere una gestione largamente accentrata delle risorse, come comprovato dai numerosi rinvii contenuti nelle leggi di bilancio degli ultimi anni e in decreti-legge che hanno postposto complessivamente di dieci anni l’applicazione della disciplina vigente sull’autonomia tributaria delle Regioni (sino al 2023 *ex* art. 31-*sexies* del decreto-legge n. 137 del 2020; termine originariamente previsto per il 2013). È stata così rinviata l’applicazione della disciplina vigente relativa al sistema delle risorse regionali delineato dal decreto legislativo n. 68 del 2011: a) rideterminazione dell’addizionale regionale IRPEF in misura tale da assicurare un gettito corrispondente sia al gettito attuale sia ai trasferimenti statali da sopprimere in base al medesimo decreto legislativo; b) nuova struttura della compartecipazione regionale all’IVA; c) fiscalizzazione di tutti i

¹⁷ Per un approfondimento di questa prospettiva, cfr. A. GIOVANARDI-D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Marsilio, Venezia, 2020, p. 147 ss., spec. p. 152; nonché G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema* (19 ottobre 2021), in *Diritti regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3, 2021, p. 822 ss.

¹⁸ Sul punto, si rinvia al contributo di G. BOGGERO, *Un tentativo di sistematizzazione del principio di adeguata corrispondenza tra funzioni e risorse*, cit.

trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, alle Regioni a statuto ordinario; d) disciplina del fondo perequativo regionale.

Pertanto le entrate tributarie delle Regioni a statuto ordinario sono attualmente quelle già vigenti anteriormente alla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Le possibilità di manovra da parte regionale sulla leva fiscale sono limitate alla determinazione delle aliquote entro una forbice fissata dalla legge dello Stato e – in alcuni casi – alla facoltà di differenziare i soggetti passivi (per scaglioni di reddito per l'addizionale IRPEF, per categorie economiche per l'IRAP).

Anche sul lato delle entrate occorrerebbe anzitutto adeguare la legislazione statale alle prescrizioni contenute nell'art. 119 Cost. eliminando quelle norme che prevedono meri trasferimenti e assicurando contestualmente incrementi alle risorse proprie degli enti sub-statali per assicurare il rispetto del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse.

In secondo luogo, il vigente quadro normativo indica un significativo sottodimensionamento dei tributi propri regionali dal punto di vista non soltanto quantitativo, ma anche qualitativo, incidendo, questi ultimi, sin dai primi tentativi del legislatore regionale, in maniera pressoché irrisoria sull'autonomia dell'ente territoriale¹⁹.

In definitiva, non sono state ancora garantite le condizioni idonee ad assicurare l'effettiva autonomia tributaria regionale e locale, che possono essere individuate nelle seguenti: a) esistenza di ambiti della potestà impositiva adeguati alle esigenze di differenziazione costituzionalmente previste; b) limitazione delle interferenze statali sui tributi regionali.

Sotto il primo profilo, occorrerebbe verificare la possibilità di estendere quantitativamente il novero dei presupposti d'imposta affidati alla potestà impositiva regionale, valutando anche la possibilità di rimuovere dalla legge n. 42 del 2009 il divieto di doppia imposizione statale-regionale sul medesimo presupposto, comunque nel rispetto dei principi di territorialità e di continenza del tributo e facendo salva la funzione di coordinamento statale. La soluzione ipotizzata non parrebbe in contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 102 del 2008 perché secondo il Giudice delle leggi la c.d. riserva di presupposto – poi “positivizzata” dagli artt. 2, comma 2, lett. o) e 7, comma 1, lett. b), n. 3) della legge n. 42 del 2009 – non discende dai principi costituzionali, ma soltanto dalla mancanza (al momento della sentenza) dei principi fondamentali di coordinamento successivamente dettati dalla legge n. 42 del 2009 che, quindi, ben potrebbero essere oggetto di modificazione alla stregua delle richiamate esigenze²⁰.

¹⁹ Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, *Profili di diritto tributario nel contenzioso Stato-regioni* (luglio 2016), in www.issirfa.cnr.it, *Studi e interventi*.

²⁰ Sui limiti della c.d. “riserva di presupposto” che vieta alle Regioni di istituire tributi propri se non in relazione a presupposti di imposta che non siano già assoggettati ad imposizione sulla base di una legge statale, cfr. L. SALVINI, voce *Federalismo fiscale (dir. trib.)*, in *Enc. dir. Annali*, X, Giuffrè, Milano, 2017, p. 426.

Sotto il secondo profilo, invece, si dovrebbero ridurre i vincoli che la legislazione statale impone alla stessa potestà impositiva regionale, sia per i (limitati) presupposti che sono ad essa riconosciuti, sia con riguardo ai tributi propri derivati.

L'esigenza improcrastinabile è quella di assicurare l'operatività del fondo perequativo previsto dall'art. 119, terzo comma, Cost., a cui è principalmente affidato l'effettivo adempimento dei doveri costituzionali di solidarietà nella Repubblica delle autonomie. Rispetto ad esso, se non intese in termini formalistici, le prescrizioni costituzionali non paiono precludere al legislatore statale, nella disciplina senza dubbio ad esso riservata, di optare per modalità di alimentazione del fondo perequativo *anche* mediante risorse provenienti dalla fiscalità regionale e locale²¹.

Ad oggi la perequazione è ancora affidata al fondo con carattere generale disciplinato dall'art. 7 del decreto legislativo n. 56 del 2000, nonché a fondi perequativi settoriali come quello concernente la sanità (art. 12 del decreto legislativo n. 502 del 1992), oltre che, per gli enti locali, al Fondo di solidarietà comunale (art. 23 del decreto legislativo n. 68 del 2011). Diverso il caso dei fondi destinati al finanziamento di specifiche funzioni in determinati ambiti materiali (come il trasporto pubblico locale) che costituiscono, in realtà, trasferimenti vincolati. Il citato d.lgs. n. 56 del 2000 disciplina il riparto del fondo perequativo nazionale in funzione dei trasferimenti alla singola Regione in relazione alla capacità fiscale, alla dimensione geografica della popolazione residente e al fabbisogno per la spesa sanitaria, nonché alla compartecipazione all'IVA, trasferita a ciascuna Regione a seguito delle operazioni di perequazione, e quindi in aumento o in diminuzione rispetto al conteggio iniziale, senza che sia consentito alcun margine di manovrabilità.

Appaiono maggiormente conformi alle prescrizioni dell'art. 119 Cost. i criteri dettati dall'art. 9 della legge n. 42 del 2009 per la determinazione delle risorse derivanti dal fondo perequativo. Esso deve infatti assicurare il finanziamento della differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese connesse a materie di competenza legislativa concorrente e regionale, nonché delle spese relative all'esercizio di funzioni amministrative regionali e il «gettito regionale dei tributi ad esse dedicati». È significativo che tra le spese in questione siano incluse quelle rivolte a finanziare i LEP perché da ciò si desume l'intento del legislatore di assicurare le finalità solidaristiche del fondo stesso. A tali fini sarebbe opportuno da un lato estendere, con un'apposita modifica della legge n. 42 del 2009, il meccanismo di perequazione c.d. integrale previsto per le funzioni connesse ai LEP a tutte le funzioni amministrative il cui esercizio e finanziamento non dipende da scelte di autonomia regionale, bensì dalla legislazione statale

²¹ Sul punto, si rinvia al contributo di M. DI FOLCO, *Perequazione finanziaria e fabbisogni standard*, in corso di pubblicazione negli Atti di questo Convegno.

e, dall'altro lato, completare la transizione al sistema di costi *standard* per assicurare il principio di connessione tra funzioni e risorse e adempiere i doveri di solidarietà.

Deve essere infine ricordato che anche il PNRR contiene un apposito paragrafo dedicato al federalismo fiscale, prevedendo azioni dirette all'attuazione della legge n. 42 del 2009 per ottimizzare l'allocazione delle risorse degli enti territoriali, rinviando a tali fini all'apposito Tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

2.4. La finanza locale e il Fondo perequativo comunale

La finanza locale meriterebbe ulteriori approfondimenti che qui possono essere soltanto cennati.

Sul "lato" delle spese possono richiamarsi le considerazioni svolte per il livello regionale circa il carattere particolarmente incisivo delle misure di coordinamento finanziario, con l'ulteriore vincolo dell'interpretazione particolarmente restrittiva delle spese di investimento consentite agli enti locali giusto il disposto degli artt. 9 e 10 della legge n. 243 del 2012 in ordine alla determinazione e "calcolo" dell'equilibrio. Sul "lato" delle entrate, occorre ricordare la perdurante inattuazione di alcune norme della legge n. 42 del 2009, come, ad esempio, quelle relative all'autonomia tributaria delle Città metropolitane (art. 15).

Quanto al profilo fondamentale del sistema di perequazione, si devono rammentare le linee seguite dalla legislazione finanziaria statale circa la disciplina del fondo perequativo comunale, originariamente distinta dalla legge n. 42 del 2009 in relazione da un lato alle spese riconducibili alle funzioni fondamentali, finanziate in base alla differenza fra i fabbisogni *standard* e le capacità fiscali, in maniera tale che i trasferimenti perequativi possano colmare integralmente le differenze (perequazione verticale) e, dall'altro lato, alle spese destinate alle funzioni non fondamentali, per le quali i trasferimenti perequativi devono ridurre soltanto in parte le differenze esistenti tra i comuni in termini di capacità fiscale *standard* (perequazione orizzontale).

Al fine di garantire la perequazione integrale delle spese connesse alle funzioni fondamentali dei comuni era stato istituito il Fondo sperimentale di riequilibrio, a carattere verticale, successivamente sostituito, già dal 2013, dal Fondo di solidarietà comunale (FSC), in origine di natura "mista" (verticale e orizzontale), in quanto alimentato prevalentemente dai comuni mediante la trattenuta di una parte del gettito *standard* derivante dall'IMU e da una quota minoritaria di risorse trasferite dallo Stato. Nella fase successiva, i "tagli" disposti dalla legislazione finanziaria statale a carico degli enti locali hanno anzitutto inciso sulle risorse rivolte ad alimentare tale fondo riducendo sia le quote in esso versate dai comuni, sia la componente verticale, soltanto in parte "reintegrata" dalle risorse trasferite durante l'emergenza pandemica. In secondo luogo, l'abolizione dell'IMU e della TASI sull'abitazione principale e le molteplici

revisioni dell'IMU hanno ridotto il gettito dei tributi locali per i comuni e sono state soltanto parzialmente compensate da trasferimenti statali²².

All'azzeramento della componente verticale, si aggiungono altri aspetti critici connessi ai criteri di calcolo della capacità fiscale, basati sulla differenza fra le capacità fiscali e i fabbisogni *standard*, che hanno determinato effetti distorsivi e hanno richiesto meccanismi correttivi da parte del legislatore finalizzati a contenere il differenziale di risorse redistribuite rispetto a quelle storiche di riferimento, soprattutto quando – come nei casi di mancato aggiornamento delle rendite catastali degli immobili – tale sistema non risulta ancorato ai valori reali.

La perdurante applicazione di tale sistema di perequazione pone problemi sia in ordine al principio della capacità contributiva, sia al principio di trasparenza, responsabilità e democraticità. Basti pensare che un cittadino di un comune che ha aggiornato le rendite catastali pagherà un'IMU più alta, ma parte di quel gettito andrà ad altri comuni che risultano avere una minore capacità fiscale soltanto per non aver aggiornato il valore catastale degli immobili, e non perché abbiano necessariamente una minore capacità fiscale.

Sul punto si è pronunciata la Corte costituzionale con la sent. n. 220 del 2021. Pur accertando gli effetti distorsivi determinati dalla riduzione dei trasferimenti erariali al Fondo di solidarietà comunale, la Corte giunge a una decisione di non fondatezza delle questioni promosse dalla ricorrente Regione Liguria (su istanza del Consiglio delle autonomie locali) e aventi ad oggetto le norme statali che stanziavano risorse a titolo di ristoro del gettito non più acquisibile di IMU e TASI. La pronuncia si basa su due argomenti: a) il ridimensionamento dei contributi devoluti ai comuni a titolo di ristoro di IMU e TASI non incide sul livello dei servizi fondamentali e non altera il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse (di cui la ricorrente, in ogni caso, non ha fornito la prova); b) gli aspetti critici del sistema di perequazione comunale rappresentano la conseguenza di una situazione di fatto coincidente con il mancato adeguamento dei valori catastali degli immobili.

Stando ai precedenti della Corte, il primo ordine di argomentazioni è sufficiente a fare “salva” la riduzione della quota compensativa IMU-TASI devoluta ai comuni perché in sede di esercizio dei poteri istruttori la Corte ha accertato che la riduzione di risorse destinate agli enti locali è di importo complessivamente ridotto e perché le norme impugnate si inscrivono in un percorso del legislatore statale di ricostituzione della componente verticale del FSC. Desta, invece, non poche perplessità il secondo ordine di argomentazioni che ha consentito alla Corte di rigettare le censure regionali mosse in relazione ai criteri di rideterminazione del FSC perché l'effetto “distorsivo” del sistema di perequazione “orizzontale” di cui

²² Sul punto, si rinvia al contributo di M. BERGO, *A vent'anni dalla riforma del Titolo V. L'autonomia finanziaria regionale e locale tra Costituzione, legge n. 42 del 2009 e prassi*, in corso di pubblicazione negli Atti di questo Convegno.

si duole la Regione ricorrente discende proprio dalla scelta del legislatore statale di aver fondato il sistema di perequazione unicamente sulla fiscalità immobiliare, rispetto al pur previsto modello di perequazione “generale”, con la conseguenza che i comuni ritenuti con maggiore capacità fiscale soltanto perché hanno espletato l’adeguamento delle rendite catastali contribuiscono maggiormente ad alimentare il FSC e ricevono meno risorse degli altri, senza che a tale maggiore contribuzione corrisponda necessariamente una maggiore ricchezza.

3. Autonomia, responsabilità e finanziamento delle funzioni e delle prestazioni

Alla luce delle tendenze che si sono manifestate nell’ultimo decennio, ulteriormente acuite dalla crisi pandemica, l’impressione finale è che, nella perdurante inattuazione del modello costituzionale di autonomia finanziaria e alla stregua dell’interpretazione centralistica delle variabili sopra richiamate (finanza derivata spesso combinata a vincoli di destinazione e incisivo coordinamento finanziario), soltanto il legislatore statale potrebbe trasferire agli enti territoriali le risorse necessarie al finanziamento delle funzioni e all’erogazione delle prestazioni.

La soluzione andrebbe quindi ricercata nella valorizzazione delle politiche di concertazione tra Stato e Regioni, e, conseguentemente, delle procedure e delle sedi collaborative che devono garantire un confronto leale sulla definizione delle scelte circa l’entità delle risorse e il loro impiego.

All’opposto, le vicende del regionalismo italiano degli ultimi dieci anni mostrano come le intese in Conferenza Stato-Regioni siano ormai prevalentemente limitate ad assicurare il riparto degli oneri che derivano dalla riduzione dei finanziamenti regionali, già previamente e unilateralmente disposti dallo Stato nell’*an* e nel *quantum* o alla distribuzione delle risorse per il finanziamento delle funzioni secondo criteri predeterminati dallo Stato, ora anche in relazione all’impiego delle risorse derivanti dall’attuazione del PNRR. Ciò mostra uno scarto evidente tra la valorizzazione degli istituti di leale cooperazione, che dovrebbero sorreggere il confronto politico tra Stato e Regioni ai fini della determinazione delle risorse da distribuire tra centro e periferia in relazione alle funzioni da svolgere, e la pratica effettiva di governo della finanza pubblica con la quale lo Stato impone agli enti territoriali incisivi obiettivi di coordinamento finanziario o determinati indirizzi di spesa nella realizzazione di politiche euro-unitarie, con effetti conformativi sull’autonomia, a meno di non ricondurre il rispetto delle competenze delle autonomie territoriali nell’impiego delle risorse tra i principi fondamentali dello Stato di diritto tutelati dal Regolamento (UE) n. 2020/2092 sulla condizionalità con riguardo al «corretto funzionamento delle autorità che eseguono il bilancio», includendovi, appunto, gli enti sub-statali²³.

²³ In questo senso, indicazioni nel contributo di E. CAVASINO, *L’autonomia di spesa delle Regioni fra Stato ed Unione europea*, cit.

Ad oggi si deve pertanto osservare la mancata realizzazione del principio collaborativo tra Stato e Regioni nella distribuzione delle risorse, ormai confinata alla fase successiva alla determinazione del *quantum* delle disponibilità finanziarie, e il rischio di pregiudicare la corrispondenza tra funzioni e risorse necessarie a garantire le prestazioni essenziali.

Alla luce delle tendenze sopra prese in esame, l'impressione finale è che ciò che resta del regionalismo cooperativo sia una contrattazione sulle risorse finanziarie, rivolta a garantire, talora senza successo, i livelli essenziali. Dal canto suo, lo Stato non sempre esercita i poteri sostitutivi quando la garanzia dei diritti scende al di sotto di tale soglia, né le Regioni richiedono tale intervento a garanzia dei livelli essenziali, nonostante i recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale rivolti a garantire il funzionamento dei meccanismi sostitutivi e dei piani di rientro (sent. n. 168 del 2021).

Non deve peraltro essere trascurato che la declinazione in senso centralistico delle variabili del modello costituzionale di autonomia finanziaria caratterizza soprattutto le relazioni tra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario, con ciò contribuendo ad aumentare il divario tra queste ultime e le autonomie speciali. In via conclusiva, si può osservare che l'aggravarsi della crisi economico-finanziaria ha colto di sorpresa un regionalismo ancora immaturo, interferendo con il già difficile processo di attuazione del Titolo V, e determinando, all'opposto, un robusto accentramento finanziario e fiscale. In un sistema a finanza ancora largamente derivata o limitatamente compartecipata, spesso combinata a vincoli di destinazione, sono anzitutto le scelte allocative del legislatore statale a condizionare il ventaglio di prestazioni che possono essere fornite dalle Regioni. I vincoli al governo delle finanze pubbliche – ora anche di rango costituzionale – consentono, infatti, allo Stato di richiamare le autonomie territoriali ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, obbligando le Regioni, in alcuni periodi, a ridurre i servizi. L'incidenza del dato finanziario, dunque, ha amplificato i problemi di governo del sistema plurilivello, determinando spesso il disallineamento tra funzioni e risorse preordinate a garantire i livelli essenziali (o per difetto o – in casi più limitati – per eccesso).

In tale contesto, sarebbero necessarie politiche economiche idonee a promuovere sviluppo e investimenti per soddisfare i bisogni dei territori. In questa prospettiva si collocano gli indispensabili programmi di sostegno europei previsti su più linee di intervento: il *Next Generation Europe* (NGEU) e la sua componente principale costituita dal *Recovery Fund*, capaci di creare debito europeo di dimensioni inedite senza previa garanzia degli Stati, in larga parte destinato a erogazioni a fondo perduto per finanziare il PNRR.

Tanto più in periodo di crisi, ad un tempo pandemica ed economica, non sembra dunque più sufficiente affermare che lo Stato è garante dell'eguaglianza e le Regioni promotrici della differenziazione, nel ragionevole bilanciamento tra unità e autonomia. Sarebbe piuttosto necessario far valere il principio generale dello Stato costituzionale relativo al nesso tra potere e responsabilità, declinandolo nel rapporto



tra i diversi livelli territoriali di governo per assicurare un quadro delle competenze e delle disponibilità finanziarie che consenta ai cittadini di comprendere a chi siano imputabili le scelte politiche e le relative responsabilità.

A vent'anni dalla riforma del Titolo V. L'autonomia finanziaria regionale e locale, tra Costituzione, legge n. 42 del 2009 e prassi*

di Monica Bergo

Ricercatrice di Diritto pubblico
Università degli Studi di Modena e Reggio-Emilia

Abstract [It]: L'articolo affronta le problematiche ancora aperte in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali, a vent'anni dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, analizzando in particolare l'evoluzione del modello di federalismo fiscale municipale e le problematiche connesse all'attuazione del fondo perequativo per gli enti locali, ad oggi denominato "Fondo di solidarietà comunale", che è stato, fra l'altro, oggetto di una recente e importante pronuncia della Corte costituzionale.

Title: Twenty years after the reform of Title V. Regional and local financial autonomy between the Constitution, Law 42 of 2009 and practice

Abstract [En]: The paper focus on the problematic issues regarding the financial autonomy of territorial authorities, twenty years after the entry into force of the reform of the Title V, Part II of the Constitution. It analyzes particularly the evolution of the model of municipal fiscal federalism e the problems related to the implementation of the equalization fund for local authorities, called "Municipal solidarity fund", which has been object of a recent and important decision of the Italian Constitutional Court.

Parole chiave: Federalismo fiscale municipale, autonomia tributaria, fondo di solidarietà comunale, fondo perequativo, entrate locali

Keywords: Municipal fiscal federalism, fiscal autonomy, municipal solidarity fund, equalization fund, local taxes

Sommario: **1.** L'autonomia finanziaria degli enti territoriali tra Costituzione e legge sul federalismo fiscale. **1.1.** Le entrate comunali. **1.2.** L'autonomia di entrata regionale. **2.** Profili problematici aperti. **2.1.** La cogenza dei principi del federalismo fiscale nella giurisprudenza costituzionale. **2.2.** Autonomia finanziaria locale e perequazione. **2.2.1.** Sulla natura (orizzontale o verticale) del Fondo di solidarietà comunale. **3.** Conclusioni.

1. L'autonomia finanziaria degli enti territoriali tra Costituzione e legge sul federalismo fiscale

Al fine di condurre un'analisi sull'attuale livello di autonomia degli enti territoriali, sembra opportuno ripercorrerne, seppur sinteticamente, i tratti essenziali in termini evolutivi.

È stato autorevolmente osservato che, paradossalmente, «il massimo grado di federalismo fiscale in Italia venne raggiunto in epoca pre-repubblicana, sotto il regime fascista, quando eppure dal punto di vista politico si verificò l'esautorazione dell'autonomia politica locale. Con l'emanazione del r.d. 14 settembre 1931, n. 1175 (t.u. fin. loc.) si consolidarono, infatti, le entrate fiscali locali su una base ampia di relativa

* Articolo sottoposto a referaggio.

autonomia, con l'imposta di famiglia, le imposte di consumo, le sovrapposte sui redditi fondiari e sul reddito generale»¹.

Come è noto, poi, con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana se, da un lato, venne ripristinata l'autonomia politica dei Comuni e venne sancito il principio autonomista, dall'altro, solo alle Regioni si accordò un riconoscimento costituzionale dell'autonomia impositiva, definita peraltro «piuttosto tiepida»².

Con la successiva riforma del Titolo V della Costituzione, invece, l'art. 119 Cost. ha tratteggiato un modello di federalismo fiscale «tendenzialmente cooperativo», caratterizzato da «un discreto riconoscimento, almeno potenziale degli enti sub-statali»³. Tale è infatti la lettura che la maggiore dottrina ha dato dei novellati articoli 117 e 119 Cost., da cui si ricava, rispettivamente, l'attribuzione della competenza legislativa residuale alle Regioni, in relazione ai tributi regionali e locali non istituiti da legge statale⁴, nonché l'espresso riconoscimento di risorse autonome per gli enti territoriali, con la possibilità di stabilire e attuare tributi ed entrate propri, «in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 119, secondo comma, Cost.).

L'adozione della legge delega sul federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42 «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione») e dei decreti attuativi in materia di autonomia impositiva locale e regionale (rispettivamente, d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 «Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale» e d. lgs. 6 maggio 2011, n. 68 «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario»), che sembravano inaugurare una nuova stagione creativa delle potenzialità espresse dal Titolo V, hanno subito un'attuazione disorganica, che ha portato a quello che è stato definito il «fallimento» del federalismo fiscale disegnato dalla riforma costituzionale del 2001⁵. Tale esito interroga sulle sorti di questo modello a vent'anni dalla riforma del Titolo V.

Preliminarmente alla prospettazione delle possibili direttrici lungo le quali sviluppare una riflessione in chiave problematico-propositiva, si punta a ricostruire l'attuale situazione delle entrate locali e regionali.

¹ L. ANTONINI, *Federalismo fiscale (dir. costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, 2017, p. 410 ss.

² *Idem.*

³ *Idem.*

⁴ *Ex plurimis*, F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. Trib.*, n. 2/2002, p. 589 ss.

⁵ *Ex plurimis*, L. ANTONINI, *Un "requiem" per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 16/2016.

1.1. Le entrate comunali

Il quadro della fiscalità comunale si delinea complesso, in ragione dei ripetuti interventi normativi che si sono finora susseguiti e a seguito dei quali l'assetto complessivo ha riscontrato diversi elementi di incertezza.

A mero titolo ricognitivo, va ricordato che il sistema della fiscalità comunale poggia su quattro principali imposte: l'IMU, la TASI, la TARI e l'addizionale comunale all'Irpef.

A queste si aggiungono – oltre ai trasferimenti statali (compensativi delle minori entrate locali per effetto di manovre statali a titolo di esenzioni, ecc.) e alle entrate “perequative” distribuite dal Fondo di solidarietà comunale – le tradizionali entrate fiscali locali, quali: l'imposta di soggiorno (o imposta di sbarco, per le isole minori); l'addizionale comunale sui diritti di imbarco; l'imposta di scopo (Iscop); la Tosap; l'imposta comunale sulla pubblicità /diritto sulle pubbliche affissioni; il canone di installazione di mezzi pubblicitari; il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (Cosap).

Sul versante delle maggiori entrate locali, l'assetto normativo previsto dal d. lgs. n. 23 del 2011 era funzionale a garantire non solo la semplificazione del previgente assetto (l'IMU sostituiva, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute, in relazione ai redditi fondiari attinenti ai beni non locati e l'imposta comunale sugli immobili), ma anche l'*accountability*, perché il contribuente avrebbe potuto verificare con trasparenza, attraverso l'implementazione dei fabbisogni standard (ai sensi del d. lgs. n. 216 del 2010), la “correttezza” della spesa comunale. Tale meccanismo garantiva pertanto una nuova possibilità di controllo democratico sull'azione impositiva e amministrativa degli enti locali.

Tuttavia, dopo una prima fase, in cui si è cercato di rafforzare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, si è registrato – per una serie di fattori anche economici e finanziari – un maggior peso del coordinamento statale e della finanza derivata, ovvero un ritorno dei trasferimenti e di forme di entrata direttamente regolate dal centro, e pertanto una contrazione dell'autonomia finanziaria comunale.

A partire dal d.l. n. 201 del 2011, c.d. decreto Salva Italia, che ha introdotto una riserva statale sull'IMU (una sorta di compartecipazione statale sulla più importante imposta comunale, per cui lo Stato trattiene all'erario una quota di Imu relativa agli immobili produttivi, che pertanto è sottratta ai Comuni) si sono susseguiti – nel giro di dieci anni – oltre venti sconsiderati interventi normativi⁶, molti dei quali portavano

⁶ D.l. 6 dicembre 2011, n. 201, «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», conv. con mod. in legge n. 214 del 2011, art. 13 «Anticipazione strumentale dell'imposta municipale propria»; d.l. 6 luglio 2012 n. 95, «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», conv. con mod. in legge n. 135 del 2012; legge 24 dicembre 2012, n. 228 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)»; d.l. 21 maggio 2013, n. 54 «Interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo», conv. con mod. in

nell'incipit «[n]elle more di una complessiva riforma della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare», i quali, oltre a modificare la struttura dell'imposta o a disporre tagli alle misure comunali, ne hanno innovato aspetti secondari (dalla cd. mini IMU, all'IMU sui cc.dd. beni merce) rendendo sempre più incerto il gettito dell'imposta. Da ultimo, la legge di bilancio 2020 ha introdotto una complessiva riforma dell'assetto dell'imposizione immobiliare locale, con l'unificazione delle due vigenti forme di prelievo (l'IMU e la TASI) in un unico testo.

Sulle imposte comunali si è quindi avvicinata una lunga e disorganica serie di interventi normativi, che hanno progressivamente eroso l'autonomia di entrata degli enti locali, su tre versanti: 1) le manovre agevolative sui tributi locali non sono state compensate da adeguati trasferimenti compensativi da parte dello Stato; 2) una quota importante del gettito dell'Imu riferito ai fabbricati di categoria D (industriali) è trattenuta dallo Stato; 3) e un'altra quota consistente dell'Imu (pari al 22,43 per cento) è parimenti trattenuta dall'erario, per alimentare il Fondo di Solidarietà Comunale.

legge n. 85 del 2013; d.l. 31 agosto 2013, n. 102 «Abolizione della prima rata dell'IMU 2013 per gli immobili oggetto della sospensione disposta con decreto-legge 21 maggio 2013, n. 54», conv. con mod. in legge n. 124 del 2013; d.l. 30 novembre 2013, n. 133, «Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia», conv. con mod. in legge n. 5 del 2014, art. 1 «Abolizione della seconda rata dell'IMU»; legge 27 dicembre 2013, n. 147, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)»; d.l. 6 marzo 2014, n. 16 «Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche», conv. in legge n. 68 del 2014; d.l. 24 aprile 2014, n. 47 «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale»; d.l. 9 giugno 2014, n. 88 «Disposizioni urgenti in materia di versamento della prima rata TASI per l'anno 2014», decaduto per mancata conversione; legge 23 dicembre 2014, n. 190 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)»; d.l. 19 giugno 2015, n. 78 «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali», conv. con mod. in legge n. 125 del 2015, Art. 3 - Anticipazioni risorse ai comuni e ulteriori disposizioni concernenti il riparto del Fondo di solidarietà comunale 2015; legge 6 agosto 2015, n. 125 «Conversione in legge con modificazioni del d.l. n. 78 del 2015»; legge 28 dicembre 2015, n. 208 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016)»; legge 11 dicembre 2016, n. 232 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019 (Legge di stabilità 2017)»; legge 27 dicembre 2017, n. 205 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020»; d.l. 14 dicembre 2018, n. 135 «Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione», conv. con mod. in legge n. 12 del 2019; d.l. 30 aprile 2019, n. 34 «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi (Decreto crescita)», conv. con mod. in legge n. 58 del 2019, Art. 3 - Deducibilità dell'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali; d.l. 26 ottobre 2019, n. 124 «Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili (Decreto fiscale)», conv. con mod. in legge n. 157 del 2019, art. 57 – Disposizioni in materia di enti locali; legge 27 dicembre 2019, n. 160 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 (legge di stabilità 2020 – finanziaria)»; d.l. 19 maggio 2020, n. 34 «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (Decreto Rilancio)»; d.l. 14 agosto 2020, n. 106 «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (decreto Agosto)»; legge 30 dicembre 2020, n. 178 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023, legge di stabilità 2021» (art. 1, comma 48); d.l. 25 maggio 2021 n. 73 «Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali. (Decreto Sostegni Bis)», conv. con mod. in legge n. 106 del 2021 (art. 4-ter, Esenzione dal versamento dell'imposta municipale propria in favore dei proprietari locatori).

A questo quadro, si aggiungono le misure di concorso alla finanza pubblica che lo Stato ha imposto anche ai Comuni, per effetto delle quali, dal 2015 al 2020, si è giunti a un “trasferimento negativo”, nel senso che è stato il comparto dei Comuni a trasferire risorse allo Stato⁷.

Nel corso degli anni 2020 e 2021, questo *trend* ha visto una netta soluzione di continuità, allorché, in attuazione dei provvedimenti emergenziali per il Covid-19, sono state stanziato e trasferite ingenti risorse al comparto degli enti locali, formalmente in “compensazione” del mancato gettito per le misure di contenimento del virus, ma che, da un punto di vista più complessivo, possono interpretarsi come una parziale reintegrazione di quanto decurtato negli anni precedenti.

Va ricordato in proposito che l’art. 106 del d.l. n. 34 del 2020 ha istituito un fondo per destinare risorse aggiuntive ai Comuni, volto al finanziamento delle funzioni degli enti locali, pari complessivamente a 3,5 miliardi di euro, in relazione alla possibile perdita di entrate locali connesse all’emergenza Covid-19⁸.

Successivamente, l’art. 39, comma 1, del d.l. n. 104 del 2020 ha disposto l’incremento di detto fondo speciale per il 2020 di ulteriori euro 1,67 miliardi, che porta il totale a circa euro 5,17 miliardi⁹. In aggiunta a quanto stanziato per il 2020 dal d.l. n. 34 del 2020, la legge n. 178 del 2020 (legge di bilancio per il 2021) ha provveduto alla integrazione del fondo per le funzioni degli enti locali anche per il 2021, stanziando complessivamente euro 500 milioni da ripartire fra Comuni (450 milioni) e Città metropolitane e Province (50 milioni)¹⁰.

Tali risorse sono state distribuite secondo criteri articolati, che tengono conto delle specificità dei territori, come documentano le tre note metodologiche adottate con decreti del Ministero dell’Interno, di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze, rispettivamente del 16 luglio, dell’11 novembre e del 14 dicembre 2020¹¹.

⁷ Cfr. SERVIZIO STUDI CAMERA, *Le risorse per i Comuni. Il fondo di solidarietà comunale e il Fondo per l’esercizio delle funzioni degli enti locali*, marzo 2021.

⁸ Art. 106 del d.l. n. 34 del 2020 (Fondo per l’esercizio delle funzioni degli enti locali). Il fondo è stato ripartito con decreto del Ministro degli Interni del 24 luglio 2020, secondo i criteri stabiliti con decreto del 16 luglio 2020, sulla base dell’intesa acquisita in Conferenza Stato-Città.

⁹ Il d.l. 14 agosto 2020, n. 104 ha disposto (con l’art. 39, comma 1) che «Ai fini del ristoro della perdita di gettito degli enti locali connessa all’emergenza epidemiologica da COVID-19, al netto delle minori spese e delle risorse assegnate dallo Stato a compensazione delle minori entrate e delle maggiori spese, la dotazione del fondo di cui al comma 1 dell’articolo 106 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, è incrementata di 1.670 milioni di euro per l’anno 2020, di cui 1.220 milioni di euro in favore dei comuni e 450 milioni di euro in favore di province e città metropolitane».

¹⁰ Art. 1, comma 822, legge n. 178 del 2020 «Il fondo per l’esercizio delle funzioni degli enti locali di cui all’articolo 106 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, come rifinanziato dall’articolo 39 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, è ulteriormente incrementato di 500 milioni di euro per l’anno 2021, di cui 450 milioni di euro in favore dei comuni e 50 milioni di euro in favore delle città metropolitane e delle province».

¹¹ Secondo la Ragioneria generale dello Stato le risorse destinate a ristorare gli enti locali delle minori entrate e delle maggiori spese connesse all’emergenza sanitaria COVID-19 ammontano complessivamente a circa 15,6 miliardi per il 2020 e 4,9 miliardi per il 2021.

Le risorse così distribuite ai Comuni, benché sottoposte a una procedura di rendicontazione, da effettuarsi entro il termine perentorio del 31 maggio 2021¹², qualora non impiegate nel corso del 2020, possono essere iscritte nel bilancio di previsione per il 2021 fra le risorse vincolate, e potranno perciò essere impegnate anche successivamente per l'esercizio di funzioni loro attribuite¹³.

Al fine di esplicitare le modalità di impiego e rendicontazione delle somme trasferite, la Ragioneria generale dello Stato ha istituito una apposita sezione di FAQ, in cui si chiarisce, fra l'altro, che la verifica a consuntivo della perdita di gettito e dell'andamento delle spese 2020 e 2021, a seguito della quale si provvederà all'eventuale regolazione dei rapporti finanziari tra Comuni e tra Province e Città metropolitane, mediante apposita rimodulazione degli importi, è effettuata entro il 30 giugno 2022¹⁴.

È in corso di verifica una stima di eccedenza di risorse rispetto alle effettive esigenze di ristoro, che ammonterebbe a circa euro 570 milioni (Tavolo tecnico e nota metodologica di cui all'allegato A, decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, 14 dicembre 2020).

1.2. L'autonomia di entrata regionale

Le fonti di finanziamento delle regioni a statuto ordinario sono individuabili nei tributi propri, nelle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio dell'ente, nelle entrate proprie (quelle derivanti da beni, attività economiche della regione e rendite patrimoniali), nei trasferimenti perequativi per i territori con minore capacità fiscale per abitante e, infine, nelle entrate da indebitamento, che sono però riservate a spese di investimento (art. 119 Cost.).

Le entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario sono costituite principalmente dal gettito di IRAP, addizionale IRPEF e cosiddetta tassa automobilistica. Gli altri tributi minori, compresa l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale (ARISGAM) e il tributo speciale il deposito in discarica dei rifiuti costituiscono una piccola parte dell'intero gettito tributario.

¹² Gli enti beneficiari che producano una certificazione della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19 tra il 31 maggio e il 30 giugno sono assoggettati a una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, dei trasferimenti compensativi o del fondo di solidarietà comunale in misura pari all'80 per cento, quota che sale al 90 per cento in caso di trasmissione della certificazione tra il 1° e il 31 luglio, e che raggiunge il 100 per cento in caso di invio successivo al 31 luglio, cfr. art. 39, commi 2 e 3, del d.l. n. 104 del 2020.

¹³ Ai sensi del comma 823 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 «le risorse non utilizzate alla fine di ciascun esercizio confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione e non possono essere svincolate ai sensi dell'art. 109, comma 1-ter, del Dl. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, e non sono soggette ai limiti previsti dall'art. 1, commi 897 e 898, della Legge n. 145/2018». Ciò sta a significare che le risorse non utilizzate nel corso del 2020, così come quelle destinate a ristorare specifiche spese, dovranno essere riportate, in occasione della redazione del rendiconto, tra le risorse vincolate del risultato di amministrazione e nell'Allegato "a2)" mentre in Nota integrativa ne verrà dettagliata la composizione; nelle more dell'approvazione del rendiconto della gestione 2020 e in caso di utilizzo anticipato delle suddette quote vincolate nel bilancio di previsione 2021/2023, tali somme devono risultare dal Prospetto dell'avanzo di amministrazione presunto, oltre che nell'Allegato "a2)". Cfr. L. Fazzi, G. Vanni, *Modello di Certificazione della "Perdita di gettito": approvato il Decreto correttivo*, 15 marzo 2021, nel sito [Enti locali on line](#).

¹⁴ Le FAQ sono consultabili al sito del [Ministero dell'economia e delle finanze](#).

La compartecipazione regionale al gettito dell’IVA, invece, istituita dal decreto legislativo 56 del 2000 e determinata con DPCM, entra nel meccanismo di perequazione previsto dallo stesso decreto 56. Ciascuna regione riceve la quota di compartecipazione all’IVA a seguito delle operazioni di perequazione, e quindi in aumento o in diminuzione rispetto al conteggio iniziale. Su di essa le regioni non hanno alcun potere di manovra.

Per quanto riguarda i tributi, le possibilità di manovra sulla leva fiscale da parte regionale sono limitate. Ciascuna regione può determinare l’aliquota entro una forbice fissata dalla legge dello Stato e – in alcuni casi – differenziare i soggetti passivi (per scaglioni di reddito per l’addizionale IRPEF, per categorie economiche per l’IRAP). Ciascuna regione, inoltre, provvede alla disciplina ed alla gestione degli aspetti amministrativi: riscossione, rimborsi, recupero della tassa e l’applicazione delle sanzioni, sempre entro limiti e principi fissati dalla legge dello Stato.

Tale quadro non risulta mutato dalla disciplina attuativa della legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Il nuovo regime delineato per la fiscalità regionale dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, infatti, ha avuto seguito solo in parte; la sua attuazione è stata rinviata più volte e da ultimo il decreto-legge n. 137 del 2020 (art. 31-*sexies*) ha fissato la data del 2023 per l’entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali relative ai livelli essenziali di assistenza ed ai livelli essenziali delle prestazioni.

L’art. 7 del decreto legislativo n. 68 del 2011, benché preveda il potenziamento dei tributi propri regionali, imponendo, a far data dal gennaio 2013, la “rinuncia” da parte dello Stato ai tributi propri derivati indicati dalla norma in parola, e la conseguente trasformazione degli stessi in tributi propri in senso stretto, è rimasto in larga parte inattuato.

Il quadro normativo, infatti, segna un sottodimensionamento dei tributi propri regionali “in senso stretto” non solo sotto il profilo quantitativo, ma anche qualitativo, incidendo in maniera pressoché irrisoria sull’autonomia dell’ente territoriale¹⁵. Peraltro, gli stessi margini di manovrabilità sulla tassa automobilistica, introdotti dalla sentenza n. 122 del 2019, sono stati pressoché ignorati dalle Regioni.

Ad oggi, la parte più cospicua delle risorse delle Regioni a statuto ordinario è ancora rappresentata da compartecipazioni al gettito dell’IVA, addizionale regionale all’IRPEF, IRAP e da trasferimenti dello Stato, funzionali a garantire principalmente il finanziamento della sanità e del trasporto pubblico locale¹⁶.

¹⁵ Si pensi all’imposta sulla raccolta dei tartufi della Regione Veneto, istituita da una legge regionale del 1988 e successivamente soppressa a causa dell’esiguità dell’introito rispetto ai costi di gestione amministrativa.

¹⁶ Il Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario è alimentato, tra l’altro, dal gettito della compartecipazione all’accisa sulla benzina e sul gasolio per autotrazione attribuita alle regioni (destinata anch’essa al finanziamento della sanità fino al 2012). Gli altri trasferimenti sono stati via via soppressi nell’ambito del contributo alla finanza pubblica richiesto alle regioni che i fondi statali alle regioni siano: fondo sanitario regionale, fondo per il trasporto pubblico locale. Cfr. Corte dei conti – Sezione delle autonomie Delibera n. 14/SEZAUT/2020/FRG del 22 luglio 2020.

In proposito, è stato efficacemente osservato che sul versante delle entrate, negli ultimi anni, legislatore e giurisprudenza costituzionale «hanno fornito un’interpretazione complessivamente svalutativa dei tributi propri, istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti d’imposta non già assoggettati ad imposizione erariale, in favore, invece, dei tributi propri derivati, istituiti e regolati da legge statale, i quali, pur consentendo margini di manovrabilità nei limiti massimi stabiliti, hanno determinato la prevalenza di elementi di continuità nella legislazione tributaria nel passaggio dall’originario al vigente Titolo V»¹⁷.

Anche di recente, infatti, la Corte costituzionale – nel dichiarare l’illegittimità di una norma regionale che introduceva un’esenzione IRPEF per i compensi percepiti dai volontari della “leva civica lombarda” – ha ricordato che la legge n. 42 del 2009 ha strutturato l’autonomia impositiva degli enti territoriali intorno alla fondamentale esigenza di «garantire la loro massima responsabilizzazione e l’effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti» (art. 1, comma 1); e in questa prospettiva ha disposto la «esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo» (art. 2, comma 2, lettera t). Ciò non preclude alle Regioni la possibilità di realizzare, in linea con l’autonomia impositiva ad esse riconosciuta dall’art. 119 Cost., propri interventi di politica fiscale, anche di tipo agevolativo, ma questi, in coerenza con i presupposti che giustificano tale autonomia, possono inerire solo e unicamente a tributi il cui gettito è ad esse assegnato; mai, invece, a tributi il cui gettito pertiene allo Stato.

Con la richiamata sentenza (n. 274 del 2020), la Corte ha ribadito che le Regioni possono realizzare manovre fiscali sia con riguardo ai tributi propri derivati – solo nelle ipotesi previste dalla legge statale (*ex plurimis*, sentenza n. 121 del 2013) –; sia con riguardo ai tributi propri derivati parzialmente “ceduti” – in questo caso con un «più ampio margine di autonoma disciplina, limitato dal vincolo, unidirezionale, di non superare il limite massimo di manovrabilità stabilito dalla legge statale» (sentenza n. 122 del 2019) ; sia con riguardo ai tributi propri autonomi, la cui istituzione avviene con legge regionale¹⁸.

Pertanto, le entrate tributarie delle Regioni a statuto ordinario sono attualmente quelle già operanti precedentemente alla legge n. 42 del 2009, costituite dai tributi propri e dalle partecipazioni ai tributi erariali seguenti:

¹⁷ G. RIVOSECCHI, *L'autonomia finanziaria regionale e il regionalismo differenziato*, in *Diritto e conti - Bilancio comunità & persona*, 2/2019

¹⁸ Proprio con riguardo a quest’ultima ipotesi, è stato, infatti, esclusa la illegittimità costituzionale dell’art. 6, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia autonoma di Bolzano), il quale stabiliva che «[l]a Giunta provinciale determina, con deliberazione da pubblicarsi nel Bollettino Ufficiale della Regione, le esenzioni o riduzioni sui tributi locali a favore dei volontari e degli enti di servizio civile». Si è infatti precisato che tale previsione si riferiva «solo» a quei tributi «che possano definirsi a pieno titolo “propri” delle Province o degli enti locali, nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati da leggi o regolamenti della Provincia, nel rispetto solo dei principi di coordinamento» (sentenza n. 431 del 2005).

- ♦ IRAP, Imposta regionale sulle attività produttive (d. lgs. n. 446 del 1997 e d. lgs. n. 68 del 2011);
- ♦ Addizionale regionale all'IRPEF (d. lgs. n. 446 del 1997 e d. lgs. n. 68 del 2011);
- ♦ Tassa automobilistica regionale (d. lgs. n. 504 del 1992, artt. 23-27);
- ♦ ARISGAM - Addizionale regionale all'accisa sul gas naturale (d. lgs. n. 398 del 1990, artt. 9-16);
- ♦ Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (legge n. 549 del 1995, art. 3, commi 24-35);
- ♦ Tassa regionale per il diritto allo studio universitario (legge n. 549 del 1995, art. 3, commi artt. 20-23);
- ♦ Compartecipazione regionale all'IVA versata dai consumatori finali nel proprio territorio (d. lgs. n. 56 del 2000 e d. lgs. n. 68 del 2011).

La compartecipazione all'accisa sulla benzina e sul gasolio per autotrazione, attribuita alle regioni a statuto ordinario per il concorso al finanziamento della spesa sanitaria fino al 2012 (legge n. 549 del 1995, art. 3, comma 12, abrogato dall'art. 16-bis del d.l. n. 95 del 2012) è stata successivamente destinata, dal 2013 al 2017, ad alimentare (insieme ad altre entrate) il Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario.

Con la sola eccezione dell'IVA, il gettito dei tributi che affluiscono al bilancio della regione provengono, interamente ed esclusivamente, dal gettito riferito al rispettivo territorio.

Quanto all'autonomia di entrata, dunque, l'assetto attuale sembra caratterizzato da evidenti "elementi di continuità" con il regime precedente, senza registrare il tanto auspicato cambio di paradigma che aveva salutato l'entrata in vigore della legge n. 42 del 2009 e l'approvazione dei relativi decreti attuativi.

Accanto alle richiamate criticità sul versante delle entrate di natura propriamente tributaria, altrettanto problematica appare l'attuazione dei meccanismi perequativi previsti dalla Costituzione.

2. Profili problematici aperti

Da questo breve spaccato normativo, che fa emergere un andamento sinusoidale dell'autonomia di entrata locale, si delineano due tematiche di approfondimento, concernenti rispettivamente la verifica dell'attuale portata dei principi di cui alla legge n. 42 del 2009 e dell'attuale sistema perequativo comunale che, dal lato del finanziamento, sconta le ricadute negative dei ripetuti tagli ai trasferimenti statali (non compensati da adeguata espansione dell'autonomia impositiva locale) e, dal punto di vista strutturale, non garantisce una efficiente redistribuzione delle risorse in armonia con i principi della capacità fiscale e contributiva.

2.1. La cogenza dei principi del federalismo fiscale nella giurisprudenza costituzionale

La giurisprudenza costituzionale, pur non avendo qualificato la legge n. 42 del 2009 come parametro interposto nel giudizio di costituzionalità, in non poche pronunce ha riconosciuto la cogenza dei principi recati dalla riforma del federalismo fiscale (*ex multis*, sentenze n. 274 e n. 76 del 2020, n. 122 del 2019, n. 188 e n. 72 del 2018), richiamando anche a un'omogenea e coerente attuazione della riforma stessa (sentenze n. 169 del 2017 e n. 273 del 2013).

Alla serie di pronunce in materia di coordinamento della finanza pubblica volte ad avallare gli interventi statali di contenimento della spesa, anche invasivi dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, si affiancano importanti decisioni con cui la Corte ha temperato le esigenze di salvaguardia degli equilibri della finanza pubblica allargata con la tutela delle prerogative costituzionali riconosciute agli enti stessi.

Fra queste, si ricorda la sentenza n. 169 del 2017, con cui la Corte ha denunciato la «perdurante inattuazione» della legge n. 42 del 2009, che «non consente tuttora l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost»; nonché la sentenza n. 273 del 2013, con cui è stato emblematicamente affermato che «il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost.».

Sempre in questa prospettiva si annoverano le pronunce con cui la Corte ha richiamato a una dimensione collaborativa dei rapporti finanziari Stato-Regioni. Sicché è stato affermato che agli obiettivi fissati unilateralmente dallo Stato, funzionali a rispondere agli obblighi richiesti in sede europea, può successivamente corrispondere l'apertura di una trattativa, sul piano interno, ai fini del riparto degli oneri e la verifica della sostenibilità degli obiettivi e degli strumenti finanziari e tributari per realizzarli, in maniera coerente con il paradigma cooperativistico per il quale la leale collaborazione non implica un obbligo di risultato, bensì di metodo (sentenza n. 155 del 2015 e n. 188 del 2016).

Tale approdo trova conferma nella recente sentenza n. 40 del 2022, in cui la Corte ha affermato che, benché l'art. 119 Cost. sia ancora parzialmente inattuato, resta fermo che i trasferimenti statali a carattere vincolato che intervengono in materie concorrenti o residuali regionali determinano “un'illegitima ‘sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente’ [...] all'autonomia di spesa degli enti territoriali”¹⁹.

Il Giudice delle leggi, occupandosi di c.d. fondi settoriali, ha ribadito che, in difetto di riconducibilità dei fondi al quinto comma dell'art. 119 Cost., e al di fuori degli ambiti in cui sia prevalente la competenza esclusiva, il solo titolo che permette l'istituzione di un fondo statale con vincolo di destinazione si rinviene nella “chiamata in sussidiarietà” da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. Tale

¹⁹ *Idem*.

circostanza si verifica quando, con legge, le funzioni amministrative siano attribuite a livello centrale per esigenze di carattere unitario, salva la necessità dell'intesa per il loro concreto esercizio.

La sentenza n. 40 del 2022, in sintesi, oltre a richiamare sulla perdurante coerenza dell'autonomia finanziaria riconosciuta dalla Costituzione, mediante una lettura sistematica dei suoi precetti, disvela il nuovo assetto dei rapporti finanziari Stato-periferie, affermatosi nella prassi e avallato dalla giurisprudenza costituzionale, come documenta anche la di poco successiva sentenza n. 123 del 2022²⁰.

La Corte, infatti, nello scrutinare le norme sottoposte al suo sindacato, sotto il profilo della compatibilità con l'art. 119 Cost., ne ha verificato la conformità anche in relazione ad altre norme costituzionali e, in particolare, a quelle sul riparto delle competenze legislative, secondo una loro lettura sistematica, senza trascurare peraltro gli effetti di tali finanziamenti per la garanzia effettiva dei diritti sociali. Con riferimento all'attuazione dei Lea, è stato in proposito ribadito che “solo attraverso una leale collaborazione orientata al bene comune [...] il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può dunque svilupparsi, ‘in una prospettiva generativa’ (sentenza n. 168 del 2021), verso la migliore tutela del diritto alla salute”²¹.

Tali scelte hanno di fatto salvato le risorse attribuite alle Regioni, evidentemente entrando nel bilanciamento della Corte anche l'eventualità che una declaratoria di illegittimità avrebbe comportato una perdita dei finanziamenti. Sono le Regioni stesse, infatti, come rivelano i casi affrontati dalla sentenza n. 40 del 2022 relativo alla Regione Campania, ad aver promosso la questione di legittimità esclusivamente in relazione alle modalità di riparto, e non anche alle norme istitutive dei fondi²².

2.2. Autonomia finanziaria locale e perequazione

Un aspetto di considerevole rilevanza per la comprensione dell'intero assetto della finanza locale è quello relativo alla natura – verticale o orizzontale – del fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., funzionale alla perequazione delle risorse necessarie a finanziare integralmente le funzioni attribuite agli enti territoriali (art. 119, quarto comma, Cost.), ed al quale è riconducibile il FSC.

Nell'assetto previsto dall'art. 119 Cost., infatti, i trasferimenti perequativi, unitamente ai tributi propri e alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali, devono consentire il finanziamento integrale delle funzioni conferite agli enti locali.

In via meramente ricognitiva, è utile ricordare che sebbene esistano numerosi approcci alla perequazione fiscale, sostanzialmente i programmi perequativi possono essere orizzontali o verticali. Mentre negli schemi perequativi verticali, c.d. “paterni”, i trasferimenti di riequilibrio avvengono tra lo Stato e le

²⁰ Sia consentito, su questo, un rinvio a M. BERGO, *L'autonomia finanziaria regionale tra modello costituzionale e pratiche giurisprudenziali. L'esperienza dei fondi settoriali*, in D. DE PRETIS – C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte di diritto regionale*, in corso di pubblicazione con Giappichelli.

²¹ Sentenza n. 40 del 2022, punto 6.2 del *Cons. in dir.*

²² Sentenza n. 40 del 2022, punti 3 e 6 del *Cons. in dir.*

amministrazioni locali; nel caso della perequazione orizzontale, c.d. “fraterna”, i trasferimenti si realizzano tra i governi sub-centrali dello stesso livello.

Alla luce di questa suddivisione, mentre il tenore letterale dell’art. 119, quinto comma, Cost. consentirebbe di ritenere indubbia la natura verticale del relativo fondo perequativo («lo Stato destina risorse aggiuntive»), altrettanto non sembra potersi affermare con riferimento al fondo perequativo di cui all’art. 119, terzo comma, Cost., rispetto al quale la Costituzione non sembra averne definito a priori la natura, prefigurando un modello aperto, la cui definizione è riservata al legislatore, pur nel rispetto dei principi che ispirano il modello di autonomia finanziaria disegnato dal nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione²³.

La nutrita serie di arresti della Corte costituzionale sui fondi perequativi, peraltro, è essenzialmente relativa alle ipotesi di fondi introdotti dallo Stato e destinati alle Regioni con precisi vincoli di destinazione, che la Corte ha ritenuto legittimi solo nelle materie di competenza esclusiva, con isolate eccezioni giustificate da ragioni di “continuità”, o in virtù del carattere trasversale delle materie (*ex plurimis*, sentenze n. 123 e n. 40 del 2022, n. 61 del 2018 e n. 78 del 2014)²⁴.

Argomentazioni che – se da un lato confermano la natura verticale dei fondi di cui al quinto comma dell’art. 119 Cost. – poco aggiungono con specifico riferimento al fondo riconducibile all’art. 119, terzo comma, Cost.

2.1.1. Sulla natura (orizzontale o verticale) del Fondo di solidarietà comunale

In attuazione dell’art. 119, terzo comma, Cost., la legge n. 42 del 2009 ha declinato la natura del fondo perequativo per gli enti locali sulle due tipologie di funzioni assegnate ai Comuni (art. 13, comma 1, della legge n. 42 del 2009²⁵):

²³ Questo orientamento, peraltro, trova conferma nella maggiore dottrina che sostiene la natura aperta del fondo perequativo di cui all’art. 119, terzo comma, Cost., così G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario a Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, 2375; e G. ZIZZO, *Perequazione e sistema tributario*, in Riv. dir. trib., fasc.12, 2011, pag. 1103; M. BELLETTI, *Prove (poco gradite) di regionalismo cooperativo. Nota a sent. n. 216 del 2008*, in Forumquadernicostituzionali.it, p. 14 e in *Le Regioni*, vol. 4-5, 2008; C. SALAZAR, *L’art. 119 Cost. tra (in)attuazione e “flessibilizzazione” (in margine a Corte cost., sentt. nn. 16 e 49 del 2004)*, in *Le Regioni*, 4/2004; nonché, sebbene individuandone le criticità, L. ANTONINI, in *Federalismo fiscale (dri. Cist.)*, Enc. Dir., spec. p. 412 ss.; e P. GIARDA, *Perequazione dei fabbisogni e della capacità fiscale: una rivisitazione del d.lgs. 56/2000*, Il Mulino, Bologna, 2005, che osserva come l’elevata numerosità ed eterogeneità di province e comuni renderebbe impraticabile una perequazione di tipo orizzontale, a differenza invece delle regioni, per le quali il modello perequativo potrebbe essere anche di tipo orizzontale. Così, simil., anche U. GALMARINI, L. RIZZO, *Spesa standard e perequazione della capacità fiscale dei comuni trentini: una proposta di attuazione della legge di riforma istituzionale*, SIEP - Società italiana di economia pubblica, XIX Conferenza, Pavia, 13-14 settembre 2007.

²⁴ Per una sistematica lettura della giurisprudenza, volendo, si v. M. BERGO, *L’autonomia finanziaria regionale tra modello costituzionale e pratiche giurisprudenziali. L’esperienza dei fondi settoriali*, cit.; nonché M. DE NES, *Fondi statali vincolati in materie regionali: una giurisprudenza (im)prevedibile*, in *Giur. cost.*, n. 2/2014, p. 1972 ss.

²⁵ Art. 13, comma 1, lett. a), legge n. 42 del 2009 (Principi e criteri direttivi concernenti l’entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali) «I decreti legislativi di cui all’articolo 2, con riferimento all’entità e al riparto dei fondi

- per le spese riconducibili alle funzioni fondamentali²⁶, finanziate in base alla differenza fra i fabbisogni standard e le capacità fiscali, in modo che i trasferimenti perequativi possano colmare integralmente le differenze tra i fabbisogni e le capacità fiscali, la perequazione è verticale (le risorse dovrebbero, infatti, garantire l'integrale fabbisogno commisurato al livello essenziale delle prestazioni);
- per le spese destinate alle funzioni non fondamentali, ove i trasferimenti perequativi devono ridurre soltanto in parte le differenze esistenti tra i Comuni in termini di capacità fiscale standard, la perequazione può essere anche orizzontale.

Ai fini della perequazione integrale delle spese connesse alle funzioni fondamentali, perciò, l'art. 13, della legge n. 42 del 2009 ha previsto l'istituzione di un "fondo perequativo", a carattere verticale, la cui ripartizione è operata in base alle differenze tra il valore della spesa standardizzata e il valore del gettito standard riferito alle entrate proprie.

In attuazione di questo principio, il d.lgs. n. 23 del 2011 aveva istituito il Fondo sperimentale di riequilibrio, a carattere verticale, alimentato da trasferimenti statali e da compartecipazioni al gettito di tributi erariali, finalizzato a «realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare»²⁷.

Si trattava di un fondo provvisorio, di durata triennale, che però già dal 2013 è stato sostituito dal fondo di solidarietà comunale (FSC), ai sensi dell'art. 1, comma 380, lettera *b*), della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

Rispetto all'assetto del Fondo sperimentale di riequilibrio, il FSC presenta(va) – almeno in origine – una natura mista (orizzontale e verticale), alimentato prevalentemente dai Comuni mediante la trattenuta di

perequativi per gli enti sono adottati secondo i seguenti principi, e criteri direttivi: a) istituzione nel bilancio delle regioni di due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province e delle città metropolitane, alimentati da un fondo perequativo dello Stato alimentato dalla fiscalità generale con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte; la dimensione del fondo è determinato, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province ai sensi dell'articolo 12, con esclusione dei tributi di cui al comma 1, lettere d) ed e), del medesimo articolo e dei contributi di cui all'articolo 16, tenendo conto dei principi previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera m), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica».

²⁶ Ai sensi del d. lgs. 26 novembre 2010, n. 216, e ss. mm. (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province), adottato in attuazione della delega contenuta nella legge n. 42 del 2009, le funzioni fondamentali dei comuni sono: 1) organizzazione generale dell'amministrazione; 2) servizi pubblici di interesse comunale (incluso il tpl); 3) catasto; 4) edilizia scolastica; 5) polizia locale; 6) servizi sociali; 7) pianificazione urbanistica ed edilizia comunale; 8) rifiuti.

²⁷ Art. 2, comma 3, del d. lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale). L'art. 2, commi 1 e 2, del d. lgs. n. 23 del 2011 individua le fonti di finanziamento del Fondo sperimentale di riequilibrio, alimentato per 2.889 milioni dalla compartecipazione IVA e per 8.376 milioni da tributi attribuiti ai comuni relativi ad immobili ubicati nel loro territorio. Inoltre, sono stati conservati trasferimenti erariali non fiscalizzati per circa 610,6 milioni di euro, da assegnarsi ai comuni come spettanza ed erogati alle scadenze indicate nel D.M. Interno 21 febbraio 2002. Il Fondo sperimentale di riequilibrio comunale è stato determinato per gli anni 2011 e 2012 con decreti del Ministro dell'interno, costituiti rispettivamente, dal D.M. 21 giugno 2011 (per 8.375,9 milioni) e dal D.M. 4 maggio 2012 (per 6.825,4 milioni).

una parte del gettito standard derivante dall'Imu, e da una quota minoritaria di risorse trasferite dallo Stato.

- ♦ componente orizzontale: finanziata da una quota di IMU – pari inizialmente nel 38,23 per cento, ora invece è pari al 22,43 per cento – e definita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali²⁸.
- ♦ componente verticale: il concorso iniziale dello Stato al finanziamento del FSC era fissato in 1.833,5 milioni di euro, che portava la dotazione complessiva del fondo nel 2013 a circa euro 6,5 miliardi (di cui, quindi, circa 4,7 miliardi erano di apporto comunale, ossia “orizzontale”; mentre 1,8 miliardi erano apporto statale, cioè “verticale”²⁹).

Sul FSC così strutturato, che si potrebbe definire “sbilanciato” in senso orizzontale, si sono riversate due “mutazioni”³⁰:

- ♦ i tagli determinati dalle misure di finanza pubblica a carico dei Comuni a partire dall'anno 2010 che hanno fortemente inciso sulle risorse effettivamente disponibili, azzerando la componente verticale del FSC ed erodendo le stesse quote versate dai Comuni³¹ (hanno cioè inciso sia sulla componente verticale che di fatto su quella orizzontale).
- ♦ l'abolizione dell'Imu e della Tasi sull'abitazione principale e le molteplici revisioni dell'IMU, nonché le esenzioni dell'Imu sui terreni agricoli e sui macchinari, che hanno ridotto il gettito dei tributi locali per i Comuni, e sono state compensate da trasferimenti statali. La dotazione del FSC è stata, infatti, corrispondentemente incrementata da questi trasferimenti statali, al fine di

²⁸ Negli anni tale quota è variata, passando dal 38,23% nel 2015, al 22,43% nel 2016, dopo l'abolizione della Tasi sull'abitazione principale.

²⁹ Il FSC è iscritto nel capitolo di spesa 1365 “Fondo di solidarietà comunale” dello stato di previsione del Ministero dell'interno. In entrata, invece, è il capitolo 3697 “versamento dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni da destinare al fondo di solidarietà comunale”. Nel 2013, la quota a carico dei Comuni era pari ad euro 4.717,9 milioni; quella dello Stato pari ad euro 1.833,5 milioni, per un totale complessivo pari ad euro 6.551,4. Tale importo, sommato a circa 10,6 miliardi di Imu che rimaneva ai Comuni, portava il totale delle entrate locali a 17 miliardi.

³⁰ Per un approfondimento, in questo senso, si v. L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, cit.

³¹ A quanto previsto dall'art. 28, comma 7, del d.l. n. 201 del 2011, si sommano i tagli si cui all'articolo 16, comma 6, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 ha previsto che il fondo sperimentale di riequilibrio, il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali siano ridotti di euro 500 milioni per il 2012, di euro 2.250 milioni per il 2013, di euro 2.500 milioni per il 2014 e di euro 2.600 milioni a decorrere dal 2015. L'art. 1, comma 435, della legge n. 190 del 2014 ha previsto che la dotazione del Fondo di solidarietà comunale sia ridotta di 1.200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015. L'art. 47, comma 8, del d.l. n. 66 del 2014 ha previsto per i comuni un contributo alla finanza pubblica pari ad euro 375,6 milioni per il 2014 e pari ad euro 563,4 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017. Il FSC è perciò corrispondentemente ridotto dei medesimi importi per ciascun anno di riferimento. L'art. 7, comma 3, del d.l. n. 78 del 2015 ha previsto poi, per il 2015 e successivi, che la riduzione di risorse relativa ai comuni e alle province di cui all'art. 16, commi 6 e 7, del d.l. 95 del 2012, venga effettuata mediante l'applicazione della maggiore riduzione, rispettivamente di 100 milioni di euro per i comuni e di 50 milioni di euro per le province, in proporzione alle riduzioni già effettuate per l'anno 2014 a carico di ciascun comune e di ciascuna provincia.

garantire le risorse necessarie a compensare i Comuni delle minori entrate, ma si tratta della componente “ristorativa” del fondo, che costituisce peraltro una mera partita di giro³².

Per effetto congiunto di queste misure, dunque, la struttura attuale del FSC, fatta eccezione per la quota compensativa destinata alla compensazione delle minori entrate IMU-TASI (su cui peraltro sono stati ugualmente applicati dei tagli), è divenuta interamente orizzontale, essendo il fondo alimentato esclusivamente dai Comuni attraverso il gettito dell’imposta municipale propria³³.

Tale situazione dipende dal fatto che la componente verticale, finanziata dallo Stato, è stata annullata dai tagli delle risorse del Fondo derivanti dalle misure di concorso alla finanza pubblica previste per i Comuni tanto da diventare, dal 2015 ad oggi, un “trasferimento negativo”, nel senso che è il comparto dei Comuni che trasferisce risorse allo Stato³⁴.

Ad oggi, la disciplina a regime del FSC è dettata dall’art. 1, commi 446-452, della legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio per il 2017), che fissa la dotazione complessiva (quota ristorativa imu tasi sommata alla quota generale) del Fondo di solidarietà comunale per il 2020 in euro 6.213,7 milioni, per il 2021 in euro 6.646,3 milioni, e per il 2022 in euro 6.746,3 milioni³⁵.

Il d.P.C.m. di riparto del FSC 2020 dispone che la quota ristorativa Imu-Tasi è pari ad euro 3.753,3 milioni, la componente tradizionale e destinata alla perequazione, invece, ammonta ad euro 2.768,8 milioni ed è finanziata unicamente dal 22,43 per cento dell’Imu versata dai Comuni³⁶.

Ai profili critici poc’anzi evidenziati, dovuti sostanzialmente alla progressiva riduzione di risorse statali di alimentazione del FSC, si aggiungono le problematiche legate ai criteri di calcolo della capacità fiscale, che ai sensi dell’art. 13, comma 1, lett. e), della legge n. 42 del 2009 rappresenta la misura della capacità di prelievo di un ente (ossia, di gettito potenziale) al netto dello sforzo fiscale (in altri termini, l’aumento delle aliquote disposto dai singoli Comuni non incide sulla capacità fiscale). Ai fini del riparto perequativo

³²A tal fine, il FSC è stato incrementato di una quota c.d. “compensativa” del mancato gettito, quantificata in euro 3.767,45 milioni a carico dello Stato, che viene ripartita ogni anno tra i comuni interessati sulla base del gettito effettivo IMU e TASI derivante dagli immobili esentati relativo all’anno 2015.

³³ Cfr. CORTE CONTI, SEZ. AUTONOMIE, *Audizione sui sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell’attuazione del federalismo fiscale e dell’autonomia differenziata*, 11 dicembre 2019, p. 40 dove si osserva che «[i]l FSC non è quindi idoneo a garantire la perequazione integrale dei fabbisogni standard dei Comuni per due ragioni principali. In primo luogo, per la mancanza della componente verticale, atteso che il totale delle risorse da sottoporre alla perequazione è limitato al totale delle capacità fiscali comunali, escludendo totalmente l’intervento erariale (nel 2018 il totale dei fabbisogni standard ammonta a 35.148 mln, mentre il totale delle capacità fiscali è pari a 25.246 mln); e in secondo luogo, perché alcune modalità di calcolo dei trasferimenti non rispondono in pieno alle esigenze rappresentate».

³⁴ Cfr. SERVIZIO STUDI CAMERA, *Il Fondo di solidarietà comunale*, marzo 2021. Un dato emblematico è la “compartecipazione” dello Stato all’Imu, per cui non solo sono azzerati i trasferimenti statali agli enti locali, ma lo Stato trattiene all’erario una quota di Imu relativa agli immobili produttivi, che pertanto è sottratta ai Comuni.

³⁵ d.P.C.m. 28 marzo 2020 (Criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale 2020).

³⁶ *Idem*.

delle risorse, la capacità fiscale viene confrontata con le risorse standard, calcolate in base ai fabbisogni standard e alla popolazione³⁷.

L'applicazione di tale criterio – basato quindi sulla differenza fra le capacità fiscali e i fabbisogni standard – per la redistribuzione in termini perequativi delle risorse del Fondo di solidarietà comunale ha prodotto fin dal principio alcune distorsioni, che hanno richiesto, a più riprese, l'intervento del legislatore per l'individuazione di meccanismi correttivi in grado di contenere il differenziale di risorse redistribute, rispetto a quelle storiche di riferimento. Tali correttivi hanno avuto ad oggetto tanto le tempistiche di progressione del passaggio al nuovo criterio (nel senso di un rallentamento), quanto le modalità di calcolo dei criteri, nonché le modalità di riparto del fondo stesso³⁸.

Fra i criteri selezionati per calcolare la capacità fiscale ai fini della perequazione è previsto uno specifico correttivo mirato a limitare gli effetti distorsivi dell'evasione fiscale, c.d. *tax gap* "evasione"³⁹. È stata, infatti, considerata la differenza tra il gettito teorico e quello effettivo, entrambi calcolati secondo l'aliquota base, per evitare che il calcolo delle capacità fiscali subisse gli effetti distorsivi dell'evasione fiscale o della mancata riscossione dei tributi. Nel calcolo della capacità fiscali, perciò, viene potenzialmente azzerata – o quantomeno ridotta – la distorsione prodotta dalla mancata riscossione o dall'evasione fiscale.

Altrettanto non avviene con riferimento ai valori catastali degli immobili, rispetto ai quali, come noto, i Comuni italiani si sono mossi in ordine sparso.

Qualora un Comune aggiorni la rendita catastale dei propri immobili, di fatto aumenta la base imponibile dell'imposta (immobiliare), elemento determinante ai fini del calcolo della capacità fiscale. La mancanza di un meccanismo correttivo che consideri gli effetti dell'aggiornamento dei valori catastali produce una irragionevole penalizzazione per quei Comuni che hanno aggiornato le rendite catastali degli immobili e

³⁷ Dal punto di vista attuativo, poi, ai sensi dell'art. 1-bis, del d.l. n. 113 del 2016, i criteri di calcolo della capacità fiscale sono annualmente definiti con decreto del Ministero per l'Economia e le finanze che adotta la stima e la nota metodologica della capacità fiscale, i cui risultati confluiscono nel d.P.C.m. di riparto del FSC. Nel caso di modifiche nella metodologica di calcolo, il procedimento di approvazione del decreto ministeriale prevede il preventivo parere delle Commissioni parlamentari (per il federalismo fiscale e bilancio); qualora il decreto debba solo recepire modifiche normative o aggiornamenti del *tax gap*, o variabili di dati, è sufficiente l'intesa in Conferenza Stato-città, e l'approvazione della Commissione per i fabbisogni standard (art. 1-bis, del d. l. 26 giugno 2016, n. 113 convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2016, n. 160).

³⁸ Così, d.P.C.m. 28 marzo 2020 (criteri di formazione e di riparto del FSC 2020) che recepisce le stime del decreto del Ministero per l'Economia e le finanze del 30 ottobre 2018. Così anche Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze dell'11 marzo 2015, nonché Nota Metodologica del FSC 2015, che considerano i medesimi criteri.

³⁹ Criterio riportato anche nel Decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, *Adozione della stima della capacità fiscale per singolo comune delle regioni a statuto ordinario*, Allegato B, *Nota tecnica*, 30 ottobre 2018, e impiegato anche per il riparto del FSC 2019, 2020 e 2021, cfr. Decreto Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Adozione della stima della capacità fiscale per singolo comune delle regioni a statuto ordinario*, 31 dicembre 2020, Art. 1 e Allegato B.

premia con la perequazione quelli che presentano ancora le rendite obsolete, senza alcuna correlazione con il reale valore di mercato dell'immobile e – pertanto – con il livello di ricchezza della popolazione⁴⁰. Si tratta di una problematica peraltro già segnalata dalla dottrina, che ha individuato elementi di irrazionalità nel meccanismo di calcolo che considera il “tax-gap” derivante dall'evasione⁴¹ – per evitare dunque che la perequazione avvenga in favore di quei Comuni che risultano “poveri” solo perché non riscuotono le imposte – ma non il *gap* tra i valori catastali e i valori di mercato.

La permanenza di un sistema perequativo fondato su un meccanismo di calcolo della capacità fiscale che non è ancorato a valori reali sembra pertanto problematico, sia in relazione al principio di capacità contributiva, che al principio di democraticità e *accountability* locale, poiché un cittadino di un Comune che ha aggiornato le rendite catastali pagherà un'IMU più alta, ma parte di quel gettito andrà ad altri Comuni che risultano più poveri solo per non aver aggiornato il valore catastale degli immobili, e non perché questi siano necessariamente meno ricchi.

Il federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009 mirava propriamente a restituire democraticità al prelievo fiscale, secondo la formula “vedo, pago, voto”. Per effetto di queste distorsioni applicative si verifica invece uno “sganciamento” del tributo dal territorio, con ricadute in termini di trasparenza e *accountability* del sistema.

3. Conclusioni

L'analisi fin qui condotta ha messo in evidenza un progressivo allontanamento dal modello costituzionale del Titolo V introdotto nel 2001, sul versante degli spazi di autonomia di entrata regionali e locali, e soprattutto sul piano dei meccanismi perequativi.

Oltre a quanto osservato con riferimento al fondo di solidarietà comunale (cfr. *supra*), va infatti ricordato che il sistema regionale di perequazione è tuttora regolato da fondi “settoriali”. Da ciò consegue che l'attuazione dell'art. 9 della legge n. 42 del 2009 sia ormai irrinunciabile, in quanto volta a garantire il

⁴⁰ Per il solo fatto di non aver aggiornato le rendite catastali, un Comune può ricevere risorse in perequazione dai comuni che hanno aggiornato le rendite, senza che a questo trasferimento corrisponda una effettiva minore ricchezza: se un Comune ha effettuato rivalutazioni catastali non si verifica, infatti, una maggiore ricchezza dei cittadini, ma solo una maggiore pressione fiscale, posto che la ricchezza dei cittadini è data dai valori di mercato, non da quelli catastali. La perequazione così attuata non considera perciò un dato che secondo *l'id quod plerumque accidit* influisce direttamente sul calcolo delle capacità fiscali, poiché attiene alla valutazione della base imponibile su cui viene calcolata l'Imu, cfr. L. ANTONINI, *loc. ult. cit.*

⁴¹ Cfr. L. ANTONINI, *Il fondo di solidarietà comunale e i principi della perequazione tra giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Rass. Tributaria*, 2018, 3, 495; M. AULENTA, *Flessi inter-istituzionali nelle riforme del catasto*, in *Riv. Dir. Fin. e Sc. fin.*, n. 3/2016, p. 364 ss. spec. par. 6.2; A. BANFI, *L'introduzione dei fabbisogni standard nei finanziamenti ai comuni: la montagna ha partorito un topolino?*, Osservatorio CPI – Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, 15 aprile 2019.

principio, costituzionalmente previsto, di corrispondenza tra funzioni e risorse, di cui all'art. 119, quarto comma, Cost., anche in prospettiva solidaristica⁴².

A tal proposito, andrebbe altresì rimarcato che nell'attuazione delle prescrizioni costituzionali di cui all'art. 119, terzo comma, Cost. si dovrebbe tenere conto della componente "verticale" dei meccanismi perequativi, onde evitare che la perequazione avvenga esclusivamente fra enti territoriali.

Si dovrebbe inoltre individuare un meccanismo perequativo più efficace, ossia effettivamente in grado di colmare i divari fra i territori con minori capacità fiscali per abitante (ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost.), che contempli anche una riforma del catasto.

Sotto questo profilo, va salutata con favore l'iniziativa di riforma del catasto, contenuta nel Disegno di Legge Delega per la riforma fiscale, approvata dalla Camera il 22 giugno 2022 (atto camera 3343) e al momento in corso di esame presso la Sesta Commissione permanente (Finanze e tesoro) del Senato (S. 2651), che contiene la delega al Governo di adottare, entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per la revisione del sistema fiscale. Il testo all'esame del Senato prevede, infatti, all'art. 6, «Principi e criteri direttivi per la modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e la revisione del catasto dei fabbricati». Nel corso dell'esame in sede referente sono state approvate diverse modifiche al testo originario del ddl.

Più nel dettaglio, il Governo è delegato ad adottare norme finalizzate a modificare il sistema di rilevazione catastale degli immobili, prevedendo nuovi strumenti da porre a disposizione dei comuni e all'Agenzia delle entrate, atti a facilitare l'individuazione e il corretto classamento degli immobili. La delega indica i principi e i criteri direttivi che dovranno essere utilizzati per l'integrazione delle informazioni presenti nel catasto dei fabbricati (da rendere disponibile a decorrere dal 1° gennaio 2026). Queste informazioni non dovranno essere utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi derivanti dalle risultanze catastali né, di conseguenza, per la determinazione di agevolazioni e benefici sociali.

Per garantire un'integrazione dei dati, si dovrà prevedere che venga indicata per ciascuna unità immobiliare, oltre alla rendita catastale risultante a normativa vigente, anche un'ulteriore rendita, suscettibile di periodico aggiornamento, determinata utilizzando i criteri già previsti in materia di tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane (mentre sono "saltati" dal testo i precedenti riferimenti all'attribuzione del valore patrimoniale). Questa rendita, ove risultasse necessario, viene determinata anche tenendo conto dell'articolazione del territorio comunale, della rideterminazione delle destinazioni d'uso catastali, dell'adozione di unità di consistenza per gli immobili di tipo ordinario.

⁴² Cfr. G. BOGGERO, contributo in questo numero della *Rivista*, nonché ID., *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019.

Si tratta di un progetto ambizioso, sul quale evidentemente pesa la spada di Damocle della caduta del Governo Draghi e la conseguente incertezza sull'esito delle consultazioni elettorali, ma che in qualche modo ha raccolto il forte monito lanciato dalla stessa Corte costituzionale al legislatore con la sentenza n. 220 del 2021.

Le questioni di legittimità promosse dalla Regione Liguria, per conto del Consiglio delle autonomie locali, riguardavano proprio le norme che avevano inciso sulla riduzione della dotazione del FSC negli anni, e che avrebbero penalizzato maggiormente proprio i Comuni liguri, i quali – avendo provveduto all'aggiornamento catastale – risultano i più ricchi d'Italia, e pertanto versano di più in perequazione.

Nel dichiarare non fondate le questioni di costituzionalità, la Corte ha, infatti, osservato che gli «effetti in termini di “shock perequativo” subiti da circa 4100 enti in conseguenza della redistribuzione del FSC, confermano la presenza di criticità nella distribuzione delle risorse fra i Comuni italiani»⁴³. Le criticità riscontrate – emerse attraverso un'istruttoria che ha coinvolto, fra l'altro, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Presidente dell'IFEL – trovano però «origine non tanto dalla norma impugnata, ma rappresentano soprattutto la conseguenza di una situazione di fatto, coincidente con il mancato adeguamento dei valori catastali degli immobili»⁴⁴.

In definitiva, la Corte ha chiarito che la sperequazione lamentata dai Comuni liguri «da un lato, discende da tale mancato adeguamento in numerose realtà comunali, che di fatto determina irrazionali differenziazioni, dall'altro è amplificata dal carattere meramente orizzontale che aveva assunto il FSC»⁴⁵.

Benché le risorse trasferite durante l'emergenza Covid abbiano in parte reintegrato la quota verticale del fondo di solidarietà⁴⁶, la Corte ha comunque riconosciuto che le criticità del meccanismo perequativo fondato su un sistema di rendita catastale obsoleto necessitano di un intervento del legislatore, rispetto al quale, per l'ampia discrezionalità che lo connota, il Giudice delle leggi deve limitarsi al monito.

L'epilogo della vicenda del FSC giunta all'esame della Corte costituzionale con il ricorso della Regione Liguria è evidentemente condizionato dal momento storico in cui si è instaurato il giudizio, caratterizzato

⁴³ Sentenza n. 220 del 2021, punto 5.2.2. del *Cons. in dir.*

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ Sentenza n. 220 del 2021, punto 5.3.2 del *Cons. in diritto*, in cui la Corte ha affermato che «la legge n. 178 del 2020 ha provveduto all'integrazione del fondo per le funzioni degli enti locali anche per il 2021, stanziando complessivamente 500 milioni di euro da ripartire fra Comuni (450 milioni di euro), Città metropolitane e Province (50 milioni di euro). A questo proposito, in sede di audizione, il Ragioniere generale dello Stato ha precisato che le risorse destinate a ristorare gli enti locali delle minori entrate e delle maggiori spese connesse all'emergenza sanitaria/epidemiologica da COVID-19 ammontano complessivamente a circa 15,6 miliardi di euro per il 2020 e 4,9 miliardi di euro per il 2021. Peraltro, sempre il Ragioniere generale dello Stato ha chiarito che tali risorse sono state distribuite secondo criteri articolati, che tengono conto delle specificità dei territori, e che sono definiti da tre note metodologiche adottate con altrettanti decreti del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, rispettivamente del 16 luglio, dell'11 novembre e del 14 dicembre 2020. Deve pertanto rilevarsi che la disposizione impugnata si inserisce in un contesto complessivo di ripristino dei trasferimenti erariali agli enti territoriali, sovvenendo in parte anche ai tagli imposti negli anni della crisi finanziaria, dal che il rigetto della questione di legittimità costituzionale promossa».

dalla pandemia da Covid-19, che ha – quantomeno sotto i profili che qui interessano – imposto una drastica accelerazione ai processi di ri-centralizzazione descritti in questa sede.

Con riferimento al sistema di finanziamento delle funzioni degli enti locali, infatti, i d.l. n. 34 e n. 104 del 2020 hanno trasferito ingenti risorse ai Comuni, i quali, per la prima volta, dopo anni di tagli progressivi e reiterati, si vedono restituire una quota di risorse, benché “sganciate” dal territorio. Trascurando per il momento le implicazioni relative ai vincoli di destinazione e ai termini per la rendicontazione (si v. *supra*), deve osservarsi che questo ritorno ai trasferimenti dovrebbe richiamare a una urgente attuazione dei vigenti precetti costituzionali che più incidono sulle regolazioni dei rapporti finanziari fra Stato e autonomie. Il riferimento è alla definizione dei Lep (i quali, una volta definiti, indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per quelle prestazioni) e la quantificazione dei costi standard, eventualmente anche mediante una loro costituzionalizzazione⁴⁷.

In altri termini, affinché le risorse trasferite per l'emergenza Covid-19 – che includono anche le somme del PNRR – siano impiegate in modo efficiente ed equo e possano essere rendicontate in modo trasparente, occorre che lo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost., proceda alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni relative alle funzioni regionali e comunali (specie quelle inerenti alle prestazioni sui diritti sociali). Tale adempimento «costituisce garanzia per [l'autonomia degli enti territoriali], fornendo il punto di riferimento per le modalità di organizzazione e di finanziamento delle prestazioni che lo Stato deve assicurare, anche nelle fasi avverse del ciclo economico, come emerge dal cospicuo contenzioso costituzionale nella definizione del quale la Corte costituzionale ha individuato nei livelli essenziali misura di riferimento per la determinazione della spesa costituzionalmente necessaria a garanzia delle funzioni essenziali»⁴⁸.

Appare inoltre improcrastinabile il completamento della transizione dal criterio della spesa storica a quello dei costi standard per il calcolo dei costi delle funzioni. Si tratta di uno degli aspetti maggiormente condivisi sin dalla formulazione della legge n. 42 del 2009 che non ha però ancora trovato attuazione e che deve ritenersi invece necessario per assicurare il principio di connessione tra funzioni e risorse. Peraltro, una costituzionalizzazione dei costi standard renderebbe giustiziabile una eventuale redistribuzione delle risorse disancorata a valori efficienti di spesa, oltre a consentire una maggiore

⁴⁷ In proposito, si veda la già richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2021, punto 5.1. del Cons. in dir., in cui il Giudice delle leggi ha valutato negativamente il «perdurante ritardo» dello Stato nella definizione dei LEP, posto che «indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché “il nucleo invalicabile di garanzie minime” per rendere effettivi tali diritti considerati».

⁴⁸ G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione territoriale nelle “crisi” e l'incerta sorte delle autonomie costituzionalmente garantite*, in AA. VV. (a cura di), *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto*, Atti del Seminario telematico di Milano – 12 giugno 2020 in memoria di Paolo Carrozza.



giustiziabilità per gli enti territoriali, che sarebbero finalmente in grado di provare la lesività dei tagli in riferimento alle funzioni da loro assegnate.

Conclusivamente, come ha da ultimo ribadito la Corte costituzionale con la sentenza n. 220 del 2021, la definizione dei LEP e dei costi standard rappresentano elementi imprescindibili per lo svolgimento di una trasparente e leale regolazione dei rapporti finanziari fra Stato e autonomie.

*Tra l'incudine e il martello. Finanza degli enti locali, effettività delle prestazioni e legalità costituzionale nella recente giurisprudenza costituzionale**

di Chiara Bergonzini

Ricercatrice di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata

e Giacomo Menegus

Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata

Abstract [It]: Il saggio analizza il tema della garanzia dei diritti nella finanza degli enti locali, tra legislazione emergenziale e giurisprudenza costituzionale, sullo sfondo della inattuazione del federalismo fiscale. In via preliminare vengono ricostruiti i tratti fondamentali del quadro normativo (par. 2), oggetto delle sentenze della Corte costituzionale tra il 2019 e il 2021 (parr. 3 - 3.3). Dopo aver evidenziato le ricadute concrete della giurisprudenza analizzata (par. 4), in conclusione si propone qualche riflessione sul futuro delle autonomie territoriali (par. 5).

Title: Finance of local authorities, effectiveness of benefits and constitutional legality in recent constitutional jurisprudence

Abstract [En]: The essay discusses the issue of fundamental rights in Italian local government finance, between emergency legislation and constitutional jurisprudence. The background is the failure to implement fiscal federalism. As a preliminary step, the basic features of the regulatory framework (para. 2), which is the subject of the Constitutional Court's rulings between 2019 and 2021 (paras. 3 - 3.3), are reconstructed. After highlighting the concrete fallout of the analysed jurisprudence (par. 4), the conclusions propose some reflections on the future of Territorial Autonomies (par. 5).

Parole chiave: garanzia dei diritti, Comuni, finanza degli enti locali, legislazione emergenziale, giurisprudenza costituzionale

Keywords: Fundamental Rights, Municipalities, Local Government Finance, Emergency Legislation, Constitutional Jurisprudence

Sommario: 1. Introduzione. Le prestazioni essenziali dei Comuni e la complessiva inattuazione del federalismo fiscale. 2. Il quadro normativo: le anticipazioni di liquidità per il pagamento dei cd. debiti commerciali delle PA e i piani di rientro dal deficit. 3. Gli interventi della Corte costituzionale. Il primo passo: la sentenza n. 18 del 2019. 3.1. La sentenza n. 40 del 2020. *Istruzioni per l'uso (costituzionalmente compatibile)* delle anticipazioni di liquidità. 3.2. La sentenza n. 115 del 2020, ancora sullo sviamento delle regole contabili. 3.3. "Adesso basta": la sentenza n. 80 del 2021. 4. Le ricadute della giurisprudenza costituzionale e il problema ancora aperto: la garanzia delle prestazioni essenziali. 5. Conclusioni. Spunti sull'autonomia finanziaria delle autonomie locali a vent'anni dalla revisione del Titolo V.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il saggio è una versione rivista e aggiornata delle prime osservazioni sul tema pubblicate, con il titolo *Diritti fondamentali e vincoli finanziari dei comuni nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in M. DEGNI, *IV Rapporto Ca' Foscari sui comuni. La risposta dei comuni alla crisi pandemica*, Castelveccchi, Roma, 2021, p. 408 ss. Benché il lavoro sia frutto della riflessione comune dei due autori, a Chiara Bergonzini vanno attribuiti i parr. 1 e 4, e a Giacomo Menegus i parr. 2, 3, 3.1, 3.2, 3.3, 5.

1. Introduzione. Le prestazioni essenziali dei Comuni e la complessiva inattuazione del federalismo fiscale

Affrontare sul piano ordinamentale – e in particolare dalla prospettiva costituzionale della garanzia dell’effettività delle prestazioni volte a realizzare alcuni fondamentali diritti della persona¹ – il tema dei bilanci dei Comuni a vent’anni dalla revisione del Titolo V richiede una robusta dose di realismo, e uno sforzo anche maggiore nel rifuggire categorizzazioni ideali, che rischiano di offuscare una situazione ormai ben oltre i limiti dell’allarmante².

Dal che deriva, a parere di chi scrive, la necessità di condurre l’analisi tenendo ben presente che per diversi milioni (oltre una decina, secondo le stime) di persone il godimento di molteplici diritti fondamentali è *effettivamente* a rischio, nella misura in cui gli enti locali in cui risiedono non sono (più?) in grado di garantire le relative prestazioni³. Va inoltre rilevato che tale situazione si radica in un altro incontrovertibile dato di realtà, sintetizzabile nell’inattuazione del federalismo fiscale⁴, causata dalla rapida successione di discipline normative che da un lato hanno progressivamente svuotato i principi di autonomia della finanza locale proclamati con la revisione del Titolo V e con la l. n. 42/2009, e dall’altro lato sono state compensate, a singhiozzo, attraverso gli altrettanto noti decreti cd. “spalma-debiti”⁵; con il risultato tecnico-redazionale di ottenere un vero e proprio groviglio normativo, di pessima qualità e per di più altamente instabile, sul quale è dovuta intervenire a più riprese la Corte costituzionale, sollecitata dalla Corte dei conti.

¹ Per una panoramica sull’organizzazione di entrate e spese nel bilancio comunale, e in particolare sulle missioni di spesa, v. il focus di openpolis.it (agg. 14 aprile 2021).

² L’11 maggio 2021 *il Mattino* titolava, a firma di M. ESPOSITO (p. 1 e 3), *Quei dieci milioni di italiani che vivono in Comuni falliti*, prendendo spunto dalla di poco precedente sentenza della Corte costituzionale n. 80/2021 (avvenuto il 29 aprile e su cui v. *infra*, par. 3.3). L’articolo fotografava, spietatamente, una situazione per cui «ci sono in Italia 812 Comuni – tra cui Napoli, Torino e Palermo – i cui conti rischiano di saltare per una doppia pronuncia della Corte costituzionale». L’analisi del quotidiano di Napoli si appuntava poi sul fatto che la maggioranza dei municipi a rischio, 627, si trova nel Mezzogiorno, a partire da una domanda: «perché i problemi sono concentrati al Sud? Perché nel Mezzogiorno sono colpite 7,2 milioni di persone (su 20 milioni) mentre al Nord il problema tocca 2,8 milioni di persone (su 40 milioni)?». Si segnala sin d’ora che – pur non sottovalutandone l’importanza – nelle pagine che seguono non si affronterà il tema del divario territoriale, per restare invece su considerazioni giuridico-costituzionali, per così dire, “di sistema”.

³ Per un quadro dell’evoluzione di funzioni e servizi degli enti locali v. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bologna, 7^a ed. 2018, p. 185 ss., spec. pp. 196-226. I temi del cd. federalismo fiscale e degli effetti della cd. legislazione della crisi sono da tempo all’attenzione della dottrina, che negli anni ha prodotto una mole di riflessioni tale da renderne impossibile una ricostruzione esaustiva in questa sede. Oltre alle riflessioni raccolte in questo Fascicolo, ci si limita pertanto a rinviare ai contributi interdisciplinari raccolti in M. DEGNI (a cura di), *Rapporto Ca’ Foscari sui comuni 2018. I comuni italiani dopo la grande crisi finanziaria*, Castelveccchi, Roma, 2019; dalla prospettiva specificamente costituzionalistica, alla recente ricostruzione monografica (corredata di accurata bibliografia) di E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell’esperienza costituzionale italiana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; e, per il profilo dell’autonomia finanziaria in relazione alla solidarietà fiscale, a C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2011, spec. pp. 61-117.

⁴ V. P. GALEONE, *Entrate ed equilibri di bilancio: il “decennio lungo” della finanza locale*, in A. URICCHIO - P. GALEONE - M. AULENTA - A. FERRI (a cura di), *I tributi comunali dentro e oltre la crisi*, Cacucci, Bari, 2021, Tomo II, p. 3 ss.

⁵ L’espressione, evidentemente giornalistica e quindi atecnica, è utilizzata per brevità e per non appesantire il discorso con il richiamo alle singole disposizioni di volta in volta portate al giudizio della Corte costituzionale, di cui si darà invece puntualmente conto analizzando le rispettive decisioni.

Se quindi, per un verso, il progressivo deterioramento dei servizi è un dato innegabile, per altro verso si è andata consolidando nel tempo una *narrazione* che appare distorta sia dalla difficoltà tecnica della materia, sia dalla (ineliminabile) tendenza dei decisori politici – di *tutti* i livelli di governo – a individuare *altrove* le cause, e quindi le responsabilità, delle inefficienze. Dalla prospettiva dei residenti nei Comuni ai limiti del dissesto il problema è di *effettività* delle prestazioni essenziali: all'utente dei servizi di raccolta dei rifiuti, di trasporto pubblico locale, di assistenza sociale, eccetera, sono del tutto estranei i sofisticatissimi meccanismi contabili sottostanti alla distribuzione delle risorse finanziarie, la cui comprensione risulta peraltro faticosa anche per gli esperti del settore. Lo stesso può probabilmente dirsi per buona parte degli amministratori di Comuni piccoli o piccolissimi⁶, i quali, pur avendo rispettato la normativa di volta in volta in vigore, si sono ritrovati, a seguito delle declaratorie di illegittimità, *tra l'incudine e il martello*, dovendo scegliere se andare incontro alle prevedibili censure delle Sezioni regionali della Corte conti o rimodulare in misura consistente, per non dire drammatica, i propri bilanci.

È appena il caso di rilevare che – nella prospettiva ordinamentale in cui queste riflessioni ambiscono a inquadrarsi – la vicenda riverbera su diversi piani: sul principio di eguaglianza, anche in chiave diacronica; su quello di rappresentanza democratica, nella declinazione della responsabilità di mandato; sulle prospettive, infine, che il percorso giurisprudenziale in discorso⁷ apre in merito all'attuazione delle disposizioni costituzionali sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

A prima vista, le decisioni dei giudici⁸ possono quindi apparire come una spietata applicazione di freddi principi contabili, soprattutto dopo anni di (comunicazione e) politiche pubbliche basate sul paradigma dell'*austerità*, attuate con tagli lineari tanto indiscriminati quanto miopi, che hanno prodotto un oggettivo peggioramento nella garanzia dei diritti essenziali. Non sorprende, perciò, che i vincoli finanziari (e le Corti che ne garantiscono l'*enforcement*) vengano percepiti quasi come *nemici* dei diritti e a loro netto discapito, soprattutto nelle zone economicamente più svantaggiate (paradigmatica, in questo senso, è la vera e propria epopea del Comune di Napoli).

Se però si allarga la prospettiva al sistema costituzionale nel suo complesso, l'analisi porta a conclusioni piuttosto diverse: in estrema sintesi, i giudici (contabile e costituzionale) hanno sì censurato in modo sistematico e progressivamente più stringente la successione delle norme statali cd. "spalma-debiti"; ed è innegabile che tale giurisprudenza abbia prodotto conseguenze potenzialmente esiziali per gli enti locali

⁶ Diversa è invece la posizione degli amministratori dei Comuni di grandi dimensioni, che oltre a poter contare su strutture (almeno teoricamente) più attrezzate sul piano tecnico, hanno la possibilità di interloquire direttamente con il livello statale di governo.

⁷ Culminato (al momento in cui si chiude questo lavoro: 13 luglio 2022) nella sentenza n. 80 del 2021.

⁸ Prima le diverse sezioni della Corte dei conti, dal 2019 legittimate a sollevare questioni di legittimità in via incidentale, e poi la Corte costituzionale: v. *infra*, par. 3.

più deboli. Il punto, tuttavia, è che l'intento delle Corti – ribadito in modo esplicito in ogni decisione⁹ – non è la mera applicazione di algide regole ragionieristiche, all'unico fine di soddisfare i (troppo spesso strumentalizzati, per convenienza, nella comunicazione politica) cd. “vincoli imposti dall'Europa”. Al contrario, il dialogo tra le due Corti si è sviluppato con l'obiettivo di ricondurre al fine ultimo della Costituzione repubblicana – cioè proprio quella *tutela delle persone* oggi compromessa – un quadro normativo caotico e alluvionale, basato su prospettive di cortissimo periodo, ovvero i 60 giorni dei decreti legge: non è affatto casuale che *tutte* le disposizioni impugnate fossero contenute in atti di questo tipo, o siano state introdotte in fase di conversione¹⁰. Sul piano delle fonti, quindi, il problema di fondo è un quadro normativo schizofrenico, in cui alle ripetute restrizioni dei flussi finanziari $\bar{\kappa}$ operate dal centro verso la “periferia” per tenere sotto controllo i saldi della finanza pubblica allargata, soprattutto negli anni di culmine della crisi economica $\bar{\kappa}$ si sono alternate fasi di elargizione di risorse “di emergenza” (le anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali) e di elaborazione di *escamotage* contabili volti a tamponare o procrastinare gli altrimenti inevitabili dissesti dei Comuni, in un circolo vizioso ormai insostenibile se guardato non solo sul lungo, ma addirittura sul medio periodo.

Nelle pagine che seguono il primo obiettivo sarà di tratteggiare, appunto, tale quadro normativo (par. 2), per poi illustrare il percorso giurisprudenziale elaborato dalla Corte costituzionale nel biennio 2019-2021 (par. 3), sulla base del quale si tenterà di trarre qualche conclusione in merito al ruolo assunto dai – o imposto ai – Comuni, a vent'anni di distanza dalla revisione del Titolo V (par. 4). Con un'avvertenza di metodo: dato l'altissimo tasso di tecnicità della materia in discorso, la parte ricostruttiva, sia della legislazione sia delle decisioni della Corte, sarà volta non tanto a fornirne una descrizione esaustiva, quanto a evidenziarne – semplificando nei limiti del possibile i nodi squisitamente contabili¹¹ – i profili costituzionali, anche con l'auspicio di contribuire alla riflessione collettiva attraverso l'individuazione di qualche punto fermo, da cui sia possibile partire per riannodare i fili della tutela delle autonomie.

⁹ Cfr. ad esempio l'ampia argomentazione sul punto di Corte dei conti, Sez. Reg. di controllo per la Campania, n. 107/2018, spec. p.to 3.2 del *Cons. diritto*.

¹⁰ Come sottolineato anche dai remittenti nell'ordinanza da cui origina una delle decisioni in esame, in cui è argomentata, tra l'altro, la violazione dell'art. 77 Cost.: il riferimento è alla sent. n. 115/2020, p.to 1.3 del *Ritenuto in fatto* e p.to 5.1 del *Considerato in diritto*, in cui la Corte «ha buon gioco nel rigettare anche la questione pregiudiziale, sollevata in riferimento all'art. 77 Cost, facilmente aggirata attraverso l'accertamento di un (minimo) nesso teleologico fra le disposizioni censurate e le generali finalità del D.L. n. 34/2019, in linea con la sua recente giurisprudenza in tema di omogeneità dei decreti-legge *ab origine* a contenuto plurimo»: M. FRANCAVIGLIA, *La Corte ritorna sulla sostenibilità intergenerazionale dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2020, p. 1298 ss., p. 1302 (ove ulteriori riferimenti bibliografici).

¹¹ Rispetto ai quali ci si limiterà a rinviare alle analisi degli specialisti del tema.

2. Il quadro normativo: le anticipazioni di liquidità per il pagamento dei cd. debiti commerciali delle PA e i piani di rientro dal deficit

Gli elementi principali del panorama normativo poco sopra richiamato sono da un lato la disciplina delle anticipazioni di liquidità per il pagamento dei cd. debiti commerciali delle PA¹² e, dall'altro lato, le modifiche “emergenziali” alla disciplina dei piani di rientro dal deficit per i Comuni in predissesto previste dai cd. interventi “spalma debiti”. Per meglio cogliere il senso delle argomentazioni sviluppate dal giudice costituzionale, è quindi necessario ricapitolare brevemente le finalità e la natura di tali istituti.

Le anticipazioni di liquidità sono state introdotte dall'art. 1, comma 13, del d.l. n. 35/2013¹³ (il cd. decreto *Debiti PA*), convertito con modificazioni nella l. n. 64/2013, con l'obiettivo di fornire alle amministrazioni pubbliche (ivi inclusi gli enti locali) le risorse liquide necessarie per effettuare i pagamenti dei debiti scaduti (*rectius* debiti certi, liquidi ed esigibili) cui le stesse non fossero in grado di far fronte per mancanza di cassa. Le somme in questione erano erogate attraverso Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. (CDP), a condizioni di favore, «proporzionalmente e nei limiti delle somme nella stessa annualmente disponibili»¹⁴. Si prevedeva quindi che la liquidità così fornita fosse dagli enti beneficiari «restituita, con piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e quota interessi, con durata fino a un massimo di 30 anni»¹⁵.

La qualificazione di tali erogazioni aveva da subito suscitato notevoli perplessità: si dubitava, in particolare, se esse andassero a costituire una forma di *indebitamento* o un'*anticipazione di cassa*. La soluzione offerta dalla giurisprudenza contabile prima, e fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale poi, si era orientata per la seconda interpretazione (anticipazione di cassa), l'unica peraltro che consentisse di “salvare” l'istituto da una sicura declaratoria di incostituzionalità. Laddove, infatti, le anticipazioni di cui al d.l. n. 35/2013 fossero state considerate debiti, esse sarebbero entrate in conflitto con la “regola aurea” di cui all'art. 119, comma 6, Cost., la quale consente agli enti territoriali di fare ricorso all'indebitamento esclusivamente per spese di investimento¹⁶ e non, come invece previsto in questo caso, per pagare i debiti

¹² Sul tema in generale v. C. BERGONZINI, *Ancora un singolare malfattore legale? I perduranti ritardi nel pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni*, in *Amministrazione in cammino*, 19 giugno 2017. Per gli sviluppi successivi v. R. PALOMBA, *Debiti commerciali delle Pubbliche Amministrazioni: gli sforzi per ridurre i tempi di pagamento*, in [Osservatorio CPI](#), 20 giugno 2020; il [comunicato](#) di Confartigianato Imprese del 20 agosto 2020, *Debiti PA – Salgono a 58 miliardi. Il 60% dei Comuni non paga imprese in 30 giorni. Granelli: Serve compensazione debiti-crediti*. I dati, in aggiornamento, sono reperibili in un'apposita [sezione](#) del sito web della Ragioneria Generale dello Stato.

¹³ Decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, *Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali*.

¹⁴ Art. 1, comma 13, d.l. n. 35/2013.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Art. 119, co. 6, Cost.: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».

scaduti¹⁷. Si tratta tuttavia di anticipazioni di cassa *sui generis* perché, diversamente dalle più classiche *anticipazioni di tesoreria* a carattere infrannuale di cui all'art. 222 d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), prevedono una restituzione pluriennale e sono erogate da CDP (e non dalla Tesoreria unica)¹⁸, avvicinandosi così concretamente a vere e proprie forme di indebitamento¹⁹.

Il secondo elemento poco sopra menzionato è in realtà rappresentato da una serie di deroghe, approvate in rapida successione, alle regole fissate nel TUEL (art. 243-*bis*²⁰) in merito ai piani di riequilibrio pluriennali dei Comuni in predissesto, che nella prassi applicativa degli enti locali hanno finito per intrecciarsi strettamente con la gestione delle anticipazioni di liquidità, dando origine ai casi da cui sono nate le sentenze costituzionali in esame (a partire, come si vedrà, dalla n. 115/2020²¹). Anche qui, per meglio intendere l'argomentazione sviluppata dalla Corte, è bene ricostruire brevemente il contesto normativo.

La disciplina originaria delle anticipazioni di liquidità (d.l. n. 35/2013) imponeva agli enti in predissesto che avessero deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui al citato art. 243-*bis* del TUEL, nel caso intendessero avvalersi di tali anticipazioni, di modificare coerentemente il piano di riequilibrio già predisposto²²: una previsione necessaria dal punto di vista contabile e, al netto delle difficoltà interpretative poco sopra menzionate, tutto sommato ancora comprensibile. Senonché, nei successivi tre anni, su tale disciplina si è appunto innestata una disorientante serie di modifiche normative²³. Il riferimento è all'art. 1, co. 714, della Legge di stabilità 2016 (l. n. 208/2015) e all'art. 1, co. 434, della Legge di bilancio 2017 (l. n. 232/2016), i quali hanno consentito un'*ulteriore* rimodulazione del piano di riequilibrio, che contemplava lo scorporo della quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui e la possibilità di procedere al relativo ripiano su un arco di tempo che poteva

¹⁷ Corte cost., sent. n. 181/2015; cfr. A. BRANCASI, *La Corte costituzionale torna sulla nozione di anticipazioni di cassa e sulle modalità della loro contabilizzazione*, in *Giur. cost.*, n. 4, 2015, pp. 1380 ss.

¹⁸ Corte cost., sent. n. 188/2014; cfr. A. BRANCASI, *La Corte costituzionale alle prese con le regole di contabilità pubblica: questa volta tocca alle anticipazioni di cassa*, in *Giur. cost.*, n. 4, 2014, p. 3094 ss.; nonché A.M. QUAGLINI, *Fondo anticipazione di liquidità e fondo crediti dubbia esigibilità: istituti diversi e non sovrapponibili*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1, 2020, p. 241 ss., pp. 241-243.

¹⁹ La Corte sottolinea peraltro come lo stesso legislatore palesi una certa ambiguità – si parla di “aporie semantiche” e di “profili di ambiguità” – nel disciplinare l'istituto (Corte cost., sent. n. 181/2015, *Cons. diritto*, p.to 4.3.2.).

²⁰ L'art. 243-*bis* del TUEL detta la disciplina della *Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale* (PRFP) rivolta a «[i] comuni e le province per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti, sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario», nei casi in cui lo squilibrio non sia superabile con le misure di cui agli artt. 193 (*Salvaguardia degli equilibri di bilancio*) e 194 (*Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio*) del TUEL stesso.

²¹ In cui la Corte elabora la prima soluzione interpretativa del problema, attraverso una motivazione «molto lunga e articolata»: M. FRANCAVIGLIA, *La Corte ritorna sulla sostenibilità intergenerazionale dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali*, cit., p. 1299.

²² Art. 1, co. 15, d.l. n. 35/2013.

²³ Che hanno dato origine alla prima delle quattro sentenze della Corte costituzionale qui in esame (la n. 18/2019), a seguito della quale sono state approvate ulteriori modifiche, a loro volta impugnate per diversi profili e sulle quali si è nuovamente pronunciata la Corte, in un vorticoso crescendo culminato nella sentenza n. 80/2020.

arrivare sino a *trent'anni*. Tali disposizioni sono state dichiarate incostituzionali dalla Corte con la sentenza n. 18/2019, cui il legislatore statale ha reagito inserendo nel d.l. n. 34/2019 (il cd. *Decreto Crescita*), all'art. 38, i commi 2-*bis* e 2-*ter*. La novella consentiva agli enti locali che avessero proposto la rimodulazione o la riformulazione del piano di riequilibrio ai sensi delle norme dichiarate incostituzionali nella sentenza n. 18/2019 di riproporre il piano, adeguandolo alla normativa vigente (nel frattempo diventata la legge di bilancio 2018²⁴) che ne ampliava la durata massima, dai dieci anni originariamente previsti sino a *vent'anni*. La riproposizione del piano avrebbe dovuto altresì contenere «il ricalcolo complessivo del disavanzo già oggetto del piano modificato [...] ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi»²⁵. Tale ultima previsione è stata oggetto della sentenza n. 80 del 2021 (*infra*, par. 3.3).

Questo, in breve, il quadro, che già ad uno sguardo d'insieme restituisce l'immagine di una normazione sostanzialmente prona alle esigenze del momento – nonché alla capacità di pressione anche mediatica degli enti territoriali più grandi – e a conti fatti incurante non soltanto delle esigenze gestionali dei Comuni più piccoli, ma anche della valenza sostanziale della normativa contabile, il cui scopo ultimo resta la tenuta dei conti secondo principi di efficienza, trasparenza e responsabilità. Per non menzionare le già richiamate ricadute in termini di tutela dei diritti: come è possibile programmare un livello seppur minimo di garanzia (in senso concreto, cioè di finanziamento) delle prestazioni essenziali, se il quadro normativo muta continuamente, peraltro con riferimento a situazioni che già in partenza erano di tale “sofferenza” da dover ricorrere ad un piano pluriennale di riequilibrio, e che hanno richiesto finanziamenti straordinari semplicemente per *onorare i debiti* contratti per beni e servizi? Diventano ben comprensibili, alla luce della vicenda, sia lo sconcerto degli amministratori locali, sia il crescente disagio delle popolazioni residenti nei Comuni particolarmente “colpiti”; il grave equivoco, a parere di chi scrive, sta tuttavia nella (di solito dissimulata, ma ben percepibile nella comunicazione pubblica) attribuzione di responsabilità in capo alle Corti. Alla dimostrazione di quest'ultima affermazione sono dedicati i paragrafi che seguono.

3. Gli interventi della Corte costituzionale. Il primo passo: la sentenza n. 18 del 2019

Quella condotta dalla Corte con riferimento ai bilanci dei Comuni è, a ben vedere, un'opera di *riaffermazione della legalità costituzionale finanziaria*, che si snoda attraverso quattro fondamentali pronunce²⁶, le quali – come poco sopra anticipato – intercettano e censurano a più riprese due meccanismi elusivi dei principi costituzionali del bilancio piuttosto ricorrenti negli interventi normativi statali per il riequilibrio

²⁴ In particolare, l'art. 1, co. 888 e 889, della l. n. 205/2017 (appunto il Bilancio di previsione dello Stato).

²⁵ Art. 38, comma 2-*ter*, d.l. n. 34 del 2019, su cui v. *infra*, par. 3.2.

²⁶ Corte cost., sentt. nn. 18 del 2019, 4 del 2020, 115 del 2020 e 80 del 2021. Giova ricordare che i principi che vengono riaffermati nelle citate pronunce sono stati in gran parte elaborati nella precedente giurisprudenza costituzionale relativa però alle Regioni: Corte cost., sentt. nn. 188/2014, 181/2015, 279/2016, 6/2017, 89/2017, 247/2017, 49/2018, 101/2018, 274/2017.

finanziario degli enti locali. Ci si riferisce, da un lato, all'impiego *illegittimo* delle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35 del 2013 per finalità diverse dal pagamento dei debiti scaduti; dall'altro, *all'articolazione di percorsi di rientro dal disavanzo* che, per durata e modalità di contabilizzazione, non risultano effettivamente finalizzati al riequilibrio finanziario, ma piuttosto ad ampliare in modo surrettizio i margini di spesa degli enti interessati (con conseguente aumento del deficit).

Le basi di questo percorso giurisprudenziale si rinvergono nella sentenza n. 18 del 2019²⁷, con cui, com'è noto, è stata riconosciuta alle Sezioni regionali della Corte dei Conti in sede di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali la qualifica di giudice *a quo*²⁸. Ammettendo la legittimazione del giudice contabile – ed entrando quindi nel merito della questione – la Corte ha aperto la via per affermare che previsioni che consentono agli enti locali di dilatare ben oltre il ciclo triennale di bilancio il rientro dal disavanzo (quindi, nella sostanza, di utilizzare parte delle somme dirette a tale rientro per effettuare spese di parte corrente) sono incompatibili con gli artt. 81 e 97, comma 1, Cost.: non solo perché esse conducono a una lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, ma perché in questo modo violano pure gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

Nel caso di specie, la disposizione censurata (che, si ricorda, era stata introdotta dalla Legge di stabilità 2016 e sostituita dalla Legge di bilancio per il 2017²⁹) permetteva agli enti locali in condizione di cd. predissesto – che avessero presentato o approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) prima del rendiconto per l'esercizio 2014 e che, al momento della presentazione o approvazione del piano, non avessero ancora provveduto a effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi – di modificare il piano sia sotto il profilo quantitativo che temporale, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui e ripianandola nell'arco di trent'anni, anziché entro il termine originariamente previsto (compreso tra i quattro e i dieci anni), così allineando la durata del rientro a quella della restituzione delle anticipazioni di liquidità erogate all'ente.

In questo modo, non solo si procrastinava nel tempo il raggiungimento dell'equilibrio, ma si consentiva di perpetuare e finanche aggravare la situazione di disavanzo già esistente, dal momento che la

²⁷ Cfr. G. BOGGERO, *La Corte costituzionale mette un freno al 'deficit spending' degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in *Diritti comparati*, 1 aprile 2019; A. SAIITA, *Dal bilancio "quale bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2019, p. 216; C. FORTE C. - M. PIERONI, *Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1, 2019, p. 220 ss.; F.S. MARINI, *Il controllo della Corte dei conti sui piani di riequilibrio degli enti locali alla luce della sentenza n. 18 del 2019 della Corte costituzionale*, ivi, n. 2, 2019, p. 5 ss.; G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 24, 2020.

²⁸ Anticipata da G. RIVOCCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2017, p. 357 ss.; del medesimo Autore v. anche *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli di Governo*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2019, p. 741 ss.

²⁹ V. *supra*, par. 2.

rimodulazione del piano finiva per permettere l'impiego di parte delle risorse destinate a ripianare il disavanzo per spese correnti e recuperare margini di spesa altrimenti non disponibili. Il tutto veniva realizzato con modalità contabili tali da impedire una chiara rappresentazione delle specifiche responsabilità dei diversi amministratori susseguirsi alla guida dell'ente locale, con l'ulteriore conseguenza di lasciare alle generazioni future un'onerosa eredità, comprensiva del ripiano del disavanzo, spalmato sui trent'anni, e della restituzione delle anticipazioni. Su tali basi, la disposizione viene dichiarata illegittima per violazione degli artt. 81 e 97, co. 1, Cost., che, «pur presidiando interessi di rilievo costituzionale tra loro distinti, risultano coincidenti sotto l'aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria»³⁰.

3.1. La sentenza n. 4 del 2020. Istruzioni per l'uso (costituzionalmente compatibile) delle anticipazioni di liquidità

Nella successiva pronuncia n. 4 del 2020³¹, la Corte si sofferma più diffusamente sull'impiego delle anticipazioni di liquidità e sulla relativa contabilizzazione, riannodando i fili di una riflessione sull'istituto che era già stata avviata con riferimento ai bilanci regionali.

Nel caso di specie, la questione di costituzionalità alla Corte era stata sollevata dalle Sezioni riunite della Corte dei Conti, in sede di esame del ricorso proposto dal Comune di Napoli avverso la delibera della Corte dei conti, sezione regionale di controllo della Campania (n. 107 del 2018), con la quale si era riscontrata l'inadeguatezza delle misure correttive adottate dall'amministrazione comunale per la gestione del bilancio, con la conseguente preclusione di alcuni programmi di spesa. Le Sezioni riunite dubitavano in particolare della legittimità della disposizione statale che aveva consentito al comune di utilizzare il *Fondo Anticipazioni di Liquidità* (FAL) per finanziare il *Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità* (FCDE). Per chiarire la questione, è utile fare un passo indietro e tornare per un momento alla vicenda relativa alla gestione delle anticipazioni di liquidità e alle relative decisioni giurisprudenziali (sia costituzionali, sia contabili).

³⁰ Corte cost., sent. n. 18/2019, *Cons. diritto*, p. to 5.

³¹ Cfr. C. BUZZACCHI, *Anticipazioni di liquidità ed equilibrio di bilancio: le insidie di una legislazione statale di apparente favore per le autonomie*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2020, p. 35 ss.; F. GUELLA, *Illegittimità dei meccanismi di estinzione fittizia di debito con debito: la sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità come meccanismo costituzionalmente necessario*, in *Le Regioni*, n. 3, 2020, p. 513 ss.; R. PESCATORE, *Dalla regola tecnica alla rilettura dei principi costituzionali: le ragioni dell'autonomia, della sana gestione finanziaria e della solidarietà nella sentenza n. 4/2020 della Corte costituzionale*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1, 2020, p. 78 ss.; M. VALERO, *Il suum cuique tribuere ("a ciascuno il suo") nelle relazioni tra Stato ed autonomie e tra le varie forme di controllo, attraverso il prisma dell'equilibrio di bilancio*, in *Diritto&Conti*, 2 febbraio 2020; G. D'AURIA, *Incremento illegittimo delle capacità di spesa degli enti locali e meccanismi legittimi di soccorso nei confronti degli enti in grave crisi finanziaria (perché non dovuta a loro insufficienze organizzative)*, in *Il Foro italiano*, n. 5, 2020, I, p. 1502 ss.; A.M. QUAGLINI, *Fondo anticipazione di liquidità e fondo crediti dubbia esigibilità*, *op. cit.*

Come anticipato³², la Corte costituzionale aveva mostrato di essere perfettamente consapevole di quanto l'istituto introdotto con il d.l. 35/2013 si allontanasse dal modello tradizionale dell'anticipazione di cassa³³: nel 2015, con la sentenza n. 181 (ampiamente citata nella decisione ora in esame) ne aveva argomentato la compatibilità costituzionale costruendo un complesso bilanciamento dei principi nazionali ed europei in gioco, in cui rientrava – accanto al divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti *ex art.* 119, comma 6, Cost. – anche la necessità di far fronte alle consistenti passività pregresse delle pubbliche amministrazioni, che avevano provocato l'avvio di una procedura d'infrazione contro l'Italia³⁴ e che si riverberavano negativamente sulle imprese, già in difficoltà nell'accesso al credito nel contesto della crisi economica³⁵.

La scelta di riconoscere nel nuovo istituto una forma eccezionale di anticipazione di cassa di più lunga durata implicava tuttavia – sempre secondo la sent. n. 181/2015 – che, quantomeno sotto il profilo della rappresentazione contabile, le somme erogate dovessero essere trattate come anticipazione di cassa e non come indebitamento³⁶, in modo da evitare che l'erronea contabilizzazione delle stesse provocasse un ampliamento dei margini di spesa dell'ente attraverso una fittizia riduzione dei residui passivi nel risultato di amministrazione.

In assenza di puntuali indicazioni da parte del legislatore³⁷, il problema era infatti ricaduto sui giudici: la soluzione contabile avanzata dalla Sezione autonomie della Corte dei Conti era stata di accantonare le anticipazioni al momento della relativa erogazione in uno specifico fondo³⁸, il *Fondo Anticipazioni di Liquidità* (FAL), da ridursi di anno in anno in ragione dell'ammortamento progressivo dell'anticipazione ricevuta. In questo modo si sarebbe provveduto a “sterilizzare” o “neutralizzare” gli effetti distorsivi delle anticipazioni sul risultato di amministrazione, dal momento che le somme ricevute erano fatte corrispondere ad una specifica quota accantonata nel risultato stesso e non andavano così a incidere sui residui.

Sull'*escamotage* contabile descritto³⁹ sono dunque intervenute le disposizioni statali della cui legittimità dubitavano le Sezioni riunite della Corte dei Conti, chiamate a conoscere il ricorso del Comune di Napoli.

³² V. *supra*, par. 3.

³³ Corte cost., sent. n. 181/2015.

³⁴ Cfr. R. PALOMBA, *Debiti commerciali delle Pubbliche Amministrazioni*, cit.

³⁵ Corte cost., sent. n. 181/2015, *Cons. diritto*, p. ti 4 ss.; e successivamente Corte cost., sent. n. 4/2020, p.to 4.1.

³⁶ Corte cost., sent. n. 181/2015.

³⁷ Con nota prot. 53240 del 28/06/2013, il Ministero dell'economia e delle finanze aveva chiarito come contabilizzare tali anticipazioni in sede di bilancio di previsione, senza dare ulteriori indicazioni in merito al loro effettivo utilizzo.

³⁸ Corte dei conti, Sezione autonomie, delibere nn. 19/2014, 33/2015, 28/2017. Soluzione poi confermata, anche con riguardo alle anticipazioni di liquidità «a rimborso pluriennale» diverse da quelle *ex d.l.* n. 35/2013, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) nel d.m. 1° agosto 2019, recante *Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011*. Sul punto v. M. QUECCHIA, *L'equilibrio delle anticipazioni diverse dall'anticipazione di tesoreria*, in *Finanza e tributi locali*, n. 5, 2020, p. 5 ss.

³⁹ *Escamotage* ritenuto peraltro «ridondante» dalla Corte costituzionale (Corte cost., sent. n. 4/2020, *Cons. diritto*, p.to 3.).

L'art. 2, comma 6, del d.l. n. 78/2015⁴⁰ e, successivamente, l'art. 1, comma 814, della l. n. 205 del 2017⁴¹ – di interpretazione autentica della prima disposizione – prevedevano entrambi che la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'erogazione delle anticipazioni, ossia il FAL, potesse essere utilizzata ai fini dell'accantonamento del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE). In questo modo il FCDE – cioè l'accantonamento volto a fronteggiare il rischio dell'effettivo realizzo dei residui attivi e, al contempo, a limitare la spesa finanziata con i crediti di dubbia esigibilità – poteva essere “colmato” totalmente o parzialmente con l'ammontare delle quote accantonate nel FAL.

La Corte costituzionale ha gioco facile nel rilevare come l'impiego del FAL (*in toto* o *in parte*) in luogo degli opportuni accantonamenti al FCDE comporti un alleggerimento del peso finanziario degli stessi, svincolando quote di avanzo libere che in realtà non dovrebbero essere nella disponibilità dell'ente locale, perché necessariamente destinate al FCDE. Con ciò non solo si permette all'ente destinatario delle anticipazioni di impiegare le stesse come fossero un vero e proprio indebitamento, così violando la “regola aurea” di cui all'art. 119, comma 6, Cost.; ma si arriva pure a determinare un miglioramento solo apparente del risultato di amministrazione, consentendo all'ente locale di impiegare un *surplus* di spesa pari al mancato accantonamento nel FCDE (coperto fittiziamente dal FAL) e incrementare così il *deficit* già esistente senza che ciò trovi riscontro nelle scritture ufficiali. In sostanza, ulteriore deficit solo formalmente coperto con un fondo vincolato ad altro scopo. Per queste ragioni, le disposizioni impugnate violano pure gli artt. 81 e 97, comma 1, Cost., quindi i principi di equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio, da un duplice punto di vista: sia per il potenziale aggravamento del disavanzo già consolidatosi, sia per la copertura della spesa con risorse incerte.

Merita sottolineare che la Corte ben avrebbe potuto limitarsi a riscontrare le violazioni descritte, che peraltro appaiono come la puntuale e coerente applicazione al caso di specie della sua precedente giurisprudenza. Ma a fronte degli argomenti che il Comune di Napoli, intervenuto nel giudizio

⁴⁰ Il comma 6 prevede che: «Gli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, utilizzano la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione».

⁴¹ Il comma 814 prevede che: «L'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, si interpreta nel senso che la facoltà degli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione, può essere esercitata anche con effetti sulle risultanze finali esposte nell'allegato 5/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi dell'articolo 3, comma 7, dello stesso decreto legislativo n. 118 del 2011, nonché sul ripiano del disavanzo previsto dal comma 13 del medesimo articolo, limitatamente ai soli enti che hanno approvato il suddetto riaccertamento straordinario a decorrere dal 20 maggio 2015, fermo restando il rispetto dell'articolo 3, comma 8, del medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011, il quale prevede che l'operazione di riaccertamento straordinario sia oggetto di un unico atto deliberativo».

costituzionale, porta a difesa della legittimità delle disposizioni impugnate, il giudice costituzionale coglie l'occasione per svolgere più articolate considerazioni, che assumono da un lato un carattere quasi didascalico nei confronti dell'ente locale e, dall'altro, integrano un monito severo nei confronti del legislatore nazionale.

Nell'impossibilità di soffermarsi su tutti i profili toccati nella sentenza⁴², ci si limita a ricapitolare le puntuali repliche mosse dalla Corte alla tesi, avanzata dalla difesa comunale, secondo cui le disposizioni censurate sarebbero ispirate «alla logica sottesa all'art. 3, comma 2, della Costituzione, essendo volt[e] a tutelare i cittadini residenti nei Comuni con maggiore difficoltà economica – comprovata proprio dall'accesso all'anticipazione di liquidità – attraverso l'attenuazione (o il depotenziamento) del FCDE»⁴³. Il punto è particolarmente rilevante per il tema di queste riflessioni, perché nell'argomentazione dell'ente è agevole cogliere una sorta di “traduzione giuridica” della narrazione sul tema della carenza di risorse degli enti locali, e della conseguente riduzione delle prestazioni loro affidate⁴⁴.

In primo luogo, il giudice costituzionale smentisce la pretesa correlazione tra maggiore volume del FCDE e minore capacità fiscale degli abitanti di un territorio, sulla scorta della quale si giustificerebbe – secondo la difesa comunale – un impiego con modalità vagamente perequative del FAL al fine di ridurre l'importo degli accantonamenti al FCDE: «un conto è la misura del gettito [...] altro è la capacità di riscuotere i tributi»⁴⁵, rileva la Corte. E «la capacità di escutere i debitori non dipende solo dalla situazione economica dei membri della collettività, ma *anche e soprattutto* dall'efficienza amministrativa dell'ente locale e dei propri uffici preposti alla riscossione»⁴⁶. L'ampiezza del FCDE (e conseguentemente dei relativi accantonamenti che il comune è chiamato ad operare) non discende, in definitiva, dalla disparità economica esistente tra i territori, quanto piuttosto dalla minore efficienza del sistema di riscossione, che non può in nessun modo giustificare la violazione dei principi costituzionali del bilancio realizzata dalle norme censurate.

In secondo luogo, la Corte osserva che, in ogni caso, l'esigenza solidaristica nei confronti delle comunità meno abbienti espressa dall'ente locale «trova puntuale risposta [...] in particolare, nell'art. 119 Cost., il quale fissa le forme e i limiti che devono guidare il legislatore ordinario nell'inveramento dei principi ivi indicati»⁴⁷. Il medesimo art. 119 Cost. chiama tuttavia gli enti territoriali, nell'esercizio della propria

⁴² Per gli ulteriori profili non toccati nel testo, cfr. in part. F. GUELLA, *op. cit.* e R. PESCATORE, *op. cit.*

⁴³ Corte cost., sent. n. 4/2020, *Cons. diritto*, p.to 1.2.

⁴⁴ V. *supra*, par. 1.

⁴⁵ Ivi, p.to 4.2.1.

⁴⁶ *Ibidem*, corsivo aggiunto. Alla *Attuazione dei prelievi e cornice finanziaria* è dedicato l'intero Tomo II del già citato A. URICCHIO - P. GALEONE - M. AULENTA - A. FERRI (a cura di), *I tributi comunali dentro e oltre la crisi*, al cui interno si segnalano in particolare, ai fini di queste riflessioni: A. FERRI, *La mancata riforma delle entrate e le distorsioni derivanti dalla crisi*, pp. 49-74; M. AULENTA, *La partecipazione dei comuni all'accertamento dei tributi erariali*, pp. 197-217.

⁴⁷ Corte cost., sent. n. 4/2020, *Cons. diritto*, p.to 6.

autonomia finanziaria, a rispettare il principio dell'equilibrio del bilancio e a contribuire all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo. Da ciò consegue che tutte le disfunzioni che incidono su tali principi «devono essere rimosse e non possono essere computate nell'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 Cost.»⁴⁸. Detto altrimenti, gli artifici contabili permessi dalle norme censurate – che compromettono l'attuazione dei principi costituzionali del bilancio di cui agli artt. 81, 97, comma 1, e 119, comma 6, Cost. – non possono essere giustificati come strumento di realizzazione del principio solidaristico di cui all'art. 3, comma 2, Cost.

Il ragionamento del giudice costituzionale si conclude quindi con un monito al legislatore: «è in ordine al deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, e *non alle patologie organizzative*, che deve essere rivolto l'intervento diretto dello Stato»⁴⁹. In definitiva, se il legislatore statale intende affrontare l'insufficienza strutturale del gettito fiscale di un dato territorio ad assicurare i servizi essenziali, lo deve fare ricorrendo all'istituzione del fondo perequativo di cui all'art. 119, comma 3, Cost. oppure alle «risorse aggiuntive» o agli «interventi speciali» di cui all'art. 119, comma 5, Cost.; ciò che *non può fare* è invece costruire meccanismi contabili che, oltre violare la legalità costituzionale finanziaria, non offrono rimedio all'oggettiva disparità socio-economica dei territori, ma suppliscono a carenze organizzative dei rispettivi enti territoriali nella riscossione dei propri crediti.

3.2. La sentenza n. 115 del 2020, ancora sullo sviamento delle regole contabili

Nella pronuncia n. 115 del 2020⁵⁰, il giudice costituzionale approfondisce e censura l'utilizzazione “sviata” delle anticipazioni di liquidità, che risulta, in questo caso, strettamente connessa ai meccanismi di allungamento del piano di riequilibrio degli enti in predissesto e alla contestuale tenuta di più disavanzi distinti. Rinviano a quando già illustrato in merito alla disciplina nel suo complesso⁵¹, nel caso di specie l'attenzione del Giudice delle leggi si appunta infatti sulla precisazione, introdotta nel 2019 dal cd. Decreto Crescita, secondo cui la riformulazione del piano di rientro da parte dei Comuni – la cui durata era stata allungata a vent'anni (contro i dieci originariamente previsti)⁵² – avrebbe dovuto contenere «il ricalcolo complessivo del disavanzo già oggetto del piano modificato [...] *ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi*»⁵³.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*, corsivo aggiunto.

⁵⁰ Cfr. M. FRANCAVIGLIA, *op. cit.*; C. FORTE - M. PIERONI, *La sentenza n. 115 del 2020 della Corte costituzionale: una pronuncia di non agevole lettura*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 2, 2020; K. NIKIFARAVA, *Prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 115/2020 e sul ruolo operativo della Corte dei conti nella garanzia degli equilibri di bilanci degli enti locali*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 3, 2020, p. 195 ss.; M. BEVILACQUA, *La Corte costituzionale si pronuncia sul “Salva Reggio Calabria”*, in *Diritto&Conti*, 9 luglio 2020.

⁵¹ Su cui v. *supra*, par. 2.

⁵² Modifica a sua volta prevista dalla Legge di bilancio 2018 (l. n. 205/2017, art. 1, co. 888 e 889).

⁵³ Art. 38, comma 2-ter, d.l. n. 34 del 2019, corsivi aggiunti.

Il punto è che la Corte ritiene che, con tale precisazione, si consenta all'ente «di tenere più disavanzi (e, in definitiva, più bilanci paralleli) sui quali definire separatamente, *ad libitum*, sia l'uso irrituale delle singole anticipazioni sia il calcolo dell'indebitamento e delle quote annuali di rientro»⁵⁴. Detto altrimenti: la contabilizzazione di distinti disavanzi consentirebbe di far figurare una situazione debitoria dell'ente assai peggiore di quella effettiva e di parametrare sulla stessa la richiesta delle anticipazioni di liquidità a CDP; al contempo, la rimodulazione temporale del piano, con riduzione delle quote di accantonamento originariamente previste, accompagnata dalla disponibilità eccessiva di liquidità derivante dalle anticipazioni sovrastimate, consentirebbe all'ente di migliorare in modo apparente il risultato di amministrazione, «lucrando» così margini di spesa, potenzialmente anche corrente. L'azione congiunta di questi fattori – contabilizzazione di disavanzi distinti, allungamento del piano di riequilibrio e impiego delle anticipazioni per finalità diverse dal pagamento dei debiti scaduti – andrebbe in definitiva ad integrare una *forma di indebitamento occulta* dell'ente locale, contrastante da un lato con gli artt. 81, 97, comma 1, e, dall'altro, con l'art. 119, comma 6, Cost.

I primi due parametri evocati sono violati perché la disposizione censurata «esonera l'ente locale in situazione di predissesto da una serie di operazioni indefettibili per ripristinare l'equilibrio e, in particolare, dall'aggiornamento delle proiezioni di entrata e di spesa, dalla ricognizione delle situazioni creditorie e debitorie, dalla previa definizione degli accordi con i nuovi creditori e con quelli vecchi eventualmente non soddisfatti, nonché dalla ricognizione e dimostrazione della corretta utilizzazione dei prestiti stipulati per adempiere alle pregresse obbligazioni passive»⁵⁵. L'art. 119, comma 6, è violato invece perché la precisazione introdotta dal Decreto Crescita del 2019 «consente di utilizzare risorse vincolate al pagamento di debiti pregressi per la spesa corrente, in tal modo allargando la forbice del disavanzo»⁵⁶.

Non basta: in questo frangente, atteso che l'ente locale «viene esonerato dal fornire contezza dei risultati amministrativi succedutisi nel tempo intercorso tra l'approvazione del piano originario e quello rideterminato»⁵⁷, sussiste pure la violazione del principio della responsabilità di mandato, non essendo più possibile – in un quadro contabile oramai irrimediabilmente confuso e alterato – rintracciare le responsabilità dei singoli amministratori susseguitisi alla guida del comune.

In conclusione, la Corte – dopo aver meglio precisato i risvolti applicativi della propria pronuncia⁵⁸, come d'altronde già aveva fatto nella sentenza n. 4 del 2020 – rinnova il monito al legislatore, circa l'intrinseca pericolosità di

⁵⁴ Corte cost., sent. n. 115/2020, *Cons. diritto*, p.to 7.1.

⁵⁵ *Ivi*, p.to 7.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Corte cost., sent. n. 115/2020, *Cons. diritto*, p.to 9.

«soluzioni che trasformino il rientro dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell’equilibrio del bilancio [...]. La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale. [...] Di fronte all’impossibilità di risanare strutturalmente l’ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose “eredità”. Diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore» (sentenza n. 18 del 2019)⁵⁹.

3.3. “Adesso basta”: la sentenza n. 80 del 2021

Gli indirizzi giurisprudenziali espressi dalla Corte costituzionale nelle pronunce precedenti trovano idealmente una sintesi nella sentenza n. 80 del 2021⁶⁰, in cui vengono nuovamente censurati i due meccanismi di elusione dei principi costituzionali del bilancio che il legislatore nazionale, come si diceva⁶¹, ha seguito a riproporre – l’impiego sviato delle anticipazioni di liquidità e l’articolazione di piani di rientro diluiti su tempi eccessivamente lunghi –, portando alle estreme conseguenze i ripetuti moniti già lanciati nel corso del tempo.

In questo caso, le disposizioni sottoposte al controllo di legittimità sono i commi 2 e 3 dell’art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019 (uno dei decreti cd. *Milleproroghe*), convertito con modificazioni nella l. n. 8 del 2020, con i quali il legislatore avrebbe inteso «dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 28 gennaio 2020»⁶².

Si ricorderà che il meccanismo di copertura del FCDE con il FAL, in quel caso, era stato dichiarato illegittimo perché in sostanza consentiva ai Comuni di gestire partite di spesa superiori a quelle costituzionalmente ammesse, peggiorando di fatto lo stato dei propri conti. Così come si ricorderà che si trattava della *terza* sentenza che, nel giro di un lustro, aveva abbondantemente chiarito sia la qualificazione giuridico-contabile dei Fondi in discorso, sia le condizioni di legittimità del loro utilizzo, sia i relativi limiti costituzionali.

⁵⁹ Ivi, p.to 10.

⁶⁰ Su cui A. CAROSI, *Inquadramento sistematico della sentenza n. 80 del 2021 nei più recenti orientamenti della Consulta in tema di finanza pubblica allargata*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2021, p. 1431 ss.; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il Fondo di anticipazione di liquidità (FAL) e le sue tentazioni. Note a margine di Corte cost. 80/2021*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2, 2021, p. 344 ss. (e in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, n. 5, 2021); nonché A. PETA, *Fondo anticipazione di liquidità e recupero del disavanzo: la Corte costituzionale fornisce le coordinate per la sana gestione del bilancio*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2, 2021, p. 261 ss.

⁶¹ V. *supra*, par. 2.

⁶² Art. 39-ter, comma 1, d.l. n. 162 del 2020.

Ebbene, il decreto *Milleproroghe* del 30 dicembre 2019 conferisce all'intera vicenda un ulteriore tocco kafkiano, perché con esso il legislatore statale interviene “in soccorso” degli enti che, a seguito della pronuncia costituzionale e della correlata necessità di accantonare correttamente il FAL nel risultato di amministrazione, avevano dovuto “ammettere” il peggioramento del disavanzo di amministrazione, in particolare consentendo loro (comma 2) di ripianare annualmente il maggior disavanzo per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio, così “spalmando” il ripianamento in questione su un arco temporale di trent'anni (pari a quello previsto per la restituzione delle anticipazioni). Il successivo comma 3 dettava invece le regole per la contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità, permettendo che, ai fini del detto ripiano, l'ente possa impiegare le risorse dello stesso FAL.

Non sorprende affatto, quindi, che tanto il comma 2 quanto il comma 3 siano – nuovamente – dichiarati incostituzionali per lesione – ancora – degli artt. 81 e 97, comma 1, Cost.; per il comma 3 è ravvisato anche il contrasto con l'art. 119, comma 6, Cost. Né del resto sorprende, dati i precedenti, il tono particolarmente lapidario della pronuncia.

Quanto al comma 2 dell'art. 39-ter, la Corte ritiene che la possibilità ivi contemplata di ripianare annualmente il maggior disavanzo comporti «una diluizione degli oneri di ripianamento omologa allo stesso periodo temporale previsto per il rimborso dell'anticipazione di liquidità» che arreca «un immediato effetto perturbatore degli equilibri di bilancio sin dall'anno 2020, alterando i saldi e consentendo di celare parte delle maggiori passività emerse con la corretta appostazione del FAL»⁶³, così pregiudicando ad un tempo il principio dell'equilibrio del bilancio, quello della sana gestione finanziaria e, infine, quello della copertura pluriennale della spesa.

Muovendo dalla violazione di quest'ultimo principio, la Corte si spinge oltre, non prima di aver richiamato puntualmente i precisi e reiterati moniti rivolti al legislatore circa «la problematicità di soluzioni normative [...] le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario»⁶⁴. La sentenza n. 80/2021 afferma infatti che «la pluriennale diluizione degli oneri di ripianamento del maggior deficit incorre anche nella violazione dei principi di *responsabilità del mandato elettivo* e di *equità intergenerazionale*»⁶⁵, ribadendo – sulla scorta delle precedenti decisioni – che «i deficit causati da inappropriate gestioni devono essere recuperati in tempi ragionevoli e nel rispetto del

⁶³ Corte cost., sent. n. 80/2021, *Cons. diritto*, p.to 6.1.

⁶⁴ Corte cost., sent. n. 18/2019, *Cons. diritto*, p.to 6. (che si richiama ai precedenti delle sentt. nn. 107 del 2016 e 6 del 2017).

⁶⁵ Sull'evoluzione giurisprudenziale che a partire dal 2014 ha infine condotto, nel 2021, ad utilizzare i principi della equità intergenerazionale e della responsabilità di mandato come veri e propri parametri per la decisione v. C. BERGONZINI, *Equità intergenerazionale e giurisprudenza costituzionale: le ricadute di sistema delle decisioni in materia contabile. Riflessioni a ritroso a partire dalla sentenza n. 235 del 2021*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1, 2022, p. 64 ss.

principio di responsabilità, secondo cui ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministratori»⁶⁶.

Anche sul piano linguistico, come accennato, i termini impiegati dal giudice costituzionale contro l'introduzione di meccanismi di rientro del disavanzo di durata trentennale sono tanto perentori⁶⁷ da far scolorire le precisazioni che lo stesso giudice aveva pure ritenuto di dover fare per i casi precedenti, nei quali aveva più volte ribadito che non era «la durata astrattamente fissata [del piano di rientro] bensì il meccanismo di manipolazione del deficit» ad essere incostituzionale⁶⁸. La Corte lascia chiaramente trasparire la propria (comprensibile) insofferenza verso un legislatore il quale – sfruttando la complessità delle tecniche contabili, che «si sono spesso presentate all'esame della Consulta come “strumenti di occultamento” di regole incostituzionali»⁶⁹ – tenta pervicacemente di eludere i principi costituzionali del bilancio, e le sentenze della stessa Corte⁷⁰. La motivazione è quindi ben più *tranchant*, concentrandosi non più sullo sviamento rispetto al fine del riequilibrio, quanto piuttosto sull'eccessiva durata *in sé* considerata. Venendo infine al comma 3, la Corte osserva che l'impiego ivi previsto del FAL ai fini del rimborso delle anticipazioni stesse «ne consente una destinazione diversa dal pagamento dei debiti pregressi, già iscritti in bilancio e conservati a residui passivi, poiché sostanzialmente permette di reperire nella stessa contabilizzazione del FAL in entrata le risorse (in uscita) per il rimborso della quota annuale dell'anticipazione»⁷¹. Di qui la violazione degli artt. 81 e 97, comma 1, Cost.: sia perché le risorse per il pagamento dei debiti non sono destinate alle finalità previste, sia perché contestualmente – con la riduzione progressiva del FAL – si ha un illegittimo ampliamento della capacità di spesa dell'ente, senza che vi sia una copertura delle poste passive. La disposizione, inoltre, consentendo l'uso del FAL per il

⁶⁶ Entrambe le citazioni sono tratte da Corte cost., sent. n. 80/2021, *Cons. diritto*, p.to 6.1.

⁶⁷ Di una «sempre maggiore perentorietà della Corte costituzionale nell'annullare norme regionali e statali [...] accompagnata da altrettanto perentori moniti» parla A. CAROSI, *Inquadramento sistematico*, cit., 1441.

⁶⁸ Corte cost. sent. n. 115/2020, *passim*.

⁶⁹ A. CAROSI, *Inquadramento sistematico*, cit., 1440, che prosegue: «[s]i intende così sottolineare che il legislatore, sia negli atti parlamentari, sia nelle relazioni tecniche a corredo di tali disposizioni, non ha mai esplicitamente manifestato l'intenzione di discostarsi dalle opzioni ermeneutiche della Consulta o dalle enunciazioni di precedenti sentenze, ma ha utilizzato *anfibia locuzioni* o *tecniche complesse per aggirarne la sostanza*. È un fenomeno normativo che si è recentemente irrobustito soprattutto attraverso le modifiche delle regole contabili degli enti territoriali contenute nel d. lgs. n. 118 del 2011 e nel TUEL, le quali hanno subito un *degrado* dovuto alle molte deroghe concordate in sede politica in modo non sistematico e spesso in contrasto con gli interessi finanziari nazionali ed eurounitari che dovrebbero tutelare» (corsivi aggiunti).

⁷⁰ Il giudice remittente aveva in effetti evocato, tra i profili di illegittimità costituzionale, pure quello della violazione del giudicato costituzionale *ex art. 136 Cost.*; la Corte tuttavia – come evidenzia E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il Fondo di anticipazione di liquidità (FAL) e le sue tentazioni*, cit. – decide di risolvere nel merito la questione, evidentemente al fine di ribadire e meglio precisare i profili sostanziali di illegittimità. Sul punto v. ancora A. CAROSI, *Inquadramento sistematico*, cit., p. 1439, che – ritenendo «pienamente condivisibile la scelta di esaminare prima le questioni sollevate in riferimento agli stessi parametri già accolti nell'analoga sentenza n. 4 del 2020» – chiarisce: «[l']assorbimento della questione, tra l'altro, non esclude affatto la fondatezza della questione posta dalla Sezione rimettente in riferimento all'art. 136. A ben vedere, il previo accoglimento delle altre censure aveva già prodotto la caducazione delle disposizioni censurate; di qui appunto l'assorbimento di una questione che – secondo i canoni della Consulta – era anch'essa fondata».

⁷¹ Corte cost., sent. n. 80/2021, *Cons. diritto*, p.to 6.2.

rimborso della quota annuale di rientro del maggior disavanzo, viola l'art. 119, comma 6, Cost., in quanto «esonera l'ente dal rinvenimento in bilancio di effettivi mezzi di copertura, produce un fittizio miglioramento del risultato di amministrazione, con evidente possibilità di liberare ulteriori spazi di spesa che potrebbero essere indebitamente destinati all'ampliamento di quella corrente»⁷².

La sentenza n. 80/2021, benché perfettamente in linea con gli immediati precedenti, suona questa volta come una vera e propria “pietra tombale” su ogni tentativo del legislatore statale di procrastinare ulteriormente nel tempo il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio degli enti in difficoltà finanziaria, sia esso perseguito con artifici contabili, diluizione su tempi lunghi degli oneri di ripiano o sviamento delle anticipazioni di liquidità.

4. Le ricadute della giurisprudenza costituzionale e il problema ancora aperto: la garanzia delle prestazioni essenziali

Sul piano concreto, guardando alle ricadute delle decisioni sinora illustrate, e a fronte dell'ulteriore necessaria ridefinizione dei risultati di amministrazione imposta dalla Corte, la previsione degli analisti (compresa la dottrina più attenta) era che molti Comuni si sarebbero trovati a fare i conti con considerevoli disavanzi, dovendo sommarsi al peggioramento conseguente alla sentenza n. 4 del 2020 anche quello derivante dalla n. 80 del 2021. Si prospettava così, come è stato detto efficacemente, «uno scenario di dissesto finanziario»⁷³, con moltissimi enti locali destinati ad andare incontro a un *default* quasi certo⁷⁴, senza che il legislatore potesse nuovamente ricorrere allo «stillicidio normativo di rinvii»⁷⁵ elusivi dei principi costituzionali del bilancio sperimentato in passato, destinata ad una nuova, e a questo punto verosimilmente scontata, pronuncia di illegittimità. Si profilava in sostanza quella condizione di «impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo» che aveva spinto la Corte a sostenere che «la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi

⁷² Ivi, p.to 6.3.

⁷³ C. BUZZACCHI, *Comuni e PNRR: la sfida della trasformazione del settore pubblico in uno scenario di dissesto finanziario*, in *Orizzonti del diritto pubblico*, 22 marzo 2021. Cfr. sul punto anche E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il Fondo di anticipazione di liquidità (FAL) e le sue tentazioni*, cit.

⁷⁴ Un quadro allarmante è offerto da ANCI – UPI - CONFERENZA STATO-CITTÀ E AUTONOMIE LOCALI, *Appunto sintetico sugli interventi di sostegno agli enti locali in condizioni di debolezza finanziaria, anche a fronte della sentenza Corte cost. 80/2021*, 12 maggio 2021: «Dalle prime analisi, dei circa 1.400 Comuni coinvolti nella costituzione del Fondo anticipazione liquidità circa 950 risultano in disavanzo nel 2019, come anche 8 Province. Richiedere un ripiano ordinario (diciamo in tre/cinque anni) comporterebbe una maggior esposizione annuale moltiplicata mediamente per 8 o per 4,5 volte, con risultati disastrosi per una parte degli enti già in disavanzo nel 2019 e molto pesanti anche per i circa 450 enti in avanzo, almeno per quelli con avanzi esigui e quote di anticipazione più rilevanti. Tra gli enti in disavanzo, circa un terzo registra quote di maggior ripiano necessario, almeno in questa ipotesi-base, complessivamente per oltre 100 euro pro capite».

⁷⁵ Corte cost., sent. n. 18/2019, *Cons. diritto*, p.to 6.

necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose “eredità”⁷⁶.

Tale scenario si sarebbe verosimilmente verificato se nel frattempo non fossero subentrate le nuove emergenze legate prima alla pandemia da Covid-19 e poi alla guerra in Ucraina, con le note conseguenze in termini, tra l'altro, di costi delle materie prime. È l'Ufficio parlamentare di bilancio a rilevare che «nell'ultimo biennio, a causa dei condizionamenti dettati dall'emergenza COVID e della crisi economica a essa conseguente, sono stati attuati una serie di provvedimenti straordinari per sostenere le Amministrazioni locali per le mancate entrate e le maggiori spese, che hanno *temporaneamente alterato il sistema ordinario di relazioni finanziarie* intergovernative»⁷⁷. La menzionata alterazione consiste, in sostanza, nella «distribuzione dei fondi che si sono resi via via disponibili» con criteri diversi, «basati prevalentemente sulle previsioni di mancato gettito e, in alcuni casi, anche sui maggiori fabbisogni, con effetti differenziati a livello di singoli Enti territoriali». La fase straordinaria – rileva ancora l'Upb – sarà allungata dalle conseguenze «del conflitto russo-ucraino e dei provvedimenti di mitigazione degli effetti economici a esso connesso».

Merita tuttavia sottolineare che la medesima analisi evidenzia come il ricorso alle misure accennate si sia reso necessario, oltre che per l'ovvia urgenza dettata dagli eventi, «in assenza di un quadro normativo certo e completo»⁷⁸: le recenti (ennesime) crisi, insomma, si sono scaricate su un tessuto già di per sé instabile, rendendo inattuabili dei meri “aggiustamenti” per far fronte al momento e imponendo piuttosto l'adozione degli (ennesimi) provvedimenti straordinari.

Pare quindi di poter affermare che le recenti emergenze abbiano solo posticipato, per il legislatore statale⁷⁹, la necessità di affrontare l'alternativa drastica tra due opzioni di fondo: da un lato, quella drammatica (e si spera inverosimile) di abbandonare i Comuni e i cittadini interessati al loro destino; dall'altro lato, quella auspicabile di affrontare finalmente la situazione con decisioni coraggiose (e politicamente scomodissime), che – attraverso l'uso degli strumenti previsti in Costituzione e nel rispetto della legalità costituzionale finanziaria – si facciano carico dell'oramai insostenibile disavanzo di questi enti e assicurino quella “discontinuità” necessaria sia alla realizzazione dei principi costituzionali del

⁷⁶ Entrambe le citazioni sono tratte sempre da Corte cost., sent. n. 18/2019, *Cons. diritto*, p.to 6; la citazione è ripresa letteralmente in Corte cost., sent. n. 115/2020, *Cons. diritto*, p.to 10.

⁷⁷ *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale* presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 5 maggio 2022, reperibile in upbilancio.it, sez. *Interventi*, p. 5, da cui anche le citazioni che seguono immediatamente nel testo (corsivi aggiunti).

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Cui è imputabile (certo non per intero ma) in gran parte la destabilizzazione finanziaria degli enti locali coinvolti: in tale prospettiva, seppur riferite specificamente ad altre e più recenti fattispecie, significative le riflessioni di G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in questa *Rivista*, n. 8, 2021.

bilancio (*in primis* quello dell'equilibrio e della responsabilità di mandato) sia all'effettiva garanzia dei diritti dei cittadini residenti nei Comuni interessati.

Va detto che qualcosa pare si stia effettivamente muovendo: come sottolinea ancora l'Upb, nello stesso periodo «sono stati attuati provvedimenti di carattere permanente che hanno già agevolato e, in prospettiva, faciliteranno ulteriormente l'attuazione del federalismo fiscale. Ci si riferisce, in particolare, alla relativa accelerazione impressa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), la cui assenza ha costituito uno dei principali ostacoli alla creazione dei sistemi perequativi su cui si fonda il federalismo»⁸⁰. E, sebbene l'esperienza dell'ultimo ventennio giustifichi un notevole scetticismo, non resta che attendere gli ulteriori sviluppi, confidando che le soluzioni eventualmente individuate siano, sin dalla loro genesi, costituzionalmente compatibili.

5. Conclusioni. Spunti sull'autonomia (non solo) finanziaria delle autonomie locali a vent'anni dalla revisione del Titolo V

Tornando, in conclusione, al piano ordinamentale scelto come sfondo per queste riflessioni⁸¹, uno dei pregi della giurisprudenza costituzionale⁸² in esame è di aver progressivamente esplicitato il collegamento diretto – oggettivamente difficile da cogliere sotto la fitta coltre tecnica – tra vincoli finanziari, regole contabili e principio democratico, nella specifica declinazione della responsabilità di mandato. Ciò che consente di tenere insieme i tre profili è il «concetto di trasparenza finanziario-contabile», definito da Aldo Carosi come la

«idoneità dei bilanci ad essere letti funzionalmente quali insiemi di programmi complessi e coordinati, destinati a rappresentare obiettivi e risultati attesi e conseguiti da parte di coloro che esercitano la rappresentanza politica delle collettività insediate sui relativi territori»⁸³.

Il principio della responsabilità di mandato, elaborato a partire dalla sent. n. 184/2016 con riferimento alle Regioni e progressivamente affinato⁸⁴, trova in relazione all'ente comunale il terreno ideale d'applicazione, in virtù della compresenza di due fattori che non è dato rinvenire (quantomeno con la medesima intensità) negli altri livelli di governo. Si tratta, da un lato, del meccanismo di *elezione diretta del sindaco* introdotto nel 1993 e, dall'altro, del fondamentale carattere di *prossimità* dell'amministrazione

⁸⁰ Upb, *Audizione*, cit.

⁸¹ V. *supra*, par. 1.

⁸² Altro profilo è quello, già menzionato, dell'elaborazione (e dell'utilizzo come parametro) del principio di equità intergenerazionale *prima* dell'intervento del legislatore costituzionale del 2022, che in questa sede non può essere approfondito, e su cui v. *supra*, nota 65.

⁸³ A. CAROSI, *Inquadramento sistematico*, cit., p. 1441. È appena il caso di ricordare che gran parte di tale opera interpretativa si deve proprio a quella che è ormai riconosciuta con il nome di “giurisprudenza Carosi”.

⁸⁴ Cfr. C. PINELLI, *Regole sul ripiano del disavanzo degli enti locali e principio di responsabilità di fronte agli elettori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2021, p. 988 ss., spec. p. 989.

comunale. Il primo consente ai cittadini non solo di tracciare un collegamento immediato tra il vertice eletto dell'amministrazione comunale e quanto programmato e realizzato nel corso del mandato, ma altresì di sanzionare o premiare chiaramente con il voto i risultati ottenuti. Il secondo fattore invece fa sì che i cittadini abbiano una conoscenza tempestiva e concreta di quale sia l'impiego delle risorse e l'effettiva qualità dei servizi erogati, condizione essenziale per consentire ai medesimi cittadini, nel momento elettorale, di esprimere un giudizio pienamente consapevole sull'operato dell'amministrazione comunale.

Tuttavia, affinché questo virtuoso circuito di controllo democratico possa dispiegarsi correttamente è anche necessario che gli amministratori che di volta in volta si presentano al giudizio degli elettori non debbano scontare il peso insostenibile delle disordinate gestioni finanziarie precedenti. Altrimenti, come giustamente è stato segnalato in dottrina⁸⁵, il rischio è che, con un paradossale ribaltamento di prospettiva, siano gli amministratori virtuosi che si sono impegnati nel risanamento finanziario dell'ente ad essere sanzionati dal voto popolare, mentre ad essere premiati siano quelli che hanno prolungato (se non aggravato) la già difficile situazione dei conti comunali. Ecco allora che emerge la necessità – più volte richiamata dal giudice costituzionale – che si arrivi quanto prima a segnare una cesura tra le gestioni passate e quelle future: i rinvii ripetuti del risanamento dell'ente comunale, attuati con gli strumenti normativi censurati dalla Corte, non fanno altro che rimandare il momento in cui il bilancio «bene pubblico» potrà finalmente assolvere correttamente alle proprie finalità democratiche e fungere da potente strumento dei cittadini per far valere la responsabilità di mandato dei propri rappresentanti⁸⁶.

Accanto alla compressione dei principi appena richiamati, va evidenziato come i meccanismi censurati dalla Corte costituzionale integrino pure una grave compressione e distorsione di quel *principio autonomistico*⁸⁷ che gli stessi interventi normativi pretenderebbero di garantire ritagliando un “margine di manovra” per gli amministratori degli enti in fase di risanamento.

In primo luogo, un riflesso negativo si ha evidentemente sul corretto esercizio dell'autonomia da parte degli enti interessati. In tal senso, è utile cogliere lo spunto di riflessione che emerge dall'ordinanza di rimessione della Corte dei Conti che poi ha condotto alla sent. n. 4 del 2020 della Corte costituzionale (*supra*, par. 3.1.). Oltre ai profili per i quali la norma impugnata sarà cesurata, il giudice remittente aveva infatti evidenziato come la stessa, «consentendo di utilizzare il FAL per finanziare il FCDE, premia l'ente che ha violato l'obbligo di copertura delle spese, perché, avendo fatto maggiore ricorso all'anticipazione di liquidità, vede diminuire il sacrificio economico conseguente al passaggio alla contabilità armonizzata.

⁸⁵ A. SAITTA., *Dal bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale democratica” e intergenerazionale*, cit.

⁸⁶ Cfr. M. DEGNI, *Il bilancio (anche) comunale è un bene pubblico*, in M. DEGNI (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2018*, cit., p. 85 ss.

⁸⁷ Sul principio autonomistico e i diversi significati di autonomia, cfr. per tutti E. CARLONI - F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Cedam, Padova, 2021, p. 5 ss. e p. 23 ss.

Al contrario l'ente più virtuoso, che ha rispettato l'obbligo di copertura delle spese e, avendo una buona riscossione e una buona tempistica nei pagamenti, non ha avuto la necessità di ricorrere all'anticipazione di liquidità, deve sopportare per intero l'onere del maggiore disavanzo da armonizzazione»⁸⁸.

La Corte dei Conti aveva ravvisato in ciò la violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevolezza della norma; ma è forse lo stesso principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost. a essere trasgredito, laddove si premia e incentiva lo sviluppo di indirizzi politico-amministrativi che si muovono al fuori della legalità costituzionale finanziaria, mentre l'esercizio virtuoso dell'autonomia locale non solo risulta penalizzato, ma vede – in un quadro più generale – consistenti risorse dirottate su enti che hanno tenuto una gestione disordinata dei conti, prescindendo da finalità squisitamente perequative. E ciò finisce paradossalmente per penalizzare in misura maggiore proprio quegli enti (e di riflesso i loro cittadini), che in un contesto oggettivo di arretratezza, specialmente (ma non solo) infrastrutturale, hanno comunque saputo gestire il bilancio nel rispetto dei principi costituzionali, ma al contempo avrebbero urgente necessità di interventi autenticamente perequativi, oltre che delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali di cui al comma 5 dell'art. 119, volti a «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale» e «per rimuovere gli squilibri economici e sociali» e «per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona»⁸⁹. In secondo luogo, è la stessa autonomia degli enti che si “giovano” degli interventi normativi descritti a divenire un'autonomia del tutto apparente, svuotata del suo significato costituzionale profondo. I margini di spesa surrettiziamente concessi a tali enti dischiudono infatti agli stessi uno spazio di manovra limitato e provvisorio, destinato a restringersi gradualmente, dal momento che l'incremento del disavanzo e l'impiego di debito per spese diverse dall'investimento non possono che peggiorare la situazione finanziaria già compromessa. Per fruire di questa parvenza fugace di autonomia, l'ente comunale si pone per di più in una posizione di totale dipendenza dal legislatore statale, dal momento che – come è avvenuto nei casi giunti all'esame della Corte – la possibilità di evitare il *default* è assicurata solo dal susseguirsi di rinvii normativi che le associazioni rappresentative degli enti e gli stessi amministratori sono ripetutamente costretti a invocare presso la politica statale⁹⁰. Si dà vita così ad un circolo vizioso nel quale gli stessi Comuni che apparentemente si avvantaggiano delle deviazioni normative dal dettato costituzionale finiscono per dipendere sempre più dal potere centrale e da scelte puramente politico-discrezionali dei governi e delle maggioranze parlamentari di turno.

⁸⁸ Corte dei Conti, Sez. riun. spec. comp., ord. 18 febbraio 2019, p.to 6.4, in G.U. n. 20 del 15-05-2019.

⁸⁹ Per un quadro complessivo della sostanziale inattuazione (o distorta e parziale attuazione) dell'art. 119 Cost. e delle ricadute sulla finanza dei comuni, cfr. M.C. GUERRA, *I comuni dopo la legislazione della crisi*, in M. DEGNI (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2018*, cit., p. 60 ss.

⁹⁰ Su questo profilo già C. BUZZACCHI, *Comuni e PNRR: la sfida della trasformazione del settore pubblico in uno scenario di dissesto finanziario*, cit.

In definitiva, si può senz'altro sostenere che la giurisprudenza costituzionale esaminata – alla quale viene spesso ascritta una valenza quasi “punitiva” rispetto alle autonomie territoriali – racchiuda in realtà gli elementi per uno sviluppo autentico del principio autonomistico e sia capace di valorizzare appieno la possibilità per gli enti locali, almeno in prospettiva, di esprimere un indirizzo politico-amministrativo davvero *non* dipendente dal potere centrale (*in primis* sotto il profilo finanziario). Il che da un lato significa rispondere ai diversi interessi e alle diverse istanze provenienti dalle comunità, possibilmente non solo garantendo la già difficile erogazione dei servizi essenziali, ma anche realizzando quella *differenziazione* nelle scelte di gestione e impiego delle risorse che è l'essenza stessa dell'autonomia. Dall'altro lato, è però evidente come la piena realizzazione dei principi costituzionali descritti non possa a questo punto prescindere da una riforma complessiva della finanza locale, che dia compiuta ed effettiva attuazione tanto alla definizione dei LEP, quanto agli strumenti perequativi previsti dall'art. 119 Cost.⁹¹.

⁹¹ Cfr. sul punto l'analisi di M.C. GUERRA, *I comuni dopo la legislazione della crisi*, cit., p. 60 ss.

Il principio di corrispondenza tra funzioni amministrative e risorse finanziarie a vent'anni dalla riforma del Titolo V*

di Giovanni Boggero

Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: Il lavoro indaga origini e sviluppo della garanzia costituzionale di adeguata connessione tra funzioni assegnate e risorse disponibili degli enti territoriali. Il sindacato di adeguatezza sulle scelte allocative è il frutto di una recente elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale che, abbandonata la tradizionale deferenza nei confronti del legislatore del bilancio, prende le mosse da una particolare interpretazione dell'art. 119, co. 4 Cost. In assenza di indicatori di costo e di fabbisogno per lo svolgimento di tutte le funzioni amministrative, specie dopo l'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale n. 1/2012, la Corte ha adattato il proprio scrutinio di ragionevolezza per accertare un "eccesso di potere" del legislatore, laddove esso non si conformi ai vincoli istruttori di natura amministrativo-contabile. Il rispetto di tali vincoli di natura procedurale, più che di criteri quantitativi o parametri economico-finanziari, permette alla Corte di valutare l'adeguatezza dell'allocazione delle risorse e assicura un bilanciamento di tale interesse con la salvaguardia degli equilibri di bilancio, il coinvolgimento degli enti territoriali e la garanzia del nucleo essenziale dei diritti fondamentali.

Title: The principle of correspondence between administrative functions and financial resources 20 years after Title V reform

Abstract [En]: This article explores the origins and the development of the constitutional principle of concomitant financing in the Italian constitutional legal order. Article 119, para. 4 IC sets out that administrative tasks shall always be coupled with the necessary resources to carry them out properly. This principle has been used over time by the Italian Constitutional Court to inquire into the lawfulness of state or regional budget allocation of resources. In particular, the Court has declared financial legislation null and void as long as it does not comply with a series of procedural requirements of an accounting nature as set forth by ordinary legislation. These requirements force the legislature to justify its own choices on the allocation of resources and thus to be held accountable to the electorate while enacting a new piece of legislation. Justification by the legislature occurs by striking a reasonable balance between the different constitutional interests at stake, namely the balanced budget rule, loyal co-operation between State and territorial authorities and protection of the core of fundamental rights.

Parole chiave: relazioni finanziarie; ragionevolezza; bilancio; funzioni amministrative; istruttoria finanziaria

Keywords: concomitant financing; constitutional law; budgetary process; reasonableness, financial resources

Sommario: 1. Introduzione. 2. Dalla clausola di cd. autosufficienza finanziaria alla corrispondenza tra funzioni e risorse sulla base di indicatori di costo e fabbisogno. 3. Dalla corrispondenza tra funzioni e risorse sulla base di indicatori di costo e fabbisogno alla corrispondenza sulla base di vincoli procedurali di natura amministrativo-contabile. 4. Profili applicativi speciali: la corrispondenza tra funzioni e risorse nel procedimento di realizzazione del regionalismo differenziato *ex* art. 116, co. 3 Cost. 5. Conclusioni.

* Articolo sottoposto a referendum.

1. Introduzione

Il principio di corrispondenza tra funzioni amministrative e risorse assegnate a un ente pubblico per esercitarle costituisce l'architrave su cui si dovrebbe reggere il sistema di finanziamento degli enti territoriali prefigurato dall'art. 119 Cost., tanto nella sua versione originaria (co. 2), quanto, soprattutto, in quella novellata nel 2001 (co. 4)¹. Si tratta, infatti, di un presidio indispensabile a tutela dell'autonomia economico-finanziaria di Regioni ed enti locali nei loro rapporti con lo Stato, oltretutto in quelli reciproci di enti territoriali costitutivi della Repubblica; un principio che, tuttavia, nonostante il suo formale riconoscimento costituzionale, è stato a lungo trascurato nella pratica delle relazioni finanziarie ispirate al decentramento. Nell'ambito di un dibattito sul rendimento e sull'effettiva attuazione della riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, occorre, allora, mettere alcuni punti fermi sulle acquisizioni della dottrina e della giurisprudenza costituzionale circa i vincoli recati da tale principio al potere legislativo di Stato e Regioni in materia finanziaria e di bilancio.

2. Dalla clausola di cd. autosufficienza finanziaria al principio di corrispondenza tra funzioni e risorse sulla base di indicatori di costo e fabbisogno

La dottrina giuspubblicistica è solita ricavare il principio *de quo* a partire dall'art. 119, co. 4 Cost., secondo cui le risorse derivanti da tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dalle risorse del fondo perequativo ordinario consentono agli enti territoriali costitutivi della Repubblica di finanziare in via integrale le funzioni pubbliche loro attribuite. Prima di riferirsi al concetto, squisitamente relazionale, di corrispondenza tra funzioni e risorse, la disposizione *de qua* è stata, però, innanzitutto associata al concetto assai più ambiguo di "autosufficienza finanziaria", un concetto in base al quale, a prescindere dalla tipologia di fonte d'entrata da cui provengono le risorse – se del caso, quindi, anche da trasferimenti specifici diversi da quelli previsti dai fondi perequativi e tipici di un sistema a finanza derivata che, in teoria, la Costituzione novellata e le sue disposizioni attuative imporrebbero definitivamente di superare – queste ultime debbono assicurare il finanziamento di tutte le spese connesse allo svolgimento delle funzioni amministrative proprie o conferite a un ente territoriale. A partire dalla combinazione delle predette fonti di entrata, gli enti territoriali non dovrebbero, cioè, manifestare ulteriori esigenze di fabbisogno per il finanziamento delle funzioni loro attribuite.

¹ Cfr. già in dottrina: B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, 2009, 154; D. IMMORDINO, *Autonomia finanziaria, sussidiarietà e strumenti della leale collaborazione. L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale*, Le Regioni n. 2-3/2011; G. RIVOSECCHI, 256, 260; F. GUELLA, S. GAMBINO, 264; G. GARDINI – C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, 2022, 470-471; L. LETIZIA, *Lineamenti dell'ordinamento finanziario delle Regioni di diritto comune*, Torino, 2015, 204; S. PIPERNO, 2013, 49-53. G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in: Rivista AIC, n. 4/2019, 339 e sgg.

La prima questione che si è posta all'attenzione dell'interprete è se detta autosufficienza fosse da predicare in relazione all'insieme di enti territoriali costitutivi della Repubblica, *rectius* a ciascun comparto (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) ovvero a ogni ente territoriale singolarmente considerato.² Mentre nel primo caso l'entità complessiva delle entrate avrebbe dovuto meramente eguagliare il totale delle spese regionali o locali (e delle spese statali connesse alle funzioni da trasferire), nel secondo, in maniera assai più ambiziosa, una combinazione delle fonti di entrata individuate dall'art. 119 Cost. avrebbe dovuto finanziare integralmente i livelli di spesa di ciascun ente territoriale.³

In questa seconda ipotesi interpretativa, stando ad autori come Giarda, la necessità di soddisfare l'autosufficienza finanziaria degli enti territoriali avrebbe, però, compromesso gli altri principi stabiliti dai commi 2 e 3 dell'art. 119 Cost., tra cui quello della compartecipazione al gettito di tributi riferibili al territorio di ciascun ente territoriale e della minore capacità fiscale per abitante come criterio perequativo. Una tale lettura della clausola di cd. autosufficienza si deve a un'interpretazione letterale della nozione di "finanziamento integrale", tale cioè da richiedere un livellamento dell'assetto della finanza pubblica, a prescindere dalla situazione finanziaria di ciascun ente territoriale, fenomeno tipico, in realtà, del sistema di relazioni finanziarie che la legge di revisione costituzionale n. 3/2001 avrebbe inteso mutare. Se riferita a ogni ente territoriale, l'integralità del finanziamento avrebbe in sostanza dovuto essere totale e completa, non manchevole di alcun elemento necessario a coprire tutti i costi effettivi di qualsiasi funzione da esercitare; all'esito della rigida applicazione di siffatto principio, tutti gli enti territoriali si sarebbero, pertanto, visti garantire i propri livelli attuali di spesa sulla base di un criterio non dissimile da quello storico, finendo così per essere posti tutti su uno stesso piano o, meglio, in una posizione di relativo vantaggio dell'uno rispetto all'altro basato esclusivamente sul livello di spesa raggiunto in passato. Una tale lettura del principio di autosufficienza finanziaria avrebbe, perciò, impedito di ragionare di corrispondenza tra funzioni e risorse in termini di congruità e adeguatezza, obliterando ogni criterio di virtuosità e responsabilità sotteso ai commi 2 e 3 dell'art. 119 Cost.

In realtà, diversamente da quanto sosteneva Giarda, non è detto che una impostazione interpretativa che faccia leva sull'integralità del finanziamento per i singoli enti, anziché per il loro insieme, contraddica ogni considerazione di efficienza e responsabilità. La clausola di cd. "autosufficienza finanziaria" va, semmai, preliminarmente letta e temperata con gli anzidetti principi di cui all'art. 119 Cost. Innanzitutto, l'autosufficienza è solo apparentemente tale: l'art. 119, co. 5 Cost. relativizza fin da subito la costruzione dell'art. 119, co. 4 Cost. fondata su un paradigma così concepito, dal momento che prescrive interventi e

² Sull'ambiguità della formulazione e sulla preferibilità della prima ipotesi interpretativa si veda: P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119*, in: *Le Regioni*, n. 6/2001, 1441-1442.

³ S. GAMBINO, *Principio di eguaglianza come limite al federalismo fiscale*, in: S. Gambino, G. D'Ignazio, E. Jorio (a cura di), *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Rimini, 2009, 297.

risorse aggiuntivi per rimuovere squilibri socio-economici o garantire diritti della persona per alcune categorie di enti territoriali che, in tutta evidenza, non hanno potuto essere tenuti in considerazione attraverso i canali ordinari. L'autosufficienza finanziaria dell'art. 119, co. 4 Cost. non può quindi essere predicata in termini assoluti, pena l'inservibilità del successivo art. 119, co. 5 Cost.

Allo stesso modo, essa non può essere postulata nemmeno in termini statici, ma richiede, semmai, di essere osservata in una logica dinamica che tenga conto dei criteri che strutturano il meccanismo di finanziamento ordinario delle funzioni predicato dall'art. 119, co. 2 e co. 3 Cost. In assenza di un esplicito richiamo costituzionale a indicatori che «*promuovano condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni*» (nuovo art. 119, co. 4 in base al d.d.l. Renzi-Boschi),⁴ è comunque possibile ricavarne in via implicita la necessità costituzionale a partire dall'art. 119 Cost. vigente che, pur non disegnando un preciso sistema di relazioni finanziarie, fornisce pur sempre alcune indicazioni su principi e criteri che dovrebbero informarlo. In particolare, solo attraverso una quantificazione di costi e fabbisogni per l'esercizio delle funzioni degli enti territoriali è possibile far salva una distribuzione delle risorse finanziarie che non sacrifichi il principio di territorialità e non azzeri, ma riduca soltanto, le differenze territoriali tra capacità fiscali.⁵

In altre parole, una volta accettato che il principio di autosufficienza finanziaria è riferito agli enti territoriali singolarmente considerati e che tale principio richiede di essere temperato con criteri di virtuosità e responsabilità individuati dalla medesima disposizione, non può che derivarne una lettura della clausola tale da richiedere una puntuale valutazione della corrispondenza tra funzioni e risorse, ossia il calcolo preliminare del costo e del fabbisogno delle funzioni pubbliche svolte dagli enti territoriali. Ciò, peraltro, implica che l'esercizio delle funzioni non possa mai essere condizionato da un ammontare dato di risorse, ma sia semmai il novero delle funzioni attribuite a un ente territoriale a condizionare lo stanziamento delle risorse necessarie a finanziarle.⁶ Il calcolo anzidetto non è richiesto nell'ottica di una autosufficienza declinata nel senso del soddisfacimento complessivo di un dato livello di spesa di un ente da individuarsi sulla base di valutazioni esclusivamente politiche. Detto ancora in altri termini, la corrispondenza tra funzioni e risorse è un concetto che può avere un significato giuridicamente rilevante soltanto nella misura in cui sia in qualche modo possibile misurare costi e fabbisogni per l'esercizio delle

⁴ A.S. 1429-A.C. 2613, G.U. 88 del 15.04.2016. Cfr. E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, 194-195; A. Apostoli, M. Gorlani, S. Troilo (a cura di), *La Costituzione in movimento: la riforma costituzionale tra speranze e timori*, Torino, 2016, 437-438.

⁵ C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, 2011, 84 che riprende le osservazioni di: A. BRANCASI – F. MERLONI, *Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa e finanziaria degli enti territoriali*, in: *Le Regioni*, n. 1/2009, 17-18.

⁶ Di qui, ad esempio, la definizione ai fini dell'attuazione della legge n. 42/2009, delle funzioni fondamentali di Comuni e Province da parte dell'art. 21, co. 2-4 della medesima legge. Ma si veda, in precedenza, anche l'«analisi delle funzioni» della Commissione ministeriale presieduta da Massimo Severo Giannini, cui fece seguito l'adozione del d.lgs. 616/1977. Cfr. S. SEPE, *A trent'anni dal d.p.r. 616/1977: spunti per la discussione*, in: www.astrid-online.it, n. 14/2007; S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, Roma, 2017, 57.

prime e stabilire i relativi criteri per la ripartizione delle seconde tra i diversi enti territoriali considerati; diversamente, si parlerà di autosufficienza finanziaria quale concetto puramente politico in base al quale garantire dati livelli di spesa a tutti gli enti territoriali.

Un inquadramento che ricavi il principio di corrispondenza sin qui esaminato da una particolare lettura della clausola di cd. autosufficienza finanziaria è possibile, del resto, anche dall'interpretazione dei principi e criteri direttivi della legge delega n. 42/2009. In particolare, essa stabilisce che i decreti legislativi avrebbero dovuto ispirarsi alla *«tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa»* (art. 2, co. 2 lett. p), a sua volta precisato alla lett. ii), secondo cui occorre assicurare *«tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico»* o, ancora, alla lett. t) del medesimo articolo, secondo cui un intervento sulle basi imponibili o sulle aliquote degli enti territoriali da parte dello Stato richiede, a parità di funzioni conferite, *«l'adozione di misure per la completa compensazione»* e che, laddove le funzioni siano ridotte, la compensazione andrà effettuata in misura corrispondente. In altre parole, a essere predicata è, in via generale, la *«certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite»* (art. 2, co. 2, lett. ll), ma la legge n. 42/2009 offre una interpretazione dell'autosufficienza da assicurare, innanzitutto, attraverso l'autonomia impositiva delle Regioni e degli enti locali (inclusi di quelli di nuova istituzione, come le Città metropolitane, cfr. art. 15); ove il gettito derivante da tributi e compartecipazioni sia insufficiente, ad assicurare l'autosufficienza concorreranno le quote del fondo perequativo (art. 9).⁷

Più nello specifico, poi, la legge n. 42/2009 distingue una diversa modalità di finanziamento delle funzioni a seconda che le spese attengano all'erogazione dei LEP (art. 8, co. 1, lett. a) n. 1) e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 11, co. 1, lett. a) n. 1) oppure siano spese non riconducibili a tali ambiti (art. 8, co. 1, lett. a), n. 2 e art. 11, co. 1, lett. a), n. 2). Mentre per le prime è assicurato un finanziamento integrale del fabbisogno attraverso tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, addizionali a tali tributi e fondo perequativo, per le seconde la legge n. 42/2009 non presenta un vincolo di questo tipo.⁸ Ad aver destato perplessità proprio con riferimento alla compatibilità con l'art. 119, co. 4 Cost. è la circostanza che le risorse derivanti dal fondo perequativo (art. 9, co. 1, lett. c) e g) non siano preordinate a integrare il fabbisogno di spesa per le funzioni extra-LEP o per le funzioni non fondamentali degli enti locali che non è stato possibile soddisfare con tributi e compartecipazioni, ma soltanto a perequare le risorse sulla base delle differenze di capacità fiscale.⁹

⁷ Cfr. L. LETIZIA, *Lineamenti dell'ordinamento finanziario delle Regioni di diritto comune*, Torino, 2015, 334.

⁸ M. CECCHETTI, *Articolo 119*, in: F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, 376.

⁹ R. BIN, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in: *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2008. Così anche in precedenza: F. BASSANINI, *Autonomia e garanzie nel finanziamento delle Regioni e degli enti locali*, cit., 92; A. MORRONE, *Verso il federalismo*

Senonché, occorre osservare come il finanziamento integrale per le spese LEP è dovuto con riguardo ai fabbisogni standardizzati calcolati sulla base di costi standard delle funzioni connesse ai livelli essenziali (art. 2, co. 2, lett. f). L'integralità è, quindi, concetto relativo e non assoluto sin dal momento in cui si considerano le funzioni LEP o le funzioni fondamentali degli enti locali.¹⁰ Con riguardo alle spese cd. libere, la questione della compatibilità con l'art. 119, co. 4 Cost. si pone nella misura in cui la legge n. 42/2009 sembra derogare al principio di corrispondenza tra funzioni e risorse – che, stando a un'interpretazione letterale, dovrebbe essere assicurato indistintamente per tutte le “funzioni pubbliche attribuite” – o, comunque, prevederla come ipotesi soltanto eventuale, trattandosi di funzioni il cui esercizio non è connesso all'esigenza di una garanzia uniforme dei diritti fondamentali su tutto il territorio nazionale.¹¹ In realtà, il problema si può risolvere anche in questo caso con un'interpretazione costituzionalmente orientata, secondo cui il fondo perequativo, pur non dovendo necessariamente assicurare il finanziamento di fabbisogni *standard*, ma dovendo garantire solo un finanziamento che tenga conto degli enti con minore capacità fiscale per abitante, potrà essere integrato dalle risorse aggiuntive previste dal fondo speciale dell'art. 119, co. 5 Cost., nella misura in cui tali risorse siano necessarie per assicurare che l'esercizio delle funzioni inerenti ad altri diritti della persona non sia compromesso.¹²

Del resto, non esiste alcun vincolo costituzionale che consenta di stabilire un'equazione tra finanziamento integrale e fabbisogno di spesa *standard* di cui alla legge n. 42/2009, essendo tale indicatore di riferimento – peraltro disciplinato in maniera diversa anche a seconda del comparto (d.lgs. n. 216/2010 e d.lgs. n. 68/2011) e della tipologia di funzioni considerati – soltanto uno dei tanti possibili parametri per misurare la corrispondenza tra funzioni e risorse. Pertanto, per le funzioni *extra*-LEP la relativa integralità del finanziamento può essere assicurata, se non già con la perequazione fondata sulla capacità fiscale,

fiscale?, cit., 1487; G. Rivosecchi, *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*, in: Astrid Rassegna (online), 2009, 10; G. ARACHI – A. ZANARDI, *La perequazione fiscale delle Regioni e degli enti locali*, in: M.C. Guerra – A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, Bologna, 2010, 151-152.

¹⁰ Critiche sul punto sono state svolte da: L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in: Rivista del Gruppo di Pisa, 2012, 37-38.

¹¹ E. CORALI, *Federalismo fiscale e Costituzione*, Torino, 2010, 217-218 e 224.

¹² C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.*, in Diritto pubblico, 2002, 895 sgg. e poi ancora per una più approfondita spiegazione: C. PINELLI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in: www.federalismi.it, n. 19/2011; G. FRANSONI – G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in: R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2370; S. PIPERNO, *La finanza decentrata in Italia*, Bologna, 2013, 104; A. ALABISO, *L'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali alla luce della riforma del titolo quinto della Costituzione: delineare i principi ispiratori, le modalità previste ed i limiti nell'attuazione*, Justowin, 2017. Analoghe argomentazioni si ritrovano in: R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in: Astrid Rassegna (online), 6-7, il quale osserva come l'art. 119, co. 4 necessiti di essere riletto alla luce della introduzione di indicatori di riferimento che promuovono l'efficienza nella gestione della spesa introdotti dalla legge n. 42/2009 e M. FOGLIA, *L'approccio standard nell'ambito dell'attuazione del cd. federalismo fiscale: tra autonomia, efficienza e tutela dei diritti e delle prestazioni essenziali*, in: Rivista del Gruppo di Pisa, 2012, 4, secondo il quale l'art. 119 Cost. non prescrive che tutte le funzioni debbano essere finanziate allo stesso modo e pertanto costi e fabbisogni standard non sono l'unico parametro per misurare il finanziamento integrale delle funzioni.

attraverso l'uso di indicatori di costo e fabbisogno alternativi rispetto a quelli previsti per il finanziamento delle funzioni inerenti ai LEP. Altra e ben diversa questione è se le metodologie utilizzate per individuare gli indicatori di costo e fabbisogno – sviluppate da SoSe S.p.A. e oggetto di validazione e monitoraggio costante da parte della Commissione tecnica per i fabbisogni standard – siano effettivamente in grado di tenere insieme i principi di territorialità e di perequazione fondata sulla capacità fiscale o producano a loro volta squilibri e l'impossibilità di svolgimento di funzioni pubbliche e/o la garanzia dei LEP.

In ogni caso, dal momento che l'art. 119 co. 4 Cost. non predica l'osservanza di una «*rigida garanzia quantitativa*» (*ex multis* v. Corte costituzionale, sentt. nn. 220/2021, 155 e 76/2020, 83/2019), ma, come si è detto, richiede, seppur soltanto implicitamente, la previsione di indicatori di costo e fabbisogno, l'«integralità» del finanziamento è un principio la cui osservanza è da valutare in base al soddisfacimento delle stime derivanti dalla loro applicazione. L'«integralità» non può, quindi, essere calcolata in termini di esattezza matematica, sia che si tratti di garanzia dei fabbisogni ai sensi dei menzionati decreti legislativi, sia che si tratti di fabbisogni misurati secondo altri parametri. Che questa sia l'interpretazione corretta dell'art. 119, co. 4 Cost. sembrerebbe desumersi, del resto, già dall'art. 2, co. 5 della cd. legge La Loggia (n. 131/2003), nella parte in cui chiariva che la quantificazione e la ripartizione delle risorse tra livelli di governo è necessaria «*ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni conferite*», ossia per accertare l'eventuale violazione del principio di corrispondenza in termini di congruità o adeguatezza.

Peraltro, tale «degradazione» dell'integralità in congruità o adeguatezza risulta necessaria a maggior ragione allo stato attuale, in assenza di una definizione generalizzata di indicatori di costo e fabbisogno per tutte le funzioni amministrative attribuite agli enti territoriali; assenza dovuta anche all'incompleta definizione dei LEP in molteplici ambiti. In un contesto di generale inattuazione dell'art. 119 tanto sotto il profilo dell'autonomia tributaria di Regioni ed enti locali, quanto sotto il profilo del corretto funzionamento dei meccanismi di perequazione,¹³ la questione dell'effettività della garanzia di cui all'art. 119, co. 4 Cost. è andata progressivamente spostandosi dal piano della misurazione della corrispondenza sulla base di indicatori di costo e fabbisogno al piano del sindacato su parametri procedurali alternativi attraverso i quali accertare in via presuntiva l'oggettiva compromissione dello svolgimento delle funzioni amministrative non adeguatamente finanziate da parte degli enti territoriali costitutivi della Repubblica.

¹³ Sull'inattuazione della legge n. 42/2009 vedi tra i tanti e da ultimo: G. RIVOSACCHI, *Articolo 119*, in: Commentario alla Costituzione, La Magistratura, 10 febbraio 2022. RINVIO AD ALTRI CONTRIBUTI NEL VOLUME

3. Dalla corrispondenza tra funzioni e risorse fondata su indicatori di costo e fabbisogno a una corrispondenza basata su vincoli di natura amministrativo-contabile

Nell'assenza di una esplicita garanzia quantitativa o, comunque, in mancanza di altri parametri idonei a misurare la congruità o adeguatezza dei finanziamenti per l'esercizio delle funzioni, l'art. 119, co. 4 Cost. ha rischiato, infatti, di restare confinato a una dimensione puramente programmatica. Nel corso degli ultimi anni, al contrario, è andata viepiù affermandosi come norma precettiva e giustiziabile davanti al Giudice costituzionale, benché su presupposti largamente differenti rispetto a quelli implicanti il solo utilizzo di indicatori di costo e fabbisogno. L'entrata in vigore della legge cost. 20 aprile 2012, n. 1 ha, infatti, avuto come conseguenza primaria che il principio dell'equilibrio del bilancio fosse sindacato dalla Corte non soltanto tramite la verifica della copertura degli stanziamenti di spesa *ex art. 81, co. 3 Cost.*, ma, prima ancora, mediante l'obbligo di quantificazione degli oneri annuali e pluriennali di disposizioni legislative aventi conseguenze di natura finanziaria.¹⁴ Uno scrutinio puntuale da parte della Corte in ordine alle tipologie di copertura e alle tecniche di quantificazione degli oneri di spesa ha finito per intersecare la questione dell'integralità, *rectius* dell'adeguatezza del finanziamento delle funzioni *ex art. 119, co. 4 Cost.*¹⁵ Infatti, in sede di bilancio, a uno stanziamento di spesa per un certo programma non può che corrispondere una data entrata per farvi fronte, sicché la valutazione in ordine alla corrispondenza tra funzioni e risorse andrà svolta, sempre, con riferimento alle specifiche poste di spesa articolate in programmi, missioni e azioni e agli specifici titoli di entrata degli schemi di bilancio e, dall'altro, con riguardo alle relative disposizioni di legge che dispongono l'attribuzione delle funzioni. La lesione del principio di corrispondenza è suscettibile di determinare, quindi, anche la violazione del principio di copertura delle spese e dell'equilibrio di bilancio (art. 81, co. 1 e 3 Cost.) di uno o più enti territoriali, dal momento che l'ente sarebbe costretto ad attingere a risorse destinate ad altre voci del bilancio, determinando un potenziale disavanzo finanziario; allo stesso modo, le entrate iscritte a bilancio potrebbero essere insufficienti a coprire i costi e, quindi, a soddisfare i fabbisogni di spesa per lo svolgimento di funzioni amministrative. Infine, la lesione del principio di corrispondenza comporta anche una lesione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dell'ente territoriale che è privato della disponibilità di risorse preordinate a finanziare determinate funzioni (art. 119, co. 1 Cost.), oltreché una violazione del principio di buon andamento finanziario, atteso che lo stanziamento insufficiente

¹⁴ In realtà anche da prima vedasi sentt. nn. 70 e 115/2012 N. LUPO – G. RIVOSECCHI, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in: Le Regioni n. 5-6/2012, 1071 e sgg. Prime timide aperture nello scrutinio del principio di corrispondenza si erano registrate nell'epoca successiva al cd. decreto Stammati II del 1977 e poi in una serie di pronunce degli anni Ottanta e poi, sotto il profilo del nuovo art. 119, co. 4 Cost., già con la sent. n. 326/2010, commentata da: G. DI COSIMO, *Le entrate siano, salvo che per la spesa corrente* in: Le Regioni n. 6/2011, 1193-1197; N. VICECONTE, *La Corte chiarisce sulle comunità montane. Nota a Corte cost. 21 marzo 2011, n. 91 (e a margine della sentenza n. 326 del 2010)*, in Rivista AIC, 19 aprile 2011.

¹⁵ Così ancora di recente: Corte dei conti, Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna, *Parifica rendiconto 2020*, 64-66, 322.

determinerebbe un impiego inefficace e/o inefficiente delle risorse e, conseguentemente, la mancata realizzazione dell'interesse pubblico nell'ambito dei procedimenti amministrativi preordinati all'esercizio delle funzioni non adeguatamente finanziate (art. 97, co. 1 e 2 Cost.). A quest'ultimo proposito, occorre sottolineare che la censura della violazione del principio di corrispondenza può avvenire anche a prescindere dall'invocazione dell'art. 119, co. 4 Cost., specie per quegli enti non costitutivi della Repubblica che dovessero essere oggetto di riduzioni di risorse ingiustificate da parte di altro ente.¹⁶

In mancanza di un sistema generalizzato di finanziamento delle funzioni che si fondasse su indicatori di costo e fabbisogno standardizzati o su altri criteri di natura quantitativa, la Corte costituzionale ha orientato il proprio sindacato sulla base di criteri procedurali di carattere amministrativo-contabile, così come desunti *inter alia* dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009, da ultimo modificata dalla legge n. 163/2016, oltreché sulla base dei principi e delle regole ricavabili dalla stessa legge delega n. 42/2009 (si pensi, ad esempio, all'art. 27 per le Regioni a Statuto speciale)¹⁷. I criteri che la Corte ha adottato come parametro appaiono dotati di flessibilità sufficiente da impedire una declaratoria di incostituzionalità semi-automatica di leggi e atti aventi forza di legge che stabiliscano trasferimenti o finanzino determinati servizi o prestazioni in misura inferiore rispetto ad anni finanziari precedenti e, pertanto, conservano in capo al legislatore una certa discrezionalità rispetto al *quantum* da allocare. In precedenza, il principio di corrispondenza appariva difficilmente giustiziabile in sede di controllo di legittimità costituzionale sulle leggi, stante una particolare concezione delle decisioni di spesa e, più in generale, delle leggi di bilancio, tradizionalmente connotate da un ampio margine di discrezionalità del legislatore. Più nello specifico, la Corte costituzionale ha per diverso tempo ritenuto che non ogni decurtazione di risorse degli enti territoriali da parte dello Stato dovesse essere accompagnata da misure compensative, a meno che esse non fossero esplicitamente necessitate dall'esistenza di clausole di neutralità finanziaria nella legislazione ordinaria.¹⁸

Più di recente, invece, in particolar modo dopo le sentenze nn. 188/2015 e 10/2016, la Corte costituzionale è andata scrutinando il rispetto di una serie di adempimenti di natura amministrativo-contabile posti in capo agli organi dell'ente – statale o regionale – incaricati di approvare misure aventi effetti novativi per la finanza pubblica allargata. Qualsiasi disposizione recante misure di questo tipo deve,

¹⁶ In passato in questo senso: G. BOGGERO, *Una sentenza "manipolativa" di bilancio. La Corte costituzionale soccorre le Province piemontesi*, in: Giur. Cost. n. 4/2016, 1466.

¹⁷ In proposito si veda da ultimo Corte cost, sent. n. 6/2019 e il commento di: F. GUELLA, *Incostituzionalità per insufficienza: la Corte censura la non previamente concertata quantificazione statale dei maggiori spazi di spesa regionale, con una sentenza additiva di principio che nondimeno abbisogna di futuro accordo*, in: Le Regioni n. 1/2019, 331-340.

¹⁸ In realtà, anche laddove esistano clausole di neutralità finanziaria come quella di cui all'art. 2, co. 2, lett. t) della legge n. 42/2009, cui corrisponde l'art. 11 del d.lgs. n. 68/2011, il Giudice costituzionale ha comunque fatto spesso ricorso alla discrezionalità finanziaria, specie a fronte del raggiungimento di un'intesa in sede di Conferenza unificata su un parziale ristoro. Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 76/2020, Punto 14.2 del *Considerato in Diritto*.

infatti, innanzitutto essere accompagnata da una relazione tecnico-finanziaria che indichi, rispetto a «ogni intervento» e non al complesso del provvedimento legislativo, le entrate e gli oneri finanziari da esso derivanti. Contestualmente, il legislatore è obbligato anche a indicare esplicitamente le tipologie di copertura e provvedere a un'adeguata classificazione contabile delle entrate rispetto alle spese. La relazione dovrà, poi, indicare dati e metodi utilizzati a tale scopo, anche laddove si tratti di illustrare il funzionamento di criteri di riparto di risorse strumentali e finanziarie tra diversi livelli di governo. A partire da questa prospettiva squisitamente procedurale, la Corte costituzionale, nella propria giurisprudenza dell'ultimo decennio, ha concluso che un'istruttoria tecnico-finanziaria che pretermetta del tutto o che, comunque, si fondi su stime meramente assertive o generiche degli oneri ovvero, specularmente, su accertamenti approssimativi e non credibili delle entrate costituisce indice sintomatico di un finanziamento non integrale, *rectius* adeguato di funzioni amministrative, ossia dell'eccesso di potere in cui è incorso il legislatore nella definizione della relazione tra mezzi e fini in sede di bilancio.

Ciononostante, va osservato come la genericità delle stime degli oneri ovvero l'approssimazione del livello di entrate da utilizzare in copertura non operino alla stregua di una presunzione oggettiva dell'inadeguatezza dello stanziamento, ma sono elementi comunque da ponderare con altre variabili, tra cui rientra l'arco temporale della eventuale rimodulazione di spesa o della riduzione di entrata connessa alla copertura dei costi per sostenere l'esercizio di certe funzioni amministrative, l'avvenuta consultazione con gli enti territoriali eventualmente interessati dalla minore allocazione di risorse o dal maggiore onere da sostenere, l'incidenza effettiva sul nucleo essenziale di diritti costituzionalmente garantiti di tali misure, l'eventuale indicazione di meccanismi di natura compensativa finalizzati ad assorbire le economie di spesa o le riduzioni di gettito ovvero meccanismi di natura riorganizzativa che consentano l'esercizio delle funzioni pur a fronte di una riduzione delle risorse per farvi fronte.

In definitiva, quindi, l'art. 119, co. 4 Cost. implica una riduzione della discrezionalità politica del legislatore statale o regionale in sede di bilancio. A esso non è, in via generale, precluso modificare i criteri di riparto ovvero di ridurre *tout court* stanziamenti in bilancio in favore di altri enti, sia che essi implicino una minore quantità di trasferimenti, sia che essi comportino una riduzione del gettito di tributi propri o di partecipazioni. Tuttavia, se ciò avviene a invarianza di funzioni attribuite, per un periodo di tempo indeterminato e senza alcuna forma di consultazione con gli enti interessati da tali effetti novativi, la Corte costituzionale è chiamata ad accertare l'irragionevolezza della scelta legislativa in quanto lesiva dell'autonomia economico-finanziaria di enti territoriali costitutivi della Repubblica (ma ciò può dirsi vero, in realtà, per qualsiasi ente territoriale a prescindere dalla sua necessità costituzionale)¹⁹. Di

¹⁹ Sul punto: G. BOGGERO, *Una sentenza "manipolativa di bilancio". La Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi*, in: Giur. Cost. n. 4/2016, 1461 e sgg.; G. D'AURIA, *Nuove province e Città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, in: Foro.it n. 12/2016, 3723 e sgg.

contro, la legislazione che si premura di giustificare tale scelta nella relazione tecnico-finanziaria, ossia circostanza le ragioni sulla base delle quali il legislatore ritiene che lo stanziamento sia comunque congruo allo svolgimento di determinate funzioni amministrative poste in capo agli enti assegnatari ovvero provvede a interventi di natura compensativa che dispongono nel tempo una diversa e alternativa copertura degli oneri, non sarà generalmente passibile di declaratoria di incostituzionalità. La discrezionalità politica resta, quindi, preservata, ma il suo esercizio implica un articolato bilanciamento tra esigenze complessive di finanza pubblica, garanzia dell'autonomia economico-finanziaria di enti costitutivi della Repubblica e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali. Nondimeno, senza l'indicazione normativa di un fabbisogno standardizzato, risulta spesso alquanto complesso verificare in che misura un dato stanziamento sia o meno adeguato allo svolgimento delle funzioni (cd. *probatio diabolica*). Tanto è vero che spesso «*i molteplici dati finanziari prodotti*» in giudizio dalle Regioni sono risultati inidonei a dimostrare «*la ricaduta lesiva della norma impugnata sulla spesa*», proprio perché mancava una proiezione dei costi in termini di fabbisogno (sent. n. 169/2017). Peraltro, in un sistema di “tagli lineari” a cascata, l'onere probatorio è aggravato dal fatto che l'ente territoriale è chiamato a ricostruire i nessi di causa-effetto del disequilibrio, ossia a risalire all'ente primariamente responsabile in termini di *an*, *quantum* e *quomodo* del riparto delle provviste finanziarie. Il che risulta vieppiù complesso in un sistema caotico di finanza pubblica nel quale i dati sono spesso nella disponibilità della sola Ragioneria Generale dello Stato, il riparto di competenze non è, né d'altronde potrebbe essere rigidamente definito a priori, oggetto del sindacato sono disposizioni di legge o norme regolamentari diverse dal bilancio o dai provvedimenti attuativi di esso (d.P.C.M. o D.M.) e le poste finanziarie sono spesso promiscue, nel senso che gli stanziamenti costituiscono soltanto parte di una missione o di un programma, i quali includono, invece, la copertura di oneri finanziari eterogenei e tra di loro non agevolmente distinguibili.

Differenze si registrano a seconda che il giudizio si instauri in via principale o in via incidentale. Nell'ambito dei giudizi in via d'azione incardinati dalle Regioni, l'onere di precisare l'entità del trasferimento o, comunque, delle risorse adeguate a esercitare le funzioni amministrative servendosi di appropriata documentazione finanziaria, eventualmente di provenienza giuscontabile (sentt. nn. 205, 151 e 127/2016), costituisce ancora oggi una premessa indispensabile per censurare le modalità con le quali il legislatore statale ha stabilito una determinata riduzione di risorse sia con riguardo ai trasferimenti, sia con riferimento alle entrate tributarie. Tuttavia, proprio nel gravare anche il legislatore di spesa dell'onere di giustificare i propri stanziamenti seguendo il canone della ragionevolezza/proporzionalità, non si può non leggere il tentativo della Corte costituzionale di addossare l'onere della prova, ove possibile, su entrambe le parti del giudizio, secondo una tesi già enucleata in dottrina²⁰ in base alla quale, nella misura

²⁰ Così F. GUELLA, *L'onere della prova dell'insufficienza delle risorse regionali*, in: Le Regioni n. 2/2018, 219 e sgg.

in cui nel giudizio in via principale si scrutinano le ripercussioni sull'anzidetto principio di buon andamento finanziario della p.a. (art. 97, co. 1 e 2 Cost.) della irragionevolezza o sproporzione di una data soluzione normativa, la decisione del Giudice costituzionale deve fondarsi sulla valutazione dei dati e delle informazioni che emergono dalle prospettive tanto del ricorrente, quanto del resistente in giudizio. Pertanto, non sembra improprio sostenere che i criteri per dimostrare nel merito l'oggettiva impossibilità di esercizio delle funzioni appaiono in via di progressiva elasticizzazione, risolvendosi essi più che altro in un vincolo di carattere argomentativo sull'irragionevolezza di determinate assegnazioni finanziarie da parte del legislatore statale quale "figura sintomatica" dell'eccesso di potere legislativo. Più di recente ancora (sent. n. 155/2020), la Corte ha giudicato che la privazione di risorse senza revisione del novero delle funzioni fosse di per sé indice sufficiente di un'incongrua corrispondenza, idonea a incidere negativamente sul buon andamento dei servizi da finanziare con le risorse restanti nella disponibilità regionale, un'argomentazione utilizzata finora perlopiù in giudizi in via incidentale (*in primis* sentt. nn. 188/2015 e n. 10/2016).²¹ Nell'ambito dei giudizi in via incidentale, complice l'accresciuto ruolo del giudice contabile in sede di controllo di legittimità-regolarità, l'alleggerimento dell'onere della prova, *rectius* del requisito della rilevanza, appare significativo, benché palesatosi in una forma ancora alquanto embrionale e circoscritta a un numero limitato di casi,²² alla quale, specie da parte del giudice amministrativo,²³ si oppone talora un'apodittica riaffermazione della mancata dimostrazione dell'impossibilità oggettiva di svolgimento delle funzioni da parte degli enti territoriali.

4. Profili applicativi speciali: la corrispondenza tra funzioni e risorse nel procedimento di realizzazione del regionalismo differenziato ex art. 116, co. 3 Cost.

Il principio costituzionale *de quo* riveste, inoltre, una notevole importanza nel quadro dei processi di differenziazione previsti dall'art. 116, co. 3 Cost. A questo proposito, occorre osservare come, per addivenire all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia, la Costituzione non specifichi a quali criteri di quantificazione delle risorse da assegnare alle Regioni richiedenti occorra rifarsi, visto che si limita a prevedere il rispetto dell'art. 119 Cost. nel suo complesso, anche se occorre altresì osservare i principi ricavabili dall'art. 14 della legge delega n. 42/2009.

²¹ Vedasi i commenti di: G. BOGGERO, *I canoni idrici sono entrate delle Regioni: allo Stato è fatto divieto di stabilire vincoli quantitativi in favore degli enti locali*, in: Osservatorio AIC n. 6/2020 e G. RIVOSCECHI, *La Corte garante del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse: il caso dei canoni di esclusiva spettanza regionale*, in: Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna, n. 1/2021.

²² Si veda la questione di legittimità costituzionale attualmente pendente su promovimento del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana – Sez. giurisdizionale, ordinanza n. 26 del 23 febbraio 2022 (GU 1a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.12 del 23-3-2022).

²³

Il rispetto di tale *corpus* di principi implica, innanzitutto, che le risorse da assegnare non consistano in trasferimenti, stante l'obbligo di superare un sistema di finanza derivata, ma, al contrario, prevalentemente in compartecipazioni al gettito erariale (in assenza di presupposti impositivi su cui le Regioni richiedenti possano istituire nuovi tributi propri e in presenza del divieto di doppia imposizione). Le compartecipazioni al gettito dovranno, quindi, essere sufficienti al finanziamento delle funzioni amministrative oggetto di trasferimento dallo Stato alle Regioni richiedenti, ossia corrispondere quantomeno alla spesa storica regionalizzata per tali funzioni, fintantoché non saranno elaborati i relativi fabbisogni *standard*. Questo, tuttavia, non dovrebbe implicare un finanziamento vincolato delle funzioni, stante il rischio, altrimenti, di trasformare la compartecipazione in una sorta di trasferimento mascherato (rischio, tuttavia, già oggi evidente ove si consideri la compartecipazione delle Regioni all'IVA). In altre parole, l'assegnazione delle risorse deve essere pari al costo per esercitarle, ma ciò non significa che esse debbano necessariamente essere finanziate con lo stanziamento a bilancio di tali risorse, ossia che si possa vincolare le risorse così acquisite al bilancio della Regione al finanziamento di quella certa spesa, determinandosi altrimenti un vincolo di destinazione.

Allo stesso tempo, questa operazione di devoluzione dovrà garantire una qualche forma di neutralità finanziaria per le altre Regioni, senza cioè che il risultato della differenziazione possa indirettamente sfociare per esse in una riduzione di risorse a invarianza di funzioni. Il rispetto del principio di corrispondenza nell'ambito di un processo di differenziazione non esclude quindi di per sé un innalzamento generale dei livelli di spesa pubblica nel breve termine, cui si potrà rimediare, come insegna la giurisprudenza della Corte, attraverso una programmazione costantemente orientata all'equilibrio nel medio termine. Di contro, è possibile senz'altro riconoscere che una soluzione fondata su un trattenimento forfettario di risorse da parte delle Regioni richiedenti (come era stato inizialmente ipotizzato per i procedimenti che hanno interessato alcune Regioni italiane tra il 2017 e il 2019) si porrebbe in conflitto con il principio di adeguata connessione tra funzioni e risorse.

Una soluzione fondata sulla compartecipazione al gettito subisce inevitabilmente l'influenza delle eventuali variazioni del tributo erariale (aliquota; base imponibile) che si traducano in variazioni del gettito. In tali casi, lo Stato, per rispettare il principio di corrispondenza, dovrà assumere l'impegno di venire in soccorso delle Regioni con meccanismi di compensazione ove ciò metta a rischio il finanziamento dei livelli essenziali o comunque l'adeguatezza del finanziamento delle funzioni. Diverso sarebbe, invece, il caso di un aumento nel corso del tempo del gettito del tributo compartecipato, che, come del resto accade già oggi in un contesto di relazioni ordinarie, non deve essere certo redistribuito allo Stato, ove si ravvisi un'eccedenza rispetto al costo delle funzioni da esercitare. Del resto, l'art. 119, co. 4 Cost. stabilisce un principio di "sufficienza", ossia un livello minimo di finanziamento, ma non

anche un tetto o vincolo all'autonomia finanziaria,²⁴ nel caso in cui le risorse, specie se si considerano singolarmente quelle derivanti da tributi propri o da compartecipazioni al gettito (come tali soggette a continue oscillazioni), eccedano *medio tempore* quelle necessarie per la copertura dei costi delle funzioni attribuite. I meccanismi di redistribuzione perequativa non possono essere, quindi, confusi e sovrapposti con quelli di garanzia della territorialità del tributo, ma, per ragioni di trasparenza oltretutto di certezza del diritto, dovrebbero essere tenuti da essi distinti. La compartecipazione dovrebbe, innanzitutto, essere uno strumento costituzionale per garantire in qualche forma – e del resto soltanto parzialmente – il principio della territorialità del tributo, ossia per stabilire un nesso tra prelievo tributario e territorio che lo ha generato. Le eventuali finalità perequative o quelle legate all'esigenza di mantenere l'equilibrio dei bilanci pubblici dovrebbero passare, invece, in una sede diversa e successiva, ossia per lo strumento messo a disposizione dall'art. 119, co. 3 e, eventualmente, per quello ulteriore e speciale di cui al co. 5.²⁵

Infatti, come anticipato, il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse opera in maniera, per così dire, “meccanica” solo ove applicato ai trasferimenti tipici della finanza derivata ovvero della perequazione di cui al comma 5 dell'art. 119 Cost. (e, nella misura in cui sia concepita anche come verticale, di cui al comma 3 dell'art. 119 Cost.), ma non genera alcun vincolo di destinazione delle diverse tipologie di entrata (sent. n. 192/2012), dovendo semmai essere considerato un parametro idoneo a tenere insieme e bilanciare tutte le fonti di entrata previste dall'art. 119 Cost. prima di poterne essere invocata una violazione. Pertanto, se non si confonde (o si trasforma) la compartecipazione in un trasferimento, l'extra-gettito non dovrebbe essere redistribuito allo Stato, pena l'applicazione di un criterio contrario a parametri di virtuosità (ossia irrazionale e quindi incostituzionale, in quanto inidoneo a consentire una gestione efficiente delle risorse derivanti dalle competenze differenziate), ma, stante l'anzidetto divieto di vincolo di destinazione (cfr. sent. n. 192/2012), potrà semmai essere utilizzato dalla Regione, nell'ambito della sua autonomia finanziaria, per ridurre l'indebitamento o per il finanziamento di altre attività libere nel fine. Naturalmente, se a livello politico si ritenesse tale eccedenza non più giustificata, occorrerebbe modificare la legge che ha adottato l'intesa, previo nuovo accordo tra lo Stato e la Regione.²⁶

²⁴ A. GIOVANARDI – D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Padova, 2020, xxx.

²⁵ A tal riguardo, desta qualche perplessità che entrambi i fondi perequativi previsti dal d.lgs. n. 68/2011 siano alimentati da compartecipazioni al gettito IVA e dall'addizione regionale all'IRPEF, quando in realtà l'art. 119 Cost. non sovrappone le fonti di entrata con le fonti per alimentare la perequazione. Cfr. E. CORALI, *op. cit.*, 230.

²⁶ Alcune delle considerazioni qui svolte sono state anticipate in: G. BOGGERO, *Allontanare lo spettro della “centralizzazione statalista”: il regionalismo differenziato dopo la pandemia*, in: Osservatorio AIC n. 6/2021.

5. Conclusioni

Il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse ha sofferto a lungo di una sottovalutazione da parte della dottrina giuspubblicistica. L'idea del bilancio come atto meramente formale collegata a quella della discrezionalità del legislatore nell'allocazione delle risorse finanziarie ha contribuito a renderlo un principio dal valore perlopiù politico-programmatico. Solo con il passare del tempo, esso è andato emergendo quale principio costituzionale giustiziabile innanzi al Giudice delle leggi. La revisione costituzionale del 2001, prima, e quella del 2012, poi, hanno dato un contributo significativo in tal senso, la prima perché ha istituito un sistema di relazioni finanziarie nel quale è espressamente previsto che gli enti territoriali debbano poter godere delle risorse necessarie a finanziare le funzioni loro attribuite, la seconda perché ha affrancato la giuspubblicistica italiana dai pregiudizi sulla sottoponibilità a legittimità costituzionale di questioni, anche minute, aventi a che fare con la correttezza, *rectius* adeguatezza degli stanziamenti di risorse da parte dei legislatori regionali e statale del bilancio.

Il dibattito si è a questo punto concentrato sugli strumenti idonei a dimostrare l'incongruità di un certo ammontare di risorse rispetto alle funzioni che un ente è incaricato di svolgere. Una particolare interpretazione dell'art. 119, co. 4 Cost., che certe risente molto del contesto attuativo determinato dalla legge delega n. 42/2009, vuole che la valutazione avvenga necessariamente sulla base di indicatori di calcolo e fabbisogno standardizzati, un metodo che dovrebbe essere seguito per la misurazione dell'adeguatezza dei finanziamenti necessari a coprire le funzioni fondamentali degli enti locali oltreché i livelli essenziali delle prestazioni. Tuttavia, stante il mancato completamento della riforma del cd. federalismo fiscale, la Corte costituzionale si è trovata a giudicare, specie in un contesto come quello della crisi finanziaria successiva al 2010, senza avere indicatori attraverso i quali poter dedurre con ragionevole certezza se un dato finanziamento fosse o meno insufficiente all'esercizio di date funzioni amministrative. Così stando le cose, è andata sviluppandosi una giurisprudenza innovativa che ha ricavato da parametri di natura prevalentemente procedurale l'inadeguatezza di un certo riparto di risorse. Tali parametri, che pure limitano la discrezionalità del legislatore, non sono però idonei a operare in maniera automatica, ma richiedono di essere bilanciati con altri interessi di livello costituzionale, tra cui la leale cooperazione tra enti territoriali, l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Spesso tali interessi non costituiscono, però, un limite al principio di corrispondenza, ma sono semmai violati anch'essi come conseguenza della sua lesione.

Il principio di corrispondenza ha poi conosciuto un rinnovato interesse nell'ambito dei procedimenti per l'attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost. A questo proposito, sono venute in rilievo una serie di questioni di non poco momento che hanno contribuito, tuttavia, a chiarire ulteriormente i confini del principio, ossia che le compartecipazioni al gettito con cui finanziare le nuove competenze non possono essere concepite

come dei trasferimenti, pena il rischio di apporre su di essi un vincolo, vietato dall'art. 119, co. 3 Cost. Allo stesso tempo, l'eventuale gettito aggiuntivo derivante dalle quote di compartecipazione non dovrebbe poter essere oggetto di restituzione, considerato che il principio di corrispondenza fissa un livello minimo, ma non anche un tetto alle risorse di cui un ente può disporre. L'assegnazione di risorse alle Regioni richiedenti dovrà essere pari al costo previsto per esercitarle, ma ciò, come si è visto, implica un calcolo molto complesso fondato su indicatori che ad oggi non sono interamente disponibili, a causa dell'anzidetto mancato completamento della riforma del cd. federalismo fiscale. Ecco perché, anche in questo caso, al di là di una stima di risorse ragionevolmente credibile, occorrerà semmai ricorrere all'applicazione di criteri di natura procedurale idonei a tenere insieme la salvaguardia dei conti pubblici, le istanze di maggiore autonomia territoriale e la garanzia uniforme dei livelli essenziali.

L'autonomia di spesa delle Regioni fra Stato ed Unione europea dalla l. cost. 3/2001 alle condizionalità europee sulla ripresa e la resilienza*

di Elisa Cavasino

Professoressa associata di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Palermo

Abstract [It]: Il nodo dell'autonomia di spesa Regionale viene affrontato alla luce della mancata attuazione dell'art. 119 Cost., degli effetti prodotti dalla riforma costituzionale del 2012 e collocandolo nel contesto del processo d'integrazione europea. È fortemente valorizzato, a quest'ultimo riguardo, il processo di riforma dei trattati istitutivi dell'Unione al fine di sottoporre a una attenta verifica la tesi per cui la compressione dell'autonomia finanziaria regionale sia quasi un effetto "necessitato" dallo stesso impianto del diritto dell'Unione, primario e derivato. Si prende a tal fine in esame anche la giurisprudenza della Corte costituzionale rilevando come in alcune decisioni (rese in relazione alla disciplina interna di attuazione ai fondi strutturali UE) attraverso il controllo di ragionevolezza sia stato possibile assicurare al contempo, garanzia dell'autonomia ed efficienza "allocativa" delle risorse. Si giunge quindi ad esaminare gli effetti delle nuove condizionalità di bilancio sullo stato di diritto, oltre l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) per valutare se sussistono spazi ulteriori per l'Autonomia finanziaria regionale.

Title: The spending autonomy of regions between the state and the European Union from Constitutional Law No. 3 of 2001 to European conditionalities on recovery and resilience

Abstract [En]: The article addresses the issue of regional spending autonomy in the light of the failure to implement art. 119 of the Constitution after the enter into force of l. cost. n. 1 of 2001; taking into account the effects produced by the 2012 constitutional reform of articles 81, 97 and 119 Cost. and placing it in the context of the European integration process. The reform process of the founding treaties of the Union (the entry into force of the Lisbon Treaty) is carefully taken into exam in order to review the thesis that the compression of the regional financial autonomy is mainly a "natural" effect of primary and secondary EU law. In this context, the jurisprudence of the Constitutional Court is also taken into account, and it shows how (in some decisions, especially those concerning financial regulation of EU funds) it is through the principle of reasonableness that it could be possible to ensure, at the same time, guarantee of autonomy and "allocative" efficiency of resources. It is also taken into account the effects of the new budget conditionalities on the rule of law to assess whether there is further space for regional financial autonomy, also beyond the implementation of the National Plan for Recovery and Resilience (PNRR).

Parole chiave: Regione, Unione europea, Autonomia di spesa, Stato di diritto, PNRR

Keywords: Region, European Union, Spending autonomy. Rule of law, PNRR

Sommario: 1. La tendenza all'accentramento nel governo delle finanze pubbliche: l'eccessiva distanza fra testo costituzionale e diritto costituzionale vivente. 2. L'attuazione del PNRR nel segno dell'accentramento del governo della spesa. 3. La compressione dell'autonomia finanziaria di spesa per effetto del principio di indifferenza e del "doppio intreccio federale". 4. La leale collaborazione e la resilienza istituzionale: accorciare la "distanza" fra testo

* Articolo sottoposto a referaggio. Il contributo è stato discusso nell'ambito del Convegno *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla Riforma del 2001*, promosso da CNR Issirfa e Federalismi.it, 13-14 ottobre 2021.

costituzionale ed attuazione costituzionale in tema di autonomia di spesa delle Regioni. **Segue 4.1.** I Trattati UE oltre il principio di indifferenza e verso la garanzia dell'autonomia regionale. **Segue 4.2.** L'integrazione fra la giurisprudenza sul bilancio come bene pubblico e "la lex fiscalis" euro-costituzionale: autonomia e responsabilità; efficienza allocativa delle risorse e test di "ragionevolezza". **Segue 4.3.** Le "nuove" condizionalità di bilancio europee e gli spazi per l'autonomia finanziaria regionale.

1. La tendenza all'accentramento nel governo delle finanze pubbliche: l'eccessiva distanza fra testo costituzionale e diritto costituzionale vivente

Una linea di continuità sembra percorrere la definizione dei tratti assunti dall'autonomia finanziaria regionale. Se la si osserva attraverso la lente della legislazione statale volta a dare attuazione all'art. 119 Cost., soprattutto laddove essa s'intreccia con quella dell'integrazione fra ordinamento interno a sovranazionale, emerge chiaramente una tendenza all'accentramento al governo delle finanze pubbliche ed all'uniformità¹.

In altri termini, la legislazione statale volta ad adattare l'ordinamento interno alle norme ed alle politiche sovranazionali si caratterizza per la costante tendenza a costruire e qualificare come *lex specialis* la disciplina statale volta ad assicurare il rispetto dei vincoli sovranazionali (art. 117 c. 1° Cost.). Questa impostazione ha consentito al legislatore statale di derogare al punto di equilibrio costituzionale fra unità e autonomia postulato dall'art. 5 Cost. e dalle previsioni costituzionali del Titolo V, parte II Cost. e degli Statuti speciali².

È stato così definito sul piano normativo un sostanziale potere statale di *governo* del processo d'integrazione europea sul versante dell'adattamento dell'ordinamento italiano al quadro delle norme, delle politiche e delle risorse finanziarie sovranazionali³, facendo leva sia sugli specifici titoli di competenza statale di cui agli articoli 117 commi 2°, 5° e Cost.⁴ sia sul principio di indifferenza del diritto UE per la distribuzione territoriale interna del potere fra Enti territoriali.

¹ In particolare, osservando lo "stato" dell'autonomia di spesa delle Regioni nella legislazione statale si può intravedere un filo rosso: il legislatore statale persegue la finalità di assicurare il rispetto dei "vincoli" di finanza pubblica posti dal diritto sovranazionale attraverso l'accentramento delle "leve" di governo della finanza pubblica allargata. Ciò si traduce nella definizione di un modello di autonomia finanziaria a finanza "derivata" in cui persistono fondi a destinazione vincolata e sono stati spesso utilizzati tagli lineari ai trasferimenti. Tale legislazione ha privato di effettività il principio di correlazione tra risorse e funzioni soprattutto per effetto della mancata definizione dei costi e dei fabbisogni *standard* (G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC* 3/2019). In questo quadro, il legislatore statale ha anche "introdotto" la previsione di controlli *ex ante* ed *ex post* sulla spesa regionale e locale più incisivi rispetto a quelli previsti per la finanza statale (G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti*, cit. e L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, 16/2016), per effetto prima dell'art. 7 c. 7 l. n. 131 del 2003 e poi del d.l. n. 174 del 2012 conv. con mod. dalla l. 213 del 2012, con l'evidente obiettivo politico di assicurare il rispetto del patto di stabilità "interno" e, dunque, dei vincoli UE.

² P. CARETTI, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 554; P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 2012, 837.

³ M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato "aggiornamento" dello Stato*, in *Le Regioni*, 2007, 433; M. SAVINO, *L'attuazione della normativa europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2013, 470.

⁴ P. CARETTI, *Potere estero*, cit. e M. SAVINO, *L'attuazione*, cit..

Successivamente alla legge costituzionale n. 1 del 2012, facendo leva sempre sulla necessità di assicurare “compatibilità” all’autonomia finanziaria regionale e locale con i vincoli di bilancio euro-costituzionali, la legislazione statale ha fortemente costretto gli spazi di manovra fiscale delle Regioni. A seguito della riforma costituzionale del 2012 il legislatore statale ha fatto leva sulla riserva di competenza della legge rinforzata di cui all’art. 81 ult. c. Cost. e sul generale vincolo per tutte le pubbliche amministrazioni di coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea e il fine di assicurare l’equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico (art. 97 c. 1° Cost.). Quest’ultimo vincolo, com’è noto, è stato rafforzato, per Regioni ed enti locali, dall’art. 119 c. 1° Cost. dal principio dell’equilibrio dei relativi bilanci declinato congiuntamente al concorso all’osservanza dei vincoli *economici e finanziari* sovranazionali.

Quanto alla giurisprudenza costituzionale, va ricordato che a partire dalle sentenze n. 282 del 2002, 303 del 2003 e 6 del 2004, essa ci consegna poi un quadro di relazioni fra Stato e Regioni piuttosto distante dal *testo* costituzionale: il diritto costituzionale *vivente* si caratterizza sempre più, da un lato, per l’accentuata *flessibilizzazione* del riparto di competenze legislative, dovuta alla combinazione fra sussidiarietà e principio di legalità e, dall’altro, dalla forza accentratrice del coordinamento e dell’armonizzazione della finanza pubblica, trasformata ormai in una competenza di carattere finalistico che può interferire con qualsiasi materia di competenza regionale⁵.

La crisi finanziaria del 2008 non ha fatto che accentuare la distanza fra *testo* e *diritto costituzionale vivente*, in un contesto – peraltro – in cui la “transitorietà” dell’art. 10 l. cost. 3 del 2001, per le Regioni speciali è divenuta ormai strutturale, specialmente in tema di vincoli alla finanza regionale, per l’inerzia del processo di adeguamento degli Statuti speciali⁶. Occorre, dunque, continuare nel solco delle riflessioni sulla necessità di dare attuazione all’art. 119 Cost.⁷.

⁵ Corte cost. n. 19 del 2013 e 141 del 2016, su cui A. D’ATENA, *La parabola della finanza regionale, tra modello costituzionale ed esperienze applicative*, in AA.VV., *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria. Atti del Convegno del 16-17 marzo 2017 dedicato alla magistratura contabile*, Milano, 2019, 289, spec. 306.

⁶ Ciò è accaduto nonostante si fosse registrato, soprattutto negli anni antecedenti alla crisi finanziaria avviatasi nel 2008, un orientamento giurisprudenziale (non univoco però) che denotava maggiore attenzione – rispetto al quadro costituzionale antecedente alla revisione del 2001 – nella ricostruzione dei limiti alla competenza concorrente sui principi di coordinamento della finanza pubblica (A. D’ATENA, *La parabola*, cit., 299 rispetto a Corte cost. nn. 390 del 2004; 417 e 449 del 2005; 118 del 2006; 45 e 489 del 2008; 237 e 297 del 2009; 156 e 326 del 2010; 147 del 2012) e i “limiti” individuati alla competenza sul coordinamento della finanza pubblica quali il requisito strutturale della provvisorietà degli interventi statali eccessivamente limitanti l’autonomia finanziaria regionale ed il divieto di prevedere vincoli troppo rigidi per le Regioni *relativi alle modalità, alle forme, agli strumenti* che devono assicurare il perseguimento degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica (ossia rispetto dei saldi di bilancio, cfr. spec. Corte cost. n. 262 del 2012 e n. 221 del 2013 e si vedano anche Corte cost. nn. 169 del 2007; 289 del 2008; 297 del 2009; 326 del 2010; 182 e 231 del 2001; 139, 148, 193 e 311 del 2012; 236 del 2013).

⁷ B. CARAVITA, *Osservazioni sul disegno di legge costituzionale di modifica della seconda parte della Costituzione* (Febbraio 2005), par. 5, in <http://www.issirfa.cnr.it>

2. L'attuazione del PNRR nel segno dell'accentramento del governo della spesa

Per le *dimensioni* che ha assunto l'intervento europeo in risposta al crollo del PIL ed all'aumento del debito pubblico nel corso della crisi pandemica ancora in atto è prevedibile che il processo di attuazione del PNRR assorbirà gran parte delle risorse per la *ripresa* socio-economica che intercettano competenze regionali (artt. 117 cc. 3° e 4 cost.).

In altre parole, nel breve e medio periodo è in gioco la *resilienza* del sistema dei rapporti *costituzionali fra Stato, Regioni ed enti territoriali*, che il legislatore dovrà preservare nell'attuazione della politica economica e finanziaria e il giudice costituzionale sarà con molta probabilità chiamato a *controllare*.

Da questo punto di vista, la legislazione di attuazione del PNRR (e dunque del Quadro finanziario pluriennale UE) sembra riproporre il modello dell'accentramento del governo delle finanze pubbliche e di compressione dell'autonomia di spesa regionale che si è già osservato specialmente negli anni della crisi dei debiti sovrani: il legislatore statale sembra far leva sulla *lex specialis euro-costituzionale* che era stata definita sulla base del principio di indifferenza per tendere alla “non applicazione” dei principi costituzionali sull'autonomia di spesa regionale al fine di assicurare il *governo dal centro* del PNRR.

Due esempi plastici di quanto appena detto sono la manovra di bilancio del 2020⁸ e, soprattutto, il d.l. 77/2021 conv. con mod. dalla l. n. 108/2021, che istituisce il quadro normativo entro cui troverà attuazione il *dispositivo* sulla ripresa e la resilienza.

Le previsioni del d.l. n. 77 del 2021, in particolare, sembrano distanti dall'accresciuta sensibilità del diritto UE per la distribuzione del potere su base territoriale sia per la volontà di rispettare maggiormente tale declinazione dell'identità costituzionale anche all'interno di *Next Generation EU*⁹.

La tendenza all'accentramento della *governance* sul livello statale emerge già dal tenore dell'art. 1 d.l. 77/2021 il cui comma 3 autoqualifica le disposizioni da esso recata come “direttamente attuative degli obblighi assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241” ed “adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione e definiscono, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

A ciò si aggiunga il richiamo ad uno specifico *interesse nazionale* nell'orientare l'interpretazione e l'attuazione del testo del decreto legge contenuta nel secondo comma del medesimo articolo 1: “ai fini del presente

⁸ Specialmente attraverso la copertura di spese con “anticipazioni” dei fondi UE di *Next generation EU* (G. D'AURIA 2021 e R. PEREZ 2021) il che già di per se preludeva ad una conferma del *trend* di riduzione dell'autonomia di spesa delle Regioni durante momenti di crisi finanziaria com'era accaduto nel decennio appena concluso

⁹ Sulle caratteristiche solidaristiche e dello stesso E. CHITI, *L'Unione e le conseguenze della pandemia*, in *Giorn. dir. amm.* 4/2020, 436 ss.

decreto e della sua attuazione assume preminente valore *l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al comma 1 [...]*” (corsivo aggiunto).

Inoltre, il testo del Decreto legge 77/2021 riecheggia anche i poteri d'indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni: all'art. 2 c. 2 lett. a) d.l. n. 77 del 2021 si dispone che “La Cabina di regia *esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR*. Il Presidente del Consiglio dei ministri può delegare a un Ministro o a un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri lo svolgimento di specifiche attività. La Cabina di regia in particolare: a) *elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR, anche con riferimento ai rapporti con i diversi livelli territoriali*”.

Con specifico riguardo a quest'ultima previsione va valutato, in concreto, quanto tale disciplina si possa porre in linea con le previsioni costituzionali sulla struttura e le funzioni del Governo¹⁰. Peraltro, la disciplina da ultimo esaminata, non sembra essere orientata a garantire il rispetto del principio collegiale che la Costituzione italiana pone alla base della struttura e delle funzioni del governo proprio in tema di determinazione dell'indirizzo politico governativo¹¹.

Nulla, peraltro, è stato previsto in merito alla salvaguardia delle attribuzioni Regionali, postulando così la sussistenza di una tendenziale ascrizione all'ambito di potestà legislativa statale dell'intera attuazione del PNRR. Il che appare invero non coerente anche con i principi costituzionali che sorreggono i modelli procedurali sottesi all'impianto della stessa l. n. 234 del 2012 in tema di *responsabilità* per il rispetto del diritto UE e per lo svolgimento, in particolare, della programmazione sui fondi UE¹².

¹⁰ Questione che non si sa quanto possa essere considerata superata a seguito delle modifiche apportate in sede di conversione allo stesso art. 2, con le quali si inserisce una clausola di salvaguardia dell'art. 2 l. n. 400 del 1988 ed un nuovo comma 6-bis che consente al Presidente del Consiglio dei ministri di “deferire singole questioni al Consiglio dei ministri perché stabilisca le direttive alle quali la Cabina di regia deve attenersi, nell'ambito delle norme vigenti”. Art. 95 Cost.. Sulla necessità di intervenire sull'art. 95 Cost. per poter realizzare l'obiettivo di far coincidere l'indirizzo politico del Governo con quello del Presidente del Consiglio A. MANZELLA, *Il presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, 3/2021.

¹¹ Il legislatore, da questo punto di vista ha accentuato così una linea di tendenza, nella legislazione di attuazione dell'art. 95 Cost., che invece di cercare un punto di equilibrio fra principio collegiale e principio monocratico (specialmente laddove quest'ultimo si riferisce alla posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri), accresce i poteri di *primazia* del Presidente del Consiglio sugli altri organi necessari del Governo al punto da rappresentare una forzatura delle norme costituzionali, nonostante la Corte costituzionale abbia già messo in rilievo che nell'attuale quadro costituzionale la posizione del Presidente del consiglio debba essere *paritaria* rispetto a quella dei ministri (*primus inter pares*), dato che l'espressa attribuzione costituzionale di poteri di direzione e coordinamento si associa alla responsabilità individuale e collegiale dei singoli ministri per gli atti dei loro dicasteri e del Consiglio dei ministri. Con riferimento specifico all'evoluzione della disciplina delle relazioni fra Stato e Unione europea ed alla giurisprudenza costituzionale sulle prerogative, Corte cost. n. 24 e 120 del 2004, 269 del 2009, G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 361, spec. 366.

¹² Si segnala, poi, che nel recente DDL governativo recante la Legge europea 2019-2020 è prevista una modifica dell'art. 43 l. n. 234 del 2012, proprio relativa ai *parametri* da utilizzare nei procedimenti istruttori propedeutici all'esercizio dell'azione di rivalsa. Tale intervento di riforma mira a *spostare* questa disciplina sul piano della competenza dei decreti ministeriali, il che, non solo, rende ancor più complessa la trama normativa volta a dare attuazione al principio

È inoltre indicativo che in tema di composizione della Cabina di regia, il d.l. n. 77 del 2021 preveda che essa sia “presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri” e che vi partecipino “i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta”, mentre il livello di partecipazione delle Regioni è disciplinato dal comma 5 del medesimo articolo 2 ai sensi del quale viene prevista una forma di raccordo con il sistema delle Conferenze per il tramite del Ministro degli affari regionali che dunque risulta piuttosto flebile¹³.

La partecipazione regionale è riservata all’attività dei Comitati (e non della cabina di regia!) si traduce, peraltro, nella partecipazione del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome ed è prevista soltanto laddove “si tratta di materie nelle quali le regioni e le province autonome vantano uno specifico interesse” (si segnala peraltro, che la documentazione predisposta dal servizio studi del Senato erroneamente descriveva l’intervento in termini di partecipazione diretta delle Regioni alla cabina di regia!).

L’attrazione nell’alveo delle competenze legislative esclusive statali e trasversali della materia, insieme all’evidente interferenza sulle competenze delle Regioni, ha, invece, indotto il legislatore a prevedere anche altre (*ma comunque deboli*) forme di coinvolgimento delle Regioni, attraverso il sistema delle Conferenze¹⁴. Sarebbe

dell’imputabilità e, dunque, della responsabilità per il corretto adempimento degli obblighi europei, ma lascia aperti dubbi di costituzionalità di tale attribuzione di competenza rispetto all’art. 117 c. 5° Cost.

¹³ Questo il testo dell’art. 2 c. 5 d.l. n. 77/2021 “Negli ambiti in cui le funzioni statali di programmazione e attuazione degli investimenti previsti nel PNRR e nel Piano nazionale complementare al PNRR richiedano il coordinamento con l’esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano e agli enti locali, e al fine di assicurarne l’armonizzazione con gli indirizzi della Cabina di regia di cui al comma 2, del Comitato sulla transizione ecologica di cui all’art. 57-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e del Comitato interministeriale per transizione digitale di cui all’articolo 8, comma 2, del decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2021, n. 55, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie partecipa alle sedute della Cabina di regia e dei Comitati predetti e, su impulso di questi, promuove le conseguenti iniziative anche in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano nonché di Conferenza unificata

¹⁴ Limitato agli artt. 15 c. 2; 39 c. 1 lett. d); 38 c. 2 lett. e); 59 c. 1 d.l. n. 77 del 2001). Un diretto coinvolgimento delle Regioni interessate riguarda invece la nomina delle ZES (zone economiche speciali), di cui all’art. 57 che prevede l’intesa con il Presidente della Regione interessata). Il sistema di *governance* del PNRR previsto dal decreto prevede poi alcuni meccanismi di partecipazione dei rappresentanti degli enti territoriali (art. 3); la Conferenza Stato-Regioni viene coinvolta in caso di dissenso di un ente territoriale nelle procedure di realizzazione di un progetto rientrante nel PNRR; ai sensi dell’art. 17 (il quale novella l’art. 8 d. lgs. n. 152 del 2006) un esperto nominato dalla Regione interessata partecipa alla Commissione tecnica per la VIA nei progetti relativi al PNRR e al Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC). Infine, l’art. 45 prevede che tre rappresentanti della Conferenza unificata partecipino ad un Comitato speciale istituito presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici attivato in ipotesi in cui vi sia un interesse regionale. La disciplina sui poteri sostitutivi (art. 12) prevede che essi possano essere esercitati nei confronti di tutti i soggetti attuatori, ivi inclusi gli Enti territoriali chiarire effetti commi 5 e 6 su vincoli in caso di esercizio dei poteri sostitutivi e responsabilità degli enti sostituiti. L’art. 15, relativo alle procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell’ambito del PNRR prevede il parere della Conferenza permanente Stato-Regioni nella loro definizione con decreti del Ministro dell’economia e delle finanze e stabilisce forme di semplificazione nell’uso delle risorse in deroga alla disciplina contabile vigente relativa all’utilizzo del risultato di amministrazione e al mantenimento in bilancio delle risorse in conto capitale. In sede di conversione in legge la partecipazione diretta e le attribuzioni delle Regioni nei procedimenti attuativi del PNRR non sono state sostanzialmente amplificate, eccetto che per le modifiche apportate al d.lgs. n. 152 del 2006, in cui è stata introdotta l’intesa con la regione interessata nei per le opere di cui all’allegato I-bis parte seconda d.lgs. n. 152

necessario, invece, per assicurare il pieno rispetto del principio di leale collaborazione, un più ampio coinvolgimento del sistema delle Conferenze nella forma delle intese.

Infine, la stessa struttura del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano nella parte sulle riforme “orizzontali”, si coglie quanto la “priorità” dell’attuazione dell’autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti territoriali in realtà sia destinata ad essere ulteriormente procrastinata nel tempo, confermando così la linea di politica fiscale anticipata, rispetto a tale aspetto del PNRR, dalla l. n. 182 del 2020¹⁵.

3. La compressione dell’autonomia finanziaria di spesa per effetto del principio di indifferenza e del “doppio intreccio federale”

Sino al Trattato di Lisbona, l’indifferenza dell’Unione per la posizione costituzionale delle Regioni, unitamente alla *primauté* del diritto UE ha agevolato l’azione politico-normativa dello Stato di deroga dell’ordine costituzionale delle competenze, trasformando le funzioni di politica economica e finanziaria delle Regioni in strumenti di esecuzione delle decisioni di politica economica e finanziaria dello Stato¹⁶.

Così lo Stato ha realizzato quella “europeizzazione delle competenze Regionali”, specialmente in materia di spesa, senza bilanciarla con adeguate “forme di compensazione”¹⁷.

Ciò è avvenuto anche se la revisione costituzionale del 2001, com’è stato efficacemente rappresentato¹⁸, aveva tracciato una diversa via per l’integrazione fra ordinamenti, basata sul “concorso” fra Regioni e Stato nell’attuazione degli obblighi europei¹⁹.

Di certo, però, l’assenza di forti garanzie di partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e gli orientamenti restrittivi in tema di *locus standi* delle Regioni dinanzi alla Corte di Giustizia dell’Unione

del 2006 (art. 18 *bis* d.l. n. 77 del 2021 introdotto dalla legge di conversione (l. n. 108 del 2021); l’allegato I-bis alla parte II d.lgs. 152 del 2006 introdotto dal d.l. n. 77 del 2001 riguarda riguarda le “Opere, impianti e infrastrutture necessarie al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), predisposto in attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999.”, dunque la riconversione energetica *green*).

¹⁵ Cfr. PNNR ITALIA, 74-75 e art. 1 cc. 183 ss. l. n. 178 del 2020 oltre alle modifiche apportate al d.lgs. n. 68 del 2001 ad opera della l. n. 176 del 2020.

¹⁶ Si vedano A. D’ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell’Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, 1401 ss.; M. SAVINO, *Regioni e Unione europea*, cit.. Anche studi recenti come A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia regionale: un ossimoro costituzionale*, 30 novembre 2016 in *Diritti regionali* I-2017, ritengono perduri tale assetto.

¹⁷ A. D’ATENA, *Il doppio intreccio federale*, cit., 1419.

¹⁸ P. CARETTI, *Potere estero*, cit..

¹⁹ P. CARETTI, *La legge n. 234/2012*, cit. Il “concorso” nell’attuazione degli obblighi sovranazionali avrebbe dovuto portare alla definizione di regole di procedura per la sua realizzazione espressione del principio di leale collaborazione, nel senso di un ampliamento delle attribuzioni regionali rispetto all’assetto già consolidato. Ciò sarebbe stato possibile facendo leva anche sugli sviluppi della giurisprudenza costituzionale di fine anni ’90 (sent. n. 126 del 1996) che consentivano già alle Regioni di dare effetti, mediante l’esercizio dei loro poteri normativi (e dunque anche delle attribuzioni in materia finanziaria) al diritto dell’Unione (si vedano anche le sentenze della Corte costituzionale n. 239 del 2004, 151 del 2011, 63 del 2012).

europea CGUE hanno reso difficilmente censurabili le norme sull'accentramento dei poteri di governo dei raccordi fra ordinamenti detenuti dallo Stato²⁰.

Il quadro normativo dell'Unione è stato però attraversato da importanti mutamenti che consentono di ritenere che autonomia e responsabilità degli enti territoriali sub-statali siano anche garantite dall'art. 4 par. 2 TUE, come ha avuto modo di ribadire la Corte di Giustizia dell'Unione europea: «qualora le disposizioni dei Trattati o dei regolamenti riconoscano poteri o impongano obblighi agli Stati membri ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione, la soluzione del problema relativo al modo in cui l'esercizio di detti poteri e l'adempimento di detti obblighi possono essere affidati dagli Stati a determinati organi interni dipende unicamente dal sistema costituzionale dei singoli Stati (sentenza Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, punto 49) [...] la ripartizione delle competenze [...] non può essere messa in discussione, in quanto essa ricade nell'ambito della tutela conferita dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE, che obbliga l'Unione a rispettare l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali»²¹.

4. La leale collaborazione e la resilienza istituzionale: accorciare la “distanza” fra testo costituzionale ed attuazione costituzionale in tema di autonomia di spesa delle Regioni

Sia i parametri UE posti a presidio della *primauté* del diritto UE, sia i parametri costituzionali che incidono sulla costruzione del *sistema euro-costituzionale* dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni sono oggi centrati sull'obiettivo della *resilienza istituzionale*²², espressione che, *insieme al principio della sana gestione finanziaria*, rappresenta la più recente *declinazione* normativa del concetto dello *stato di diritto* nel diritto UE²³. È dunque necessario assicurare, da questo punto di vista, non solo l'*efficienza allocativa* delle risorse, ma anche l'*effettiva capacità* di spesa per l'esercizio delle competenze attribuite agli Enti territoriali onde assicurare effettività al principio di *responsabilità* nelle decisioni in materia finanziaria assunte da Stato e Regioni (si veda la giurisprudenza costituzionale sul PAC e il contenzioso fra Stato e Regione siciliana degli anni 2019-2020 di cui si dirà nei paragrafi seguenti).

Se si osserva poi l'evoluzione del diritto UE in materia di politiche di spesa per la coesione e sviluppo regionale e, in particolare la recente disciplina in tema di esecuzione del quadro finanziario pluriennale, si può ritenere che anche le Regioni, da un lato, possano essere considerate autorità di bilancio laddove operino in esecuzione del bilancio UE e che, dall'altro, la *primauté* non possa essere automaticamente giustificare la costruzione, a livello interno, di un *sistema parallelo* di norme sull'autonomia finanziaria volto

²⁰ G. RIVOSECCHI, *Le autonomie territoriali*, cit.

²¹ CGUE C-156/13 *Digibet e Albers*, sent. 12 giugno 2014, par. 33 e 34.

²² Reg. UE 2021/241 *considerando* nr. 10.

²³ Reg. UE 2020/2092 *considerando* nn. 11 e 13.

a spostare sul livello statale il governo delle decisioni di spesa senza un'adeguata garanzia del principio di leale collaborazione. Peraltro, l'assenza dei moduli della leale collaborazione (coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni mediante intese, in particolare, piuttosto che partecipazione alla Cabina di Regia nella programmazione degli interventi del PNRR), renderebbe di fatto del tutto illogica la presenza, nell'ordinamento interno, anche dell'azione di rivalsa. Ove il diritto UE imponesse o consentisse di allocare il governo della spesa in esecuzione del bilancio UE interamente sullo Stato senza coinvolgere le Regioni nella programmazione, si comprimerebbe in modo forte l'autonomia finanziaria di spesa delle Regioni e le si configurerebbe come *terminali di esecuzione* della decisione politico-amministrativa statale di attuazione delle politiche di bilancio UE. Ciò deresponsabilizzerebbe inevitabilmente le Regioni e i *fallimenti allocativi* della spesa in esecuzione di *Next generation EU* non potrebbero essere imputati alle Regioni, pure coinvolte nell'attuazione del bilancio. Sarebbe allora difficile provare che esistono *rimedi* efficaci a garanzia dell'effettività agli obblighi UE e, in particolare, la stessa azione di rivalsa sarebbe difficilmente giustificabile ed attivabile. In altre parole, senza autonomia finanziaria non può esservi responsabilità finanziaria e autonomia e responsabilità sono volte ad assicurare efficienza nella spesa, ossia che le politiche finanziarie di coesione, ripresa e resilienza possano raggiungere i *target* previsti (fra cui, peraltro, vi è la stessa resilienza istituzionale).

D'altro canto, configurare le Regioni come meri terminali amministrativi di esecuzione di decisioni di spesa a valere sul bilancio dell'UE stabilmente allocate sul livello statale senza il ricorso alla partecipazione delle Regioni alla fase della programmazione della spesa, contrasterebbe non soltanto con il principio di leale collaborazione (e le forme della sua manifestazione: le intese nel sistema delle Conferenze), ma, soprattutto con il principio di autonomia e responsabilità finanziaria desumibile dall'art. 119 Cost.: il principio di proporzione fra risorse e funzioni.

Tali principi, già di per sé imporrebbero di sviluppare una riflessione sulla necessità di ridimensionare la distanza fra "testo costituzionale" e "attuazione" degli articoli 117 e 119 Cost.

A ciò si aggiunga, poi, che sul piano dell'interpretazione dei parametri europei e costituzionali che riguardano l'autonomia finanziaria di spesa, con riferimento alle Regioni, oggi è praticabile un'*interpretazione dei Trattati UE che sia "costituzionalmente" orientata*, dato che il diritto primario dell'Unione presenta norme che inducono a ritenere che vi sia stato un temperamento del primato e che siano presenti degli *autolimiti* allo stesso, al fine di rispettare l'ordine costituzionale delle competenze fra Stati ed Enti territoriali.

Inoltre, le *nuove condizionalità europee di bilancio*, introdotte a seguito del nuovo quadro finanziario pluriennale, consentono restituire spazi all'autonomia finanziaria regionale.

Non va dunque trascurato che la tendenza all'accentramento del governo della spesa a valere sul bilancio UE potrebbe essere frenata per via giurisdizionale, non solo attraverso il giudizio di legittimità costituzionale in via principale, ma anche mediante l'esercizio delle attribuzioni spettanti alla Corte dei Conti in sede di parificazione dei rendiconti e di controllo sui bilanci (si richiamano, a tal riguardo, le recenti pronunce della Corte costituzionale in tema di legittimazione della Corte dei conti a rimettere questioni di legittimità costituzionale in via incidentale e le recenti ordinanze di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, di cui si discuterà nei paragrafi seguenti). Considerando l'attuale quadro ordinamentale, dunque, le recenti tendenze della legislazione finanziaria e l'attuazione del PNRR, destano qualche perplessità proprio per l'assenza di meccanismi che consentano di assicurare la partecipazione alla fase della programmazione della spesa legata all'attuazione del PNRR.

Segue 4.1. I Trattati UE oltre il principio di indifferenza e verso la garanzia dell'autonomia regionale

Quanto all'interpretazione dei trattati Ue e delle condizionalità europee *orientata alla garanzia dell'autonomia regionale* si osserva che alla base della *lex fiscalis* dell'Unione europea vanno oggi posti il principio dello stato di diritto e del rispetto dell'identità costituzionale e, con riferimento specifico alle politiche europee di coesione sociale e territoriale, il *principio di territorialità*²⁴.

Tutti e tre i principi comportano, necessariamente, la valorizzazione dell'autonomia e responsabilità delle Regioni nella spesa e nell'attuazione del quadro finanziario pluriennale europeo.

Ci si riferisce in particolare all'art. 2 TUE che contiene la clausola sullo stato di diritto (ed al connesso art. 7 TUE); all'art. 6 TUE che pone quella sulla qualificazione dei diritti fondamentali come “valori” che ispirano e guidano il processo d'integrazione europea; all'art. 5 TUE, che ha ribadito il principio di sussidiarietà ed alle sue “forme” di attuazione con riferimento ai Parlamenti nazionali; all'art. 4 par. 2 TUE la clausola di garanzia dell'uguaglianza fra Stati e della identità nazionale che può essere ed è stata già utilizzata in funzione di *voice* o di *exit* da parte delle Corti costituzionali nazionali²⁵.

²⁴ Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la dottrina rilevava che la presenza nei trattati del principio di sussidiarietà, pur non scalfendo la “competenza costituzionale” degli Stati membri, salvaguardata dall'ordinamento sovranazionale, avrebbe potuto contribuire ad “indirizzare” la struttura organizzativa della distribuzione del potere all'interno degli Stati, potendo essere ritenuta una “embrionale” clausola di “omogeneità” costituzionale volta ad assicurare all'UE il potere di esercitare una “propria politica costituzionale, nei confronti degli stati che la compongono” orientata alla “utilizzo di modelli di ripartizione delle competenze interne ispirati al principio di sussidiarietà” (A. D'ATENA, *Op. cit.*, 1423-1424). Ad alcuni decenni di distanza può dirsi che questa tesi ha colto nel segno.

²⁵ In particolare, per la “voice”, ci si riferisce alla giurisprudenza costituzionale italiana a partire da Corte cost. nn. 269 del 2017, 20/2019 e ord. n. 115/2019; e per la “exit” all'*Identitätskontrolle* della Corte costituzionale tedesca; sul tema si vedano S. NINATTI – O. POLLICINO, *Identità costituzionale e (speciale) responsabilità delle Corti*, in *Quad. cost.*, 2020, 191.

Con riferimento ai riflessi della clausola d'identità costituzionale, è stato innanzitutto rilevato che essa comporta “il ridimensionamento della tesi dell'indifferenza del diritto dell'Unione rispetto all'articolazione interna degli Stati”²⁶.

Ciò è avvenuto anche a seguito dei meccanismi di garanzia politica e giurisdizionale del principio di sussidiarietà nei trattati e al nuovo ruolo del Comitato delle Regioni²⁷.

Non può quindi più essere ritenuto che il diritto UE non sia tenuto a rispettare “il rilievo di enti politici territoriali *pleno iure*” delle Regioni²⁸.

Anzi, va ricordato che, da un lato, l'art. 4 par. 2 TUE ha assunto sempre maggiore rilevanza nella ricostruzione del *locus standi* delle Regioni nell'impugnativa di atti dell'Unione che limitano in modo diretto l'esercizio di una competenza specifica ad essi attribuite dalle Costituzioni nazionali²⁹ e, dall'altro, che la Corte di giustizia ha già statuito che il principio di uniformità nell'attuazione del diritto dell'Unione non consente di “mettere in discussione” la ripartizione interna delle competenze fra Enti territoriali basata su norme di rango costituzionale³⁰.

Il *primato* del diritto dell'Unione, che aveva giustificato quel regime derogatorio pre-Lisbona è dunque divenuto oggi di un primato *temperato*, in particolare per effetto dell'art. 4 par. 2 TUE³¹. Dunque, se prima la garanzia dell'autonomia finanziaria regionale non era opponibile come un “controlimite” di cui alla sent. 170 del 1984 (e dunque poteva essere “ridimensionata” senza comprimerne però il nucleo duro), l'art. 5 Cost., oggi costituisce un “autolimite” per il diritto UE e la legislazione statale che vi dà attuazione³².

²⁶ G. RIVOSECCHI, *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea* in A. MORELLI, A. IANNUZZI, C. ALIBERTI (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti Istituzioni Diritti*, Napoli, 2018, 37.

²⁷ Su quest'ultimo non ci si soffermerà ma si rinvia nuovamente a G. RIVOSECCHI, *Le autonomie territoriali*, cit. e ad F. SPERA, *Il Comitato delle Regioni quale guardiano degli interessi regionali nell'Unione europea: analisi sull'impatto dei pareri del Comitato nel dibattito sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e la Politica di coesione*, in *Riv. giur. mezzogiorno*, 3-4/2020, 763, e C. DRIGO, *La Corte costituzionale e le autonomie. Riflessioni a margine di un percorso a geometria variabile*, in *Federalismi.it* 7/2018.

²⁸ Ancora, C. RIVOSECCHI, *Le autonomie territoriali*, cit.

²⁹ AG BOBEK Concl 16 luglio 2020 causa C-352/19P *Région de Bruxelles-Capitale c. Commissione*, in dottrina oltre a G. RIVOSECCHI, *Le autonomie territoriali*, cit., C. NAPOLITANO, *La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell'Unione europea*, in *Federalismi.it* n. 2/2017, 2 ss.

³⁰ CGUE sent. 12 giugno 2014 causa C-156/13 *Digibet e Albers*.

³¹ Sulla concettualizzazione del primato “temperato” e degli autolimiti M. CARTABIA, “Unità nella diversità”: il rapporto tra la Costituzione europea e le costituzioni nazionali, in *DUE*, 2005, 582 e A. CELOTTO, T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale. Primauté vs controlimiti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2004, 1309.

³² Come si vedrà in seguito, si ritiene che ove si saldasse questa linea di interpretazione dell'art. 5 Cost. con la giurisprudenza sul primato temperato che emerge dagli orientamenti della Corte costituzionale (Corte cost. n. 269 del 2017, 20 del 2019, ord. 117 del 2019, ord. 182 del 2020), gli “autolimiti” potrebbero avere un riflesso sul controllo di legittimità costituzionale della legislazione statale in tema di attuazione di obblighi e vincoli finanziari sovranazionali che potrebbe determinare un *revirement* degli orientamenti che appaiono – a prima vista – consolidati nella giurisprudenza costituzionale sulla *idoneità* del processo di integrazione europea a determinare la deroga al normale riparto delle competenze fra Stato e Regioni.

Segue 4.2. L'integrazione fra la giurisprudenza sul bilancio come bene pubblico e "la lex fiscalis" euro-costituzionale: autonomia e responsabilità; efficienza allocativa delle risorse e test di "ragionevolezza"

Altro aspetto d'interesse per il tema di cui qui si discute, riguarda il controllo di legittimità costituzionale delle norme che delimitano gli spazi di autonomia di spesa delle Regioni nell'attuazione del bilancio dell'Unione.

A tal riguardo si muove da quanto detto sul primato temperato e gli autolimiti, ossia che il Legislatore nazionale non può più far poggiare la linea di politica legislativa volta a ridimensionare l'autonomia regionale (ivi compresa quella di spesa delle Regioni) sulla base del principio d'indifferenza del diritto UE rispetto alla natura ed alla posizione costituzionale di tali Enti.

Dunque, la *specialità* delle regole e delle procedure volte ad assicurare l'integrazione fra i due ordinamenti e, in particolare, in materia finanziaria, l'*osservanza* dei vincoli sovranazionali (art. 119 c. 1° Cost.), si può giustificare soltanto se poggia su altri interessi o principi di rango costituzionale.

Queste ultime considerazioni sono importanti, dato che le "correzioni" all'accentramento del governo della spesa a favore dell'autonomia delle Regioni – negli stretti limiti in cui si sono prodotte – sono intervenute su spinte "esogene", legate all'evoluzione del quadro normativo sovranazionale, piuttosto che su una rinnovata visione del regionalismo da parte del legislatore statale³³ e (anche se episodicamente), ad opera della Corte costituzionale.

In particolare, è attraverso principio di ragionevolezza che deve essere svolto il controllo di legittimità costituzionale delle norme statali che *derogano* al normale ordine delle competenze, valorizzando i profili dell'*efficacia* e della *tempestività* delle misure adottate per assicurare rispetto dei vincoli economici e finanziari europei.

In altre parole, la compressione dell'autonomia regionale può essere giustificata solo se ragionevole, solo se le norme statali derogatorie delle attribuzioni costituzionali delle regioni sono volte a perseguire efficacia e tempestività nell'adempimento degli obblighi sovranazionali e sempre nel rispetto del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni.

Vi sono alcune pronunce della Corte costituzionale sulle quali è opportuno soffermarsi a tal riguardo, perché iniziano a strutturare dei *test* attraverso i quali potrebbero aprirsi interessanti prospettive per la garanzia dell'autonomia finanziaria regionale.

³³ P. CARETTI, *Potere estero*, cit.

Il primo gruppo di decisioni sono le sentenze nn. 13 del 2017 e 57 del 2019 che riguardano il contenzioso insorto fra la Regione Umbria e lo Stato su un particolare istituto volto a dare esecuzione ai programmi di investimento europei (in particolare al FESR): il Piano di Azione e Coesione (PAC)³⁴.

Mentre con la prima delle due sentenze è stata sanzionata l'irragionevolezza di scelte legislative che impedivano alla Regione di programmare la spesa sui fondi derivanti da investimenti UE (FESR), perché rendevano *impossibile* l'utilizzo dei fondi (data la tempistica prevista dalla disciplina statale); con la seconda è stata censurata la condotta omissiva dell'amministrazione statale rispetto al giudicato costituzionale. Rispetto alla sentenza n. 57 del 2019, pure salutata con favore³⁵, si manifestano comunque alcune obiezioni tecniche che rendono difficoltoso portare ad effettiva esecuzione il giudicato costituzionale al di fuori di accordi transattivi fra Stato e Regioni³⁶. A tal riguardo, si può però anche ipotizzare la possibilità di attivare un "canale" alternativo rispetto alla giustizia amministrativa (ottemperanza) o civile (azione di accertamento e successivamente procedure esecutive) che potrebbe essere il giudizio di parifica dei rendiconti di Stato e Regione (Corte dei conti) che consentirebbe, da un lato, di quantificare le poste e, dall'altro, di limitare i margini di manovra finanziaria statale. Si amplierebbero così, corrispondentemente quelli regionali utilizzando le tecniche di sindacato sugli atti di natura finanziaria definite ad esempio nelle sentenze della Corte costituzionale 101 del 2018 e 6 del 2019. Ciò consentirebbe da un lato di salvaguardare al contempo la discrezionalità del legislatore e la legalità finanziaria sul piano costituzionale *proiettando* sugli esercizi futuri l'obbligo di introdurre delle priorità di spesa al fine di adeguare la decisione finanziaria al giudicato costituzionale (o, eventualmente, di attivare in seguito le procedure esecutive).

Questa coppia di decisioni apre scenari interessanti per la tutela dell'autonomia di spesa delle Regioni nel processo d'integrazione europea considerando anche che nel nuovo quadro finanziario pluriennale e nella disciplina ad esso relativa appaiono rinforzati, come si vedrà, gli strumenti di tutela della legalità finanziaria e degli interessi finanziari dell'Unione.

Si ritiene che, in caso di "impossibilità" della Regione di dare attuazione alla disciplina UE di investimento, in altre parole, a seguito di una prima declaratoria d'illegittimità costituzionale potrebbero anche essere attivati meccanismi di garanzia degli interessi finanziari dell'Unione nel sistema dei rimedi euro-costituzionale (ricorso per inadempimento e successivamente ricorso in carenza).

³⁴ Il PAC è un istituto che consentiva allo Stato di *riprogrammare* le risorse destinate all'Italia in virtù del FESR, fondo basato peraltro sul principio di territorialità che lo Stato riusciva "ad aggirare" attraverso la disciplina interna di attuazione.

³⁵ G. RIVOSECCHI, *Quando l'impiego statale dei fondi europei comprime le competenze regionali: quali rimedi?*, in *Giur. cost.*, 2019, 804 ss

³⁶ G. RIVOSECCHI, *Quando l'impiego statale*, cit., mette in rilievo l'assenza di un titolo esecutivo, la difficoltà a praticare la via del giudizio di ottemperanza.

In particolare, ciò sarebbe possibile se si saldasse il recente indirizzo giurisprudenziale che ha preso avvio con i rinvii pregiudiziali di cui Corte cost. n. ord. n. 117 del 2019 e 182 del 2020) con quello delle pronunce appena richiamate (spec. Corte cost. n. 57 del 2019), perché ciò darebbe *corpo* costituzionale al principio dell'identità costituzionale di cui all'art. 4 TUE con riferimento al principio autonomista, nella struttura che assume nell'ordinamento costituzionale italiano con riferimento alla sua *pietra angolare*: l'autonomia finanziaria regionale e locale³⁷.

Il secondo gruppo di pronunce cui ci si riferisce è stato reso negli anni fra il 2017 ed il 2020.

Si tratta delle sentenze nn. 143 del 2017, 190 del 2019 e 5 del 2020, da un lato, e della coppia costituita da Corte cost. n. 197 del 2019 (compresa l'ordinanza istruttoria allegata in calce alla decisione) e la sent. n. 62 del 2020.

Tutte queste decisioni sono accomunate alla sent. n. 13 del 2017 rispetto all'uso del sindacato di ragionevolezza della legislazione statale relativa all'attuazione delle politiche e dei finanziamenti UE regionali *sub specie* di efficacia ed efficienza della spesa. Fa eccezione sul piano della disciplina soggetta a controllo, la sent. n. 5 del 2020, che utilizza il sindacato di ragionevolezza per controllare la legittimità costituzionale di una legge regionale impugnata dallo Stato per violazione del principio di sussidiarietà verticale utilizzato dalla Regione per attrarre competenze a danno dei Comuni.

In tutte queste sentenze la Corte costituzionale afferma “la primazia dell'interesse ad assicurare l'effettiva utilizzazione da parte della Regione, nell'arco temporale previsto dal regolamento, delle descritte fonti di finanziamento, che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione

³⁷ La saldatura fra il primato temperato-identità costituzionale e principi costituzionali del diritto del bilancio consentirebbe peraltro di sviluppare anche a livello UE una visione delle manovre di bilancio maggiormente rispettosa della struttura costituzionale delle democrazie pluraliste (sulla irriducibilità delle manovre di bilancio a meri strumenti di garanzia della stabilità finanziaria L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it* I-2013, P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *federalismi.it* 13/2016; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA. VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano, 2014, 1; A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4/2017. Sul tema G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Il Filangieri Quaderni* 2011, 145.

Si ritiene sia possibile proiettare la visione del bilancio come bene pubblico con tutti i suoi corollari, fra cui in particolare quelli che rilevano la sussistenza di una spesa costituzionalmente necessaria (corte cost. n. 197 del 2007 e 62 del 2020), il principio di proporzione fra funzioni e risorse (Corte cost. n. 6 del 2019), la contabilità di mandato (Corte cost. n. 115 del 2020) e l'equità intra ed intergenerazionale (Corte cost. 18 del 2019) sull'interpretazione delle clausole dei Trattati europei che impongono di tutelare l'identità costituzionale, ivi comprese le autonomie territoriali (art. 4 par. 3 TUE) e di valorizzare il principio di sussidiarietà (art. 5 TUE). Si ritiene che tale percorso interpretativo sia il più coerente con il fine perseguito dalle politiche dell'Unione d'investimento *post-pandemiche* che mirano ad assicurare la *resilienza istituzionale e la sana gestione finanziaria*, concetti chiave del diritto del bilancio sovranazionale *post-pandemico* da elaborare in coerenza con la struttura costituzionale del principio di sana gestione finanziaria (Corte cost. n. 4 del 2020, CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, 3/2018). Come si vedrà nel prossimo paragrafo, questo scenario è oggi praticabile proprio alla luce delle condizionalità di bilancio legate al rispetto dello stato di diritto.

europea (sentenza n. 5 del 2020)” (Corte cost. n. 62 del 2020) e valuta alla luce dell’effettiva tutela di tale interesse la legittimità costituzionale delle norme impugnate.

A ciò si aggiunga che, la tecnica utilizzata nella coppia di decisioni costituita dalla ordinanza istruttoria in calce alla sent. n. 197 del 2019 e dalla pronuncia n. 62 del 2020 (che riguardano il contenzioso fra Stato e Regione siciliana sulla riprogrammazione di fondi europei della programmazione 2014-2020 ai sensi del reg. UE n. 1303/2013), consente di apprezzare la profondità che può assumere il sindacato di legittimità costituzionale delle leggi sugli atti di natura finanziaria laddove si attivino i poteri istruttori, profondità che consente un *effettivo* controllo di ragionevolezza delle scelte finanziarie dello Stato e delle Regioni *sub specie* della loro compatibilità con l’interesse all’effettiva utilizzazione delle risorse finanziarie di derivazione europea sul territorio (in quelle decisioni i poteri istruttori della Corte costituzionale si attivano e vengono utilizzati come strumento di invero del principio di trasparenza dei conti pubblici).

Uno sviluppo di questo tipo di sindacato potrebbe consentire, a livello interno, di dare piena attuazione ai canoni UE di distribuzione delle risorse per le politiche di coesione territoriale, poiché aiuterebbe ad assicurare maggiore trasparenza – e dunque ragionevolezza – alle decisioni di politica di spesa statali – nel trasferimento delle risorse di derivazione UE alle Regioni (ed agli altri enti territoriali) – e alle decisioni regionali di allocazione di tali fondi.

È evidente, infatti, dal tenore della sentenza n. 62 del 2020 che la controversia fra Stato e Regione siciliana sulla decisione di bilancio regionale non ha visto “cedere” la posizione della Regione dato che la stessa ha dimostrato attraverso le risultanze istruttorie che la propria decisione di spesa era coerente con le finalità della disciplina UE rilevante in materia, mentre, al contrario, emergeva l’opacità della decisione statale e l’inadeguatezza delle procedure di attuazione della spesa su fondi UE.

Segue 4.3. Le “nuove” condizionalità di bilancio europee e gli spazi per l’autonomia finanziaria regionale

L’intreccio fra le clausole orizzontali sullo stato di diritto e sull’identità costituzionale nel diritto dell’Unione apre interessanti prospettive per la tutela dell’autonomia finanziaria regionale sul versante della spesa, se letto alla luce della tesi del primato temperato e degli autolimiti.

Va considerato innanzitutto che tali clausole assumono un rilievo particolare nella disciplina di loro “attuazione” che riguarda la condizionalità di bilancio sullo stato di diritto³⁸.

³⁸ Tale disciplina, delineata durante la crisi sanitaria da COVID-19, è stata però già fortemente criticata sul piano della compatibilità con l’art. 7 TUE da E. CASTORINA, *Stato di diritto e “condizionalità economica”: quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l’Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020)*, in *Federalismi.it*, 29/2020; F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico: la grande illusione*, Milano, 2021, e sottoposta al vaglio della Corte di giustizia dell’Unione europea (Ricorso proposto l’11 marzo 2021 *Ungheria c. Parlamento europeo e*

A tal riguardo, qui si muove dalle considerazioni di quella dottrina che ritiene possibile affiancare all'art. 7 TUE una disciplina di attuazione dell'art. 2 TUE quale quella contenuta nel reg. UE 2020/2092, collegata al Quadro finanziario pluriennale³⁹.

La *ratio* delle condizionalità sullo stato di diritto è, in effetti, quella di assicurare la resilienza e la ripresa *istituzionale*, socio-economica all'interno dell'Unione europea declinandola anche sul versante della coesione *territoriale*, in un contesto di grave crisi economica e finanziaria dell'intera Unione.

Le condizionalità legate all'attuazione degli investimenti ed all'esercizio del nuovo quadro finanziario pluriennale dell'Unione rappresentano la proiezione giuridica di un processo politico che nel secondo semestre del 2020 ha visto l'UE attivare la *general escape clause* al Patto di stabilità e crescita⁴⁰.

Le condizionalità sono dunque volte ad assicurare il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE, ossia il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto, del rispetto dei diritti umani, qualificati dal Trattato come valori comuni agli Stati membri «in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini» (art. 2 TUE).

Si apre così la concreta possibilità di una effettiva integrazione fra diritto costituzionale del bilancio come bene pubblico e diritto del bilancio dell'Unione europea, che consenta di declinare in chiave solidaristica il principio di sostenibilità del debito⁴¹.

Quanto alle condizionalità di bilancio introdotte nel diritto derivato, si consideri che i rapporti fra il reg. UE 2020/2092 sulla condizionalità dello stato di diritto e i regolamenti “di settore” relativi al dispositivo sulla ripresa e resilienza (reg. UE 2021/241), alle disposizioni comuni (reg. UE 2021/1056 sulle disposizioni comuni) e specifiche relative ai fondi che costituiscono strumenti di attuazione della politica

Consiglio dell'Unione europea Causa C-156/21 e Ricorso proposto l'11 marzo 2021 *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea* C-157/21).

³⁹ A. VON BOGDANDY, *Principles of a Systemic Deficiencies Doctrine: How to Protect Checks and Balances in the Member States*, in CMLR 57: 705–740, 2020.

⁴⁰ Art. 5 par. 1, art. 6 par. 3; art. 9 par. 1 art. 10 par. 3 reg. CE n. 1466/97 e art. 3 par. 5, art. 5 par. 2 reg. CE n. 1467/97 introdotte con i reg. UE nn. 1175/2011 ed 1177/2011 ed attivata concretamente a marzo 2020 Comunicazione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita del 20 marzo 2020 COM (2020) 123, cfr. anche la successiva ECOFIN 23 marzo 2020 Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19; Consiglio europeo 25-26 marzo 2020 Dichiarazione comune dei membri del Consiglio europeo par. 16.

⁴¹ Resta però da valutare quale tipo di integrazione viene immaginata fra identità costituzionale nazionale, quadro finanziario pluriennale (art. 322 TFUE), politiche economiche e monetarie e politiche di coesione. Insomma, bisognerà osservare se la tendenza del diritto UE a “ridurre” i processi di bilancio degli Stati membri (e gli interventi di politica economica e monetaria delle istituzioni UE) a strumento di politica economica vedrà una lenta e progressiva trasformazione in una direzione maggiormente rispettosa dell'identità costituzionale degli Stati di democrazia pluralista consolidatisi nel II Novecento, dando dunque risposte differenti rispetto a quelle offerte in passato per fronteggiare la crisi economica apertasi nel 2008 e poi trasformata in crisi dei debiti sovrani (sul tema P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio*, cit., G. AMATO, Y. MÉNY, C. BARBIER, D. NATALI, *Muddling through the Crisis: The Contradictions of Recent EU Reforms*, in *Riv. ital. pol. pubbliche*, 2/2013, 173).

di coesione (reg. UE 2021/1057 FSE+; reg. UE 2021/1058 FESR; reg. UE 2021/1059 INTERREG), rendono le condizionalità sullo stato di diritto *trasversali* rispetto al regime giuridico applicabile ai fondi ed al dispositivo sulla ripresa e resilienza⁴².

Posto ciò, il reg. UE 2020/2092 considera violazioni dei principi dello stato di diritto quelle “che si ripercuotono sul corretto funzionamento delle autorità pubbliche e sull’effettivo controllo giurisdizionale” (considerando nr. 15 reg. UE 2020/2092) e ritiene “fondamentale che i legittimi interessi dei destinatari finali e dei beneficiari siano adeguatamente tutelati” (considerando nr. 19 reg. UE 2020/2092). L’art. 3 del reg. UE 2020/2092 poi stigmatizza come “indicativi di violazioni dei principi dello Stato di diritto” alla lett b) “la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane” a “scapito” del “corretto funzionamento” di “autorità pubbliche” e l’art. 4 par. 2 lett a) reg. UE 2020/2092 e dispone che integri una violazione dei principi dello stato di diritto quella che interessa “il corretto funzionamento delle autorità che eseguono il bilancio dell’Unione, compresi i prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio dell’Unione, in particolare nell’ambito delle procedure di appalto pubblico o di concessione di sovvenzioni”. A tal riguardo può avere un sicuro rilievo il principio costituzionale di proporzione fra

⁴² Il dispositivo per la ripresa e la resilienza, poi, è uno strumento di politica economica che opera nell’ambito del bilancio UE. Infine, la disciplina sui diversi fondi per le politiche di coesione è strumento di attuazione di politiche che hanno assunto, com’è noto, con Lisbona una connotazione che rafforza la loro dimensione territoriale, e sono anch’esse forme di attuazione del bilancio dell’Unione. La disciplina del dispositivo sulla ripresa e la resilienza e sui fondi strutturali prevede forme di raccordo fra le condizionalità di bilancio legate al Patto di stabilità e crescita (cfr. considerando nn. 1, 4 e 29 e art. 10 per il reg. UE 2021/241 e reg. UE 2021/1060 recante le disposizioni orizzontali sui vari fondi di attuazione delle politiche di coesione, che prevede forme di raccordo fra le politiche economiche e quelle di coesione, dunque anche con il semestre europeo e le condizionalità di bilancio legate al PSC ai considerando nn. 15, 16, 25 e 26 ed artt. 19 e 20 reg. UE 2021/1060). Ma il dispositivo prevede anche raccordi fra le vecchie e le “nuove” condizionalità legate al quadro finanziario pluriennale esitato a fine 2020 (la disciplina sul dispositivo e sulla coesione ricade anche nell’ambito materiale di cui art. 322 TFUE, così reg. UE 2021/1056 considerando nn. 1 e 7; quanto al reg. UE 2021/241, si ricorda che è stato adottato a seguito del reg. UE 2020/2094 che all’art. 3 detta disposizioni specifiche per l’attuazione del bilancio dell’Unione e si veda specificamente il considerando nr. 71 ed artt. 6 e 8 reg. UE 2021/241). Ciò non vuol dire che le nuove condizionalità rafforzino quelle “vecchie”, questo perché le nuove condizionalità (la disciplina sul dispositivo e quella sulle politiche di coesione) prefigurano una più stretta integrazione fra politiche economiche e di coesione che le lega anche al quadro finanziario pluriennale dell’UE, il quale, come si è già detto, pone le condizionalità sullo stato di diritto come nuovo perno del “sistema” di vincoli finanziari di spesa.

Dunque le regole UE della disciplina di “settore” sul dispositivo, anche se non sembrano – nel loro tenore letterale – offrire forme di maggiore garanzia delle autonomie territoriali, vanno intese alla luce della ratio ad esse sottesa: deve essere considerato che l’impianto dell’intero regolamento mira ad assicurare anche la resilienza istituzionale degli Stati membri, dunque a consolidare ed irrobustire le istituzioni ed i principi di struttura degli ordinamenti nazionali. Dall’altro, il reg. UE 2021/241 non costituisce un “sotto-sistema” di norme “isolato” da quelle poste a fine 2020 per dar corso al cambio di paradigma conseguente alla pandemia da COVID-19 (sul tema BILANCIA 2020).

Il regolamento 2092/2020 sulle condizionalità di bilancio presenta, infatti, un impianto che può rafforzare l’autonomia finanziaria regionale. In primo luogo, l’esecuzione del bilancio dell’Unione implica il rispetto dei principi di una sana gestione finanziaria, di cui lo stato di diritto è un presupposto essenziale (considerando nr. 7 reg. UE 2020/2092), principi sui quali esiste ad oggi un corposo *acquis* della giurisprudenza costituzionale italiana, peraltro (sulla responsabilità democratica e la contabilità di mandato). In secondo luogo, va ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha già messo in rilievo la centralità del principio di imputabilità nella disciplina relativa alla allocazione della responsabilità per mancato adempimento agli obblighi UE, principio d’imputabilità che mira alla «prevenzione» delle violazioni del diritto UE «attraverso la responsabilizzazione dei diversi livelli di governo coinvolti nell’attuazione del diritto europeo» (C. cost. 219/2016).

risorse e funzioni di cui all'art. 119 Cost. a garanzia, qui, dell'autonomia di spesa regionale in ambiti di propria competenza.

Inoltre, l'art. 4 par. 3 lett. d) reg. UE 2020/2092 qualifica come violazione dello stato di diritto anche l'assenza di effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, delle azioni od omissioni compiute dalle autorità che eseguono il bilancio o effettuano i controlli, l'*audit*, la sorveglianza finanziaria (o reprimono le frodi, corruzione o altre violazioni del diritto UE relativo all'esecuzione del bilancio dell'Unione ed alla tutela degli interessi finanziari dell'UE)⁴³. A quest'ultimo proposito, non va trascurato che la Corte dei conti, sezioni riunite, ha rimesso due questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia UE relativa proprio al nodo dell'effettiva tutela giurisdizionale ed ai principi di equivalenza ed effettività, della disciplina statale che "esclude o rende sostanzialmente inefficace il sindacato giurisdizionale" sull'esatta perimetrazione del settore pubblica amministrazione di cui al SEC 2010 richiamando anche l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Corte dei conti SS.RR. Ordd. nn. 5 e 6 del 2021/RIS).

In conclusione, il principio di imputabilità nella disciplina relativa alla allocazione della responsabilità per mancato adempimento agli obblighi UE, unitamente al principio costituzionale di proporzione fra funzioni e risorse, in un contesto in cui non è più così solido il principio di indifferenza, imporrebbero al legislatore una disciplina della *fase discendente della spesa, nell'attuazione del QFP europeo* il più possibile essere coerente con i principi costituzionali sull'autonomia finanziaria regionale e con il principio di leale collaborazione, il che renderebbe necessario valorizzare, nella legislazione di attuazione del QFP, ancor più il sistema delle Conferenze.

⁴³ Quanto alla disciplina attuativa delle politiche di coesione, il reg. UE 2021/1060 ribadisce che la responsabilità per la preparazione e l'attuazione dei programmi deve essere allocata sul livello territoriale appropriato (considerando nr. 13 reg. UE 2021/1060) secondo un approccio di *governance* a "più livelli" che "assicura" il coinvolgimento delle "autorità" regionali e locali (considerando nr. 14 ed articoli 7 ed 8 reg. UE 2021/1060). È dunque secondo il principio del partenariato che bisogna procedere all'attuazione di tali politiche. Inoltre, in tale regolamento, il principio di territorialità viene rafforzato sul versante delle garanzie delle attribuzioni (e delle responsabilità) degli Enti territoriali competenti per gli "investimenti territoriali integrati", ossia per "lo sviluppo locale di tipo partecipativo, denominato "Leader" nell'ambito del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), o altri strumenti territoriali a sostegno di iniziative elaborate dallo Stato membro". Infatti, in tali ipotesi si immaginano prescrizioni minime sul contenuto delle strategie territoriali che mirano a farle sviluppare ed approvare "sotto la responsabilità delle pertinenti autorità", di cui bisogna "assicurare il coinvolgimento" nell'attuazione delle stesse, imputando ad esse "la selezione delle operazioni da sostenere" (considerando nr. 30 ed art. 29 reg. UE 2021/1060).

Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla Riforma del 2001: Le risorse Finanziarie*

di Andrea Filippetti

Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali
e sulle Autonomie, CNR

Sandro Rondinella

Ricercatore di Economia politica
Università degli Studi di Napoli Federico II

e Fabrizio Tuzi

Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali
e sulle Autonomie, CNR

Abstract [It]: Uno dei pilastri della riforma del Titolo V riguarda l'attuazione del federalismo fiscale attraverso lo spostamento dell'imposizione fiscale dal centro verso le Regioni e gli Enti Locali in una misura adeguata alle competenze attribuite. Attraverso una analisi statistica delle entrate proprie e dei trasferimenti statali si mostra come a distanza di venti anni le Regioni non hanno mai maturato una vera autonomia finanziaria. Il processo di riaccentramento e la pandemia hanno nuovamente aumentato la dipendenza del sistema regionale dai trasferimenti statali che riflettono inoltre il divario territoriale.

Title: Rethinking Title V 20 years after the 2001 Reform: Financial Resources

Abstract [En]: One of the pillars of the Title V reform concerns the implementation of fiscal federalism through the devolution of taxation from the center towards the Regions and Local Authorities. Through a statistical analysis of their own revenues and state transfers, it is shown that after twenty years the Regions have never acquired a real financial autonomy. The re-centralization process and the pandemic have again increased the reliance of the regional system on state transfers which also reflects the Italian territorial divide.

Parole chiave: federalismo fiscale; autonomia fiscale regionale; regionalismo; trasferimenti statali; tributi propri regionali

Keywords: fiscal federalism; regional fiscal autonomy; regionalism; state transfers; regional own taxes

Sommario: 1. Introduzione: l'autonomia di entrata delle Regioni nel nuovo Titolo V. 2. L'IRAP nel contesto delle Finanza regionale e riordino delle entrate. 3. L'addizionale regionale Irpef. 4. I trasferimenti dello Stato centrale e le entrate proprie delle Regioni. 5. I trasferimenti dello Stato centrale durante la pandemia. 6. Qualche (breve) conclusione dopo venti anni di (tentata) autonomia finanziaria regionale.

1. Introduzione: l'autonomia di entrata delle Regioni nel nuovo Titolo V

Uno dei pilastri della riforma del Titolo V – con l'entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42, la c.d. “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione” – riguarda l'attuazione del c.d. federalismo fiscale. L'aspetto centrale del federalismo fiscale è lo spostamento dell'imposizione fiscale dal centro verso le Regioni e gli Enti Locali, almeno in una misura adeguata alle competenze attribuite. Tuttavia l'autonomia finanziaria regionale non è mai stata attuata fino in fondo. Il tentativo di avviare il processo di autonomia finanziaria è stato parzialmente ostacolato dalla legislazione emanata nel periodo che va dal 2008 al 2011 per fronteggiare il protrarsi della crisi

* Articolo sottoposto a referaggio. La relazione si basa su un lavoro preliminare svolto dal gruppo di lavoro composto da: Claudia Ferretti e Patrizia Lattarulo (Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana (Irpet); Maria Grazia Pazienza (Università degli Studi di Firenze); Agnese Sacchi (Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo”).

economica e da una serie di interventi del Governo volti a contenere la spesa pubblica e ridurre l'indebitamento netto.

Il principio guida dello spostamento verso Regioni ed Enti Locali di una maggiore autonomia finanziaria è che una autonomia nelle politiche delle Regioni presuppone una autonomia finanziaria – autonomia di entrata e di spesa– in virtù della quale le Regioni dovrebbero finanziarie e attuare le loro politiche non più a mezzo di risorse trasferite dal centro, bensì attraverso compartecipazioni al gettito di tributi erariali, o tributi ed entrate proprie. Tale riforma poggia su un insieme di teorie che rientrano nel c.d. *tax assignment problem*, che studia come distribuire la tassazione per finanziare servizi pubblici tra i vari livelli di governo. Secondo tale teoria, nei sistemi decentrati si deve ricercare una sovrapposizione di responsabilità di spesa, da un lato, e responsabilità di imposizione fiscale, dall'altra. In questo caso quindi, ad una maggiore responsabilità delle Regioni in termini di politiche e funzioni deve corrispondere una maggiore responsabilità fiscale.¹

Questa impostazione, da un lato, rafforza la responsabilità politica dei governanti regionali di fronte ai cittadini, elettori e contribuenti secondo il criterio della rappresentanza politica; dall'altro, consente alla politica di modulare le spese in funzione della domanda dei cittadini della Regione, al fine di rispondere al meglio alle preferenze locali, secondo il criterio dell'efficienza allocativa. Le due categorie di efficienza sono infatti due elementi fondanti in base ai quali il federalismo fiscale migliora la relazione tra la politica e i cittadini (la *constituency*), e genera una produzione di beni e servizi pubblici rispondente alle preferenze locali, rispetto al caso di una produzione centralizzata che tende ad uniformare i beni e servizi pubblici.² La Legge n. 42 ha delineato i criteri fondamentali per garantire l'esercizio concreto dell'autonomia finanziaria, in attuazione dell'art. 119 Cost. L'obiettivo perseguito dal legislatore è la riforma del sistema di finanziamento delle Regioni (a Statuto ordinario) e degli enti locali per realizzare un sistema in cui i predetti livelli di governo ricavano dal territorio di riferimento gran parte delle entrate necessarie al proprio finanziamento, con conseguente responsabilizzazione di ciascun livello istituzionale nell'esercizio del

¹ Sul tema di vedano tra gli altri: P. LIBERATI, *Which Tax?" or "Which Tax for What?": Tax Assignment in the Theory of Fiscal Federalism*, in *Public Finance Review* n. 39, 2011 pp. 365–392; C.E. MCLURE, *The revenue assignment problem: Ends, means and constraints*, in *Journal of Public Budgeting Accounting and Financial Management*, n. 9, (1988), pp. 652–683; W.E. OATES, *Toward a second-generation theory of fiscal federalism*, in *International Tax and Public Finance*, n. 12, 2005, pp. 349–373. Più in generale la teoria del federalismo fiscale si suddivide in due filoni: la c.d. *first generation theory* e la c.d. *second generation theory*. Della prima fanno parte i contributi classici di impostazione di finanza pubblica e scienza delle finanze, tra gli altri si vedano R.A. MUSGRAVE, *Approaches to a fiscal theory of political federalism*, 1961, Princeton University Press, Princeton; della seconda fanno parte invece quelle teorie che utilizzano un approccio di politica economica, come ad esempio W.E. OATES, *Toward a second-generation theory of fiscal federalism*, in *International Tax and Public Finance* n. 12, p. 349–373. Per una disamina generale si rinvia a G. BROSIO e S. PIPERNO, *Governo e finanza locale. Un'introduzione alla teoria e alle istituzioni del federalismo fiscale*, 2009, Giappichelli Editore, Torino.

² Per uno spunto sul modello di federalismo si veda A. ZANARDI (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, 2006, Il Mulino, Bologna. Per una discussione sul grado di omogeneità e differenziazione dei servizi pubblici locali nei sistemi unitari e federali si veda A. BRETON, *An introduction to decentralization failure*, in E. AHMAD e V. TANZI (a cura di) *Managing Fiscal Decentralization*, Routledge, Londra.

potere di spesa assicurando al contempo il “carattere solidaristico del sistema”. Uno dei capisaldi per l’attuazione del federalismo fiscale è, infatti, il superamento del finanziamento attraverso i trasferimenti statali, salve le ipotesi in cui queste abbiano una giustificazione istituzionale, come nel caso in cui lo Stato destini “risorse aggiuntive” ed effettui “interventi speciali”. I trasferimenti, infatti, di per sé non esprimono una autonomia finanziaria.³

La Legge n. 42, inoltre, ha identificato aspetti particolari del finanziamento delle funzioni delle Regioni e degli Enti Locali. In particolare, prescrive che i livelli essenziali di prestazioni LEP (sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale) delle spese regionali, e le funzioni fondamentali degli Enti Locali, siano finanziati integralmente. Tali LEP andranno finanziati non secondo il *costo storico*, bensì secondo il *criterio del costo standard* e del *fabbisogno standard*, in ottemperanza a uno dei principi fondamentali in attuazione della riforma sul federalismo fiscale, ossia il superamento del criterio del costo storico per l’assegnazione delle risorse per i servizi pubblici. Il criterio del costo e del fabbisogno standard (al posto della spesa storica) per la definizione delle risorse da assegnare a Regioni ed Enti Locali per finanziare i LEP e le funzioni fondamentali rappresenta il perno del nuovo sistema di finanziamento previsto dalla Legge n. 42. Il percorso per la definizione dei fabbisogni di spesa, e quindi per determinare i finanziamenti per la loro copertura, funziona a ritroso: invece di partire dalla spesa storica, si parte da una situazione teorica, attraverso l’individuazione del costo che il servizio dovrebbe avere in condizioni ideali, ossia di efficienza ed equilibrio economico – il costo standard. Sulla base del costo standard si identifica poi il fabbisogno standard, che costituisce l’ammontare di risorse necessarie ad assicurare i LEP. Tuttavia, la necessità di correggere la sostituzione della spesa storica in modo preventivo, attraverso la determinazione dei fabbisogni standard sembra essere stata un’altra delle cause che ha contribuito ad ostacolare l’effettiva realizzazione di un sistema di federalismo fiscale.

La legge sul federalismo fiscale prevedeva un complesso di deleghe legislative per l’attuazione del modello di relazioni finanziarie tra i livelli di governo del Paese delineato dall’articolo 119 della Costituzione. Il decreto n. 68 del 2011, contenente disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a Statuto ordinario e delle Province, è stato emanato in attuazione della legge. Il provvedimento mira ad assicurare l’autonomia di entrata, sopprimendo i trasferimenti statali alle Regioni, e a identificare le fonti di

³ Sulla genesi e la (parziale) attuazione del federalismo fiscale in Italia si veda tra gli altri: A. FILIPPETTI e F. TUZI, *La finanza regionale e il lento percorso verso l'autonomia*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, (2020); S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, 2011, Giappichelli Editore, Torino; A. FERRARA e G.M. SALERNO (a cura di), *Il federalismo fiscale. Commento alle legge n. 42 del 2009*, 2010, Jovene Editore, Napoli; M. CARABBA e A. CLARONI (a cura di), *Piccolo codice del federalismo*, in *Quaderni Svimez*, n. 33, 2012; L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4, 2014.

finanziamento ed è da questo quadro sistemico che dovrebbe discendere anche il finanziamento delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.⁴

Dal punto di vista dell'autonomia delle entrate delle Regioni, il provvedimento prevede, in primo luogo, che l'addizionale regionale dell'imposta sul reddito (Irpef) sia ricalcolata "in modo tale da garantire al complesso delle regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti al gettito assicurato dall'aliquota di base vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, ai trasferimenti statali" che verrebbero soppressi, comprendendo anche le "entrate derivanti dalla compartecipazione" all'accisa sulla benzina; compartecipazione che verrebbe soppressa e che allo Stato serve a finanziare il fondo nazionale per il TPL. A questa aliquota minima di addizionale Irpef, calcolata per eliminare i trasferimenti da parte dello Stato, le Regioni potrebbero aggiungere una maggiorazione determinata per legge, che nei primi due anni di entrata in vigore del decreto sarebbe dello 0,5% nel terzo anno dell'1,1% e dal quarto anno in poi del 2,1%. L'addizionale Irpef, come determinata, sarebbe manovrabile, nel senso che "ciascuna regione a Statuto ordinario può, con propria legge, aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base" e altresì "possono stabilire aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale".

In secondo luogo, sempre sul versante delle entrate delle Regioni, il decreto n. 68 prevede una compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA). Anche questa già è presente nel sistema tributario e, in particolare, serve per finanziare la spesa sanitaria, la cui copertura resta espressamente immutata nella prima fase di attuazione.

Nel modello di federalismo fiscale prefigurato "la percentuale di compartecipazione all'IVA" dovrebbe servire a finanziare tutti i livelli essenziali delle materie: a) sanità; b) assistenza; c) istruzione; d) trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale. A tal fine, la compartecipazione IVA verrebbe determinata "al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola regione". Di conseguenza, "per il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni nelle regioni ove il gettito tributario è insufficiente", dovrebbero concorrere le quote del fondo perequativo, che verrebbe anch'esso alimentato attraverso una compartecipazione al gettito dell'IVA e il suo ammontare sarebbe determinato in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese inerenti ai livelli essenziali nelle materie predette con i fabbisogni calcolati al livello dei costi standard.⁵

⁴ Si veda R. NANIA, *La questione del federalismo fiscale tra principi costituzionali e avvio del percorso attuativo*, in *Federalismi*, n. 23, 2009; E. BUGLIONE, *La nuova autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Federalismi*, n. 10, 2010.

⁵ Sull'evoluzione della finanza regionale e degli enti locali degli ultimi anni, si vedano le varie edizioni di A.A.V.V. *La finanza territoriale, Rapporto anni vari*, Rubettino editore, Soveria Mannelli.

Il decreto n. 68, peraltro, assicurerebbe una piena manovrabilità dell'imposta regionale sulle attività produttive (Irap), nel senso che ciascuna Regione a Statuto ordinario, con propria legge, potrebbe ridurre le aliquote dell'imposta fino ad azzerarle e disporre deduzioni dalla base imponibile, mantenendo in ogni caso fermo il potere di variazione dell'aliquota fino ad un massimo di 0,92 punti percentuali (secondo la previsione dell'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446). Gli unici limiti previsti alla manovrabilità dell'Irap discendono dall'ipotesi in cui la Regione abbia previsto una maggiorazione all'addizionale Irpef superiore allo 0,5%; oppure, dall'esistenza di uno squilibrio nel settore sanitario, per il quale restano ferme le disposizioni in materia di applicazione di incrementi delle aliquote fiscali per le regioni sottoposte ai Piani di rientro dai deficit sanitari. Il problema con l'Irap, nonostante circa il 90% del gettito sia di spettanza regionale, sembra essere il carattere spurio dell'imposta nel momento in cui il sistema delle entrate regionali dovesse entrare a regime. Infatti, il decreto n. 68 la annovera tra le entrate regionali, ma "fino alla data della sua sostituzione con altri tributi". Come vedremo in seguito, la sostituzione dell'Irap è oggi oggetto del dibattito della riforma fiscale attualmente in discussione in Parlamento sotto forma di Legge delega.

In conclusione, il decreto legislativo n. 68 disegna un sistema di finanziamento della spesa regionale basato su cinque fonti: l'addizionale Irpef, la compartecipazione Iva, il gettito dell'Irap, le quote del fondo perequativo e le entrate proprie. Lo scopo del provvedimento è quello di trasformare il sistema regionale di finanza derivata in un sistema di finanza autonoma, sostituendo e fiscalizzando i trasferimenti statali con fonti tributarie proprie delle Regioni, aumentando quindi la già ricordata trasparenza e *accountability* verso i cittadini. Il sistema tributario viene a comporsi di due parti: una derivata, costituita dalle compartecipazioni, in cui i tributi sono regolati dallo Stato, ma il gettito viene destinato alle Regioni, e una autonoma, in cui i tributi sono istituiti con legge statale e regolati con legge regionale; estremamente residuale è, infine, l'ambito dei tributi propri in senso autentico, in quanto ogni previsione regionale in questo ambito dovrebbe tenere conto che i tributi autonomi non possono riguardare presupposti già assoggettati a imposizione da parte dello Stato. Ciò spiega perché la parte più rilevante del gettito regionale proviene dall'imposta sul reddito e dall'imposta sul valore aggiunto e dall'Irap.

Ad oggi l'autonomia di entrata così come delineata dalla legge n. 42 del 2009 e dal decreto legislativo n. 68 del 2011, non si è concretizzata, così come il processo di federalismo fiscale nel suo complesso, realizzato solo parzialmente e in modo differenziato per il comparto dei Comuni, delle Province e Città metropolitane e delle Regioni.⁶ Dopo il 2011, a seguito della crisi economica, si è assistito a un

⁶ Va precisato che la Legge 42 ha dato luogo, oltre al decreto legislativo n. 68 del 2011, ad altri decreti in attuazione della stessa, come ad esempio, tra gli altri, il decreto sul federalismo demaniale (D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85), il decreto legislativo in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale (D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156), il decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale (D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23), il decreto legislativo in materia di armonizzazione dei bilanci (D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118).

congelamento di fatto del federalismo fiscale e, inoltre, alle Regioni, nonché agli enti locali, è stato chiesto dallo Stato centrale uno sforzo finanziario ragguardevole per contribuire all'equilibrio finanziario del Paese perseguito dal Patto di Stabilità. Inoltre, nell'ultimo decennio l'autonomia finanziaria di entrata delle Regioni è stata erosa da un combinato disposto di (ri)accentramento di capacità fiscale verso lo Stato, per fronteggiare il protrarsi della crisi economica e da una serie di interventi del Governo volti a contenere la spesa pubblica e ridurre l'indebitamento netto.⁷ Tali interventi hanno ridotto sia l'autonomia delle Regioni sui tributi "propri", sia la base imponibile del relativo gettito; ne sono un esempio l'erosione della base fiscale dell'Irap come illustrato di seguito.

Un ruolo incisivo nel legare le materie del coordinamento della finanza pubblica al processo di risanamento dei conti, soprattutto dal 2008, è stato svolto anche dalla giurisprudenza costituzionale. Gli interventi della Corte nel contenzioso Stato-Regioni possono essere suddivisi in tre filoni⁸. Il primo riguarda le sentenze che "respingono le interpretazioni regionaliste" tendenti a riconoscere una potestà legislativa residuale degli enti territoriali. Un secondo concerne le sentenze che hanno avallato il legame tra il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e i limiti imposti alla spesa degli enti autonomi e che hanno inciso in modo rilevante sull'autonomia degli enti territoriali. Infine, il terzo filone riguarda le sentenze che hanno confermato le diverse declinazioni del patto di stabilità che si sono succedute negli anni, nonostante i rilievi posti dalle Regioni. Sugli interventi della Corte in merito all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali hanno poi inciso in maniera determinante la legge costituzionale n. 1 del 2012 e la legge rinforzata n. 234 del 2012 — emanata per rendere operativo il dettame costituzionale —, che estendono anche alle autonomie territoriali il principio dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e il principio della sostenibilità del debito, in ottemperanza alle disposizioni dell'Unione Europea.⁹

L'analisi quantitativa delle decisioni della Corte Costituzionale nel contenzioso Stato-Regioni nel periodo 2006-2018 può offrire ulteriori elementi di riflessione. In particolare, l'analisi utilizza il *dataset*, realizzato dall'Issirfa per l'annuale relazione sulla giurisprudenza costituzionale, che raccoglie 1309 sentenze della Corte Costituzionale in merito ai conflitti Stato - Regioni, classificate per materia. Il grafico successivo (fig. 1) mostra come i dispositivi contenuti nelle sentenze della Corte riguardanti le materie che

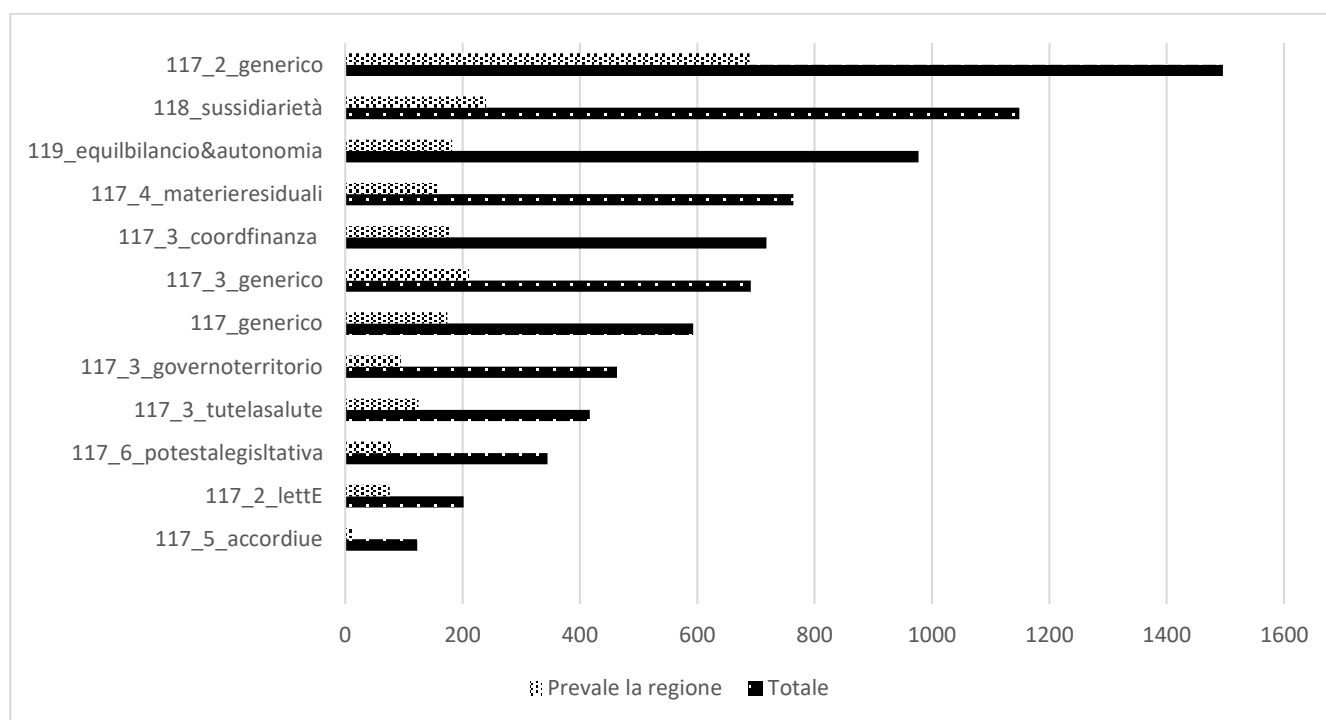
⁷ Si veda S. MANGIAMELLI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, in *Issirfa Quaderni per la ricerca* n. 21, 2013, Giuffrè Editore, Milano.

⁸ Per una puntuale analisi delle sentenze della Corte Costituzionale in merito al contenzioso Stato-Regioni sul tema della finanza pubblica si veda il lavoro A. FILIPPETTI e F. TUZI, *La finanza regionale e il lento percorso verso l'autonomia*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2020, pp. 1-25.

⁹ Sull'argomento, si veda tra gli altri: G. RIVOSCECHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali alla luce della giurisprudenza costituzionale: orientamenti e prospettive*, in *Corte Costituzionale, Servizio Studi*, 2016; G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2012.

intercettano i temi della finanza pubblica (Cost. artt. 117 c. 2 lettera E, 117 c. 3 - coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, 119 – in tema di equilibrio di bilancio), se raggruppati, siano complessivamente i più numerosi.

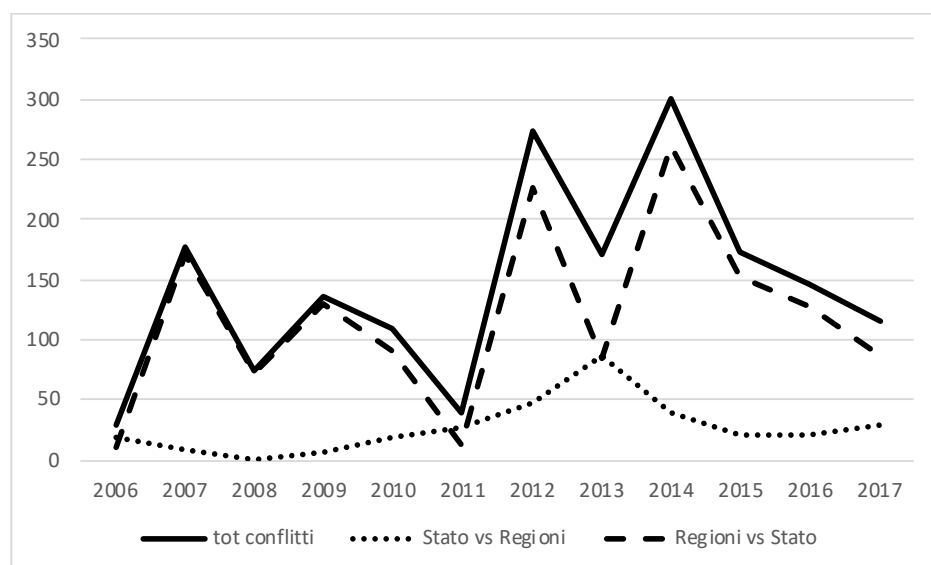
Figura 1 – Numero di conflitti Stato-Regioni per materia (ordinati per numero di capi dispositivi)



Fonte: elaborazione degli autori su dati Issirfa – CNR

Con specifico riferimento ai temi della finanza, la dinamica temporale dei conflitti nel periodo analizzato e, in particolare, in termini di soggetto che presenta l'interpello alla Corte (fig. 2) mostra un maggiore attivismo delle Regioni, nel presumibile tentativo di preservare o cercare maggiori spazi di autonomia.

Figura 2 – Andamento del contenzioso Stato-regioni in materia di finanza pubblica (numero di capi dispositivi)

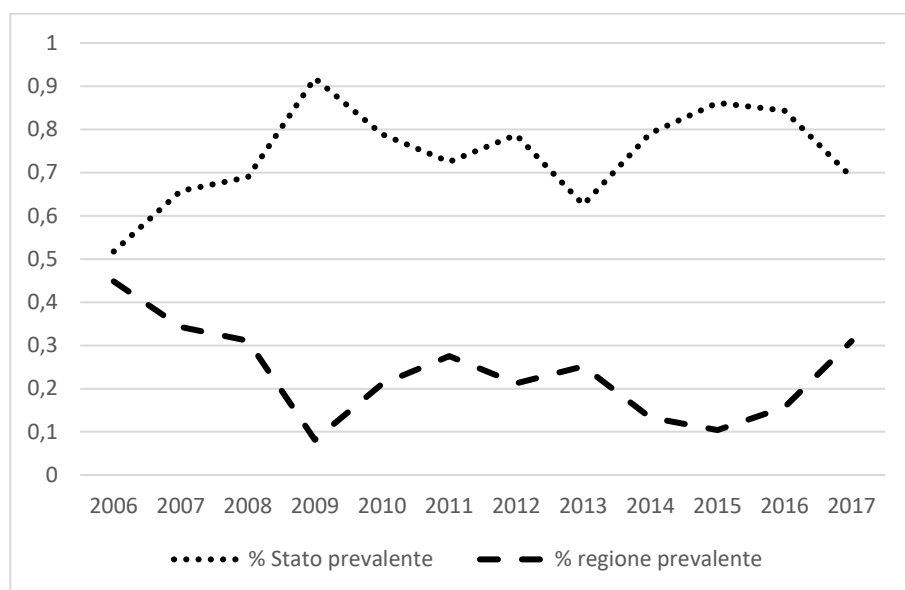


Fonte: elaborazione degli autori su dati Issirfa – CNR

La dinamica temporale degli esiti dei conflitti, sempre con riferimento alle materie finanziarie (fig. 3), mostra una significativa prevalenza di sentenze favorevoli allo Stato e un andamento nel tempo che evidenzia un leggero allargamento della forbice tra le due curve. Un ulteriore aspetto di rilievo è la presenza di una significativa differenza nel numero di conflitti prima del 2011 e dopo il 2012. Nel primo caso il numero di dispositivi è pari, in media, a circa a 100 all'anno; a partire dal 2012 il numero di dispositivi incrementa considerevolmente rimanendo oltre i 200 all'anno negli anni 2012-2014, per poi scendere. Questo suggerisce che in corrispondenza del processo di ri-accentramento che si avvia con la c.d. legislazione della crisi a partire dal 2011, gli aspetti finanziari diventano particolarmente rilevanti nel contenzioso Stato-Regioni. Ciò è coerente con la circostanza che la legislazione della crisi agisce in modo importante su tali aspetti, con particolare riferimento all'attribuzione del coordinamento della finanza allo Stato, anche in ottemperanza dei nuovi vincoli finanziari imposti dall'Unione Europea.¹⁰

¹⁰ In settembre 2010 è stato approvato il c.d. *Six Pack*; nel 2012 è stato siglato dagli Stati membri dell'Unione europea il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance (TSCG) c.d. *Fiscal compact*.

Figura 3 – Andamento dei contenziosi vinti da in materia di finanza pubblica (%) (numero di capi dispositivi)



Fonte: elaborazione degli autori su dati Issirfa – CNR

Una lettura complessiva dei dati sembra confermare il comportamento, pressoché costante, della Corte volto a sostenere gli atti del legislatore statale che incidono sui temi della finanza regionale. Questo può ragionevolmente essere messo in relazione alla circostanza che la Corte abbia sistematicamente consentito allo Stato di adottare provvedimenti, in base a ragioni di coordinamento finanziario, che prevedessero il perseguimento di obiettivi nazionali - condizionati a loro volta anche da obblighi imposti dall'Unione Europea - al fine di salvaguardare l'equilibrio della finanza pubblica complessiva¹¹.

2. L'IRAP nel contesto delle Finanza regionale e riordino delle entrate

Nell'impianto generale dell'autonomia finanziaria regionale, l'Irap (imposta regionale sulle attività produttive) gioca un ruolo di primo piano per il finanziamento delle funzioni regionali, in particolare la sanità. L'Europa ha spesso sollecitato iniziative di riordino e semplificazione fiscale basate sull'alleggerimento del costo del lavoro a favore di prelievi sui consumi e sul patrimonio, tanto è che tale indirizzo viene ribadito anche all'interno del PNRR (Piano nazionale ripresa e resilienza). L'Irap, introdotta con il decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, è stata più volte oggetto di ripensamenti e revisioni che, di fatto, ne hanno depotenziato la portata. Uno degli ultimi interventi normativi è stato attuato con la legge di stabilità 2015 (Legge n. 190/2014) che, a decorrere dall'anno d'imposta 2015, ha

¹¹ Sul tema si veda A. FILIPPETTI e F. TUZI, *La finanza regionale e il lento percorso verso l'autonomia*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, (2020), pp. 1-25

reso interamente deducibile dalla base imponibile Irap il costo per il personale dipendente assunto a tempo indeterminato.

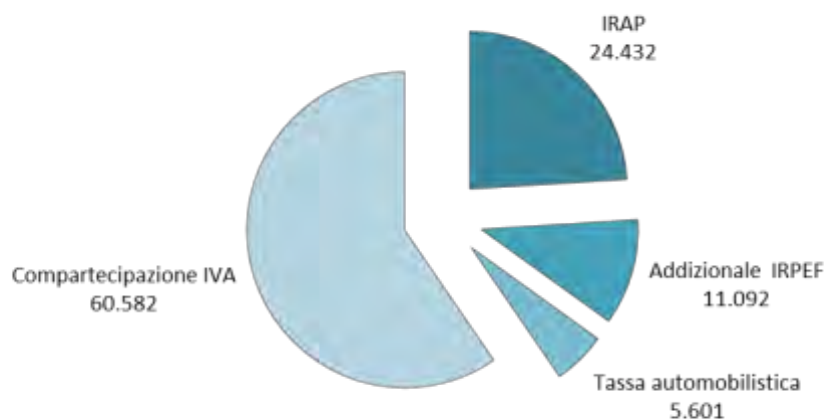
L'Irap è attualmente al centro del dibattito sulla riforma fiscale in discussione all'interno delle Commissioni Finanze di Camera e Senato per la predisposizione di una legge delega per il riordino della fiscalità. Uno degli obiettivi prioritari della Delega per la riforma fiscale è, infatti, proprio il superamento dell'Irap, sulla quale convergono sostanzialmente tutte le forze politiche. A tale riguardo, si evidenzia che la VI Commissione permanente (Finanza) ha raccomandato un *“riassorbimento del gettito Irap nei tributi attualmente esistenti, preservando la manovrabilità da parte degli enti territoriali e il livello di finanziamento del servizio sanitario nazionale”*¹².

Tra le diverse ipotesi proposte, la più verosimile è il recupero del gettito Irap attraverso un maggior prelievo sull'Imposta dei redditi delle società (Ires), attraverso una sorta di addizionale regionale all'Ires. L'operazione non è né automatica né semplice, poiché le basi imponibili delle imposte sono differenti. Inoltre, oggi l'Irap viene versata alle regioni in cui si trovano gli *stabilimenti*. Al contrario, una ipotetica addizionale Ires dovrebbe essere versata nella regione in cui la società ha il domicilio fiscale, con effetti redistributivi non marginali.

La Figura 4 evidenzia il peso dell'Irap rispetto le principali risorse finanziarie delle Regioni. In contraddizione con i principi generali del federalismo fiscale, che vedono nell'autonomia impositiva il cardine dell'efficienza della gestione degli enti decentrati, la principale entrata tributaria a sostegno dei bilanci regionali e del sistema sanitario è una compartecipazione (compartecipazione all'Iva).

¹² VI Commissione permanente (Finanza), Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, Documento conclusivo approvato dalla Commissione, 30 giugno 2021.

Figura 4 – Le risorse finanziarie delle regioni, valori in milioni di euro.

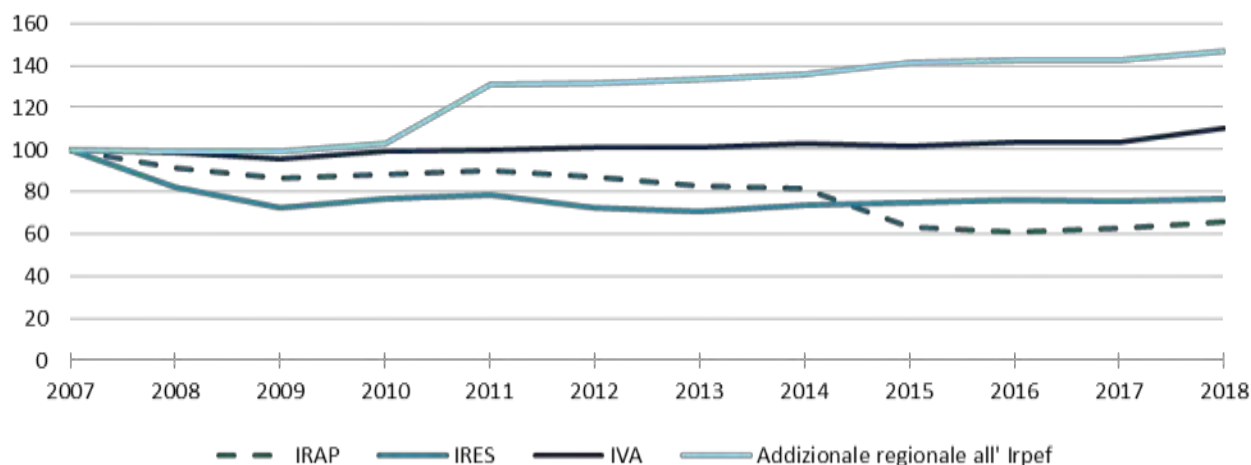


Fonte: C. FERRETTI, P. LATTARULO e M. G. PAZIENZA (2021), "[Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'IRES](#)", in *Federalismo in Toscana* n. 3/2021, IRPET.

La riforma introdotta dal D.Lgs. 446/1997 aveva individuato nell'Irap il principale tributo a sostegno del sistema sanitario. I soggetti passivi del tributo sono tutti gli esercenti una attività produttiva e la pubblica amministrazione. A partire dal 2014 (L.B 2015), diversi interventi hanno via via compresso la base imponibile nella componente lavoro, determinando effetti significativi sul gettito complessivo. Infatti, unitamente agli effetti della crisi economica, gli interventi di sterilizzazione del costo del lavoro hanno generato una perdita di gettito del 30% tra il 2008 e il 2018.

Ciò emerge chiaramente dalla Figura 5, che riporta l'andamento delle principali entrate tributarie delle regioni e delle province autonome per anno di imposta e Ires, tutte rapportata in base=100 nel 2007. Dal grafico si evince che tra le principali entrate regionali l'Irap è quella che declina in modo più marcato, specialmente dalla riforma del 2014 già citata. Mentre la compartecipazione Iva resta costante nel tempo, è l'addizionale regionale Irpef l'imposta che aumenta nel periodo considerato a partire dal 2011, come effetto del D.L. 138 del 2011, che ha disposto la cessazione della sospensione della manovrabilità delle aliquote, ripristinando dal 2012 il potere per Regioni e Comuni di deliberare aumenti delle aliquote delle addizionali Irpef. Dal 2012, di conseguenza, il gettito dell'addizionale Irpef è aumentato costantemente.

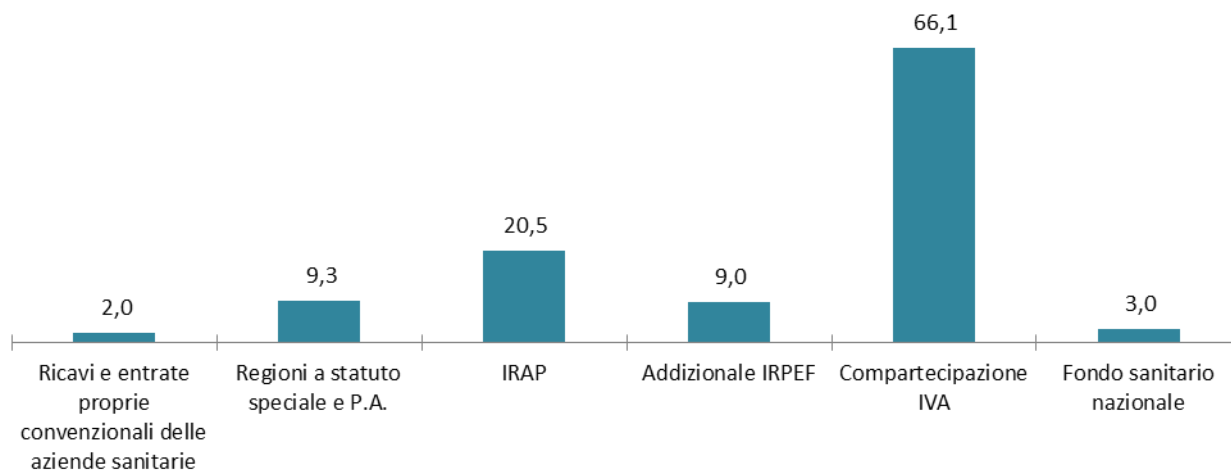
Figura 5 - Principali entrate tributarie delle regioni e delle province autonome per anno di imposta e Ires. Numeri indice 2007=100



Fonte: C. FERRETTI, P. LATTARULO e M. G. PAZIENZA (2021), "[Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'IRES](#)", in *Federalismo in Toscana n. 3/2021*, IRPET.

Per quanto riguarda il servizio sanitario nazionale, nel 2018 questo è stato finanziato per il 60% dalla compartecipazione all'Iva delle Regioni a Statuto Ordinario, essendo questa la voce di entrata più significativa nel bilancio del sistema regionale. L'Irap ha contribuito, invece, con circa 20 miliardi di euro (cioè alla sanità viene destinato l'83% del gettito complessivo), coprendo quasi il 19% delle risorse ripartite tra le Regioni per il servizio sanitario nazionale (fig. 6).

Figura 6 - Le disponibilità finanziarie per il SSN. 2018. Finanziamento indistinto e finalizzato sanità. Valori assoluti miliardi di euro

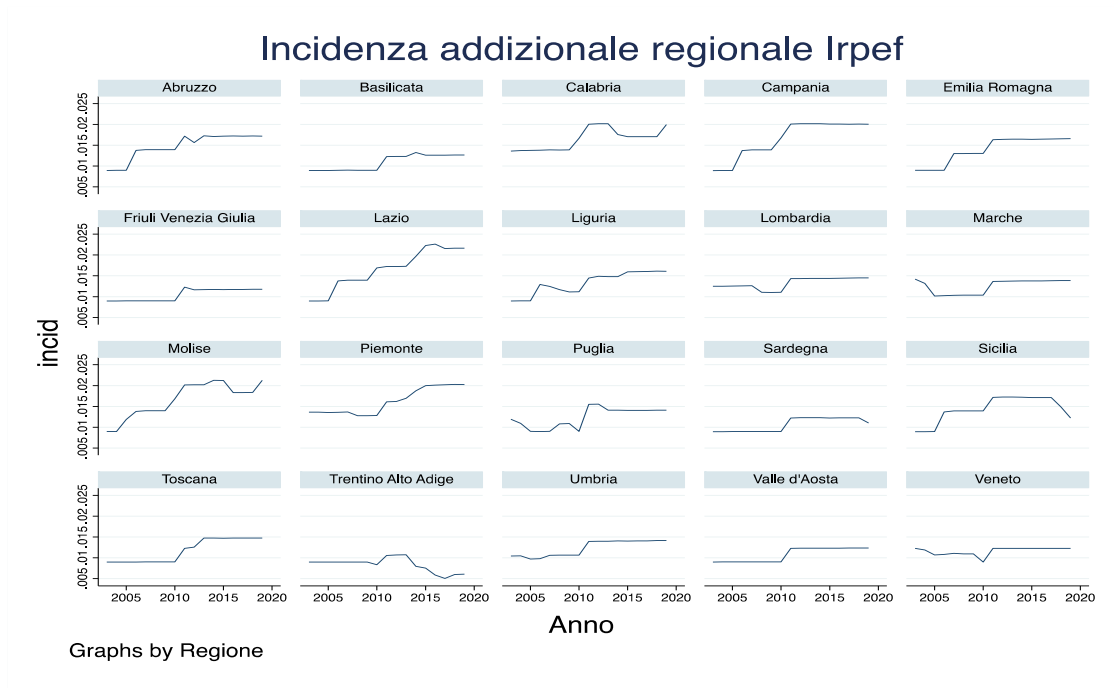


Fonte: C. FERRETTI, P. LATTARULO e M. G. PAZIENZA (2021), "[Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'IRES](#)", in *Federalismo in Toscana* n. 3/2021, IRPET.

3. L'addizionale regionale Irpef

Come mostrato sopra l'addizionale Irpef rappresenta la terza fonte di entrata per le Regioni, dopo la compartecipazione Iva e l'Irap. Dalle due Figure 7 e 8, si conferma inequivocabile la crescita dell'addizionale regionale Irpef, sia se misurata in termini di incidenza (rapporto tra imposta dovuta e base imponibile), sia se misurata in termini pro capite (rapporto tra imposta dovuta e numero dei contribuenti). Tale aumento risponde a esigenze di gettito derivanti anche dalla riduzione della base imponibile Irap, costantemente erosa nella componente reddito da lavoro. L'aumento dell'addizionale regionale Irpef appare trasversale, senza caratterizzazione di area geografica. Va considerato, inoltre, che molti incrementi nel passato sono stati determinati dall'obbligo di applicazione dell'aliquota al livello massimo per le Regioni con disavanzi sanitari (es. Liguria, Lazio, Campania, Calabria, Puglia, Abruzzo, Molise, Sicilia, Sardegna). Laddove questa esigenza sia cessata, non c'è però evidenza di un rientro sul precedente trend di tassazione (es. Lazio, Abruzzo, Puglia).

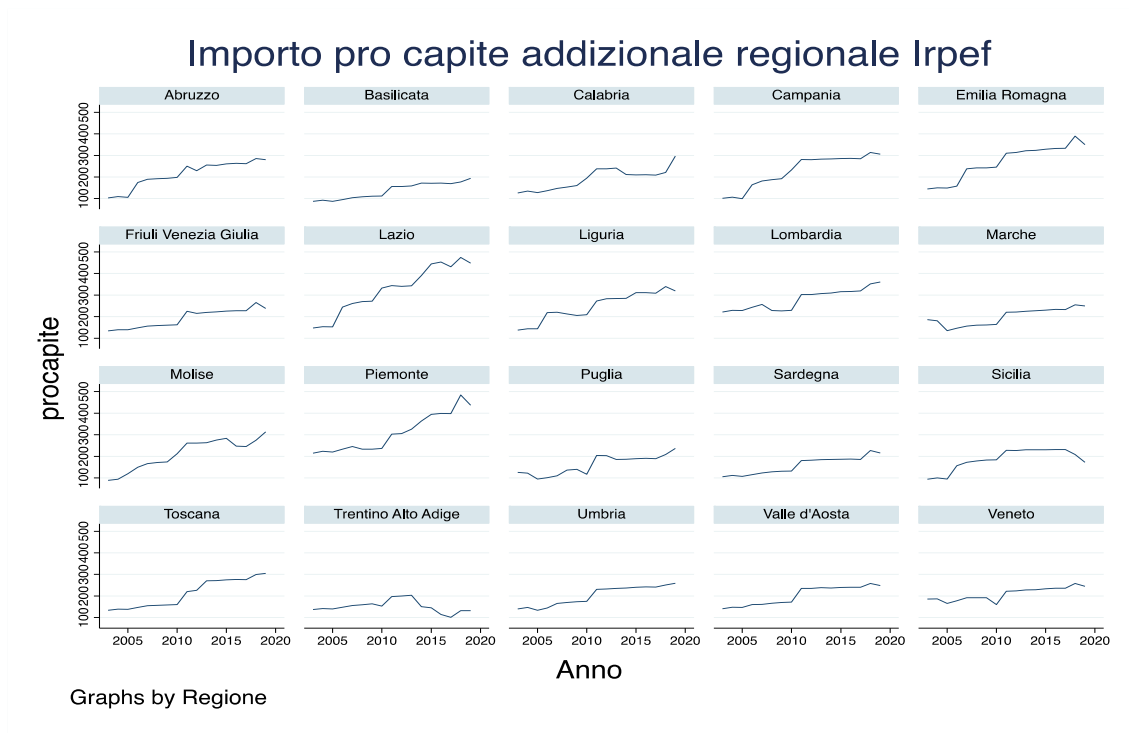
Figura 7 – Incidenza addizionale regionale Irpef calcolata come aliquota media (= rapporto tra Add. Reg. Irpef dovuta e base imponibile).



Fonte: nostre elaborazioni su dati MEF

Infine, qualche dubbio sull'autonomia regionale a valere sull'addizionale regionale Irpef va posto in relazione al fatto che, con lo svuotamento dell'Irap, le Regioni si trovano a manovrare un'imposta molto imperfetta per le note ragioni - di evasione e concentrazione del gettito su lavoro dipendente e pensioni - che affliggono l'Irpef nazionale. L'uso regionale di questa imposta ne amplifica i difetti e li ripropone in un contesto in cui più generale dovrebbe essere il contributo al finanziamento dei beni e servizi pubblici locali. Al riguardo, sarebbe certamente da rivedere anche la facoltà concessa alle Regioni di alterare la progressività centrale; ad esempio sarebbe più opportuno avere addizionali interamente proporzionali entro un tetto massimo.

Figura 8 – Importo pro-capite Add. Reg. Irpef



Fonte: nostre elaborazioni su dati MEF

Nella Tavola 1 si riportano le elasticità dell'addizionale regionale Irpef, che misura la *sensibilità/reattività* al ciclo economico della base imponibile dell'addizionale Irpef - che viene definita a livello nazionale per quanto riguarda le componenti di reddito imponibili, incluso il sistema di deduzioni dall'imponibile. Come si evince dalla Tavola, le elasticità di breve periodo dell'imposta (stimate sull'ammontare della base imponibile regionale) sono piuttosto basse e inferiori all'unità. Complessivamente, si osserva una crescita, in media (ultima riga) di tali elasticità tra il primo (2001-2007) e il secondo periodo (2008-2012), manifestando una maggiore elasticità in seguito alla crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008. L'incremento nei valori delle elasticità è trasversale e riguarda tutte le Regioni, sebbene si nota che gli incrementi più marcati hanno interessato in particolare le regioni del Sud (es., Basilicata, Calabria, Sicilia).

Tavola 1 – reattività della base imponibile dell'Add. Reg. Irpef al ciclo economico

<i>Addizionale Regionale Irpef</i>			
	2001-2012	2001-2007	2008-2012
Piemonte	0,166	0,113	0,230
Valle d'Aosta	0,147	0,105	0,198
Lombardia	0,167	0,123	0,219
Liguria	0,144	0,107	0,188
Trentino-Alto Adige	0,149	0,117	0,188
Veneto	0,170	0,115	0,236
Friuli Venezia-Giulia	0,157	0,103	0,223
Emilia-Romagna	0,173	0,126	0,228
Toscana	0,162	0,111	0,222
Umbria	0,183	0,128	0,249
Marche	0,165	0,097	0,246
Lazio	0,157	0,101	0,225
Abruzzo	0,155	0,133	0,181
Molise	0,136	0,075	0,208
Campania	0,166	0,099	0,246
Puglia	0,160	0,113	0,217
Basilicata	0,157	0,08	0,25
Calabria	0,147	0,083	0,224
Sicilia	0,160	0,094	0,239
Sardegna	0,161	0,102	0,232
Media	0,159	0,110	0,220

Fonte: nostre elaborazioni su: R. LAGRAVINESE, P. LIBERATI e A. SACCHI, *The growth and variability of regional taxes: an application to Italy*, in *Regional Studies*, n. 52, 2018.

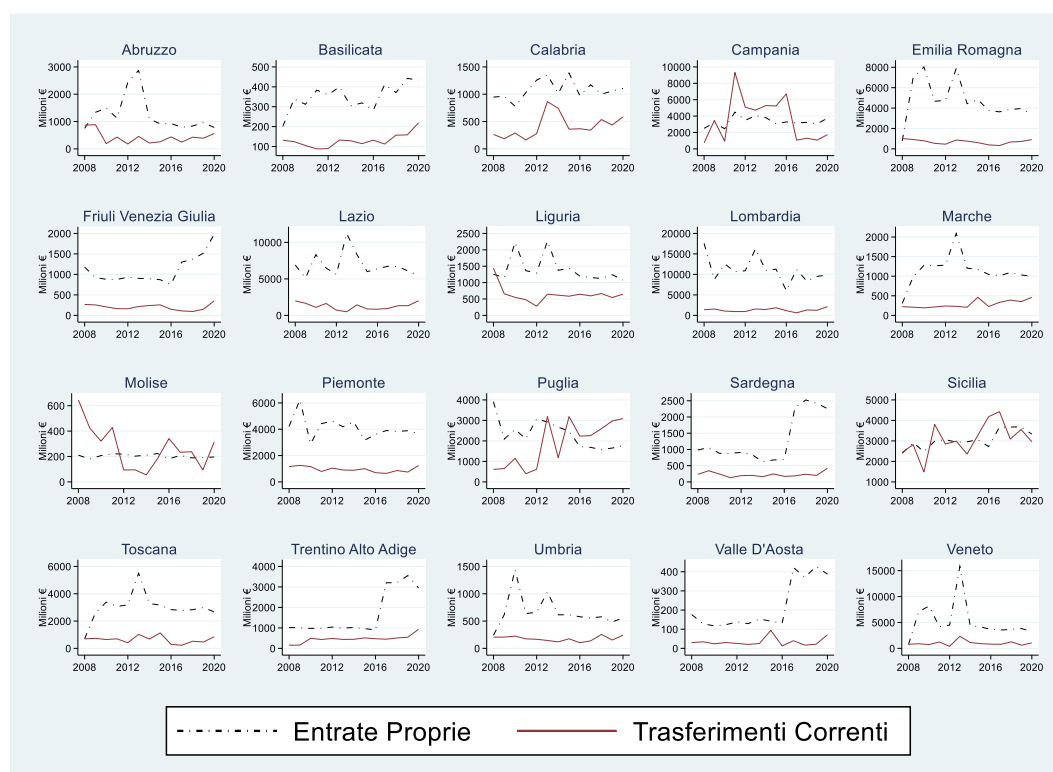
4. I trasferimenti dello Stato centrale e le entrate proprie delle Regioni

Come ricordato sopra, la realizzazione dell'autonomia finanziaria prevedeva il superamento del finanziamento attraverso i trasferimenti statali, salve le ipotesi in cui queste abbiano una giustificazione istituzionale. I trasferimenti, infatti, di per sé non esprimono un'autonomia finanziaria. Tali trasferimenti avrebbero dovuto essere sostituiti da un aumento di entrate proprie sulle quali le Regioni hanno una maggiore, se non completa, autonomia, rispetto ai trasferimenti dello Stato centrale. In generale, l'affidamento a politiche fiscali basate prevalentemente su trasferimenti centrali “non condizionati” può disincentivare i governi locali al perseguimento di adeguate politiche economiche e fiscali e ridurre le capacità di resilienza alle crisi economiche.

Di seguito si analizzano i trasferimenti dello Stato centrale verso le Regioni anche in rapporto alle entrate proprie nel periodo 2008-2020. Infine, si approfondirà l'andamento degli stessi aggregati durante il periodo della pandemia.

La Figura 9 riporta l'andamento dei trasferimenti correnti e delle entrate proprie in milioni di Euro dal 2008 al 2020 per singola regione. Si osserva immediatamente la rilevanza, soprattutto per le finanze delle regioni meridionali, dei trasferimenti correnti rispetto alle entrate proprie.

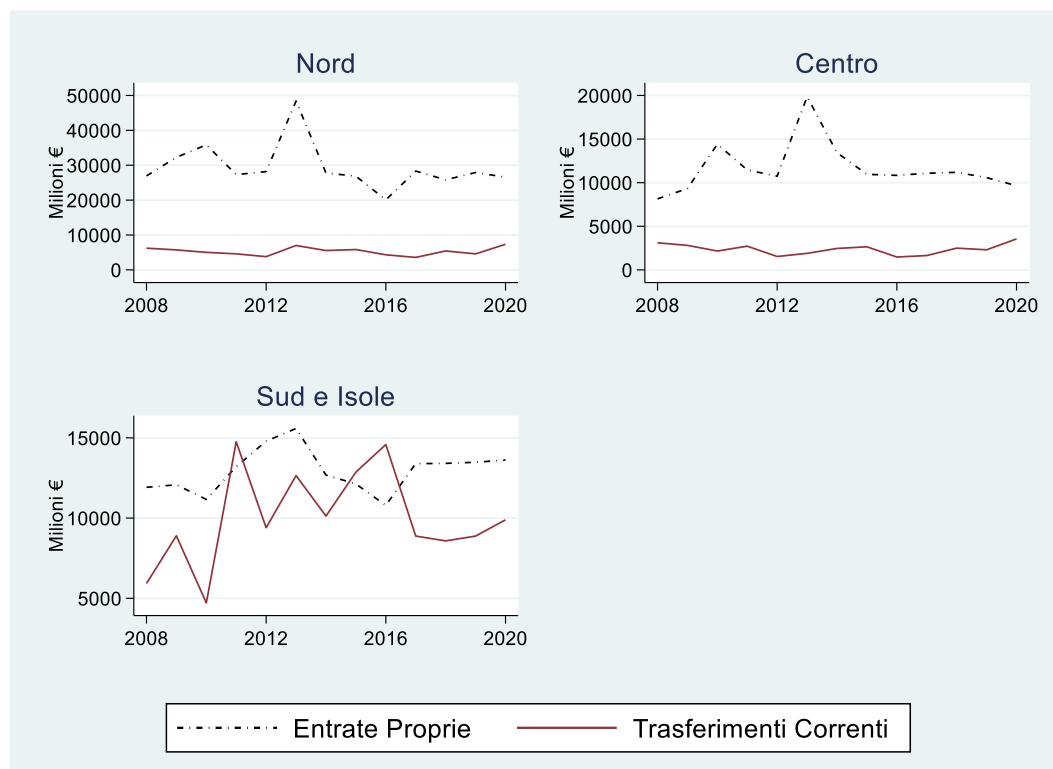
Figura 9 – Andamento dei trasferimenti correnti e entrate proprie x regione (mio/Euro)



Fonte: nostre elaborazioni su dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, Ragionerie Generale dello Stato.

La Figura successiva (10) mostra l'andamento dei trasferimenti correnti e delle entrate proprie in milioni di Euro dal 2008 al 2020 per macro area. Nel caso delle Regioni meridionali, l'ammontare dei trasferimenti correnti aumenta sensibilmente negli anni post-crisi finanziaria, ossia dal 2011 al 2016.

Figura 10 – Andamento dei trasferimenti correnti e entrate proprie x macro area (mio/Euro)



Osservando l'andamento dei trasferimenti correnti rispetto alle entrate proprie (fig. 11) è possibile derivare una misura dell'autonomia fiscale delle Regioni rispetto ai trasferimenti dal centro.

La Figura 11 conferma come i trasferimenti dallo Stato centrale giochino un ruolo di rilievo rispetto alle entrate proprie soprattutto per le Regioni meridionali. Ciò è ancor più evidente nella figura successiva (12) dove è mostrato l'andamento del rapporto tra trasferimenti correnti e entrate proprie per macro area. La dipendenza dallo Stato centrale è marcata soprattutto per le Regioni meridionali: nella fase più acuta della crisi finanziaria i trasferimenti arrivano a rappresentare oltre il 100% delle entrate proprie fino a toccare il 140% nel 2016. Viceversa, nel caso delle Regioni settentrionali e centrali tale quota rimane sempre largamente al di sotto del 50%.

Figura 11 – Andamento dei trasferimenti correnti rispetto alle entrate proprie per regione (%)

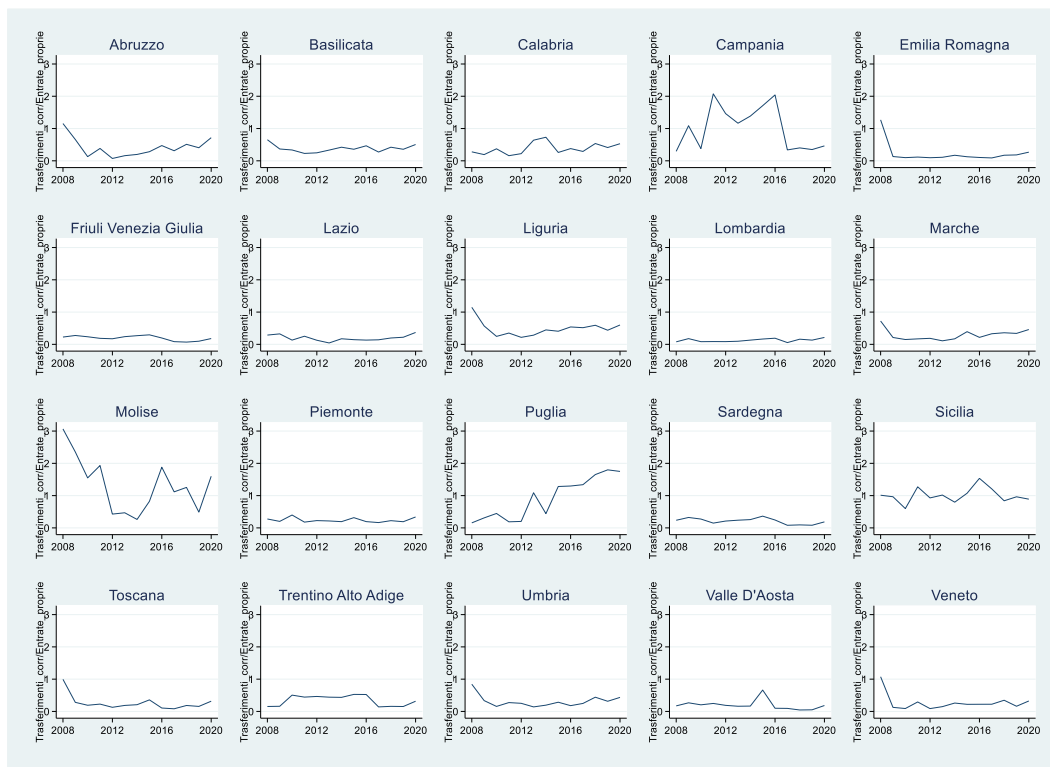
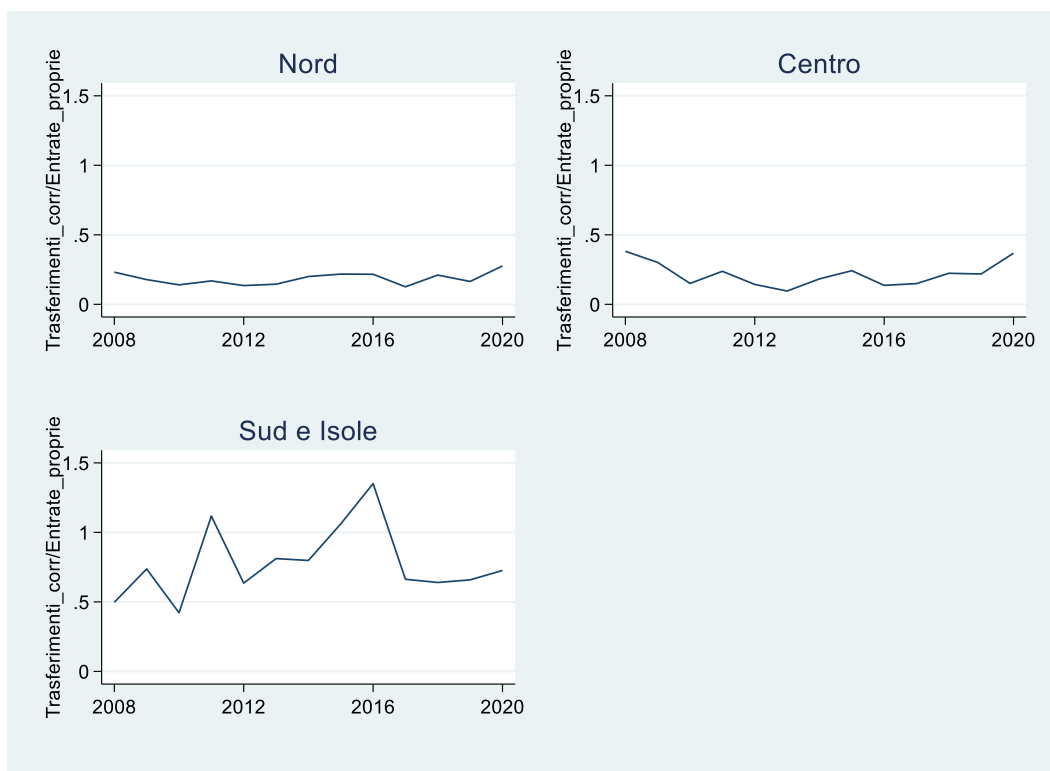


Figura 12 – Andamento dei trasferimenti correnti rispetto alle entrate proprie x macro area (%)

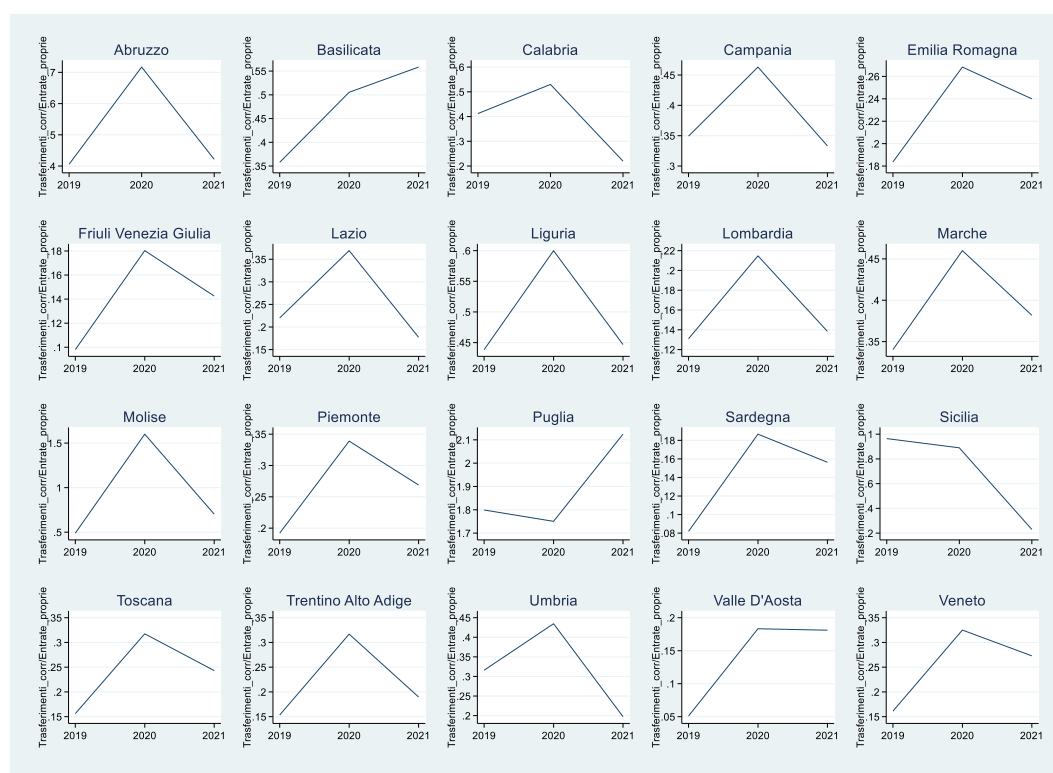


Fonte: nostre elaborazioni su dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, Ragionerie Generale dello Stato.

5. I trasferimenti dello Stato centrale durante la pandemia

Di seguito si prende in esame l'andamento dei trasferimenti nel corso della pandemia Covid-19. La fase prolungata di *lockdown* ha avuto ripercussioni di natura straordinaria sull'attività economica, con una contrazione del prodotto interno lordo senza precedenti dal secondo dopoguerra. Ciò ha determinato una caduta del gettito imponibile, al quale si sono aggiunte le varie misure del governo che hanno consentito rinvii dei pagamenti di imposta. Ciò ha evidentemente portato ad una caduta dell'imponibile sia a livello centrale sia a livello regionale e locale.

Figura 13 – Andamento dei trasferimenti correnti rispetto alle entrate proprie x regione



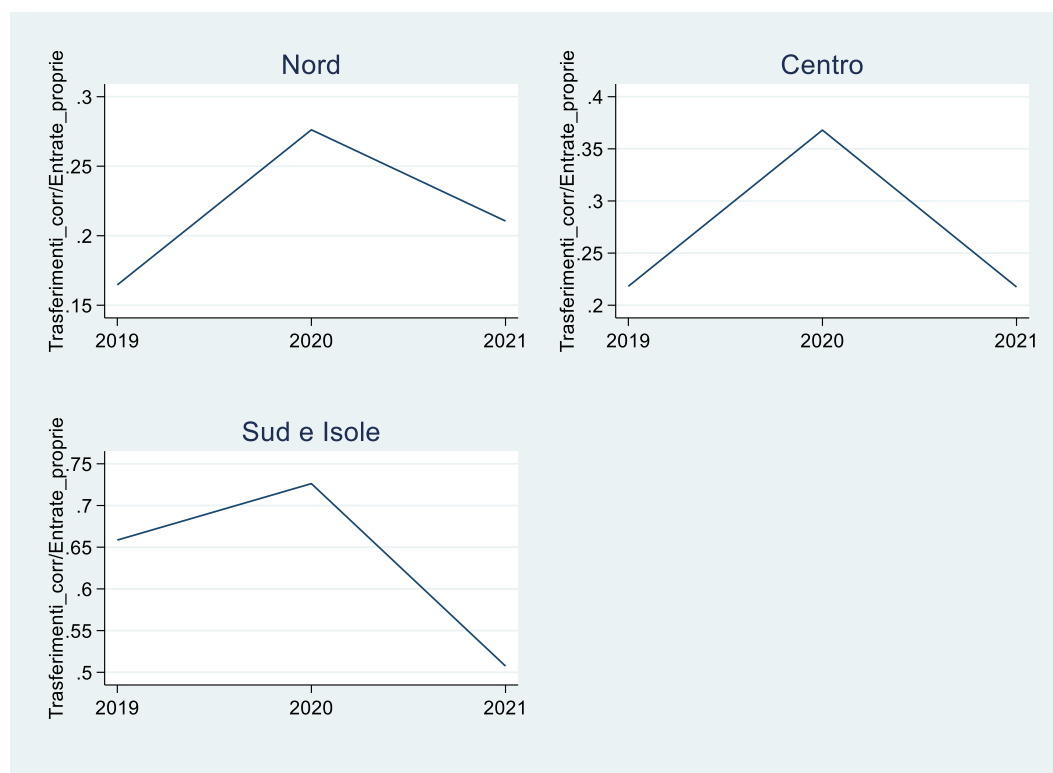
Fonte: nostre elaborazioni su dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, Ragionerie Generale dello Stato

Come era lecito aspettarsi, la figura 13 mostra un generalizzato aumento, nel corso 2020 rispetto all'anno precedente, della quota di trasferimenti correnti rispetto alle entrate proprie sia nelle Regioni a Statuto ordinario sia nelle Regioni a Statuto speciale; la quota dei trasferimenti correnti poi ridiscende nel 2021. Le differenze tra aree geografiche dei valori del rapporto tra trasferimenti correnti e entrate proprie

permangono e si ampliano proporzionalmente, con le Regioni meridionali che restano le maggiori beneficiarie dei trasferimenti da parte dello Stato (fig. 14).

Da ultimo, la Tavola 2 mostra come l'aumento dei trasferimenti sia legato in misura rilevante all'incremento del finanziamento del Fondo Nazionale Sanitario (FNS). Va, infatti, osservato che sebbene nel 2020 la quota di trasferimenti per il FSN aumenti per tutte le aree geografiche, sono le Regioni del nord a presentare l'incremento più cospicuo (+ 87% rispetto al 2019), seguite da quelle centrali (+ 33% rispetto al 2019). Mentre nel 2021 si nota una contrazione del finanziamento del Fondo Nazionale Sanitario per le regioni del Centro e del Meridione rispetto al 2019, le regioni del Nord continuano a beneficiare di un finanziamento più elevato (+48% rispetto al 2019). Questo sembra riflettere la distribuzione geografica della pandemia fortemente concentrata, soprattutto durante la prima ondata, in quelle Regioni.

Figura 14 – Andamento dei trasferimenti correnti rispetto alle entrate proprie per macro area



Fonte: nostre elaborazioni su dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, Ragioneria Generale dello Stato

Tavola 2 – Andamento dei trasferimenti correnti e del Fondo Sanitario Nazionale x macro area

	Trasferimenti correnti	FSN	Trasferimenti correnti	FSN	Trasferimenti correnti	FSN
	n. Indice 2019	n. Indice 2019	variazione 2020 su 2019	variazione 2020 su 2019	variazione 2021 su 2019	variazione 2021 su 2019
Nord	100	100	159,82	187,85	114,56	148,84
Centro	100	100	154,02	133,85	80,71	44,69
Sud e Isole	100	100	111,42	101,78	70,45	65,39

Fonte: nostre elaborazioni su dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, Ragioneria Generale dello Stato

6. Qualche conclusione dopo venti anni di (tentata) autonomia finanziaria regionale

La prima, netta, conclusione che si trae, nuovamente, da questa breve disamina sui venti anni dal Titolo V che aveva introdotto elementi importanti di federalismo fiscale nel regionalismo italiano, è che l'autonomia finanziaria regionale non è mai stata attuata fino in fondo. I tentativi di autonomia finanziaria sono stati anche parzialmente erosi dalla legislazione della crisi, rispetto alla quale negli ultimi anni non sono stati fatti passi indietro.

La scarsa autonomia fiscale regionale è riflessa in una ancora significativa dipendenza dallo Stato centrale. La dipendenza dei bilanci regionali dai trasferimenti centrali non diminuisce, ma anzi tende ad aumentare a partire dal 2008, soprattutto per le Regioni meridionali. Questo ha portato, nello stesso periodo, ad una *riduzione* dell'autonomia finanziaria regionale.

I dati sono coerenti con un processo di *ri-accentramento* di spazi legislativi e autonomia finanziaria ad opera dello Stato a partire dalla stagione 2011-12, la c.d. *legislazione della crisi*. Con la crisi finanziaria del 2009 e la crisi dei debiti sovrani in Europa nel 2011 ha inizio la stagione del ri-accentramento che riporterà il pendolo del regionalismo verso l'estremo opposto, unitario, della forma di Stato. Soprattutto a partire dal cambio di governo del 2011 con il governo tecnico di Mario Monti, ha inizio una serie di provvedimenti che ha come *trait d'union* il ricondurre l'autonomia regionale (e degli enti locali) nell'ambito del bilancio dello Stato e del coordinamento della finanza pubblica, anche in virtù del Patto di stabilità e crescita dell'Unione Europea che impone vincoli finanziari stringenti, soprattutto nei confronti dei paesi membri ad elevato indebitamento. Già a partire dalla legge di bilancio del 2010 (con effetti per il 2011) prendono avvio una serie di provvedimenti statali che incidono sulla finanza pubblica regionale; seguono ulteriori provvedimenti di tagli e monitoraggio delle spese regionali, anche attraverso due revisioni del Patto di stabilità interno che ribaltava le disposizioni del Patto di stabilità e crescita sulla finanza di Regioni ed enti locali.

Il processo di riconduzione del regionalismo sotto l'alveo del coordinamento della finanza pubblica statale assume un livello costituzionale con la Legge n. 1 del 2012, la quale consente alla legge statale di

intervenire anche nelle materie di competenze riservate alle Regioni laddove le misura abbiano un carattere di natura finanziaria. Il coordinamento della finanza pubblica ha così finito per rappresentare “la chiave di volta dell’intero sistema di finanza pubblica” e ha consentito “interpretazioni recessive dell’autonomia finanziaria decentrata”.¹³ Il risultato è stato un arretramento dell’autonomia finanziaria regionale che ha, nei fatti, disatteso le norme sul federalismo fiscale della Legge 42. Tuttora, infatti, la realizzazione del federalismo fiscale è rimasta in larga parte inattuata.

La crisi pandemica ha necessariamente aumentato la necessità di un intervento statale, in qualche modo evidenziando la dipendenza del sistema regionale dallo Stato, anche per una funzione fondamentale delle Regioni, come la sanità. Allo stato attuale, *la finanza regionale è ancora a metà del guado tra tentativi rientrati di autonomia fiscale e uno Stato che mantiene un forte controllo sulla fiscalità regionale* (nonché degli Enti Locali).

L’autonomia finanziaria regionale viene ulteriormente messa in discussione dall’attuale disegno di delega per la riforma fiscale, che postula il superamento dell’Irap e la sua possibile sostituzione con un’addizionale Ires. Qui si rendono necessari due interventi. In primis, evitare una redistribuzione di gettito fiscale tra Regioni, con l’aggravante di penalizzare le Regioni meno ricche a favore di quelle più ricche. Secondo, occorre dotare le Regioni di margini di autonomia anche nel nuovo impianto post-Irap, evitando che l’abolizione dell’Irap si traduca nell’ulteriore restringimento dell’autonomia finanziaria in capo alle Regioni.

Il divario territoriale che caratterizza l’Italia tende a riflettersi anche nella realizzazione del federalismo fiscale, come emerge ad esempio nella forte dipendenza dai trasferimenti centrali delle Regioni del Mezzogiorno e l’extra-gettito dell’Irap. Tale dipendenza, nel caso delle Regioni del Mezzogiorno, sembra riflettersi anche sulla capacità di gestire in modo efficiente i servizi pubblici e in generale tutte le funzioni sulle quali le Regioni hanno delle competenze, sia esclusive sia concorrenti. La sanità è solo l’esempio più macroscopico, ma a questa si possono aggiungere altre funzioni cruciali per lo sviluppo economico come la formazione professionale e le attività produttive. Ciò suggerisce come la risoluzione del divario socio-economico tra le Regioni italiane si lega con una realizzazione efficace ed efficiente del federalismo fiscale e più in generale del regionalismo. Ciò si pone, inoltre, in relazione anche con il processo di *decentramento asimmetrico*. Già a cominciare dal 2006 alcune regioni (i.e. Veneto e Lombardia), forti della disposizione dell’art. 116 terzo comma della C. iniziano ad avanzare, in maniera articolata, al governo richieste di maggiore autonomia su alcuni ambiti di particolare rilievo; un nuovo impulso a tali istanze viene dato dalle iniziative portate avanti sul finire del 2017 da Veneto, Lombardia e Emilia Romagna tese ad avviare una contrattazione con il governo per il riconoscimento di nuove e più ampie condizioni di autonomia

¹³ G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all’autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali* / a. XXXII, n. 3, settembre 2012, p. 565.

ex art, 116 terzo comma C.. Questo sembra testimoniare la risposta delle Regioni alla constatazione che lo Stato non sia più disposto ad andare avanti sul terreno del regionalismo e pertanto tentano la via individualista. Il processo verso un maggiore spazio di autonomia, che si è arrestato per effetto dell'irrompere della pandemia, sembra destinato a tornare di attualità nel prossimo futuro.¹⁴

¹⁴ Si veda S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI E C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le Regioni tra divario e asimmetria*, 2020, Rubettino Editore, Soveria Mannelli; A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO e G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, 2020, Giuffrè Editore, Torino; F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi*, n. 15, 2019.

Parte V – Rapporti con l’Unione europea

L'intervento delle Regioni nei giudizi di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione europea: una proposta *de jure condendo**

di **Ilaria Anrò**

Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Milano

Abstract [It]: Le Regioni, enti sempre più coinvolti nel processo di integrazione europea, hanno, oggi, la possibilità di partecipare al processo legislativo dell'Unione europea attraverso il Comitato delle Regioni e alla fase di predisposizione della posizione nazionale in detto processo (secondo quanto previsto dal proprio ordinamento statale), nonché di provvedere direttamente all'attuazione del diritto dell'Unione negli ambiti di propria competenza. Ciononostante, tali enti continuano ad avere un limitato accesso alla giurisdizione comunitaria, per via delle restrizioni in tema di legittimazione ed interesse ad agire nel sistema di azioni tipico dell'Unione. Il presente contributo è diretto ad esplorare la prospettiva, *de jure condendo*, di consentire alle Regioni una più ampia facoltà di intervento nei giudizi presso la Corte di giustizia dell'Unione europea, attraverso una modifica dell'art. 40 dello Statuto, in modo da consentire l'emersione delle istanze regionali anche in tale sede. Dopo una prima ricostruzione degli orientamenti della CGUE con riferimento alla legittimazione ad agire delle Regioni ai sensi dell'art. 263 TFUE e ad una recente proposta in merito all'ampliamento della stessa da parte dell'avvocato generale Bobek, il contributo analizza l'istituto dell'intervento del terzo nel processo comunitario e la casistica relativa alle Regioni per poi concentrarsi sull'analisi degli argomenti a favore di una tale soluzione.

Title: The intervention of the regions in proceedings before the Court of Justice of the European Union: a *de jure condendo* proposal

Abstract [En]: The Regions, entities increasingly involved in the European integration progress, today have, the possibility to join the EU legislative process through the Committee of the Regions and to contribute to the construction of the State's position in that context, as well as to directly provide for implementation of the relevant acts in their areas of competence. Nonetheless, they continue to have limited access to EU jurisdiction, due to restrictions on legitimacy and interest in acting in the typical system of actions of the Union. This contribution is aimed at exploring the perspective, *de jure condendo*, to grant the Regions a wider faculty to intervene in judgments at the Court of Justice of the European Union, through an amendment to art. 40 of the Statute, in order to allow the emergence of regional instances also in this forum. After a first reconstruction of the CJEU case law with reference to the legitimacy of the Regions to act pursuant to art. 263 TFEU and a recent proposal on the extension of the same by Advocate General Bobek, as well as the institution of the intervention of the third party in the European process and on the cases relating to the Regions, the contribution focuses on the analysis of the arguments in favor of such a solution.

Parole chiave: Regioni, accesso alla giustizia, intervento, legittimazione ad intervenire, procedura di infrazione

Keywords: Regions, access to justice, intervention, standing, infringement procedure

Sommario: 1. Introduzione. 2. La legittimazione ad agire delle Regioni tra orientamenti tradizionali e proposte innovative. 3. La legittimazione ad intervenire delle Regioni nell'attuale quadro normativo. 4. Le Regioni nelle procedure di infrazione di fronte alla Corte di giustizia: una partecipazione solo indiretta. 5. L'opportunità e l'utilità dell'intervento delle Regioni presso la CGUE (e, in particolare, nelle procedure di infrazione).

* Articolo sottoposto a referaggio. Il testo ripropone, in versione ragionata ed ampliata, l'intervento effettuato al Convegno "Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001", Roma, 13-14 ottobre 2021.

1. Introduzione

Nel 1989 il prof. Benedetto Conforti, intervenendo ad un convegno, esprimeva la seguente considerazione: «se strettamente inteso, il tema giustizia comunitaria e Regioni non ha un grande campo di applicazione. Infatti tra la Corte delle comunità europee, organo che amministra la giustizia comunitaria, e le Regioni non vi è quasi nessun contatto»¹.

In generale, la Regione², in quanto ente infra-statale, ha faticato a trovare riconoscimento nelle politiche e nei trattati comunitari³, tanto che si è a lungo parlato di “cecità regionale” delle Comunità europee⁴.

Oggi la situazione appare mutata e in costante evoluzione, in quanto, pur rimanendo saldo il principio di indifferenza dell’ordinamento dell’Unione europea rispetto alle scelte costituzionali compiute dagli Stati, in tema di condivisione delle competenze legislative con enti infra-statali, vi è stata una progressiva affermazione delle istanze regionali attraverso politiche e azioni comunitarie alle stesse destinate, l’istituzione di fondi a sostegno delle stesse (a partire dal Fondo europeo di sviluppo regionale), la creazione del Comitato delle Regioni, dedicando ad esse un crescente spazio nei trattati, fino alla recente valorizzazione nel Trattato di Lisbona⁵. A fronte di tale percorso, resta, tuttavia, ancora piuttosto limitato l’accesso delle Regioni alla Corte di giustizia dell’Unione europea (“CGUE”).

Nell’ambito dell’ordinamento italiano, la valorizzazione delle Regioni a livello costituzionale – anche per ciò che concerne i rapporti con l’Unione europea – è stata compiuta dalla riforma del Titolo V, operata dalla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3⁶, la quale ha, *inter alia*, modificato l’art. 117 Cost. sancendo, al suo quinto comma, che «le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea,

¹ Cfr. B. CONFORTI, *Giustizia comunitaria e Regioni*, in *Giustizia e Regioni. Atti del Convegno di Bologna, 1-2 dicembre 1989*, Facoltà di giurisprudenza, Padova, 1990, p. 216 ss.

² Non è possibile ravvisare una nozione comunitaria, autonoma, di Regione. Solo al fine di istituire una classificazione statistica comune delle unità territoriali (NUTS) e consentire la raccolta, la compilazione e la diffusione di statistiche europee a diversi livelli territoriali dell’Unione è stato adottato il Regolamento (CE) n. 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, relativo all’istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS), in *GUUE*, L 154 del 21.6.2003, p. 1 ss. Cfr. F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni italiane all’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012, spec. p. 64.

³ Sia consentito nel presente lavoro l’utilizzo del termine “comunitario” anche ove riferito a situazioni successive al Trattato di Lisbona. Sulla difficile (e spesso cacofonica) sostituzione di tale aggettivo si veda M. CONDINANZI, *Da comunitario a unionale, La difficile ricerca di un aggettivo adatto*, in *Eurojus*, 10 aprile 2017.

⁴ Cfr. la ricostruzione di A. D’ATENA, *Regioni e sovranazionalità*, e E. DI SALVATORE, *Le Relazioni delle regioni italiane con l’Unione europea: fondamento costituzionale, normativa statale e disciplina statutaria*, in A. D’ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008, rispettivamente p. 1 ss. e p. 23 ss. V. anche C. PERATHONER, *Le “Regioni” nel diritto dell’Unione europea: limiti, potenzialità e visioni*, in *Federalismi*, 27 marzo 2020, p. 61 ss.

⁵ *Ibidem*, spec. p. 73.

⁶ “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”, in *GURI*, n. 248 del 24 ottobre 2001, successivamente attuata dalla Legge 5 giugno 2003, n. 131, Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, c.d. legge “La Loggia”, in *GURI*, n. 132 del 10 giugno 2003.

nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato». Oggi norme dettagliate circa la partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea sono contenute nella Legge 234/2012⁷, che ha sostituito la legge Buttiglione⁸, valorizzando il ruolo di Regioni e Province autonome in coerenza con le modifiche operate dal Trattato di Lisbona e dalla stessa riforma del Titolo V. Oltre all'Italia, sono molti gli Stati membri dell'Unione in cui le Regioni condividono con il potere centrale, in misura sempre crescente, la partecipazione al processo di integrazione europea, essendo sempre più spesso dirette responsabili dell'attuazione del diritto dell'Unione.

Una maggiore rappresentazione delle istanze regionali presso la CGUE appare, quindi, un corollario inevitabile della progressiva affermazione del ruolo delle Regioni nell'ambito delle politiche dell'Unione europea. Non solo: se oggi le Regioni hanno la facoltà di partecipare, attraverso il Comitato delle Regioni o nell'ambito della fase ascendente all'interno del proprio ordinamento, alla formazione degli atti dell'Unione europea e provvedere direttamente alla relativa attuazione nelle materie di propria competenza, rischia di apparire irragionevole, e non immediatamente giustificabile, non prevedere un corrispondente incremento del loro accesso alla giustizia comunitaria.

Una possibile opzione per consentire l'emersione delle istanze regionali presso la CGUE, senza alterare il sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione, potrebbe essere quella di ampliare la possibilità per le Regioni di intervenire nei giudizi comunitari e, soprattutto, di permettere tale intervento nelle controversie tra Stati e istituzioni dell'Unione europea. Tale innovazione potrebbe essere introdotta a trattati invariati, unicamente attraverso una modifica dello Statuto della Corte di giustizia, in particolare dell'art. 40.

Detta possibilità di intervento appare di particolare rilevanza dalla prospettiva italiana, ove le infrazioni addebitate allo Stato coinvolgono, sempre più spesso e a vario titolo, le Regioni: ad oggi, ad esempio,

⁷“Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea” in *GURI*, n. 3 del 4 gennaio 2013. Per un'analisi dettagliata delle singole norme si v. L. COSTATO, L.S. ROSSI, P. BORGHI, *Commentario alla Legge 24.12.2012 n. 234, norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2015; C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Unione europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Torino, 2015, spec. p. 110 ss. V. anche A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane*, in *Diritti Regionali*, 2018, p. 210 ss.; A. IACOVIELLO, G. SAPUTELLI, *I «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni» nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *RIDPC*, 2020, p. 791 ss.

⁸ Legge 4 febbraio 2005, n. 11, “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari” (c.d. Legge “Buttiglione”).

quattro⁹ delle sei¹⁰ procedure di infrazione che sono giunte alla condanna al pagamento di una sanzione per l'Italia *ex art.* 260 TFUE riguardano le Regioni, in quanto le addebitate violazioni si riferiscono (anche) a leggi o condotte/omissioni regionali.

Il presente contributo è diretto ad esplorare, *de jure condendo*, la prospettiva di una riforma dell'art. 40 dello Stato per ampliare la possibilità di intervento delle Regioni, partendo dalla ricostruzione degli orientamenti della CGUE con riferimento alla legittimazione ad agire di tali enti ai sensi dell'art. 263 TFUE e ad una recente proposta in merito all'ampliamento della stessa da parte dell'avvocato generale ("AG") Bobek. Successivamente, dopo un'analisi dell'istituto dell'intervento del terzo nel processo comunitario e della casistica relativa alle Regioni, l'attenzione verrà concentrata sugli argomenti a favore di una tale soluzione.

2. La legittimazione ad agire delle Regioni tra orientamenti tradizionali e proposte innovative

Nell'attuale sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione europea, la legittimazione ad agire delle Regioni presenta dei limiti significativi¹¹. Nell'ambito del ricorso per annullamento¹², infatti, poiché solo gli Stati sono considerati quali ricorrenti privilegiati, le Regioni sono legittimate ad impugnare gli atti dell'Unione europea unicamente in quanto persone giuridiche ai sensi dell'art. 263, 4° comma, TFUE. Sulla scorta della loro personalità giuridica, esse possono, pertanto, impugnare: (i) atti di cui sono le dirette

⁹ Si tratta delle procedure di infrazione concluse con le sentenze *ex art.* 260 TFUE (i) Corte giust., 12 marzo 2020, causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2020:202 (2014/2140, Mancato recupero degli aiuti di Stato concessi agli alberghi dalla Regione Sardegna); (ii) Corte giust., 31 maggio 2018, causa C-251/17, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2018:358 (2004/2034, Cattiva applicazione degli articoli 3 e 4 della direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane; regioni Abruzzo, Calabria, Campania, Friuli, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Sicilia, Toscana, Veneto); (iii) Corte giust., 16 luglio 2015, causa C-653/13, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2015:478 (2007/2195, Emergenza rifiuti in Campania); (iv) Corte giust., 2 dicembre 2014, causa C-196/13, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2014:2407 (2003/2077, Non corretta applicazione delle direttive 75/442/CE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 1999/31/CE sulle discariche, Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli, Lazio, Liguria, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria).

¹⁰ Le altre due sentenze di "doppia condanna" per l'Italia sono: (i) Corte giust., 17 settembre 2015, causa C-367/14, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2015:611 (procedura di infrazione n. 2012/2202), relativa al mancato recupero degli aiuti di Stato nei territori di Venezia e Chioggia e (ii) Corte giust., 17 novembre 2011, causa C-496/09, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2011:740 (procedura di infrazione n. 2007/2229), relativa al mancato recupero degli aiuti concessi dall'Italia per interventi a favore dell'occupazione. Per un'analisi della procedura *ex art.* 260 TFUE v. C. AMALFITANO, *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2012.

¹¹ Sul tema si veda O. PORCHIA, *La legittimazione attiva degli enti pubblici territoriali nei ricorsi per annullamento degli atti comunitari: la sentenza Regione fiamminga*, in DUE, 1999, p. 337 ss.; P. VAN NUFFEL, *What's in a Member State? Central and Decentralized Authorities Before the Community Courts*, in CMLR, 2001, p. 38 ss.; O. PORCHIA, *Le Regioni dinanzi al giudice comunitario: la scelta del legislatore italiano*, in G. CATALDI, A. PAPA (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna, Il ruolo delle Regioni e dello Stato nelle esperienze italiane e spagnola*, Napoli, 2005; N. CAMBIEN, K. LENAERTS, *Regions and the European Court: giving shape to the regional dimension of the Member States*, in ELR, 2010, p.1 ss.; C. PESCE, *Le Regioni dinanzi alla Corte di giustizia*, in DUE, 2018, p. 375 ss. V. anche l'intervento di F. CROCI sul tema presentato al Convegno "Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001", Roma, 13-14 ottobre 2021.

¹² Analoghe restrizioni si osservano anche nell'ambito delle altre azioni tipiche del sistema comunitario che non possono essere oggetto di analisi nel presente contributo per limiti di spazio. Per una panoramica sul punto si rinvia a C. PESCE, *Le Regioni dinanzi alla Corte di giustizia*, cit.

destinatario; (ii) atti che le riguardano direttamente ed individualmente; (iii) atti regolamentari che le riguardano direttamente e non comportano alcuna misura di esecuzione.

La giurisprudenza della CGUE ha riconosciuto la sussistenza di un'incidenza diretta ed individuale degli atti comunitari con riferimento alle Regioni solo in talune, limitate, ipotesi. Nella causa *Vlaams Gewest*, ad esempio, il Tribunale (allora di primo grado) ha riconosciuto, per la prima volta, la legittimazione di una Regione ad impugnare le decisioni della Commissione in tema di aiuti di Stato concessi alle imprese, riconoscendo che la contestata decisione aveva inciso direttamente ed individualmente sulla posizione della Regione fiamminga: in particolare, detta decisione aveva impedito direttamente alla Regione di esercitare le proprie competenze, obbligandola a modificare un contratto già concluso con il beneficiario dell'aiuto stesso¹³. Successivamente, in *Regione Friuli-Venezia Giulia c. Commissione*, il Tribunale ha riconosciuto che l'incidenza diretta ed individuale (tale da consentire la legittimazione dell'ente) risiedesse nella circostanza per la quale la decisione contestata della Commissione aveva impedito alla ricorrente di continuare ad applicare una determinata normativa¹⁴.

In linea di principio, dunque, le Regioni sono oggi equiparate a qualsiasi persona giuridica di diritto privato o Stato terzo con riferimento alla possibilità di impugnare atti dell'Unione europea¹⁵: tale situazione non appare soddisfacente, in considerazione del progressivo incremento della partecipazione di tali enti alla formazione degli atti dell'Unione, nonché all'attuazione degli atti comunitari negli ordinamenti nazionali. Inoltre, la crescente incidenza degli atti e delle politiche dell'Unione nelle aree di competenza regionale contribuisce quanto a meno a rendere evidente l'esistenza di un "interesse pubblico" in capo all'ente regionale a interloquire circa la legittimità di un atto dell'Unione europea.

È vero che le Regioni, al pari di altri enti locali, potrebbero contestare la validità di un atto comunitario o richiederne la corretta interpretazione in sede di rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*. Si tratta, tuttavia, di un percorso meno diretto e non sempre possibile per gli enti, dovendo sussistere i presupposti per l'instaurazione di un giudizio nazionale. Inoltre, come è noto, la scelta di effettuare un rinvio pregiudiziale resta rimessa al giudice, potendo le parti unicamente sollecitare l'avvio di detta procedura.

Guardando all'ordinamento italiano, non appare sufficiente a colmare le lacune concernenti la legittimazione attiva delle Regioni nemmeno la possibilità, prevista dalla Legge del 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. Legge La Loggia), ai sensi della quale le Regioni (o le Province autonome) possono richiedere allo

¹³ Cfr. Trib., 30 aprile 1998, causa T-214/95, *Vlaams Gewest c. Commissione*, ECLI:EU:T:1998:77, punto 29. Per una approfondita analisi della pronuncia ed una ricostruzione delle tappe principali del percorso giurisprudenziale concernente la legittimazione degli enti pubblici territoriali avanti al giudice comunitario v. O. PORCHIA, *La legittimazione attiva degli enti pubblici territoriali nei ricorsi per annullamento degli atti comunitari: la sentenza Regione fiamminga*, cit.

¹⁴ Cfr. Trib., 15 giugno 1999, causa T-288/97, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia c. Commissione*, ECLI: EU:T:1999:125.

¹⁵ Cfr. M. CONDINANZI, relazione al Convegno: "Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla Riforma del 2001", 13 ottobre 2022.

Stato di agire dinanzi alla CGUE contro gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, ove gli stessi siano relativi a materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano (art. 5, par. 2). L'azione dello Stato, peraltro, non dovrebbe necessariamente sostituire quella della Regione, potendo, ad esempio, entrambi gli enti impugnare il medesimo atto. Si tratta, però, di una richiesta che può essere avanzata dalle Regioni, cui non consegue necessariamente un'azione dello Stato, potendo essere disattesa per valutazioni del Governo nel proprio ambito di discrezionalità.

L'art. 5, par. 2, della Legge La Loggia specifica che il Governo «è tenuto» a proporre ricorso solo qualora ciò sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome. Tuttavia, anche in questo caso non è chiaro quale possa essere il rimedio alla violazione di un tale obbligo. Come rilevato da autorevole dottrina, lo strumento in esame, lungi da poter essere inteso come un mezzo per colmare le lacune dell'ordinamento (processuale) comunitario, deve essere considerato come una scelta di politica interna diretta a disciplinare uno spazio riservato alla competenza esclusiva statale per quanto concerne il rapporto tra Stato e Regione¹⁶.

Per una maggiore valorizzazione delle istanze regionali alla CGUE, il Trattato di Lisbona ha ampliato la legittimazione ad agire del Comitato delle Regioni: l'art. 263, 3° c., TFUE, infatti, consente a tale organo di agire per la salvaguardia delle proprie prerogative, elevandolo al rango di ricorrente semi-privilegiato. L'art. 8, 2° c., del Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità prevede, poi, che i ricorsi avverso atti legislativi dell'Unione in violazione del principio di sussidiarietà possano essere proposti anche dal Comitato delle Regioni quando si tratti di atti per i quali era prevista la consultazione dello stesso¹⁷. Ad oggi, tuttavia, non risulta che il Comitato delle Regioni si sia avvalso di tale facoltà.

Recentemente, l'AG Bobek ha suggerito una lettura diversa della legittimazione ad agire delle Regioni, in modo da ampliarne la portata e consentirla ogniquale volta ci sia un'interferenza circa l'esercizio delle relative competenze¹⁸. Secondo l'interpretazione di Bobek, infatti, la soluzione sarebbe quella di rileggere il filone giurisprudenziale inaugurato dalla ricordata pronuncia *Vlaams Gewest*, il quale fa perno sull'esame delle competenze delle Regioni esercitate in modo autonomo e sull'impedimento causato all'esercizio di dette competenze dall'atto in questione (il c.d. criterio *Vlaams Gewest*): secondo l'AG già oggi gli enti regionali e locali che soddisfano detto criterio non sono – di fatto – trattati come qualsiasi altro ricorrente privato non privilegiato¹⁹. La proposta di Bobek è di rileggere ed utilizzare detto criterio in «uno spirito

¹⁶ Cfr. O. PORCHIA, *Le Regioni dinanzi al giudice comunitario: la scelta del legislatore italiano*, cit., spec. p. 95.

¹⁷ Cfr. F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012, spec. p. 40.

¹⁸ Cfr. Conclusioni dell'AG. Bobek, 16 luglio 2020, in Corte giust., 3 dicembre 2020, causa C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale c. Commissione*, ECLI:EU:C:2020:588, par. 60 e 61.

¹⁹ *Ibidem*, par. 61

aperto di cooperazione leale e sincera». Secondo tale lettura, infatti, il criterio *Vlaams Gewest* racchiuderebbe già ogni esame circa l'incidenza diretta ed individuale dell'atto contestato, poiché entrambe queste condizioni sembrerebbero «collocarsi all'interno dello stesso canone: l'impossibilità, per l'ente regionale, di esercitare le competenze specifiche ad esso attribuite dal diritto nazionale»²⁰. Dunque «ogniqualevolta, a prima vista, a un ente federato di uno Stato membro siano attribuite, in base alla Costituzione nazionale, competenze autonome specifiche in una determinata materia, competenze che tale ente non può esercitare come intende come conseguenza diretta di un atto dell'Unione, lo stesso dovrebbe essere legittimato a impugnare l'atto in questione»²¹. L'accento è sull'utilizzo di questo criterio «a prima vista», in modo da consentire alla Corte di non addentrarsi nell'esame dettagliato del riparto di competenze interno, limitandosi ad accertare che l'ente in questione non possa legiferare liberamente in una materia di sua competenza, per effetto dell'atto comunitario contestato²².

È interessante notare come tale estensione del criterio *Vlaams Gewest* sia giustificata, secondo l'AG, da uno spirito aperto di leale collaborazione, in virtù del quale la Regione o l'ente pubblico incaricato del recepimento e dell'attuazione del diritto dell'Unione dovrebbe avere uno statuto processuale diverso rispetto ad ogni altro potenziale ricorrente. Del resto: «la cooperazione leale e sincera richiesta agli Stati membri e a tutte le loro componenti, ivi compresi gli enti federati, al fine di assicurare che il diritto dell'Unione sia correttamente applicato e rispettato, deve valere in entrambi i sensi. Non può esistere soltanto al fine di imporre limitazioni e obblighi, per poi scomparire, inspiegabilmente, quando si tratta di questioni concernenti la legittimazione ad agire e l'accesso ai giudici dell'Unione»²³.

Tale lettura pare, peraltro, in linea con l'evoluzione della legittimazione ad agire del Comitato delle Regioni secondo le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, potendo anch'esso presentare un ricorso alla CGUE per la salvaguardia delle proprie prerogative.

Una tale soluzione ha, indubbiamente, il merito di ampliare l'accesso alla giustizia delle Regioni, in un'ottica funzionale, consentendo di riequilibrare la situazione sbilanciata in cui si trovano attualmente: titolari di oneri nell'attuazione del diritto dell'Unione europea, ma privi di una corrispondente legittimazione ad agire.

Inoltre, tale proposta ha il merito di non assimilare le Regioni allo Stato²⁴, evitando di creare indebite sovrapposizioni che sarebbero ancora più problematiche nel caso in cui l'interesse delle Regioni non

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*, par. 132.

²² *Ibidem*, par. 134.

²³ *Ibidem*, par. 80.

²⁴ Indaga questa possibilità C. PESCE, *op. cit.*, spec. pp. 381 e 382, ove ipotizza la possibilità di mutuare per le Regioni la giurisprudenza relativa alla nozione di «organismo statale o emanazione dello Stato» o di autorità pubblica *ex art. 45 TFUE*.

apparisse coincidente con quello dello Stato. È pur vero che, in tal caso, ove il ricorso della Regione fosse il frutto di un apprezzamento sull'impatto delle sue competenze, la valutazione politica che accompagnerebbe tale decisione dovrebbe necessariamente implicare un coinvolgimento dello Stato e – quanto meno – la ricerca di un coordinamento con lo stesso.

Come è noto, la Corte non ha accolto le suggestioni di Bobek e ha giudicato l'incidenza diretta ed individuale dell'atto impugnato secondo i canoni tradizionali, confermando la statuizione del Tribunale circa l'irricevibilità del ricorso.

Si tratta, tuttavia, di spunti di cui occorre tenere conto, poiché la situazione attuale permane fondamentalmente insoddisfacente: a fronte di un potere/dovere di contribuire alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea, le Regioni – anche quelle dotate di competenza legislativa – trovano un accesso alla giustizia piuttosto difficoltoso.

3. La legittimazione ad intervenire delle Regioni nell'attuale quadro normativo

Le Regioni sono equiparate a qualsiasi altro soggetto non privilegiato anche per quanto riguarda la possibilità di intervenire.

In generale, l'intervento dei terzi presso la CGUE, per come è disciplinato dallo Statuto e dai regolamenti di procedura del Tribunale e della Corte, presenta diversi limiti ed ostacoli che lo rendono piuttosto infrequente (quanto meno per i soggetti c.d. non privilegiati).

Nell'ambito dei procedimenti diretti, l'intervento presso la Corte di giustizia (nonché presso il Tribunale, per effetto del rinvio dell'art. 53 dello Statuto) è disciplinato dall'art. 40 dello Statuto, norma che prevede che «gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione europea possono intervenire nelle controversie proposte alla Corte giustizia» e che «uguale diritto spetta agli organi e agli organismi dell'Unione e ad ogni altra persona se possono dimostrare di avere un interesse alla soluzione della controversia sottoposta alla Corte». La norma precisa, però, che «le persone fisiche e giuridiche non possono intervenire nelle cause tra Stati membri, fra istituzioni dell'Unione europea o fra Stati membri da una parte e istituzioni dell'Unione europea dall'altra».

Dunque, anche con riferimento alla figura del soggetto interveniente, occorre distinguere tra i c.d. soggetti privilegiati, ovvero Stati membri e istituzioni, che possono intervenire in tutte le cause e senza necessità di dimostrare alcun interesse, e i c.d. soggetti non privilegiati, che devono dimostrare uno specifico interesse alla (soluzione della) controversia e in ogni caso hanno il divieto di intervenire nelle cause tra Stati membri, tra istituzioni e tra Stati membri da un lato e istituzioni dall'altro.

Per espressa previsione dell'art. 40, quarto comma «le conclusioni dell'istanza di intervento possono avere come oggetto soltanto l'adesione alle conclusioni di una delle parti». Dunque può trattarsi di un intervento

solo adesivo, il che rappresenta un'ulteriore significativa limitazione per i terzi: non si può non rilevare una contraddizione nel testo della norma (come interpretato dalla Corte di giustizia) il quale, da un lato pretende che il terzo soddisfi un interesse attuale e diretto alla soluzione della controversia tra le parti, che lo contraddistingua da altri soggetti, e dall'altro non consente lo svolgimento una domanda autonoma. L'interveniente può, però, sviluppare argomenti differenti dalle parti principali, fornendo elementi utili per la decisione. Inoltre, l'intervento può essere solo volontario, non essendo previsto che ciò possa avvenire su invito o per ordine del giudice.

Secondo l'interpretazione della Corte, l'interesse ad intervenire delle persone fisiche e giuridiche dovrebbe qualificarsi come un interesse diretto ed attuale all'esito della causa tra le parti. Come precisato dalla stessa Corte: «[p]er interesse alla soluzione di una controversia si intende un interesse diretto e attuale a che le conclusioni della parte che l'interveniente intende sostenere siano accolte»²⁵. La giurisprudenza ha, inoltre, precisato che: «l'espressione "soluzione della controversia" rinvia alla decisione finale richiesta, come sancita nel dispositivo della futura sentenza o ordinanza. In linea di principio, si può ritenere che un interesse alla soluzione della controversia sia sufficientemente diretto solo nei limiti in cui tale soluzione sia idonea a modificare la posizione giuridica del richiedente l'intervento»²⁶. La Corte ha sottolineato che la nozione di «interesse alla soluzione della controversia» prescinde dall'interesse rispetto ai motivi o agli argomenti dedotti, poiché detta espressione» rinvia alla decisione finale richiesta, come sancita nel dispositivo della futura sentenza o ordinanza²⁷.

Questo interesse, inoltre, va declinato secondo le specifiche azioni in cui il terzo intende intervenire: se si tratta di ricorso per annullamento, l'interesse deve essere collegato all'atto impugnato. Allo stesso modo, in caso di responsabilità extracontrattuale, il terzo interessato ad intervenire deve dimostrare che, nonostante le conclusioni siano finalizzate ad ottenere un risarcimento e interessino direttamente solo le parti, vi sia comunque una ricaduta sulla propria situazione giuridica.

Come già ricordato, le Regioni, per via della assimilazione alle persone giuridiche *ex art. 263 TFUE*, sono considerate, anche in questo contesto, come soggetti non privilegiati: dunque, nonostante la loro partecipazione al processo di integrazione comunitaria, sia in fase ascendente che discendente, ai fini

²⁵ Cfr. Corte giust., ordinanze 15 novembre 1993, causa C-76/93 P, *Scaramuzza c. Commissione*, Racc. pagg. I-5715 e I-5721, punto 6.

²⁶ Cfr. Corte giust., ord. 11 giugno 2018, causa C-182/18, *Comune di Milano c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2018:445, punto 8 e giurisprudenza ivi citata: ordinanze del presidente della Corte del 17 giugno 1997, cause C-151/97 P(I) e C-157/97 P(I), *National Power e PowerGen c. Commissione*, EU:C:1997:307, punto 61; dell'8 giugno 2012, causa C-589/11 P(I), *Schenker e Air France c. Commissione*, non pubblicata, EU:C:2012:332, punti 10, 14 e 15, nonché del 27 febbraio 2015, causa C-33/14 P, *Mory e a. c. Commissione*, non pubblicata, EU:C:2015:135, punti 7 e 11.

²⁷ Cfr. Corte giust., ord. 6 ottobre 2015, C-385/15 P (I), *Metallleftiki kai Metallourgiki Etairia Larymnis Larko c. Commissione*, EU:C:2015:681, punto 6; 1° marzo 2016, causa C-635/15 P (I), *Cousins Material House c. Commissione*, EU:C:2016:166, punto 5.

dell'intervento nel giudizio presso la CGUE, esse sono tenute a dimostrare uno specifico interesse ad intervenire.

La giurisprudenza comunitaria manifesta una casistica piuttosto varia circa le ipotesi in cui detto interesse può essere ravvisato per le Regioni. La Corte, infatti, fin dagli anni Sessanta, ha, ad esempio, riconosciuto che le Regioni possano intervenire quando motivino la richiesta in ragione del loro compito istituzionale di difesa degli interessi della propria area: nella pronuncia *Barbara Erzbergbau AG e a. c. Alta autorità della CECA*, in cui diversi Länder tedeschi sono intervenuti a sostegno di alcune società che avevano impugnato talune disposizioni delle decisioni dell'Alta Autorità CECA relative al tariffe speciali applicabili ai trasporti ferroviari, notificate al Governo centrale federale²⁸. È interessante notare che, in quel caso, l'Alta Autorità, prima di adottare le decisioni contestate, aveva incontrato rappresentanti del Governo e dei Länder, proprio per raccogliere il loro punto di vista, pur giungendo poi alla conclusione che le tariffe speciali in questione costituissero una misura discriminatoria nei confronti di altre imprese che si trovano in situazioni comparabili sotto il profilo del trasporto. Pur senza soffermarsi sull'analisi del loro interesse, la Corte ammetteva l'intervento dei Länder essendo pacifico che le tariffe preferenziali fossero fondate su scelte legate all'economia regionale, come illustrato dall'AG Lagrange²⁹.

In un caso simile, *Federazione sindacale italiana dell'industria estrattiva e a. c. Commissione*, anche l'intervento delle Regioni Sardegna e Sicilia, sempre a sostegno dell'impugnazione di una decisione della Commissione diretta all'eliminazione delle tariffe di sostegno delle ferrovie dello Stato italiano applicate ai trasporti di sostanze minerali gregge e di sostanze prodotte e lavorate nelle isole di Sicilia e di Sardegna, era stato pacificamente ammesso³⁰ (sebbene poi il ricorso principale fosse stato dichiarato irricevibile).

In altri casi, la Corte di giustizia non ha però considerato sufficienti allegazioni generiche, di difesa degli interessi dell'area, che si limitavano a rinviare a fatti noti: in tal senso si esprimeva, infatti, nel 2008, rigettando la domanda della Provincia di Ascoli Piceno e del Comune di Monte Urano per intervenire in una causa per l'annullamento di un regolamento *antidumping* sull'importazione di scarpe di provenienza cinese a sostegno delle ragioni del Consiglio. Nel caso di specie, la Corte rimproverava alla Provincia e al Comune di non aver dimostrato che la produzione di scarpe aveva un'importanza essenziale per la struttura economico e sociale dei loro rispettivi territori, ritenendo che la stessa non si potesse considerare

²⁸ Corte giust., 10 maggio 1960, cause riunite da 3/58 a 18/58, 25/58 e 26/58, *Barbara Erzbergbau AG e a. c. Alta autorità della CECA*.

²⁹ Cfr. Conclusioni AG Lagrange, in Corte giust., *Barbara Erzbergbau AG e a. c. Alta autorità della CECA*, cause riunite da 3/58 a 18/58, 25/58 e 26/58, 19 gennaio 1960.

³⁰ Corte giust., 7 dicembre 1993, C-6/92, *Federazione sindacale italiana dell'industria estrattiva (Federmineraria) e a. c. Commissione*, ECLI:EU:C:1993:913.

un fatto notorio³¹. Pur riferito ad enti locali differenti, il principio di diritto contenuto nella statuizione della Corte ben potrebbe applicarsi anche alle Regioni.

In un caso di impugnazione di un regolamento recante misure tecniche per la conservazione della pesca da parte di alcuni armatori, si è ritenuto sussistente l'interesse ad intervenire, diretto e attuale, di un Comune (l'Ile de Yeu) che aveva dimostrato, in modo certo, che la sua struttura economica e sociale dipendeva essenzialmente dall'attività della pesca, di cui una gran parte veniva praticata per mezzo di reti vietate dall'impugnato regolamento e l'attuazione dello stesso avrebbe richiesto un piano di riconversione di tutto il comune e dell'isola. Al contrario, non è stato ritenuto sufficiente a tal fine l'interesse generale della Vandea, dipartimento antistante l'isola, ad ottenere un risultato favorevole per la prosperità economica delle imprese ivi stabilite e di conseguenza per quanto riguarda il livello di occupazione nella propria area geografica³².

Recentemente, la Corte ha riconosciuto l'interesse diretto ed attuale di Regione Lombardia ad intervenire nella causa promossa dal Comune di Milano per l'impugnazione della decisione adottata a margine del Consiglio che assegnava la nuova sede dell'Agenzia europea per i Medicinali (EMA) ad Amsterdam. Nel caso di specie, l'interesse attuale e diretto alla soluzione della controversia è stato ravvisato, in primo luogo, in ragione della partecipazione all'offerta da parte del governo italiano nella procedura di selezione, in secondo luogo per gli interessi economici dimostrati: la Regione, infatti, è proprietaria dell'immobile che sarebbe stato locato ad EMA, con un introito per i canoni pari a euro 13 milioni per i primi quattro anni e di euro 7 milioni all'anno per gli anni successivi³³. Non è stato invece valorizzato dalla Corte l'argomento della Regione circa le proprie competenze costituzionali in materia di diritto alla salute.

La Regione aveva chiesto di intervenire anche nel procedimento cautelare diretto alla sospensione della decisione di assegnazione della sede di EMA ai Paesi Bassi, ma il tal caso la Corte non ha ravvisato alcun argomento volto a dimostrare di avere un interesse all'esito della domanda di provvedimenti provvisori e, in particolare, alla sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata³⁴.

L'intervento della Regione di fronte alla Corte di giustizia è, frutto, peraltro della peculiare vicenda processuale della causa: il Comune di Milano, infatti, aveva impugnato la contestata decisione di fronte al Tribunale (causa T- 46/18), con ricorso depositato il 30 gennaio 2018; contestualmente, detta decisione era stata impugnata da governo italiano presso la Corte di giustizia (C-59/18). La Regione Lombardia

³¹ Cfr. Corte giust., ord. 25 gennaio 2008, causa C-464/07 P(I), *Provincia di Ascoli Piceno e Comune di Monte Urano c. Consiglio e a.*, punti 6-9, ECLI:EU:C:2008:49.

³² Cfr. Tribunale, ord. 3 giugno 1999, T-138/98, *ACAV e a. c. Consiglio*, ECLI:EU:T:1999:121.

³³ Cfr. Corte giust., ord. 11 giugno 2018, causa C-182/18, *Comune di Milano c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2018:445, punti 16 e 17.

³⁴ Cfr. Corte giust., ord. 2 maggio 2018, causa C-182/18 R, *Comune di Milano c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2018:306, punto 20.

aveva presentato la domanda ad intervenire, in prima battuta, presso il Tribunale (nella causa T-46/18), in data 19 febbraio 2018: dopodiché, il Tribunale, in data 8 marzo 2018, aveva adottato un'ordinanza per declinare la propria competenza a favore della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 54, 3° c., Statuto e dell'art. 128 del Regolamento, stante la contemporanea pendenza della causa tra Repubblica italiana e Consiglio³⁵. Nell'ordinanza di declinatoria della competenza a favore della Corte, il Tribunale ha espressamente riservato la decisione circa l'intervento della Regione Lombardia (nonché di quello dei Paesi Bassi) alla Corte di giustizia.

È interessante notare come, nel decidere circa la declinatoria della propria competenza a favore della Corte, il Tribunale abbia considerato l'interesse delle persone fisiche e giuridiche, nello specifico, del Comune di Milano. Il Tribunale aveva, infatti, due possibilità: la prima era quella di sospendere il procedimento avanti a sé pendente nell'attesa della definizione della causa tra Italia e Consiglio (C-59/18) presso la Corte di giustizia; la seconda era declinare la propria competenza a favore della Corte di giustizia (scelta poi effettuata). Il Tribunale ha considerato che «l'articolo 40, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea esclude il diritto di intervento delle persone fisiche o giuridiche nelle controversie tra gli Stati membri, da un lato, e le istituzioni dell'Unione, dall'altro. L'unica possibilità per le persone fisiche o giuridiche di far valere i propri motivi ed argomenti nelle controversie che le riguardano consiste quindi nel proporre esse stesse, nell'ipotesi in cui siano legittimate a farlo, un ricorso dinanzi al giudice competente a conoscerne»³⁶. Dunque, stante l'impossibilità per il Comune di Milano di intervenire nella causa pendente tra Italia e Consiglio, l'unica possibilità per far sì che anche gli argomenti del Comune venissero portati all'attenzione della Corte di giustizia, era affidata alla declinatoria del Tribunale a favore della Corte, ai sensi dell'art. 54 ed è così che ha deciso il Tribunale, sottolineando che: «si deve ritenere che è nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia e della tutela del diritto di difesa dei soggetti di diritto che la Corte, ai fini di conoscere del ricorso proposto dalla Repubblica italiana in quanto Stato membro contro un atto del Consiglio, quale giudice competente, ai sensi dell'articolo 51, primo comma, lettera a), dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, possa prendere in considerazione i diversi motivi e argomenti di fatto e di diritto invocati dal Comune di Milano in quanto persona giuridica a sostegno della propria domanda intesa all'annullamento, in sostanza, del medesimo atto»³⁷.

La necessità di portare all'attenzione della Corte di giustizia gli argomenti dei soggetti non privilegiati pare quindi emergere con forza presso il Tribunale, giudice comune di detti ricorrenti, tanto da determinarne

³⁵ Cfr. Trib., ord. 8 marzo 2018, causa T-46/18, *Comune di Milano c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2018:131.

³⁶ *Ibidem*, punto 11.

³⁷ *Ibidem*, punto 12.

la declinatoria di competenza a favore della Corte³⁸. Rimane in ogni caso singolare che l'esigenza di completezza del contraddittorio davanti alla Corte di giustizia debba risolversi, nella sostanza, con la soppressione di un grado di giudizio.

Occorre, infine, ricordare che è del tutto precluso ai terzi l'intervento nei procedimenti pregiudiziali: l'art. 40 dello Statuto, infatti, è chiaro nel sancire che l'intervento possa avere ad oggetto solo l'adesione alle conclusioni di una delle parti, affermazione interpretata dalla Corte come implicante l'esclusione del rinvio pregiudiziale dall'ambito di applicazione dell'istituto, trattandosi di un procedimento non contenzioso³⁹. Nell'ambito del rinvio pregiudiziale, più che di intervento vero e proprio, è opportuno parlare di partecipazione dei terzi, nei limiti di cui all'art. 23 dello Statuto e degli artt. 96 e 97 del Regolamento di procedura della Corte di giustizia⁴⁰. In virtù di tali norme, è, infatti, consentito partecipare al procedimento pregiudiziale solo alle parti (principali o intervenienti) nel giudizio principale, agli Stati membri, alla Commissione europea, all'istituzione che ha adottato l'atto della cui validità o interpretazione si controverte, agli Stati dell'accordo SEE e all'Autorità di vigilanza AEELS ove la causa verta su tale accordo, agli Stati terzi aderenti ad un accordo concluso con il Consiglio ove sia espressamente previsto dall'accordo stesso. L'art. 97 precisa che le parti sono quelle individuate come tali dal giudice nazionale, in base alla propria procedura. In linea di principio, l'intervento del terzo potrebbe avvenire anche quando la causa è già pendente di fronte alla Corte: in tal caso, secondo quanto disposto dall'art. 97, par. 2, Reg., il giudice nazionale lo comunica alla Corte e al terzo sono notificati tutti gli atti processuali già ricevuti dai soggetti di cui all'art. 23 Statuto.

Dunque, in tale contesto, l'unica possibilità per le Regioni di partecipare al procedimento pregiudiziale di fronte alla Corte di giustizia è intervenire nel processo nazionale per acquisire lo *status* di parte. La Corte di giustizia, in linea di principio, non interviene per sindacare le ragioni di detto intervento nel giudizio nazionale, il quale può essere giustificato da un interesse diretto all'esito del giudizio, ma anche soltanto dal «desiderio di contribuire alla soluzione della questione di diritto che viene sottoposta all'esame del giudice dell'UE»⁴¹. Tale forma di partecipazione al procedimento pregiudiziale, inoltre, consente alla

³⁸ Nel caso di specie, tuttavia, né gli argomenti del Comune di Milano, né quelli di Regione Lombardia sono stati ritenuti sufficienti dalla Corte per l'accoglimento del ricorso, che al pari di quello della Repubblica italiana, è stato rigettato da Corte giust. (grande sez.), 14 luglio 2022, cause riunite C-59/18 e C-182/18, *Repubblica Italiana e Comune di Milano c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:567.

³⁹ Cfr. Corte giust., ord. 9 giugno 2006, causa C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophones e a.*, ECLI:EU:C:2006:389, punto 9.

⁴⁰ Cfr. il commento di R. MASTROIANNI e A. MAFFEO, *Art. 23*, e M. CONDINANZI, *Artt. 96 e 97*, in A. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea*, Napoli, 2017, rispettivamente p. 125 ss. e p. 606 ss.

⁴¹ M. CONDINANZI, *Ibidem*, p. 607. Lo stesso Autore ricorda però un precedente di segno contrario, Corte giust., ord. 16 dicembre 2009, cause riunite C-403/08 e C-429/08, *Football Association Premier League e Murphy*, precisando che lo stesso non è stato in seguito riproposto.

Regione, eventualmente intervenuta nel procedimento nazionale, unicamente di presentare osservazioni nella fase scritta, senza possibilità di replica (scritta) a quelle avversarie, essendo disciplinata in tal senso la procedura da Statuto e Regolamento. Inoltre, essendo la fase orale solo eventuale, potrebbe non esservi alcun confronto con le altre parti.

4. Le Regioni nelle procedure di infrazione di fronte alla Corte di giustizia: una partecipazione solo indiretta

La situazione sopra delineata, considerati gli ostacoli all'intervento per le persone fisiche e giuridiche non privilegiate, non appare del tutto soddisfacente.

In linea generale, si può osservare che la scarsa possibilità di intervenire in un processo, soprattutto di fronte alla Corte di giustizia, comporta la perdita di potenziali dati, elementi e argomenti utili per la definizione del giudizio⁴². Anche l'AG Bobek, nelle già ricordate conclusioni in causa *Région de Bruxelles-Capitale c. Commissione*, sottolineava che, soprattutto nell'ambito del rinvio pregiudiziale «per effetto dei limiti al numero di potenziali intervenienti, la Corte è spesso costretta a decidere su questioni profondamente scientifiche e di fatto provenienti dalle parti intervenienti o dal giudice del rinvio»⁴³ senza l'adeguato supporto istruttorio.

Ai fini della presente trattazione, occorre considerare che, con specifico riferimento alle Regioni, i descritti limiti alla facoltà di intervento appaiono particolarmente problematici nel contesto delle procedure di infrazione.

Come è noto, la giurisprudenza della Corte di giustizia identifica come unico ente responsabile della violazione lo Stato membro, secondo una nozione che non ammette frazionamenti: «la nozione di Stato membro, ai sensi delle norme istituzionali e, in particolare, di quelle relative ai ricorsi giurisdizionali, comprende le sole autorità di governo degli Stati membri delle Comunità europee e non può estendersi agli esecutivi di Regioni o di comunità autonome, indipendentemente dalla portata delle competenze attribuite a questi ultimi. Ammettere il contrario equivarrebbe a mettere in pericolo l'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati, i quali determinano in particolare le condizioni alle quali gli Stati membri, vale a dire gli Stati contraenti dei Trattati istitutivi e di quelli di adesione, partecipano al funzionamento

⁴² Con riferimento all'utilità di consentire un più ampio intervento alle ONG o la loro partecipazione in veste di *amicus curiae* si consenta il rinvio a I. ANRÒ, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Aarhus*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022, p. 1 ss.

⁴³ Cfr. Conclusioni dell'AG Bobek, in causa C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale*, cit., par. 144.

delle istituzioni comunitarie. Le Comunità europee non possono infatti comprendere un numero di Stati membri superiore a quello degli Stati membri che le hanno costituite»⁴⁴.

Nei rapporti con la Commissione e di fronte alla Corte di giustizia, lo Stato coincide con (ed è rappresentato da) il suo Governo centrale, senza che possano assumere alcuna autonoma rilevanza né gli enti periferici, quand'anche unicamente competenti nella materia in questione, né gli altri poteri dello Stato stesso. Come evidenziato da autorevole dottrina, il principio della responsabilità esclusiva in capo allo Stato deve essere letto in combinato disposto con il principio di indifferenza dell'Unione europea rispetto all'organizzazione statale, ora consacrato nell'art. 4, par. 2, TUE⁴⁵.

Il Governo centrale, dunque, è rimasto l'unico legittimato passivo delle procedure di infrazione nonostante la progressiva emersione delle istanze regionali negli ordinamenti degli Stati membri. Con particolare riferimento all'ordinamento italiano, la modifica del Titolo V della Costituzione operata dalla Legge cost. 3/2001 ha sancito a livello costituzionale il principio di attuazione diretta degli atti dell'Unione da parte di Stato e Regioni nelle rispettive competenze, prevedendo – in caso di inerzia di tali enti – il potere sostitutivo dello Stato (artt. 117, 5° c. e art. 120, 2° c., Cost.)⁴⁶.

Per quanto concerne, nello specifico, le infrazioni, occorre ricordare che nel 2007 è stata introdotta, per la prima volta, la possibilità di un'azione di rivalsa da parte dello Stato nei confronti delle Regioni e degli enti territoriali responsabili di infrazioni comunitarie, in modo da consentire allo Stato di rientrare degli oneri finanziari conseguenti alle sentenze di condanna della Corte di giustizia⁴⁷.

A seguito della previsione del diritto di rivalsa dello Stato è stato siglato, in data 24 gennaio 2008, l'Accordo tra il Governo, le Regioni e Province autonome, le Province, i Comuni e le Comunità montane, sulle modalità di attuazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e sulle garanzie di informazioni da parte del Governo⁴⁸. Detto Accordo aveva l'obiettivo di «stabilire le procedure e le modalità per rendere maggiormente tempestiva e completa l'informazione nei confronti delle Regioni e delle Province autonome e per garantire la loro collaborazione con il Governo, prevedendo, a fronte dei maggiori poteri e responsabilità che la Costituzione attribuisce a Regioni e

⁴⁴ Cfr. Corte giust., ord. 21 marzo 1997, causa C-95/97, *Région wallonne c. Commissione*, ECLI:EU:C:1997:184, punto 6. Per una completa analisi della nozione di Stato e di autore dell'infrazione nel contesto della procedura ex artt. 258 e 260 TFUE si v. per tutti L. PRETE, *Infringement Proceedings in EU Law*, Alphen aan den Rijn, 2017, spec. p. 42.

⁴⁵ Cfr. O. PORCHIA, *La gestione del contenzioso con l'Unione europea per violazioni imputabili alle regioni: gli strumenti previsti in Italia e in Spagna*, in DUE 2011, p. 407 ss.

⁴⁶ Nella Legge 234/2012, il potere sostitutivo è disciplinato dall'art. 41.

⁴⁷ Cfr. Legge finanziaria per il 2007, n. 296 del 27 dicembre 2006, art. 1, commi 1213-1223. Cfr. per una completa ricostruzione dell'istituto C. BERTOLINO, *Il diritto di rivalsa dello Stato: un debole deterrente alle violazioni del diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 2013, p. 283 ss. V. anche D. DIVERIO, *Le Regioni tra l'incudine e il martello del potere sostitutivo e del diritto di rivalsa in tema di infrazioni comunitarie*, in RDPCE, 2007, p. 61 ss. e M. TOMASI, *Potere sostitutivo e diritto di rivalsa: interazioni, modulazioni e limiti. Alla ricerca dell'effettività*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, p. 1 ss.

⁴⁸ Rep. atti n. 3 ICU del 24 gennaio 2008.

Province autonome, forme di coinvolgimento effettivo delle stesse nelle diverse fasi della procedura, ivi compresa la fase pre-contenziosa e contenziosa, anche ai fini dell'eventuale esercizio del diritto di rivalsa dello Stato per gli oneri finanziari derivanti da sentenze di condanna della Corte di giustizia per violazione di obblighi comunitari imputabili alle Regioni e Province autonome»⁴⁹.

In base a questo Accordo, il Governo si impegna a fornire adeguata informazione a Regioni e Province ogniquale la Commissione avvii una procedura di infrazione per casi riguardanti tali enti o semplicemente chieda informazioni. In particolare, il Governo si impegna a trasmettere i documenti ufficiali ricevuti dalla Commissione (art. 2). Le Regioni e le Province autonome si impegnano, a loro volta, a trasmettere tempestivamente ogni informazione utile (art. 3).

L'art. 3, par. 4, dell'Accordo prende in considerazione l'ipotesi in cui vi sia una divergenza tra Regioni (o Province) e Governo centrale quanto alla linea difensiva: «ove necessario, particolarmente in caso di valutazione divergente del Governo sugli elementi di risposta trasmessi dalle Regioni o Province autonome o comunque su richiesta di queste ultime» il Governo convoca una riunione «per una sollecita definizione delle posizioni da sostenere e delle azioni ritenute opportune per la risoluzione della singola procedura di infrazione». Per l'ipotesi in cui dalla fase precontenziosa si passi a quella contenziosa, l'art. 4, par. 2, dell'Accordo prevede che le Regioni e le Province autonome interessate collaborino con il Ministero degli Affari esteri nell'impostazione della strategia difensiva «fornendo gli elementi di propria competenza utili alla predisposizione degli atti difensivi da parte dell'Avvocatura Generale dello Stato».

L'Accordo prevede poi un impegno per la collaborazione nel caso di accertamento dell'infrazione ed eventuale condanna e, in particolare, per la determinazione dei criteri di imputazione delle rispettive responsabilità (art. 5, parr. 4 e 5).

Dunque, detto documento ha l'obiettivo di dare vita ad un dialogo costruttivo tra Stato e Regioni/Province, diretto ad impedire l'avvio della procedura di infrazione, nonché a gestire, in uno spirito di reciproca informazione e collaborazione la difesa, sia in fase precontenziosa che in quella contenziosa, nonché nelle fasi successive, fino all'esercizio della rivalsa da parte dello Stato.

Successivamente alla sua introduzione ad opera della Legge finanziaria sopra ricordata, il diritto di rivalsa è stato inserito anche nella legge comunitaria per il 2007, il quale ha modificato la legge 11/2005 aggiungendo l'art. 16 *bis*.

Oggi detto diritto è disciplinato all'art. 43 della Legge 234/2012. La norma prevede, innanzitutto, che, al fine di prevenire l'instaurazione delle procedure d'infrazione o per porre termine alle stesse, le Regioni, le Province autonome, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati adottino ogni misura necessaria a porre tempestivamente rimedio alle violazioni, loro imputabili, degli obblighi derivanti dalla

⁴⁹*Ibidem*, p. 1.

normativa dell'Unione europea, sottolineando che tali enti sono in ogni caso tenuti a dare pronta esecuzione agli obblighi derivanti dalle sentenze rese dalla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 260 TFUE. Al secondo comma, si prevede il potere sostitutivo dello Stato nei confronti dei soggetti che si rendano responsabili della violazione degli obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione europea o che non diano tempestiva esecuzione alle sentenze della CGUE. Il comma 3 prevede una prima fattispecie di rivalsa che riguarda le regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia a valere sulle risorse del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e degli altri fondi aventi finalità strutturali. Il successivo comma 4 prevede, poi, il diritto dello Stato di rivalersi sui soggetti responsabili delle violazioni degli obblighi derivanti dalla normativa europea degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 260, paragrafi 2 e 3, del TFUE. Analogo diritto è previsto dal comma 10, con riferimento alle condanne dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di cui si siano resi responsabili le Regioni e gli altri enti territoriali. Con riferimento alle modalità di esercizio del diritto di rivalsa (a prescindere dal titolo), l'art. 43, al comma 6, modificato recentemente⁵⁰, prevede che la determinazione dei criteri e delle procedure riguardanti i procedimenti istruttori propedeutici all'esercizio dell'azione di rivalsa sia affidata al Ministero delle finanze con uno o più decreti (da adottare di concerto con i Ministri competenti per materia), previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per le materie di competenza delle Regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali. Il successivo comma 7, prevede che detti decreti, qualora l'obbligato sia un ente territoriale, siano emanati previa intesa sulle modalità di recupero con detti enti. L'intesa dovrebbe essere raggiunta entro quattro mesi dalla data della notifica, nei confronti dell'ente territoriale obbligato, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. Il contenuto dell'intesa è poi recepito, entro un mese dal perfezionamento, dal provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze, che costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati. In caso di mancato perfezionamento dell'intesa, è competente a provvedere il Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale adotta il provvedimento esecutivo entro quattro mesi, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. La prassi ha dimostrato che, vista la delicatezza della questione da un punto di vista politico, tra amministrazione centrale e periferica, l'intesa è estremamente difficile da raggiungere così come la

⁵⁰ Cfr. articolo 42, comma 1 della Legge 23 dicembre 2021, n. 238, "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020", in *GURI* 17 gennaio 2022, n. 12.

conseguente decisione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, facendo sì che tale diritto non venga poi di fatto esercitato dallo Stato⁵¹.

Il diritto di rivalsa è, dunque, concepito come un estremo rimedio, per il caso in cui né l'azione di Stato e Regioni né il potere sostitutivo dello Stato siano stati sufficienti ad evitare l'infrazione nonché, in ultima analisi, come un deterrente ed un richiamo per le Regioni al rispetto della legalità comunitaria.

5. L'opportunità e l'utilità dell'intervento delle Regioni presso la CGUE (e, in particolare, nelle procedure di infrazione)

L'utilità, nell'ottica di una migliore tutela del diritto di difesa, unitamente al contributo che può derivarne al processo di integrazione anche nella sua dimensione più squisitamente "territoriale", consente di delineare più ragioni a favore dell'ammissibilità dell'intervento delle Regioni nei giudizi di fronte alla CGUE.

In primo luogo, l'utilità dell'intervento delle Regioni appare discendere dall'esame dei dati. Almeno con riferimento all'ordinamento italiano, infatti, i dati mostrano che - sempre più frequentemente - le violazioni addebitate allo Stato coinvolgono le amministrazioni regionali. In generale, il numero maggiore di infrazioni italiane risulta a carico del Ministero della transizione ecologica con 24 procedure aperte, di cui 22 per violazione e 2 per mancato recepimento (secondo la valutazione di maggio 2021) ovvero circa il 30% del totale delle procedure aperte⁵². Ed è proprio nel settore dell'ambiente che si manifesta la problematicità del rapporto Stato-Regioni, quanto all'adempimento degli obblighi comunitari e alle conseguenti infrazioni. In alcuni casi, si tratta di inadempimenti direttamente riconducibili ad una singola Regione; in altri (come la gestione dei rifiuti ed il trattamento delle acque reflue) l'infrazione addebitata allo Stato coinvolge più Regioni⁵³.

Non si può dimenticare che ben quattro⁵⁴ delle sei⁵⁵ procedure di infrazione che sono giunte alla condanna al pagamento di una sanzione per l'Italia *ex art.* 260 TFUE riguardano le Regioni, poiché la violazione addebitata allo Stato verte in un'area di competenza regionale, come ad es. la gestione dei rifiuti o perché

⁵¹ Si veda anche Tar Lazio, sez. II, sentenze nn. 8454, 3400, 3401, 3402, 3406, 3408, 3409 del 2017, ad ulteriore dimostrazione delle difficoltà legate all'esercizio del diritto di rivalsa. La vicenda ha origine dall'azione di rivalsa promossa dal MEF, nei confronti di alcuni Enti Locali, a proposito del pagamento delle sanzioni comminate dalla Corte di Giustizia mediante la sentenza resa nella causa C-196/13, per inadempimenti e mancata esecuzione delle direttive e degli obblighi comunitari in materia ambientale. Il Tar ha annullato il provvedimento del MEF ritenendo che l'azione di rivalsa possa essere esercitata nei confronti delle singole Regioni e degli enti locali interessati, solo dopo aver effettuato una specifica istruttoria al fine di individuare i soggetti effettivamente responsabili.

⁵² Cfr. Audizione del Prof. Massimo Condinanzi, 4 maggio 2021, XIV Commissione Senato, *Le procedure di infrazione nei confronti dell'Italia*, www.senato.it; v. anche C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *Federalismi.it*, 17 giugno 2020, p. 217 ss. spec. p. 282.

⁵³ Cfr. ancora Cfr. Audizione del Prof. Massimo Condinanzi, cit.

⁵⁴ V. *supra*, nota 10.

⁵⁵ V. *supra*, nota 11.

direttamente riconducibile ad una legge regionale, come nel caso degli aiuti illegittimi concessi al settore alberghiero in Sardegna.

Una maggiore possibilità di intervento per le Regioni, nei giudizi di infrazione, consentirebbe l'acquisizione di dati e documenti utili alla valutazione e al giudizio della Corte, anche nell'ottica di una migliore difesa dello Stato. Ad oggi, l'Accordo del 2008 prevede che Stato e Regioni delineino di intesa la posizione nei confronti della Commissione e della Corte di giustizia, ma non si può negare che l'ultima parola sul punto spetti allo Stato e che i tempi stretti per la risposta impongano significative restrizioni alla possibilità di costruire una difesa autenticamente condivisa.

La necessità di un intervento della Regione risulta ancora più evidente se si considera che la posizione di tali enti, lungi dall'essere condivisa, potrebbe essere divergente o addirittura contrastante con quella dello Stato. Una tale divergenza è emersa chiaramente, ad esempio, nel caso *Commissione c. Italia* del 2007, avente ad oggetto l'inadempimento con riferimento alla direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici. In quel caso la Regione Liguria, responsabile della legge regionale ritenuta in violazione del diritto dell'Unione europea, aveva una posizione nettamente diversa rispetto a quella dell'autorità statale, come rivelato dal governo del corso del giudizio. In via cautelare, il presidente della Corte di giustizia aveva ordinato allo Stato – *inaudita altera parte* – di sospendere la legge in questione⁵⁶; nella sentenza a conclusione del giudizio veniva poi chiaramente riportata la divergenza tra Stato e Regione: «[l]a Repubblica italiana, nel controricorso presentato alla Corte, si limita a trasmettere a quest'ultima gli argomenti della Regione Liguria riproducendoli testualmente, ma senza farli propri. La Repubblica italiana non presenta inoltre conclusioni volte al rigetto del ricorso della Commissione e neppure alla condanna di quest'ultima alle spese. Per giunta, la Repubblica italiana ha comunicato alla Corte, nell'ambito del procedimento sommario, di condividere l'analisi della Commissione e di aver proposto, dinanzi alla Corte costituzionale, un ricorso con cui contestava la costituzionalità della legge regionale n. 34/2001 sulle stesse basi del presente ricorso per inadempimento»⁵⁷. Nonostante la divergenza rispetto al governo centrale, l'istanza di intervento della Regione venne rifiutata sulla base della formulazione letterale dell'art. 40 Statuto⁵⁸.

Argomenti a sostegno dell'intervento delle Regioni si possono trarre anche considerando l'istituto del diritto di rivalsa (sebbene, indubbiamente, si tratti di una considerazione derivante da soluzioni riconducibili all'ordinamento nazionale). In virtù di tale istituto, la Regione potrebbe essere chiamata a

⁵⁶ Corte giust., ord. 19 dicembre 2006, causa C-503/06 R, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2006:800. Si veda sul punto l'analisi di D. DIVERIO, *Le Regioni tra l'incudine e il martello del potere sostitutivo e del diritto di rivalsa in tema di infrazioni comunitarie*, cit.

⁵⁷ Corte giust., 15 giugno 2008, causa C-503/06, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2008:279, punto 22. Si veda quanto ricostruito da L. PRETE, *Infringement Proceedings in EU Law*, cit., spec. p. 44 e p. 171.

⁵⁸ Cfr. Corte giust., ord. 19 giugno 2007, causa C-503/06, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2007:358.

rispondere di infrazioni e conseguenti sanzioni senza aver potuto partecipare direttamente al processo di fronte alla Corte di giustizia e fornire elementi utili e chiarire la propria posizione (se non “indirettamente”, attraverso la difesa dello Stato membro). Oggi, a fronte dei pagamenti delle sanzioni che lo Stato italiano provvede ad eseguire a vantaggio del bilancio dell’Unione, in nessun caso risulta avviata l’azione di rivalsa, bloccata, evidentemente, oltre che da un procedimento relativamente farraginoso (che nemmeno le ultime modifiche hanno contribuito a semplificare) da una complessità politico-istituzionale tale da renderla praticamente impercorribile.

La stessa Corte costituzionale italiana, con la sentenza n. 219/2016⁵⁹, relativa ad una questione di legittimità costituzionale con riferimento alla rivalsa dello Stato sulle Regioni a seguito di condanna da parte della Corte EDU, pur ritenendo la questione per alcuni profili inammissibile e per altri non fondata, ha evidenziato la necessità di rispettare il principio di imputabilità ed evitare automatismi. La partecipazione delle Regioni alla fase giurisdizionale potrebbe senz’altro contribuire all’identificazione di elementi utili ai fini dell’imputabilità e della determinazione ai fini dell’esercizio del diritto di rivalsa, costituendo altresì un’utile base per l’intesa prevista dall’art. 43 della Legge 234/2012.

Autorevole dottrina aveva già sottolineato, commentando la pronuncia *Haim*⁶⁰, la quale aveva sancito che il risarcimento erogato dalle Regioni o da altri enti locali ai privati danneggiati dalle violazioni del diritto comunitario costituisse un adeguato soddisfacimento dei principi della responsabilità per violazione, che «una volta ritenute le Regioni direttamente responsabili per le infrazioni delle norme comunitarie, il passo per considerarle dirette destinatarie delle stesse sarebbe brevissimo, in virtù del tradizionale principio per cui non c’è responsabilità senza potere, né potere senza responsabilità. Come si potrebbe, infatti, far ricadere sulle Regioni la responsabilità per le violazioni degli obblighi comunitari, senza dotare le stesse dei poteri necessari per adempiere direttamente a tali obblighi?»⁶¹. Tra gli strumenti per adempiere ai propri obblighi nonché ai doveri discendenti dall’ordinamento dell’Unione europea vi è senz’altro l’accesso alla giustizia, quanto meno attraverso la possibilità di intervento nei processi.

Le limitazioni quanto all’accesso alla CGUE per le Regioni e la differenziazione rispetto allo Stato nascono dal principio di indifferenza dell’Unione rispetto agli ordinamenti nazionali e dal rifiuto della Corte stessa di addentrarsi nel riparto di competenze Stato/Regioni, perché ciò esulerebbe dalle competenze dell’Unione. Si potrebbe, tuttavia, considerare di adottare una soluzione per evitare tale “invasione”. Una possibile fonte di ispirazione potrebbe forse essere ravvisata nel Progetto di accordo

⁵⁹ Cfr. Corte cost. n. 219/2016, dec.12 ottobre 2016. V. anche F. CORVAJA, *La rivalsa dello Stato nei confronti degli enti locali per le violazioni della CEDU*, in *Le Regioni*, 2017, p. 278 ss.

⁶⁰ Corte giust., 4 luglio 2000, causa C-424/97, *Haim*, ECLI:EU:C:2000:357.

⁶¹ Cfr. M. CARTABIA, *Le Regioni come soggetti dell’ordinamento comunitario? Segni da decifrare nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Le Regioni*, p. 238 ss.

per l'adesione dell'Unione europea alla CEDU⁶². Con riferimento alle violazioni della CEDU addebitate all'Unione europea, ma riconducibili al diritto primario, era stato ipotizzato di consentire agli Stati (unici soggetti abilitati alla modifica del diritto primario) di intervenire nel processo di fronte alla Corte EDU come convenuti aggiunti⁶³. Viceversa, la stessa facoltà era consentita per le istituzioni, ove la violazione della CEDU addebitata allo Stato (o agli Stati) in questione fosse in realtà riconducibile al diritto derivato dell'Unione europea. In tali ipotesi, gli Stati o le istituzioni dell'Unione avrebbero avuto la facoltà di intervenire come “convenuti aggiunti” e la sentenza resa dalla Corte EDU avrebbe avuto effetto nei loro confronti, senza che la Corte EDU dovesse addentrarsi nel riparto di competenze Stati/Unione europea. Solo ove fosse emerso *prima facie* che la responsabilità della violazione era chiaramente addebitabile ad uno solo tra i convenuti (gli Stati o le istituzioni), la Corte EDU avrebbe potuto dichiararlo nella propria sentenza, facilitandone così l'esecuzione⁶⁴. È ben noto che tale meccanismo è stato bocciato dalla Corte di giustizia nel parere 2/13, in quanto non garantiva sufficientemente l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione ed il riparto di competenze Stati/Unione⁶⁵. Nulla vieta, tuttavia, di immaginare un analogo meccanismo, con gli eventuali correttivi, per le ipotesi in cui le Regioni intervengano nella fase contenziosa della procedura di infrazione. Del resto, lo stesso AG Bobek nelle conclusioni relative alla causa *Région de Bruxelles* riteneva che – ai fini di consentire la legittimazione attiva delle Regioni ai sensi dell'art. 263 TFUE – si dovesse utilizzare il criterio *Vlaams Gewest* a prima vista, in modo da aprire le vie di accesso alla giustizia alle Regioni senza che la Corte potesse/dovesse addentrarsi nell'analisi del riparto di competenze interno.

Un ultimo argomento a favore dell'ampliamento delle possibilità di intervento per le Regioni – ma non meno importante – risiede nella relativa facilità della procedura. La soluzione più semplice sarebbe, infatti, quella di modificare lo Statuto della Corte di giustizia per consentire ad enti portatori di istanze locali di intervenire nelle controversie tra Stati e istituzioni. La modifica dello Statuto (ad eccezione del titolo I e dell'art. 64) può essere effettuata con procedura legislativa ordinaria ai sensi dell'art. 281 TFUE. Sarebbe sufficiente eliminare per tale via la frase che vieta alle persone fisiche e giuridiche di intervenire tra Stati e istituzioni oppure inserire espressamente le Regioni tra gli “intervenant privilegiati” al pari di Stati e istituzioni. La prima opzione, la quale andrebbe a vantaggio di tutte le persone fisiche e giuridiche,

⁶² Progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU, 47+1(2013)008rev2, del 5 aprile 2013, riveduto il 10 giugno 2013, reperibile al [link](https://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/Docs2013/47_1_2013_008rev2_EN.pdf) https://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/Docs2013/47_1_2013_008rev2_EN.pdf.

⁶³ *Ibidem*, art. 3 “Co-respondent mechanism”.

⁶⁴ *Ibidem*, art. 3, par.7: «If the violation in respect of which a High Contracting Party is a co-respondent to the proceedings is established, the respondent and the co-respondent shall be jointly responsible for that violation, unless the Court, on the basis of the reasons given by the respondent and the co-respondent, and having sought the views of the applicant, decides that only one of them be held responsible».

⁶⁵ Cfr. Corte giust., 18 dicembre 2014, parere 2/13, *Adesione dell'UE alla CEDU*, ECLI:EU:C:2014:2454, spec. punti 215 ss.

comporterebbe sempre la necessità per le Regioni di dimostrare uno specifico interesse ad intervenire, ma consentirebbe – ove tale interesse fosse sussistente – di intervenire in tutte le cause tra Stati e istituzioni (o tra istituzioni o tra Stati), ivi comprese le procedure di infrazione. La seconda opzione eliminerebbe anche questo onere, ma risulterebbe senz'altro più problematica per la creazione di una nuova categoria di soggetti privilegiati, la cui esclusione dalla legittimazione attiva nelle azioni previste dal Trattato risulterebbe poi difficilmente giustificabile.

Una soluzione ben più semplice rispetto ad una modifica dei Trattati ai sensi dell'art. 48 TUE, la quale sarebbe necessaria – ad esempio – per modificare l'art. 263 TFUE in modo da consentire l'inserimento delle Regioni tra i ricorrenti privilegiati.

Del resto, lo Statuto della Corte sembra in qualche modo già prendere in considerazione la necessità di consentire una certa flessibilità con riguardo all'istituto dell'intervento. L'art. 53 Statuto, infatti, nel fare rinvio alle regole di procedura dettate dallo Statuto stesso per la Corte, per i processi davanti al Tribunale, prevede espressamente che il Regolamento di procedura possa derogare all'art. 40, quarto comma, Statuto nell'ambito del contenzioso in materia di proprietà intellettuale e l'art. 173, par. 3, RP, conseguentemente, prevede che l'interveniente disponga degli stessi diritti processuali delle parti principali. Esso può aderire alle conclusioni di una parte principale nonché formulare conclusioni e motivi autonomi rispetto a quelli delle parti principali. Un'analoga flessibilità nonché un simile arricchimento dei diritti e delle facoltà degli intervenienti sarebbe quanto mai auspicabile per consentire l'intervento delle Regioni nelle procedure di infrazione.

È possibile, infine, osservare che lo stesso statuto processuale dell'interveniente pare non essere ancora del tutto definito dai regolamenti di procedura e dallo Statuto: ad esempio, è al momento *sub judice* la questione (inedita) della persistenza dello *status* di interveniente, ammesso dalla Corte nella fase del procedimento di impugnazione, anche nella successiva fase di rinvio dinanzi al Tribunale⁶⁶.

Alla luce di quanto sopra, si può concludere che consentire la possibilità di intervento alle Regioni nei giudizi tra Stati e istituzioni (e, dunque, anche nelle procedure di infrazione) costituirebbe, in definitiva, una tappa importante del processo di valorizzazione di tali enti nell'ordinamento comunitario.

⁶⁶ Cfr. le conclusioni dell'AG Szpunar del 14 luglio 2022, in Corte giust. (grande sez.), cause riunite C-31/22 P(I), C-32/22 P(I) e C-74/22 P(I), *Atlas Copco Airpower e a c. Magnetrol International e Commissione europea*, ECLI:EU:C:2022:575.

La cooperazione territoriale europea (Interreg) come strumento per lo sviluppo del territorio: valore aggiunto e prospettive future*

di Raffaella Coletti

Ricercatrice ISSiRFA-CNR

Abstract [It]: La cooperazione territoriale europea (Interreg) è portatrice di un importante patrimonio di conoscenze ed esperienze per una *governance* multilivello che superi le frontiere amministrative e nazionali, verso uno sviluppo policentrico dell'UE basato sulla valorizzazione delle aree funzionali. Si tratta tuttavia di programmi con risorse limitate. La programmazione 2021-2027 introduce alcune importanti misure destinate ad attivare una maggiore sinergia tra diverse risorse e politiche.

Title: European territorial cooperation (Interreg) as a tool for spatial development: added value and future prospects

Abstract [En]: European Territorial Cooperation (Interreg) brings a wealth of knowledge and experiences for a multi-level governance that allows to overcome national and administrative boundaries, towards a polycentric development of the EU territory based on functional areas. However, Interreg programs can count on limited resources. The 2021-2027 programming period introduces some important measures aimed at activating stronger synergies among different resources and policies.

Parole chiave: Politica di Coesione, Interreg, Strategie macroregionali, Aree funzionali, Unione europea

Keywords: Cohesion Policy, Interreg, Macroregional strategies, Functional areas, European Union

Sommario: 1. Introduzione. 2. Interreg e la sua evoluzione. 3. La cooperazione territoriale e la *governance* multilivello. 4. Le prospettive per la programmazione 2021-2027. 5. Conclusioni

1. Introduzione

Il concetto di area funzionale è da diversi anni al centro della riflessione sullo sviluppo territoriale in seno alla Commissione europea, come pure di diverse strategie messe in campo. Ampia riflessione è stata dedicata in particolare alle aree funzionali urbane, in ambito europeo e nazionale¹. In questo contesto, le aree funzionali sono composte da una città (o centro) e dalla sua estensione economica e funzionale, definita sulla base dei movimenti quotidiani delle persone².

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Si vedano ad esempio L. DIJKSTRA, H. POELMAN. *Cities in Europe: the new OECD-EC definition*, in *Regional Focus - European Commission*, n. 1, 2012, disponibile sul sito della [Commissione Europea](#); OECD, *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, Parigi, 2012, disponibile sul sito dell'[OECD](#). ISTAT, *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*. ISTAT, Roma, 2017, disponibile sul sito dell'[ISTAT](#). C. FIORETTI, M. PERTOLDI, *Exploring the functional area approach in EU urban strategies*, in *Transactions of the Association of European Schools of Planning*, n. 4 (2), 2020, pp. 146-162.

² L. DIJKSTRA, H. POELMAN, P. VENERI, *The EU-OECD definition of a functional urban area*, in *OECD Regional Development Working Papers*, n. 11, 2019, disponibile sul sito dell'[OECD](#). L'identificazione delle aree funzionali, secondo lo studio, si basa su quattro passaggi: (i) Identificazione di un centro urbano, come un insieme di celle contigue e ad alta

In termini più generali, le aree funzionali possono essere definite come unità territoriali risultanti dalla struttura delle relazioni sociali ed economiche tra i residenti nello spazio, con confini che non riflettono necessariamente geografie amministrative o eventi storici³. In geografia economica le regioni funzionali sono individuate sulla base delle relazioni spaziali che le attraversano. Le regioni funzionali si definiscono primariamente per interazioni di tipo economico (con particolare attenzione al mercato del lavoro), e secondariamente da relazioni di tipo sociale, culturale e ambientale⁴. Tali relazioni possono fare capo ad un unico centro, configurando regioni monocentriche, o a più centri, dando vita a regioni funzionali policentriche; in ogni caso una regione funzionale offre una suddivisione dei territori alternativa a quella definita in ambito amministrativo.

Le strategie di sviluppo territoriale improntate al concetto di regione funzionale si basano dunque sull'idea che il territorio debba assumere una connotazione integrata. Tale configurazione può realizzarsi a diverse scale, da quella locale fino a quella interregionale o internazionale; in questi casi, è necessaria una cooperazione che consenta di superare i confini (tra Regioni e tra Stati) attraverso il territorio europeo. L'approccio delle aree funzionali per definire strategie di sviluppo è risultato particolarmente evidente a seguito della crisi economica del 2008⁵ e risulta centrale anche nelle prospettive di rilancio del progetto di integrazione europea a seguito della crisi sanitaria degli ultimi anni. La valorizzazione delle aree funzionali può offrire in questo contesto un contributo essenziale per il perseguimento di una ripresa e uno sviluppo equilibrato del territorio europeo. Pone altresì in evidenza il tema della *governance* multilivello che vede in particolare coinvolti l'Unione Europea, gli Stati e le Regioni, le cui strategie di sviluppo devono essere armonizzate e integrate.

La cooperazione territoriale europea (Interreg), uno dei due macro-obiettivi della politica di coesione (accanto all'obiettivo Investimenti per l'Occupazione e la Crescita), offre in questo ambito un importante patrimonio di conoscenze ed esperienze. Nel corso dei suoi trenta anni di implementazione e attraverso il sostegno alla cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale all'interno e al di là dei confini del territorio europeo, Interreg ha sostenuto non solo la definizione di pratiche e politiche di cooperazione tra autorità locali e regionali appartenenti a paesi diversi e con la Commissione Europea,

densità (1.500 residenti per km quadrato) con una popolazione di 50.000 nelle celle contigue; (ii) identificazione di una città, come una o più unità locali che hanno almeno il 50% dei loro residenti in un centro urbano; (iii) identificazione di una zona di pendolarismo, come un insieme di unità locali contigue in cui almeno il 15% dei residenti lavoratori sono occupati nella città; (iv) un'area urbana funzionale è la combinazione di una città e della sua zona di pendolarismo.

³ OECD, *Delineating Functional Areas in All Territories*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, 2020, Parigi, disponibile sul sito della [Commissione Europea](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_ex_20_1917)

⁴ Si veda S. DROBNE, *Functional regions and areas: Literature review according to application fields*, in *Geodetski Vestnik*, n. 61 (1), 2017, pp.35-57.

⁵ Si veda a questo proposito M. PREZIOSO. *Cooperazione e coesione territoriale in Europa e in Italia: Rischi e opportunità dall'esperienza delle macro-regioni*. In F. FERLAINO, D. IACOBUCCI, C. TESAURO (a cura di), *Quali confini? Territori tra identità e integrazione internazionale*, Franco Angeli, Milano, 2017, pp. 57-76.

ma anche, in parallelo, di cooperazione multi-livello all'interno di ciascun paese, tra autorità statali, regionali e locali e altri portatori di interesse nei territori eleggibili al finanziamento in ciascuna area programma. Dal dialogo tra territori, Stati membri e Commissione Europea sono poi state sviluppate nel tempo forme strutturate e innovative di cooperazione nelle aree funzionali, come i Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale e le Strategie Macroregionali. Interreg propone una strategia di sviluppo che valorizza una prospettiva trans-regionale, ponendosi come complemento o alternativa ad approcci più squisitamente territoriali o “place-based”⁶.

Obiettivo di questo contributo è quello di offrire una panoramica sulla cooperazione territoriale europea, a partire dalla evoluzione degli strumenti disponibili (sezione 2), ponendo l'accento sui meccanismi di *governance* adottati a livello europeo e italiano (sezione 3) e sulle prospettive per la nuova programmazione dei fondi europei 2021-2027 (sezione 4), al fine di mettere in evidenza le sfide e le opportunità per uno sviluppo equilibrato del territorio europeo e nazionale (sezione 5).

2. Interreg e la sua evoluzione

L'esigenza di superare i confini per risolvere congiuntamente problematiche comuni e il riconoscimento del ruolo chiave giocato dalle autorità sub-statali in questo ambito hanno rappresentato una importante spinta propulsiva al progetto di integrazione europea sin dalle sue origini. Le prime forme strutturate di cooperazione transfrontaliera in Europa risalgono agli anni cinquanta, all'indomani della seconda guerra mondiale. In particolare la prima esperienza viene tradizionalmente individuata nella cooperazione al confine tedesco-olandese, nell'accordo che tre associazioni municipali tra Enschede (Olanda) e Gronau (Germania) raggiungono nel 1958⁷.

Sin dall'inizio, il fenomeno della cooperazione transfrontaliera desta l'attenzione di soggetti nazionali e soprattutto sopranazionali. Uno dei principali elementi che giustifica questo interesse è il protagonismo accordato alle autorità sub-statali. Da un punto di vista formale e istituzionale nella seconda metà degli anni cinquanta per le autorità regionali e locali cooperare sulle frontiere significa avventurarsi in un ambito a lungo riservato agli stati centrali. Sino a quel momento infatti (e ancora negli anni immediatamente successivi) la gestione congiunta di tematiche transfrontaliere, quali la pianificazione territoriale o le politiche di trasporto, avviene a livello governativo tramite accordi bilaterali e multilaterali, senza coinvolgere in queste pratiche gli attori locali. L'attenzione dedicata alla cooperazione transfrontaliera da

⁶ Per una riflessione sull'integrazione tra logiche territoriali e relazionali nelle strategie di sviluppo del territorio si veda F. CELATA, R. COLETTI, *Place-based strategies or territorial cooperation? Regional development in transnational perspective in Italy*, in *Local Economy*, n. 29 (4-5), 2014, pp. 394-411.

⁷ M. PERKMANN, *The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European Cross Border co-operation*, Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster, 2012.

parte di soggetti sopranazionali è dunque collegata con l'attenzione che essi dedicano, a partire dalla metà del secolo scorso, alle istanze locali, e in particolare alle dinamiche di decentramento e deconcentrazione. Complessivamente è l'incontro dello stimolo proveniente dal basso di cui le autorità regionali e locali si fanno portatrici, con l'apertura proveniente dall'alto per l'interesse espresso da soggetti sopranazionali, a consentire al tema della cooperazione transfrontaliera di acquisire rilevanza nell'arena di policy europea. Il primo teatro al cui interno si realizza il passaggio dalla dimensione locale alla dimensione europea è il Consiglio d'Europa (CoE): sin dal 1957 il CoE istituisce al suo interno la Conferenza delle autorità locali⁸, come spazio per dar voce alle autonomie locali nel contesto del dialogo sopranazionale europeo. La decisione di istituire la Conferenza (che inizialmente raccoglie solamente enti locali e verrà aperta alla partecipazione regionale solo nel 1974) è basata sulla convinzione fondante per il Consiglio d'Europa del ruolo decisivo giocato dalla democrazia a livello locale e regionale. All'interno della Conferenza delle autorità locali sin dall'inizio i discorsi sull'interazione alle frontiere trovano un terreno di condivisione tra scala locale e scala sopranazionale, anche alla luce della capacità della cooperazione transfrontaliera di ricucire le "cicatrici della storia"⁹ rappresentate dai confini, riconciliando la popolazione europea dopo gli orrori della guerra.

Il tema della cooperazione transfrontaliera entra nelle politiche della CEE a seguito della prima riforma dei fondi strutturali (1988), che attribuisce una nuova centralità alle Regioni sia come aree di intervento della politica di coesione, sia come soggetto in carica della sua implementazione. Interreg viene istituito nel 1990, sul modello delle pratiche di cooperazione transfrontaliera diffuse fino a quel momento, ed è originariamente concepito come uno strumento volto a sostenere le regioni frontaliere della CEE nella transizione verso il mercato unico (1° gennaio 1993). Già alla sua seconda edizione, nel periodo di programmazione europea 1994-1999, Interreg si sposta verso l'obiettivo più ampio di sostenere lo sviluppo delle regioni di confine, inquadrato come "periferiche" rispetto ai loro centri economici e politici nazionali, attraverso il superamento dei confini e la creazione di nuove centralità europee. A partire dalla seconda metà degli anni '90, l'originaria componente di cooperazione transfrontaliera viene affiancata da una finestra di cooperazione transnazionale, volta a sostenere la cooperazione e lo sviluppo comune in aree transnazionali più ampie, in linea con gli sforzi di armonizzazione della pianificazione territoriale del territorio europeo¹⁰. La cooperazione interregionale - che non necessita di prossimità geografica e si applica a tutte le Regioni europee - completa il quadro di Interreg, che dal 2007 è stato assunto come uno

⁸ L'attuale Congresso dei poteri locali e regionali.

⁹ EUROPEAN CONFERENCE OF LOCAL AUTHORITIES, *Dichiarazione finale del Primo Simposio Europeo sulle Regioni di Frontiera*, Stampa, 1972

¹⁰ Si veda a questo proposito: R. COLETTI, *Il discorso sulla coesione territoriale in Europa: le ragioni di un successo*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 106, 2013, pp. 60-78; L. PEDRAZZINI (ed), *The process of territorial cohesion in Europe*, Franco Angeli, Milano, 2006.

degli obiettivi prioritari della Politica di Coesione con il termine “Cooperazione Territoriale Europea”¹¹. A partire dalla programmazione 2014-2020, l’impianto della politica di coesione viene semplificato e articolato su due obiettivi principali: Investimenti a favore dell’occupazione e della crescita e Cooperazione Territoriale Europea. Interreg acquisisce così rilevanza strategica, anche se in un quadro di risorse limitate (Tabella 1).

Tab. 1: L'evoluzione di Interreg 1990-2027

	Interreg I 90-93	Interreg II 94-99	Interreg III 00-06	Interreg IV 07-13	Interreg V 14-20	Interreg VI 21-27
Budget (Miliardi)	1,1 (ECU)	3,8 (ECU)	5,8 (EUR)	8,7 (EUR)	10,1 (EUR)	9,1 (EUR)

Fonte: Elaborazione propria

Nel corso degli anni 2000 sono stati sviluppati altri strumenti in ambito UE per rafforzare le aree di cooperazione transfrontaliera e transnazionale. Tra questi, i Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT) sono stati introdotti nel 2006¹², come organismi istituzionalizzati per programmare e gestire attività transfrontaliere e transnazionali. Il GECT mira a facilitare e promuovere la cooperazione territoriale tra i suoi membri, con il fine ultimo di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell’UE. I GECT sono dotati di personalità giuridica e disciplinati da una convenzione conclusa all’unanimità dai loro membri¹³. Secondo il registro ufficiale dei GECT gestito dal Comitato delle regioni, al gennaio 2022 risultano 82 GECT operanti dentro e attraverso il territorio dell’Unione Europea¹⁴.

A partire dall’esperienza dell’area baltica del 2009 sono inoltre state definite le strategie macroregionali: quadri politici transregionali che consentono ai paesi situati nella stessa regione di affrontare e trovare congiuntamente soluzioni ai problemi o di utilizzare al meglio il potenziale che hanno in comune¹⁵. Il concetto di macroregione, cui le strategie macroregionali si ispirano, ha acquisito crescente rilevanza nel

¹¹ E. MEDEIROS (ed), *European Territorial Cooperation*, Springer, 2018

¹² Regolamento (CE) n. 182/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT). A questo è seguito il regolamento Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi

¹³ Per maggiori informazioni si veda [la scheda del Parlamento europeo](#)

¹⁴ Per maggiori informazioni si veda il sito dedicato sul [portale del Comitato delle Regioni](#):

¹⁵ EUROPEAN COMMISSION, *What is an EU Macroregional strategy?*, 2017, disponibile sul sito della [Commissione Europea](#)

dibattito sullo sviluppo del territorio negli ultimi 15 anni. Le macroregioni possono definirsi in questo contesto come entità geografiche di riferimento per politiche urbane e regionali orientate allo sviluppo economico e alla competizione globale¹⁶. Le strategie macroregionali sono richieste e avviate dai paesi membri e offrono un quadro di *governance* multilivello per lo sviluppo territoriale integrato nelle aree funzionali e, di conseguenza, per la definizione di uno sviluppo policentrico nell'Unione Europea¹⁷.

Le strategie possono essere considerate come un'evoluzione o un rafforzamento dei programmi di cooperazione transnazionale, definendo un più forte meccanismo di *governance* multilivello oltre che una più efficace definizione transnazionale¹⁸. Le strategie infatti offrono spazi di concertazione tra livello europeo, nazionale, regionale e locale, con l'obiettivo di mobilitare e creare sinergie tra risorse provenienti da diversi strumenti e fondi¹⁹, al fine di raggiungere un maggior impatto nell'ambito di priorità condivise mobilitando le risorse a disposizione a partire da diverse fonti. Da questo punto di vista le strategie macroregionali offrono uno strumento potenzialmente rilevante per una progressiva integrazione delle politiche di sviluppo locale (o comunque formulate nel quadro dell'obiettivo Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita), e i programmi di Cooperazione Territoriale Europea. Alle Strategie macroregionali si affiancano le strategie e/o iniziative di bacino marittimo, che definiscono una concertazione tra Commissione europea (e in particolare la Direzione Generale dedicata agli Affari marittimi e pesca) e Stati membri localizzati attorno ad un bacino marittimo per una gestione il più possibile efficace e condivisa dello stesso.

Nella programmazione 2014-2020 l'Italia partecipava a 19 programmi di Cooperazione Territoriale Europea²⁰, confermati anche per la programmazione 2021-2027. L'Italia partecipa inoltre a due strategie Macroregionali (la strategia macroregionale per l'area alpina – EUSALP e la strategia macroregionale per

¹⁶ Si veda in proposito C. SALONE, U. ROSSI, *Politiche per il territorio (guardando all'Europa)*. Rapporto 2013 della Società Geografica Italiana. SGI, Roma, 2013.

¹⁷ Si veda M. PREZIOSO, *Cooperazione... op. cit.*; A. STOCCHIERO, *La macroregione Eusair: uno strumento per l'integrazione europea dei Balcani occidentali dal basso?*, in R. COLETTI (a cura di), *La questione orientale. I Balcani tra integrazione e sicurezza*, Donzelli, Roma, 2018, pp. 67-80.

¹⁸ Si veda in proposito L. BIALASIEWICZ, P. GIACCARIA, A. JONES, C. MINCA, *Re-scaling 'EU'rope: EU macro-regional fantasies in the Mediterranean*, in *European Urban and Regional Studies*, n. 20 (1), 2012, pp. 59-76

¹⁹ A. STOCCHIERO, *Macroregioni europee: del vino vecchio in una botte nuova?* Working Paper CeSPI, 2010. Disponibile sul sito del [CeSPI](#).

²⁰ Otto programmi di cooperazione transfrontaliera: Italia-Francia Alcotra, Italia-Francia Marittimo, Italia-Austria, Italia-Svizzera, Italia-Slovenia, Italia-Croazia, Grecia-Italia, Italia-Malta; Tre programmi di cooperazione transfrontaliera esterna: Italia-Albania-Montenegro (IPA II), Italia-Tunisia (ENI CBC), Mediterranean Sea Basin (ENI CBC); Quattro programmi di cooperazione transnazionale: Alpine Space, Central Europe, MED, Adriatic-Ionian (Adrion); Quattro programmi di cooperazione interregionale: Interact III, Interreg Europe, URBACT III, ESPON 2020. Per approfondimenti si rimanda al sito dell'[Agenzia per la Coesione Territoriale](#).

l'Adriatico-Ionio EUSAIR) e ad una strategia di bacino marittimo (l'Iniziativa per l'economia blu nel Mediterraneo occidentale WestMED²¹). Tredici GECT coinvolgono infine territori italiani²².

3. La cooperazione territoriale e la *governance* multilivello

La *governance* multilivello può essere definita come un'azione coordinata tra diversi livelli di governo basata sul partenariato, finalizzata all'implementazione delle politiche²³. In altre parole, la *governance* multilivello rappresenta un sistema di continue negoziazioni tra livelli di governo territoriale collegati tra loro²⁴. Il concetto di *governance* multilivello consente di problematizzare le dimensioni analitiche centrali nelle analisi dello stato moderno: quelle di centro-periferia; stato-società e livello nazionale-internazionale²⁵.

Come menzionato nella sezione introduttiva, i programmi di cooperazione territoriale europea, nonché altri strumenti formulati nel corso degli anni (dai Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale alle Strategie Macroregionali) hanno rappresentato ambiti al cui interno le Regioni e gli Stati membri hanno potuto rafforzare i propri meccanismi di *governance* multilivello, sperimentando e consolidando innanzitutto pratiche di cooperazione attraverso i confini nazionali. Questo avviene sia nell'ambito delle procedure e degli organismi di gestione dei programmi, sia nella concreta attuazione dei progetti, che richiedono come requisito di ammissibilità la costituzione di partenariati transfrontalieri, transnazionali o interregionali che coinvolgono a diverso titolo varie tipologie di stakeholders nei territori eleggibili

Ai fini della gestione dei programmi, Interreg prevede l'istituzione di una Autorità di Gestione localizzata presso uno dei territori partecipanti, supportata da un Segretariato Tecnico Congiunto. Le decisioni vengono invece prese in seno a Comitati di Sorveglianza (Art. 28 regolamento Interreg²⁶), che vedono tra

²¹ Per un approfondimento sulla strategia EUSAIR e sull'iniziativa WestMED e sul loro contributo all'economia blu nel Mediterraneo si veda R. COLETTI, *EU Region-building for Maritime cooperation in the Mediterranean Sea: the EUSAIR and the WestMED initiative*, in *Quaderni IRCRES CNR*, n. 1, 2022.

²² Amphictyony of Twinned Cities and Areas of the Mediterranean (EL/IT/FR/CY/AL/PS); Archimed (IT/CY/ES/EL); Euregio Tirolo – Alto Adige – Trentino (IT/AT); GECT GO (IT/SL); Euregio senza confine (IT/AT); Parco europeo Alpi Marittime Mercantour (IT/FR); Parco Marino Internazionale delle Bocche di Bonifacio (IT/FR); Ciudades de la Cerámica (ES/FR/IT/RO); Interregional Alliance for the Rhine-Alpine Corridor (DE/NL/BE/FR/CH/IT), Dieta Med (IT/EL); Cittaslow (IT/NL); Proximity (IT/EL); Connect mbh (AT/IT).

²³ Si veda European Committee of the Regions, *The Committee of the Regions White Paper on Multilevel Governance*, in *Official Journal of the European Union*, C 211, 2009, pp. 1-27,

²⁴ La multilevel governance può essere definita un "system of continuous negotiation among nested governments at [supranational, national and regional] territorial tiers", G. MARKS, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A. CAFRUNY, G. ROSENTHAL (a cura di), *The State of the European Community*, Lynne Rienner, Boulder, 1993, p. 392.

²⁵ Si veda a questo proposito Simona Piattoni: "Multi-level governance is a dynamic three-dimensional concept that blurs and problematizes three analytical distinctions that have been central to the conventional reflection on (...) modern state: (1) that between centre and periphery, (2) that between state and society and (3) that between the domestic and the international". S. PIATTONI, *Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis*, in *European Integration*, n. 31 (2), 2009, p. 163.

²⁶ Regolamento (UE) 2021/1059 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante disposizioni specifiche per l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno

i partecipanti rappresentanti delle autorità competenti, degli organismi istituiti congiuntamente nell'intera area del programma (inclusi i GECT) e dei partner del programma²⁷. Rappresentanti della Commissione partecipano ai lavori del Comitato di sorveglianza a titolo consultivo. Ciascun Comitato di sorveglianza adotta il proprio regolamento interno; in ogni caso il Comitato si riunisce almeno una volta all'anno. Ai sensi dell'art. 30 del Regolamento Interreg, il Comitato si occupa, tra l'altro, di valutare i progressi compiuti nell'attuazione del programma e tutte le questioni che incidono sulla performance del programma, nonché le misure adottate per farvi fronte.

A livello di *governance* interna, nel caso dell'Italia e della programmazione 2014-2020, l'Accordo di partenariato ha confermato l'attività di un "Gruppo di coordinamento strategico per la CTE". Il gruppo è stato costituito con decreto congiunto del Dipartimento per le Politiche di Coesione (Presidenza del Consiglio dei Ministri) e l'Agenzia per la Coesione Territoriale il 20 luglio 2016 (Decreto n. 15), con la funzione di assicurare alle attività di cooperazione territoriale europea un indirizzo e un coordinamento coerente con le priorità di politica dell'Italia negli ambiti tematici toccati dai programmi. Inoltre il 14 aprile 2016 la Conferenza Stato-Regioni ha sancito l'Intesa sul documento concernente la *governance* nazionale dell'attuazione e gestione dei Programmi di Cooperazione Territoriale Europea, che individua ruoli e funzioni delle diverse amministrazioni pubbliche nei Comitati di sorveglianza in un'ottica di *governance* multilivello. Sono stati creati Comitati nazionali di accompagnamento della partecipazione dell'Italia ai programmi di cooperazione transnazionale, interregionale e al programma Italia-Croazia (in ragione dell'ampiezza dell'area di cooperazione e della numerosità delle regioni italiane interessate).

Anche gli organismi di gestione dei Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale, come pure delle Strategie Macroregionali e di bacino marittimo, definiscono forme strutturate di cooperazione europea che supera le frontiere nazionali. I GECT possono essere creati da partner situati in almeno due Stati membri (o in uno Stato membro e uno o più paesi terzi) e appartenenti a una o più delle seguenti categorie: (i) Stati membri o autorità a livello nazionale; (ii) autorità regionali; (iii); imprese pubbliche od organismi di diritto pubblico; (iv) imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale; (v) autorità nazionali, regionali o locali, oppure organismi appartenenti a una o più delle suddette categorie. La gestione di ciascun GECT è demandata alle scelte che vorranno essere adottate caso per caso.

²⁷ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti. Secondo l'articolo 8, comma 1 i partner del programma includono le autorità regionali, locali, cittadine o altre autorità pubbliche; le parti economiche e sociali; rappresentanti della società civile e organismi incaricati di promuovere l'inclusione sociale, i diritti fondamentali, i diritti delle persone con disabilità, la parità di genere e la non discriminazione; le organizzazioni di ricerca e le università, se del caso.

Analogamente, nel caso delle strategie macroregionali e di bacino marittimo non esiste una unica modalità organizzativa; vi partecipano in ogni caso a vario titolo rappresentanti dei ministeri competenti per le istituzioni centrali e delle Regioni territorialmente coinvolte, in un’ottica di *governance* multilivello. Per quanto riguarda le strategie a partecipazione italiana, la strategia dell’Unione Europea per la regione Adriatico-Ionica (EUSAIR) prevede un Consiglio Direttivo affiancato da Gruppi tematici di lavoro. A cadenza annuale è inoltre previsto un Forum EUSAIR, in cui le Istituzioni della Strategia si confrontano con la società civile (università, camere di commercio, media, ONG) della macro-regione. La Strategia dell’Unione Europea per la Regione alpina (EUSALP) prevede una Assemblea generale (cui partecipano i rappresentanti della Commissione europea, degli Stati e degli enti territoriali coinvolti nella Strategia, oltre alla “Convenzione delle Alpi” e al programma “Spazio Alpino” in qualità di osservatori); un Comitato esecutivo e nove Gruppi d’azione, che si occupano di tradurre in progetti concreti il Piano d’azione della Strategia²⁸. L’Iniziativa di bacino marittimo WestMED è gestita da un Comitato direttivo che include i coordinatori nazionali per i ministeri competenti di ciascun paese, la Commissione Europea e il Segretariato dell’Unione per il Mediterraneo, nonché osservatori provenienti dalle organizzazioni internazionali e istituzioni finanziarie. L’iniziativa può inoltre contare sul supporto di un meccanismo di assistenza tecnica, articolato in centri nazionali.

4. Le prospettive per la programmazione 2021-2027

Il concetto di aree funzionali transregionali e transnazionali si conferma di estremo rilievo nelle strategie per la coesione economica, sociale e territoriale dell’Unione Europea per la programmazione 2021-2027. Innanzitutto, tra gli obiettivi di policy prioritari individuati dalla Commissione Europea, accanto a quattro obiettivi tematici²⁹, l’obiettivo di policy numero 5 (Un’Europa più vicina ai cittadini) è mirato ad uno sviluppo territoriale integrato a scala locale³⁰.

Inoltre diviene più esplicito il tentativo, nell’ambito della programmazione europea, di diffondere il principio della cooperazione oltre i limiti di Interreg, per uno sviluppo del territorio europeo realmente policentrico e integrato. L’enfasi su questo tentativo risulta evidente, in primo luogo, nello sforzo compiuto dalla Commissione europea in favore del processo di “embedding”. Con questo termine ci si riferisce al processo di adozione delle priorità definite nell’ambito delle strategie macroregionali e delle iniziative di bacino marittimo nella programmazione dei fondi 2021-2027. Attraverso questo processo si mira a raggiungere sostanzialmente un duplice obiettivo: da un lato, dotare di adeguate risorse le strategie

²⁸ Per maggiori informazioni si veda il sito del [Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale](#)

²⁹ PO1: Un’Europa più intelligente; PO2 Un’Europa più verde; PO3: Un’Europa più connessa; PO4: Un’Europa più sociale (si veda il Regolamento (UE) 2021/1060 del 24 giugno 2021, Art. 5).

³⁰ Per maggiori informazioni sull’obiettivo 5 si veda il sito della [Commissione Europea](#).

macroregionali e di bacino marittimo, che non prevedono risorse proprie; dall'altro, aumentare l'impatto delle risorse messe in campo attraverso la loro concentrazione verso obiettivi condivisi che consentano la valorizzazione e lo sviluppo dell'area funzionale alla base della strategia o iniziativa. La Commissione Europea, come pure gli Stati membri coinvolti nelle strategie e iniziative, si sono spesi molto su questo fronte, anche sulla base delle conclusioni raggiunte in materia dal Consiglio dell'Unione Europea³¹.

Per quanto riguarda specificamente la politica di coesione, i regolamenti 2021-2027 richiamano espressamente l'esigenza che gli Stati membri considerino le strategie macroregionali e di bacino marittimo per la definizione delle principali sfide da affrontare, sia nell'ambito dell'Obiettivo Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita, sia in materia di Cooperazione Territoriale Europea. Nel caso di quest'ultima, per i programmi di cooperazione transnazionale che coincidono territorialmente con una strategia o iniziativa, il regolamento Interreg impone che almeno l'80% delle risorse FESR concorra agli obiettivi della stessa³².

I regolamenti della politica di coesione rafforzano anche un ulteriore strumento mirato a collegare in maniera più efficace gli interventi svolti nell'ambito dei fondi per l'obiettivo Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita con le logiche e le sperimentazioni messe in atto attraverso i programmi di cooperazione territoriale, quello delle azioni di cooperazione. Si tratta della possibilità per i fondi della politica di coesione gestiti nell'ambito dei Programmi operativi regionali e nazionali, di finanziare azioni di cooperazione con soggetti terzi, anche al di fuori del territorio dell'Unione Europea. Le azioni di cooperazione dovrebbero essere coerenti con le priorità definite in fase di programmazione; i fondi possono essere usati anche per integrare le iniziative finanziate nell'ambito dei programmi di Cooperazione Territoriale Europea, che generalmente hanno risorse limitate.

La prospettiva di stimolare e incoraggiare la cooperazione tra Regioni nell'ambito della politica di coesione era già presente nei periodi di programmazione precedenti dei fondi europei (2007-2013 e 2014-2020). Si trattava però di azioni opzionali, che poche Regioni avevano messo in atto³³. Per la programmazione 2021-2027, nella convinzione che il superamento dei confini amministrativi e la cooperazione siano essenziali per stimolare la competitività delle Regioni europee³⁴, l'art.22, comma 3,

³¹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Council conclusions on the implementation of EU macro-regional strategies*, n. 13424/20, 2020, disponibile al sito della [Strategia EUSAIR](#)

³² Regolamento (UE) 2021/1059 ...*cit.*, Art. 15, comma 3.

³³ Tra gli esempi rilevanti rientra anche il caso della regione Basilicata. Si vedano per approfondimenti: INTERACT, *Linee guida per le azioni di cooperazione da inserire nei POR (e nei PON) post-2020*, 2020, disponibile sul sito del programma [Interact](#); A. BERNARDO, *La cooperazione nel mainstream: il caso della Regione Basilicata*, 2020. Disponibile sul sito della [Regione Emilia Romagna](#).

³⁴ Si veda a questo proposito la comunicazione del 18.7.2017 COM(2017) 376, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Strengthening Innovation in Europe's Regions: Strategies for resilient, inclusive and sustainable growth*. SWD (2017) 264 final. Disponibile sul sito della [Commissione Europea](#)

del Regolamento Disposizioni Comuni³⁵ prevede che ciascun programma operativo stabilisca “a) una sintesi delle principali sfide, tenendo presenti (...) viii) le strategie macroregionali e per i bacini marittimi qualora gli Stati membri e le regioni partecipino a tali strategie”, nonché “d) per ciascun obiettivo specifico, (i) le tipologie di azioni correlate e il loro contributo previsto a tali obiettivi specifici e, se del caso, alle strategie macroregionali, alle strategie per i bacini marittimi e ai piani territoriali per una transizione giusta sostenuti dal JTF; (...) v) un’indicazione dei territori specifici cui è diretta l’azione, compreso l’utilizzo previsto degli investimenti territoriali integrati, dello sviluppo locale di tipo partecipativo o di altri strumenti territoriali; vi) le azioni interregionali, transfrontaliere e transnazionali con beneficiari situati in almeno un altro Stato membro o al di fuori dell’Unione, se pertinente”. L’art. 4(3) del Regolamento FESR³⁶ stabilisce che “il FESR o il Fondo di coesione, a seconda dei casi, possono anche sostenere attività nell’ambito dell’obiettivo «Investimenti a favore dell’occupazione e della crescita», se tali attività (...) c) rafforzano la cooperazione con i partner all’interno o al di fuori di un dato Stato membro. La cooperazione di cui alla lettera c) comprende la cooperazione con partner provenienti da regioni transfrontaliere, da regioni non contigue o da regioni situate nel territorio compreso in un gruppo europeo di cooperazione territoriale, una strategia macroregionale, una strategia per i bacini marittimi o una loro combinazione”. Nell’ambito delle azioni di cooperazione è possibile prevedere diversi livelli di coinvolgimento³⁷.

Attraverso queste previsioni, il regolamento impone alle Regioni, nella programmazione dei fondi, una riflessione strategica sulle potenzialità delle aree funzionali a diverse scale: locale, interregionale, macroregionale. Inoltre mette a disposizione meccanismi per un superamento della netta separazione tra una logica di sviluppo “territoriale”, basata sulla valorizzazione delle specificità di ciascun territorio, e una logica “relazionale”, improntata alla valorizzazione delle reti e collaborazioni, attivando sinergie tra i diversi strumenti.

Interreg viene naturalmente confermato, anche se con una dotazione di risorse molto contenuta, in continuità con quanto accaduto nei precedenti periodi di programmazione (si veda la tabella 1). Oltre agli obiettivi generali della politica di coesione, è chiamato a contribuire a due obiettivi specifici che possono

³⁵ Regolamento (UE) 2021/1060...*cit.*

³⁶ Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione.

³⁷ *Livello 0*: nessuna cooperazione; *Livello 1*: cooperazione unilaterale. Un programma FESR nella regione A si riferisce ad una regione partner B, ma il programma della regione B può non riferirsi alla regione A; *Livello 2*: cooperazione speculare. Le regioni A e B si menzionano reciprocamente nei loro programmi operativi; *Livello 3*: Cooperazione concordata. Le regioni partner definiscono lo stesso argomento nei rispettivi programmi utilizzando un testo simile e specificando interessi comuni e concordati. *Livello 4*: Cooperazione informale congiunta (armonizzata): la cooperazione implica un chiaro accordo sui partner e l’oggetto di cooperazione, ma non sulle procedure; *Livello 5*: Cooperazione formale (integrata) congiunta. La cooperazione implica un accordo completo sui partner, sull’oggetto della cooperazione, sul tipo di azioni e sulle procedure. Per maggiori informazioni si veda: INTERACT, *Linee Guida*...*cit.*

essere selezionati dai diversi programmi operativi, uno dedicato ad “Una migliore *governance* della cooperazione”, e il secondo dedicato a “Un’Europa più sicura”³⁸. L’obiettivo specifico uno, in particolare, mira a rafforzare la cooperazione tra territori intervenendo sul miglioramento della capacità istituzionale, sul superamento degli ostacoli giuridici e amministrativi alla cooperazione e sul rafforzamento della *governance* multilivello³⁹. In questo modo, potrebbe offrire un importante contributo alla risoluzione di nodi che ancora limitano l’efficacia delle azioni di cooperazione. Vale la pena a questo proposito menzionare che la proposta originaria del pacchetto regolamentare per la politica di coesione 2021-2027 includeva un regolamento istitutivo di un Meccanismo Transfrontaliero Europeo, mirato a risolvere gli ostacoli giuridici e amministrativi alla cooperazione attraverso procedure standardizzate. Il regolamento non è stato approvato, ma denota l’attenzione e la riflessione in seno alla Commissione europea per risolvere le problematiche che limitano l’integrazione nelle aree transfrontaliere⁴⁰.

E’ importante sottolineare, infine, che l’Italia sembra aver recepito le indicazioni della Commissione Europea per una valorizzazione delle aree funzionali e della cooperazione tra territori oltre gli steccati di Interreg. La bozza di Accordo di Partenariato del 17 gennaio 2022, inviata alla Commissione europea, include un riferimento al Raccordo tra gli Obiettivi Investimenti a favore dell’occupazione e della crescita e Cooperazione Territoriale Europea, alle azioni di cooperazione e al contributo alle Strategie macroregionali e di bacino marittimo. Il documento recita, tra l’altro: “Le strategie macroregionali (EUSAIR e EUSALP) e di bacino marittimo (WestMED), insieme alle politiche settoriali e orizzontali, costituiscono riferimenti di contesto per la nuova programmazione. Attraverso l’incorporazione (embedding), ove appropriato, delle priorità delle Strategie nei programmi regionali, nazionali e CTE e l’attivazione di azioni di cooperazione interregionale – all’interno dell’Italia o con altri Stati UE o extra UE – sarà possibile cogliere, anche in combinazione con l’apporto distintivo dei programmi CTE, le opportunità presenti sui mercati internazionali a beneficio dei territori italiani, nonché contribuire all’attuazione delle Strategie”⁴¹. Resta da verificare come questi enunciati verranno tradotti nella programmazione e soprattutto attuazione delle politiche di coesione per il periodo 2021-2027.

5. Conclusioni

Nel 2020 si è celebrato il trentesimo anniversario di Interreg, istituito sin dalla prima riforma dei fondi strutturali con l’obiettivo di accompagnare la transizione delle aree frontaliere europee a fronte della costituzione del mercato unico e, ben presto, di sostenere in termini più generali lo sviluppo di un’Europa

³⁸ Art. 14, Regolamento (UE) 2021/1059...*cit.*

³⁹ Per maggiori informazioni si veda INTERACT , *ISO 1: Better Cooperation Governance*, 2020, disponibile sul sito [Interact](#).

⁴⁰ La proposta di regolamento è disponibile sul sito del [Parlamento Europeo](#).

⁴¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione, *Programmazione della politica di coesione 2021-2027 – Accordo di Partenariato*, 17 gennaio 2022. Disponibile sul sito [Open Coesione](#).

policentrica e territorialmente integrata. Tre decenni di politiche Interreg hanno consentito il raggiungimento di importanti risultati materiali, ma hanno altresì contribuito all'acquisizione della capacità di cooperare per le Regioni europee, dentro e oltre i confini nazionali. Inoltre, la cooperazione territoriale e tutti gli strumenti ad essa collegati (dai Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale alle Strategie Macroregionali e di bacino marittimo) hanno offerto fondamentali terreni di sperimentazione per la cooperazione tra diversi livelli istituzionali (Regioni, Stati, Unione Europea, enti locali, partenariato economico e sociale), contribuendo ad attuare il principio di *governance* multilivello.

La cooperazione territoriale è essenziale per perseguire uno sviluppo armonico ed equilibrato del territorio europeo. Consente, infatti, di adottare strategie che non siano limitate dai confini amministrativi o nazionali, ma che valorizzino al meglio le opportunità di sviluppo delle aree funzionali favorendo al contempo la definizione di una Unione Europea policentrica. Tuttavia, pur nelle significative differenze tra territori, lo strumento Interreg sconta alcuni vincoli che ne limitano l'impatto. Tra questi, in primo luogo la ridotta dimensione finanziaria e la limitata capacità (sinora) di attivare sinergie con altri fondi; in secondo luogo, l'impossibilità di intervenire direttamente sui differenti ordinamenti giuridici e amministrativi, che in molte situazioni limitano l'implementazione di progetti congiunti.

La Commissione europea appare consapevole di questi limiti, e ha messo in atto per la programmazione 2021-2027 una serie di proposte e iniziative volte a superarli: dall'enfasi sulle strategie macroregionali e di bacino marittimo come strumento di coordinamento dei diversi fondi, alla previsione del sostegno ad azioni di cooperazione nel quadro dei fondi per l'investimento e l'occupazione; dall'inclusione di un obiettivo specifico Interreg per una migliore *governance* della cooperazione, alla proposta regolamentare (non andata in porto) per la costituzione di un Meccanismo transfrontaliero europeo.

Il tema del rafforzamento delle aree funzionali è da tempo al centro delle strategie di sviluppo territoriale nell'Unione Europea e con questi strumenti la programmazione 2021-2027 si pone a servizio di tale obiettivo. L'attuazione delle politiche di coesione, anche grazie alla cooperazione territoriale europea, potrà e dovrà essere valutata anche alla luce della sua effettiva capacità di stimolare strategie integrate, che consentano ai diversi territori regionali di sfruttare appieno le proprie potenzialità di sviluppo superando una rigida separazione tra interventi basati sulla valorizzazione delle specificità dei territori e interventi orientati al rafforzamento delle reti di cooperazione.

La partecipazione regionale alla formazione delle politiche dell'Unione europea: nodi critici e possibili soluzioni*

di Antonino Iacoviello

Ricercatore in diritto pubblico ISSiRFA-CNR

Abstract [It]: Il contributo analizza gli strumenti e le procedure di partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale europeo (limitatamente alla definizione della posizione nazionale da sostenere nei negoziati europei), con l'obiettivo di mettere in rilievo le principali criticità emerse nella prassi e di ricercare possibili soluzioni per la piena realizzazione del modello delineato dal legislatore costituzionale.

Title: Regional Participation in EU Policy-Making: Critical Issues and Possible Solutions

Abstract [En]: The article analyzes the rules and procedures for involvement of the Regions and Autonomous Provinces in the “ascending phase” of the European decision-making process, to research the critical issues and any possible solution for the realization of the model outlined by the Italian Constitution.

Parole chiave: fase ascendente, diritto europeo, multilevel governance, leggi regionali di procedura per la partecipazione al processo decisionale europeo

Keywords: ascending phase, European law, multilevel governance, regional procedural laws for the participation in the european decision-making process

Sommario: 1. Premessa. 2. La funzione istituzionale della partecipazione regionale alla “fase ascendente” del processo decisionale europeo. 3. Strumenti e procedure per l'attuazione dell'articolo 117, comma 5, della Costituzione. 4. L'esperienza a dieci anni dalla legge 234/2012: i nodi critici e le possibili soluzioni. 5. La prospettiva del regionalismo differenziato.

1. Premessa

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha introdotto per la prima volta nella Costituzione italiana un riferimento diretto al ruolo delle Regioni e delle Province autonome nei rapporti con l'Unione europea.¹

Come ben noto, l'articolo 117, comma 5, della Costituzione prevede che le Regioni e le Province autonome partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi europei e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Più precisamente, ha introdotto per la prima volta riferimenti espressi alla partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea. In letteratura è stato osservato che a seguito della modifica dell'articolo 117 della Costituzione si è determinata la particolare circostanza per cui si parla di ordinamento europeo nella Costituzione italiana solo nella parte dedicata a “Le Regioni, le Province, i Comuni”. In tal senso, si vedano tra gli altri, T. GROPPi, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali* in T. GROPPi e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, 133; B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto comunitario tra competenza statale ed attribuzioni regionali*, in G. CATALDI, A. PAPA (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna. Il ruolo delle Regioni e dello Stato nelle esperienze italiana e spagnola*, Napoli, 2005.

delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

Le modalità per il coinvolgimento regionale nel processo decisionale europeo sono state individuate dal legislatore statale, e poi disciplinate a livello regionale con riferimento all'organizzazione interna.²

In questa sede, si intende fermare l'attenzione sulla partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale europeo³ limitatamente alle procedure per la definizione della posizione nazionale da sostenere nei negoziati europei (fase ascendente c.d. "indiretta").⁴

Si tratta di un tema di particolare importanza, sia sotto il profilo dell'efficacia delle politiche e della normativa europea, sia sotto il profilo della partecipazione democratica; in tal senso, basti considerare che oltre il 70% delle decisioni europee, a livello nazionale, incide in materie affidate alla competenza regionale (si pensi alle politiche in materia di energia, ambiente, agricoltura).⁵ Tale dato, sebbene sommario, consente di intuire la rilevanza strategica del coinvolgimento regionale nella definizione della posizione nazionale da sostenere nei negoziati europei.

Sotto il profilo metodologico la ricerca segue le indicazioni contenute nella Nota di presentazione del progetto di ricerca congiunto della Rivista *Federalismi.it*, dell'Osservatorio sui processi di governo e dell'Issirfa-CNR, sul tema "Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001".⁶

La *Nota*, opportunamente, suggerisce un approccio concreto orientato a offrire un contributo al processo di cambiamento in atto mediante l'individuazione delle principali criticità emerse nell'esperienza dell'attuazione delle regole costituzionali novellate e di possibili soluzioni.⁷

² Sulle procedure per la definizione della posizione nazionale da sostenere nei negoziati europei sia consentito rinviare a A. IACOVIELLO, *Strumenti e procedure per la partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo: il sistema delineato dalla legge 234/2012*, in ID. (a cura di) *Governance europea e Fiscal Compact*, Milano, 2016, 139 ss.

³ In letteratura è stato efficacemente osservato che il procedimento di adozione degli atti comunitari è unico; la distinzione tra fase ascendente e fase discendente del processo decisionale europeo ha solo finalità di agevolare la comprensione del funzionamento del modello. In tal senso si veda, da ultimo, C. FASONE, *La distinzione tra "fase ascendente" e "fase discendente", e il suo superamento*, in E. MOAVERO MILANESI – G. PICCIRILLI, a cura di, *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia*, Bari, 2018, 103 ss.. Sul tema si segnala una ricerca interessante sulle origini dell'utilizzo della distinzione, secondo cui la prima traccia risalirebbe alla metà degli anni Settanta: il primo a ricorrere alla distinzione tra "fase ascendente" e "fase discendente" sembra essere stato Frida Arata, storico protagonista della vita politica regionale toscana, in occasione di un convegno svoltosi a Torino sul rapporto tra le Regioni italiane e l'Europa. Cfr. G. PICCIRILLI, *Strumenti tecnici ad alto potenziale sistematico: tabelle "di corrispondenza" e "di concordanza" nel ciclo di produzione del diritto UE*, in BARONCELLI S., a cura di, *L'Europa delle Regioni 20 anni dopo*, in *federalismi.it*, fasc. n. 7/2020, numero monografico.

⁴ Per un approfondimento sulle procedure di partecipazione regionale "diretta" al processo decisionale europeo si veda F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012, pp. 81-102.

⁵ Il dato si rinviene nel *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 4.9.2009, pag. C 211/3.

⁶ B. CARAVITA - G.M. SALERNO, *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, in *federalismi.it*, Editoriale del 16 giugno 2021, pag. V.

⁷ Cfr. B. CARAVITA - G.M. SALERNO, *ivi*.

In coerenza con tali indicazioni metodologiche, si è scelto di tentare una “verifica” della funzionalità dei meccanismi di partecipazione regionale alla definizione della posizione nazionale da sostenere nei negoziati europei, disciplinati oggi dalla legge n. 234/2012, e di individuare possibili interventi per la piena realizzazione del modello delineato dal legislatore costituzionale, tenendo conto delle criticità emerse nella prassi e del contesto attuale sia europeo che nazionale.⁸

2. La funzione istituzionale della partecipazione regionale al processo decisionale europeo

Il presupposto logico per un efficace orientamento del lavoro di ricerca sembra essere la definizione della funzione istituzionale della partecipazione regionale alla definizione della posizione nazionale da sostenere nei negoziati europei per la formazione delle politiche europee (fase ascendente “indiretta”).⁹

In letteratura sul tema della partecipazione regionale al processo decisionale europeo e sul ruolo delle Regioni nella *governance* europea si rinvencono diverse analisi, approfondite ed efficaci.¹⁰

È stata ampiamente dimostrata sia l’incidenza della legislazione europea sugli ordinamenti nazionali,¹¹ sia la conseguente necessità di prevedere meccanismi di partecipazione regionale per una corretta rappresentazione degli interessi nazionali nei negoziati europei.¹²

In sintesi, nel caso italiano, diverse politiche pubbliche di interesse europeo sono affidate a livello interno, del tutto o in parte, alla competenza regionale (si pensi alle materie energia, ambiente, agricoltura). Senza un adeguato coinvolgimento delle Regioni, almeno con riferimento agli ambiti materiali affidati alla loro competenza esclusiva, si correrebbe il rischio concreto di non considerare gli interessi delle comunità insediate sul territorio nazionale nel processo decisionale europeo, con importanti conseguenze sia in termini di competitività, sia in termini di incidenza delle decisioni europee sul diritto interno.

Questo sembra il punto di partenza per individuare il nucleo duro della funzione istituzionale delle Regioni nella fase ascendente del processo decisionale europeo; naturalmente, tenendo adeguatamente

⁸ La ricerca è circoscritta al funzionamento del modello delineato dalla legislazione statale e regionale; per una ricognizione più approfondita degli strumenti e delle procedure di partecipazione regionale alla formazione del diritto europeo sia consentito rinviare a A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, fascicolo 1/2018.

⁹ Opportunamente, il tema è stato indicato tra quelli di maggiore rilievo per uno studio sull’attuazione del Titolo V della Costituzione a vent’anni dalla riforma del 2001; cfr. Cfr. B. CARAVITA - G.M. SALERNO, *Ripensare il Titolo V a vent’anni dalla riforma del 2001*, cit., pag. V.

¹⁰ La letteratura è davvero ampia; si veda la nota bibliografica contenuta in A. D’ATENA, *Le Regioni e l’Europa*, in ID. *Diritto regionale*, Torino, 2022, 429 ss.. Sul tema del ruolo delle Regioni nella *governance* dell’Unione europea si rinvia a A. MORELLI, *Le vicende del regionalismo in Europa*, *federalismi.it*, fasc. 16/2018.

¹¹ Si vedano, tra tutti, almeno M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e “norme di procedura”. Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Napoli, 2009, e A. CARDONE, *Le incidenze del diritto dell’Unione europea sul sistema delle fonti delle autonomie territoriali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017.

¹² Si vedano, tra tutti, almeno F. RASPADORI, *La partecipazione delle Regioni italiane all’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012 e F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012.

conto anche dell'importanza del contributo regionale all'attuazione delle politiche europee, in maniera coerente con le specificità del territorio, e della fondamentale funzione regionale di “punto di contatto” tra le istituzioni europee e la “società civile”.¹³

Come ben noto, il Titolo V della Costituzione garantisce alle Regioni spazi di autonomia per la piena realizzazione della loro dimensione di enti pubblici rappresentativi di una parte del territorio nazionale; tale autonomia si traduce in azione mediante le funzioni attribuite alle Regioni, e in particolare mediante la funzione di indirizzo politico.

Tenendo conto del modello delineato dal legislatore costituzionale, nelle materie affidate alla competenza legislativa regionale per la piena realizzazione dell'autonomia è necessaria una proiezione anche a livello europeo, da intendersi come componente propria dell'autonomia regionale per veicolare l'indirizzo politico della comunità regionale nel processo decisionale europeo.¹⁴ Diversamente, l'incidenza interna della legislazione europea comporterebbe una limitazione dell'autonomia regionale non giustificata.

Naturalmente, tale proiezione deve essere coerente con il principio dell'unitarietà e indivisibilità della Repubblica, e pertanto non può essere “assoluta” né deve essere necessariamente “diretta”.¹⁵

Essa si deve realizzare in armonia con le regole costituzionali che affidano alle Regioni la rappresentatività delle collettività regionali (in particolare) nelle materie indicate dai commi 3 e 4 dell'articolo 117 della Costituzione, e allo Stato – inteso come Stato apparato – la sovranità e la funzione esponentiale dell'ordinamento giuridico nel suo complesso.¹⁶

Di conseguenza, con riferimento alle materie di interesse europeo, le Regioni vengono in rilievo sia come livello di governo nazionale titolare di spazi di autonomia in ambiti materiali coincidenti con quelli di interesse europeo, sia come enti territoriali rappresentativi di una parte dei destinatari degli atti europei.

In definitiva, la funzione della partecipazione regionale al processo decisionale europeo riflette la ricerca dell'equilibrio tra la necessità della proiezione dell'autonomia regionale a livello europeo e il ruolo del Governo nell'architettura istituzionale nazionale ed europea.¹⁷

¹³ Intesa come insieme organizzato delle entità rappresentative delle collettività insediate sul territorio e delle categorie produttive e sociali destinatarie delle politiche UE; cfr. “civil society”, in *Conference on the Future of Europe, Report on the final outcome*, Maggio 2022, 36.6.

¹⁴ Sul tema si veda L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018.

¹⁵ L'equilibrio tra il principio autonomistico e l'unitarietà dell'ordinamento costituzionale, che si compone mediante l'esercizio armonico dell'autonomia propria di ciascun livello di governo, è assicurato dalle procedure stabilite dal legislatore statale.

¹⁶ Con riferimento al ruolo statale e regionale come enti rappresentativi dell'ordinamento regionale e nazionale si veda A. CATELANI, *L'ordinamento regionale*, in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Vol. XXXVIII, Padova, 2006 pag. 17; sul carattere esponentiale e rappresentativo degli enti territoriali si veda L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, cit., pag. 279.

¹⁷ In letteratura è stato efficacemente osservato che la proiezione europea dell'autonomia regionale comprende tutte le fasi nelle quali si articola il processo di produzione normativa dell'Unione europea, dalla fase di iniziativa a quella deliberativa. L'ambito materiale coincide con l'insieme delle competenze regionali, per cui il legislatore statale deve prevedere strumenti e procedure di partecipazione regionale in tutti i casi di intreccio di competenze nazionali ed europee

A livello interno risponde all'esigenza di esprimere (prima) "una posizione unitaria nazionale" da sostenere nei negoziati europei che tenga conto delle esigenze e delle aspettative di tutte le parti del territorio nazionale e (poi) di dare attuazione agli obblighi europei nelle materie di interesse regionale.

A livello europeo, oltre a concorrere alla piena realizzazione del sistema di *governance* multilivello, il coinvolgimento regionale nel processo decisionale europeo rileva con riferimento al miglioramento della percezione dei benefici dell'integrazione europea.¹⁸

3. Strumenti e procedure per l'attuazione dell'articolo 117, comma 5, della Costituzione

Le procedure di partecipazione regionale al processo decisionale europeo sono state disciplinate con le note leggi n. 131/2003¹⁹ e n. 234/2012²⁰: la prima ha ad oggetto l'attuazione dell'articolo 117, comma 5, della Costituzione con riferimento alla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente del processo decisionale europeo; la seconda ha invece ad oggetto l'attuazione della medesima disposizione costituzionale con riferimento alla partecipazione regionale sia alla fase ascendente che a quella discendente del processo decisionale europeo.²¹

Le predette leggi delineano due modalità di partecipazione regionale delle Regioni e delle Province autonome alla elaborazione degli atti legislativi e delle politiche europee:²² la prima, c.d. diretta, disciplinata dalla legge 131/2003 che si svolge all'interno dell'organizzazione istituzionale dell'Unione europea e consiste nella partecipazione di rappresentanti regionali al procedimento di adozione dell'atto finale, nell'ambito delle delegazioni governative;²³ la seconda, indiretta, disciplinata dalla legge 234/2012,

negli ambiti materiali di interesse regionale. In tal senso si veda, L. CHIEFFI, *Il ruolo della Regione nella fase ascendente della decisione comunitaria*, in G. CATALDI, A. PAPA, *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna*, Napoli, 2005, p. 60; per un approfondimento si veda M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e "norme di procedura"*, cit., pp. 34 ss..

¹⁸ Le Regioni, quali enti di prossimità, assumono un ruolo di primo piano sul fronte della riduzione delle distanze che si vanno ancora creando tra i cittadini e le istituzioni europee. Anche nel sistema italiano il livello di governo regionale si configura come primo punto di contatto dei cittadini con il sistema parlamentare euro-nazionale, che ricomprende tutte le sedi di indirizzo e controllo che concorrono ad orientare le decisioni europee. Sul tema, da ultimo, si vedano i risultati dei lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa, in *Conference on the Future of Europe, Report on the final outcome*, cit., ed in particolare i paragrafi 36.7, 36.10, 40.1.

¹⁹ Recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

²⁰ Recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

²¹ Per una ricostruzione dei lavori parlamentari per l'attuazione dell'articolo 117, comma 5, della Costituzione, si veda F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea*, cit., p. 82.

²² Per una classificazione dei canali di partecipazione delle Regioni al processo decisionale europeo si veda, tra gli altri, M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla Ue*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 4/2014, pp. 623 e ss..

²³ Gli strumenti di partecipazione regionale diretta, in sintesi, consistono nella possibilità di designazione di rappresentanti regionali nelle delegazioni governative coinvolte nella procedura di adozione dell'atto finale, e di un capo delegazione, individuato in accordo con il Governo, tra i Presidenti delle Giunte regionali o delle Province autonome (le modalità di individuazione dei rappresentanti regionali sono disciplinate dall'Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome – atto n. 2537/2006/CSR). A tali strumenti di partecipazione regionale, si

che si svolge invece all'interno dell'ordinamento nazionale e consiste nell'insieme delle procedure per la definizione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo.²⁴

In aggiunta alla disciplina stabilita dalla legislazione statale, le Regioni e le Province autonome hanno delineato propri modelli organizzativi interni, disciplinando le modalità di accesso ai “canali” di partecipazione al processo decisionale europeo negli Statuti, nei regolamenti dei Consigli e, in particolare, dotandosi di specifiche leggi regionali cui è affidata la disciplina delle procedure interne per la partecipazione alla formazione ed attuazione del diritto europeo (c.d. leggi regionali “di procedura”).²⁵

Il coordinamento tra lo Stato e le Regioni, anche con riferimento alla partecipazione regionale al processo decisionale europeo, è affidato anzitutto alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, che si configura come luogo principale della partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla fase ascendente del processo decisionale europeo.²⁶ Poi, si realizza attraverso la partecipazione regionale ad ulteriori strumenti di raccordo istituzionale²⁷, tra cui, il Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), ed il Comitato di valutazione degli atti dell'Unione europea.²⁸

aggiunge la partecipazione di rappresentanti regionali in seno al Comitato delle Regioni (articolo 27 della legge 234/2012).

²⁴ I principali strumenti di partecipazione regionale indiretta sono la possibilità di trasmettere osservazioni al Governo (che però non hanno carattere vincolante), la possibilità di trasmettere osservazioni alle Camere ai fini della partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, il meccanismo dell'intesa in sede di Conferenza Stato – Regioni, e la riserva di esame su richiesta della Conferenza Stato-Regioni. Nelle materie di competenza regionale è prevista altresì la partecipazione di un rappresentante di ciascuna Regione e Provincia autonoma ai lavori del Comitato tecnico di valutazione; è prevista infine la convocazione di rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome ai gruppi di lavoro istituiti nell'ambito del Comitato tecnico di valutazione, incaricati di preparare i lavori del medesimo Comitato, ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia.

²⁵ Le leggi regionali disciplinano le procedure interne per la partecipazione al processo normativo dell'Unione europea; gli Statuti e i regolamenti consiliari delineano i profili organizzativi interni, anche con riferimento ai rapporti tra Giunte e Consigli. La Corte costituzionale, intervenendo in ordine alla compatibilità delle leggi regionali che definiscono le modalità per la definizione della posizione regionale ha ritenuto che le norme regionali che, nel quadro delle norme di procedura stabilite con leggi dello Stato, definiscono uno specifico procedimento interno diretto a fissare le modalità attraverso cui si forma la decisione regionale, non si pongono in contrasto con l'intervento statale di cui all'articolo 117 Cost., comma 5. Cfr. Corte costituzionale 2 dicembre 2004, n. 372, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 4022 e ss..

²⁶ Oltre al ruolo affidatole con riferimento al raggiungimento delle intese di cui all'articolo 24 comma 4 della legge n. 234 del 2012, almeno ogni quattro mesi è prevista la convocazione di una sessione speciale della Conferenza Stato-Regioni per la trattazione degli aspetti delle politiche europee di interesse regionale e provinciale, c.d. sessione europea, in cui la stessa è chiamata, tra l'altro, ad esprimersi in ordine agli indirizzi generali relativi all'elaborazione ed all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea che riguardano le competenze regionali, nonché ad assicurare il raccordo delle linee della politica nazionale relativamente alla partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo, con le esigenze rappresentate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nelle materie di loro competenza.

²⁷ Con DPCM del 13 novembre 2007 è stata costituita la Rete Permanente Ue al fine di potenziare il coordinamento tra i soggetti coinvolti a livello centrale nella fase ascendente del processo decisionale europeo.

²⁸ Sulla funzione di coordinamento affidata al CIAE e al Comitato di valutazione si veda F. ASTONE, *Il processo normativo dell'Unione europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, Torino, 2007, pp. 182-189.

Il modello organizzativo prevede pertanto, da una parte, la Conferenza Stato Regioni come sede di coordinamento per la definizione della posizione nazionale nelle materie di competenza regionale; dall'altra, il CIAE come sede di coordinamento e raccordo delle amministrazioni centrali (ed in particolare dei Ministri competenti volta per volta a seconda delle questioni calendarizzate nell'ordine del giorno dei lavori).

Tuttavia, nella prassi, non risultano casi di intese in Conferenza Stato Regioni con riferimento a progetti di atti normativi dell'Unione europea in materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni o delle Province autonome.

Tale dato sembra evidenziare che il dialogo su singole questioni in seno al CIAE e al Comitato tecnico si è rivelato sufficiente ai fini del coordinamento tra Stato e Regioni.

Pertanto, sembra potersi affermare che nella prassi il coordinamento si è realizzato al di fuori del complesso modello procedimentale rappresentato dal confronto istituzionale in sede di Conferenza Stato-Regioni.

4. L'esperienza a dieci anni dalla legge 234/2012: i nodi critici e le possibili soluzioni

I dati disponibili in materia di partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale europeo²⁹ evidenziano che solo poche Regioni hanno assicurato il proprio contributo, utilizzando peraltro solo alcuni degli strumenti di partecipazione previsti dall'ordinamento: si tratta delle osservazioni di merito ai progetti di atti normativi europei, secondo quanto previsto dall'articolo 24 comma 3 della legge n. 234/2012, delle osservazioni riferite al controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà, e della partecipazione ai lavori del CIAE.

Al contrario, non risultano richieste di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell'intesa prevista dall'articolo 24 comma 3 della legge 234/2012 (già prevista dall'articolo 5 comma 4 della legge n. 11/2005), né casi di partecipazione ai Tavoli di coordinamento nazionale.

La legge 234/2012 ha semplificato le procedure per la partecipazione regionale, estendendo i tempi previsti per l'approvazione delle osservazioni regionali e migliorando la qualità delle informazioni sugli atti in discussione a livello europeo.

Tuttavia, il coinvolgimento regionale resta limitato ed episodico, fatta eccezione per alcune Regioni che hanno investito molto dotandosi di strutture interne che consentono un'analisi sistematica dei progetti di

²⁹ I dati considerati sono quelli illustrati periodicamente nei Rapporti sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea pubblicati dall'Osservatorio per la legislazione della Camera dei deputati.

atti in discussione a livello europeo (si veda anzitutto il caso della Regione Emilia-Romagna, ma anche le esperienze delle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia, Toscana e Valle d'Aosta).³⁰

L'analisi dei dati sull'utilizzo degli strumenti di partecipazione regionale, riferiti a oltre un decennio di esperienza, consente di ricercare le possibili cause della limitata azione regionale.

Vengono in rilievo elementi sia di natura "politica", sia di natura "tecnica".

Sotto un primo profilo, di rilievo politico, il limitato contributo regionale alla fase ascendente indiretta potrebbe dipendere dalla natura non vincolante delle osservazioni regionali e dalla difficoltà nel monitoraggio dell'incidenza del contributo regionale sulla posizione nazionale da sostenere a livello europeo.

Si tratta di due elementi collegati.

Da una parte, la natura non vincolante delle osservazioni regionali di cui all'articolo 24, comma 3, della legge 234/2012 potrebbe giustificare la scelta di molte Regioni di non investire per dotarsi di apparati amministrativi adeguati per consentire l'analisi dei dossier relativi agli atti di interesse regionale in discussione a livello europeo.³¹

Dall'altra, la difficoltà di monitorare il seguito dato alle osservazioni regionali non sollecita l'interesse delle Regioni meno attive.³²

Sotto un diverso profilo, di natura tecnica questa volta, la partecipazione regionale alla formazione del diritto europeo sembra essere condizionata dalla difficoltà nell'analisi e nella gestione delle informazioni sui progetti di atti in discussione a livello europeo.

Per l'utilizzo degli strumenti di partecipazione alla formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo, a livello regionale, si pone prima il problema di individuare gli atti di interesse tra quelli indicati dalla Commissione europea nel Programma annuale di lavoro; poi quello di svolgere l'attività istruttoria per prendere posizione sui profili di interesse territoriale.

Il rafforzamento degli obblighi informativi a carico del Governo introdotto dall'articolo 24, comma 2, della legge 234/2012, che opportunamente affida alle amministrazioni competenti il compito di predisporre schede di approfondimento sugli atti in discussione a livello europeo, certamente ha semplificato il lavoro da svolgere a livello regionale. Tuttavia, non ha potuto sostituire l'attività istruttoria necessaria per individuare i profili di specifico interesse regionale e per indicare possibili linee di azione,

³⁰ Si veda come esempio il Gruppo di lavoro Giunta – Assemblea legislativa costituito dalla Regione Emilia-Romagna, rivelatosi particolarmente efficace negli anni. Per un approfondimento sulle procedure di lavoro sperimentate dal Gruppo di lavoro, anche con riferimento al modello sperimentale di analisi del Programma legislativo della Commissione europea, si rinvia a E. BASTIANIN, *La prospettiva della Giunta circa la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, pp. 44 ss..

³¹ Sul tema si veda F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea*, cit., pp. 132-133.

³² Sul tema si veda C. ODORE, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *federalismi.it*, n. 7/2013.

che costituisce il presupposto per l'utilizzo degli strumenti di partecipazione e richiede un apparato organizzativo adeguato che non tutte le Regioni hanno sviluppato.³³

Un'ulteriore diversa criticità che sembra emergere dalla prassi - ancora una volta di natura tecnica - sembra essere il tempo a disposizione delle Regioni per l'approvazione delle osservazioni di merito sugli atti in discussione a livello europeo.

A differenza dei tempi stretti necessari per il rispetto delle regole europee sul controllo di sussidiarietà, con riferimento alle osservazioni di merito non sembrano esservi condizionamenti (si pensi ai tempi medi della principale procedura normativa europea, ossia la procedura legislativa ordinaria).

La ricerca di possibili soluzioni relative alle criticità di natura "politica" deve tenere conto del fatto che non sembra possibile conferire carattere vincolante alle osservazioni regionali; una proposta di modifica della legge 234/2012 orientata a conferire carattere vincolante alle osservazioni regionali sui progetti di atti in discussione a livello europeo che incidono nelle materie di loro competenza si porrebbe in contrasto con l'autonomia negoziale che deve essere comunque assicurata al Governo.

Tuttavia, anche senza una modifica della legge 234/2012, un effetto di condizionamento del Governo si potrebbe avere comunque implementando la partecipazione regionale; in tal senso, basti considerare la diversa valenza che avrebbe una posizione condivisa da un numero significativo di Regioni, o comunque un contributo regionale sistematico e diffuso.

A tal fine, l'interesse regionale potrebbe essere sollecitato in diversi modi: ad esempio, rendendo facilmente conoscibile l'incidenza delle osservazioni espresse sulla definizione della posizione nazionale. Gli unici dati per verificare il seguito dato alle osservazioni regionali possono essere ricavati solo dall'analisi periodica svolta dalla Regione Emilia-Romagna, che si è dotata di una struttura organizzativa interna particolarmente efficace.³⁴

Sarebbe utile, invece, prevedere un obbligo a carico del Governo di indicare nella Relazione consuntiva annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea il seguito dato alle posizioni regionali.

In tal modo, per un verso, si potrebbe ottenere un effetto politico in termini di valorizzazione del contributo regionale, per altro verso, si creerebbero nuovi presupposti per rafforzare l'interesse regionale a una partecipazione sistematica alla fase ascendente del processo decisionale europeo.

³³ L'analisi dei progetti di atti in discussione a livello europeo presuppone una selezione di quelli di maggiore interesse per ciascuna regione, e poi specifici approfondimenti. Sulla complessità delle attività regionali per la selezione e l'esame delle proposte europee, anche in chiave comparata con l'esperienza delle Comunità autonome spagnole, si veda A.M. RUSSO, *I "Parlamenti regionali" nel Multilayered Parliamentary system: le relazioni interparlamentari attraverso la "lente" del principio di sussidiarietà*, in DPCE online, 4/2019, pp. 2863-2864.

³⁴ Si vedano i Rapporti conoscitivi predisposti annualmente dalla Giunta regionale in preparazione della sessione europea dell'Assemblea legislativa.

Tuttavia, accanto a un obbligo a carico del governo, occorrerebbe anche un cambio di passo a livello regionale con riferimento alle modalità tecniche di illustrazione delle osservazioni. Sarebbe forse opportuno prevedere uno “schema tipo di risoluzione” condiviso a livello interregionale, con una parte dedicata alla “motivazione” delle scelte regionali, e una parte “dispositiva” dedicata alla formulazione delle osservazioni in maniera chiara e sintetica, pronta per la discussione sia in sede esecutiva, che legislativa, a livello nazionale.

Si tratta di un problema ormai evidente, ma non adeguatamente affrontato.³⁵

Con riferimento al problema di natura “tecnica”, relativo alla difficoltà di gestione delle informazioni da parte delle Regioni, una soluzione potrebbe essere individuata valorizzando il lavoro avviato dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, e da alcune Regioni, tra cui l’Emilia-Romagna: l’attività di monitoraggio periodico delle risoluzioni regionali suggerisce infatti di promuovere una condivisione periodica dell’analisi annuale del Programma di lavoro della Commissione regolarmente svolto dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative e da alcune Regioni, con l’aggiunta di eventuali note tecniche predisposte dalla Conferenza stessa.

In aggiunta, si potrebbe poi promuovere la condivisione delle osservazioni regionali in modo da consentire un’eventuale adesione di altre Regioni.

Da una parte, la sistematica condivisione del lavoro istruttorio per l’individuazione degli atti di maggiore interesse regionale potrebbe favorire un più diffuso contributo regionale alla definizione della posizione nazionale da sostenere nei negoziati europei.

Dall’altra, la condivisione delle osservazioni regionali potrebbe favorire posizioni condivise, con significativi possibili effetti di condizionamento politico dell’attività del Governo.

In tal senso, si evidenzia che i modelli organizzativi interni delle Regioni sembrano convergere verso un modello omogeneo; inoltre, in diversi casi si è registrata una spontanea convergenza di alcune Regioni sui medesimi temi.³⁶

Tale circostanza consente di riflettere sulla possibilità di costruire un *binario* per favorire la concentrazione degli interessi regionali, attraverso la condivisione delle risoluzioni recanti gli indirizzi per la partecipazione alla formazione del diritto europeo, approvate secondo quanto previsto dai modelli organizzativi delineati dalle Regioni. Consente, altresì, di immaginare la possibilità di favorire una circolazione delle risoluzioni di merito su singoli progetti di atti europei, come pure delle osservazioni sul controllo di sussidiarietà, al fine di favorire una discussione delle stesse da parte dei Consigli regionali, per una eventuale adesione.

³⁵ Sul tema si veda, almeno, C. ODONE, *Le Regioni italiane e il processo legislativo europeo*, in P. MORI, a cura di, *Le Regioni e l’Unione europea*, Napoli, 2018; in particolare, p. 96.

³⁶ In tal senso si veda C. ODONE, *Le Regioni italiane e il processo legislativo europeo*, cit., p. 78.

I possibili benefici sono evidenti; tra essi, merita considerazione la possibilità di incoraggiare forme di coordinamento interregionale per aree omogenee. La convergenza spontanea delle Regioni che condividono le medesime caratteristiche geografiche e socio-economiche potrebbe aprire scenari nuovi coerenti con le teorie del “regionalismo funzionale” sviluppate nell’ambito delle scienze geografiche e degli studi in materia di politiche di coesione.³⁷

Si potrebbero creare presupposti nuovi per una maggiore efficacia del contributo regionale non condizionato da confini geografici o dalla capacità amministrativa, nell’ottica di un modello cooperativo per lo sviluppo del territorio.

In conclusione, per tentare di risolvere alcune delle criticità emerse nella prassi applicativa degli strumenti e delle procedure previsti dalla legge n. 234/2012, sembrano possibili alcuni interventi che potrebbero essere realizzati con un approccio “conservativo” e che potrebbero incidere positivamente sull’efficacia della partecipazione regionale alla formazione del diritto europeo.

Il primo è l’introduzione di un obbligo a carico del Governo di indicare il seguito dato alle osservazioni regionali nella Relazione consuntiva annuale sulla partecipazione dell’Italia all’Unione europea, mediante una modifica in tal senso dell’articolo 13, comma 2, lett. b), della legge n. 234/2012. In alternativa, quantomeno sembrerebbe utile prevedere regole specifiche per l’esame in Parlamento delle osservazioni regionali mediante la regolamentazione – anche in via di prassi – delle modalità per l’assegnazione e la trattazione delle risoluzioni trasmesse dalle assemblee legislative regionali.³⁸

Il secondo è l’avvio della sperimentazione di un sistema informatico che consenta la condivisione delle risoluzioni regionali in materia di partecipazione al processo decisionale europeo, gestito dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative, da riprendere poi a livello regionale per la discussione in Consiglio.

Il terzo è l’estensione del termine indicato dall’articolo 24, comma 3, della legge n. 234/2012, attualmente fissato in 30 giorni, almeno in misura doppia, ovvero 60 giorni.

Un’ulteriore proposta di lavoro riguarda l’opportunità di individuare una sede istituzionale di coordinamento orizzontale, in particolare con riferimento al coinvolgimento delle assemblee legislative regionali almeno nelle materie di competenza legislativa esclusiva.

La sede naturale per favorire una sintesi piena a livello istituzionale delle posizioni regionali e statali, senza dubbio, sarebbe un Senato inteso come camera di rappresentanza regionale.

³⁷ Sul tema si rinvia a M. PREZIOSO, *Riordino regionale e policentrismo territoriale. Ragionando sui modelli di regione funzionale europea*, ANNALI DELLA FONDAZIONE UGO SPIRITO, XXXIII, 2021, pp. 33-52.

³⁸ Rileva però sottolineare che sarebbe opportuno anche un intervento a livello regionale per concordare uno “schema tipo” di riferimento per la formulazione delle osservazioni in maniera più efficace.

Mancando i presupposti per una riforma in tal senso, una sede istituzionale alternativa per cercare una compensazione della prevalenza del ruolo degli esecutivi regionali potrebbe essere individuata nella Commissione bicamerale regionale integrata con i rappresentanti regionali.³⁹

Il contributo dei rappresentanti regionali potrebbe essere supportato, a livello tecnico, dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, in modo da veicolare nel dibattito parlamentare le posizioni delle assemblee legislative regionali.⁴⁰

In tal modo, per un verso, i destinatari delle decisioni sarebbero posti in condizione di concorrere a orientare la posizione nazionale sui dossier in discussione a livello europeo; per altro verso, lo Stato sarebbe posto in condizione di individuare più efficacemente l'interesse nazionale da difendere nei negoziati europei.

5. La prospettiva del regionalismo differenziato

Per completezza, sembra utile dedicare specifica attenzione alle possibili conseguenze dell'attuazione del c.d. “*regionalismo differenziato*” sul tema oggetto di indagine.

La materia «*rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni*», ricompresa nell'elenco di quelle affidate alla competenza concorrente di Stato e Regioni, compare tra le richieste regionali di ulteriori ambiti di autonomia in attuazione della clausola di asimmetria di cui all'articolo 116, comma 3, della Costituzione.⁴¹ Segnatamente, le bozze di intesa su cui sembrava avviato un tavolo di discussione con il Governo⁴² riprendono i contenuti degli *Addenda* allegati alle precedenti bozze di accordo negoziate nell'anno 2018,⁴³ dedicati ai “*rapporti internazionali e con l'Unione europea*”.

³⁹ Sui limiti di tale soluzione si veda A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in ID., *Tra autonomia e neocentralismo*, Torino, 2016, p. 278.

⁴⁰ A livello regionale sarebbe opportuna una maggiore diffusione dei “Nuclei di valutazione degli affari europei”, sul modello sperimentato a livello nazionale.

⁴¹ Per una ricostruzione delle iniziative per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione cfr. *Autonomia differenziata, Dossier tecnico del CINSEDO* (Centro Studi Interregionale – Studi e documentazione), n. 1, novembre 2019, rinvenibile sul sito web www.regioni.it; per un'analisi delle iniziative regionali cfr. il *Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, Camera dei deputati, XVII Legislatura (approvato nella seduta del 6.2.2018). Sul tema del regionalismo differenziato si vedano, tra gli altri, S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4/2017, L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 4/2018, A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, relazione presentata in occasione del XXXIII Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, svoltosi a Firenze nei giorni 16 e 17 novembre dell'anno 2018, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 6/2019, G.T. BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *federalismi.it*, 13/2019.

⁴² Il riferimento è alle Bozze del 4 luglio 2019, pubblicate sul sito internet “*Roars. Return on Academic Research*”.

⁴³ Gli *Addenda* alle bozze di intesa negoziate nell'anno 2018 sono rinvenibili nel *Dossier* del Servizio Studi del Senato *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, n. 16 del maggio 2018; con riferimento alle modifiche agli accordi ed all'esito dei primi negoziati con il governo cfr. il *Dossier* del Servizio Studi del Senato, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*. Marzo 2019, n. 104/1, pp. 14 ss..

Con riferimento al tema dei “*rapporti con l’Unione europea delle Regioni*”,⁴⁴ le bozze di intesa hanno ad oggetto il rafforzamento del coinvolgimento regionale sia nella formazione del diritto dell’Unione europea, sia nella gestione delle procedure di contenzioso e precontenzioso con l’Unione europea nelle materie oggetto di autonomia differenziata.⁴⁵

Le richieste di maggiore autonomia riguardano, sostanzialmente, temi che attengono alle regole procedurali per la partecipazione regionale alla formazione e all’attuazione del diritto europeo; si tratta di un ambito materiale riconducibile non alla voce “*rapporti con l’Unione europea delle Regioni*”, ricompresa nell’elenco di cui all’articolo 117, comma 3, della Costituzione, ma al diverso titolo di competenza legislativa statale di cui al successivo comma 5 del medesimo articolo.⁴⁶

Sebbene tale ambito materiale non sia ricompreso tra quelli devolvibili in attuazione dell’articolo 116, comma 3, della Costituzione, la scelta di prevederne comunque una specifica disciplina nelle intese può giustificarsi considerando la necessità di assicurare il coinvolgimento regionale nella definizione della posizione nazionale da sostenere nei negoziati europei, e nella gestione delle eventuali procedure

⁴⁴ Sull’oggetto della voce ricompresa nell’elenco di cui all’articolo 117, comma 3, della Costituzione, si vedano, A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (Lineamenti di un “modello” e delle sue possibili realizzazioni)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2006, in particolare, p. 66, A. D’ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l’Unione europea*, in *Rass. Parlamentare*, 2002, in particolare p. 937, E. DI SALVATORE, *Le relazioni delle Regioni italiane con l’Unione europea: fondamento costituzionale, normativa statale e disciplina statutaria*, in A. D’ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008, in particolare, p. 117, A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5/2003, pp. 834-835.

⁴⁵ In sintesi, le istanze regionali sono riferite sotto un primo profilo all’attivazione di forme di consultazione specifica, in particolare nelle materie oggetto di autonomia differenziata (articolo 19, co.2, lett. a) della bozza di intesa tra lo Stato e la Regione-Emilia Romagna, articolo 22, co. 2, lett. a) della bozza di intesa tra lo Stato e la Regione-Veneto), e all’acquisizione degli atti delle istituzioni europee e nazionali che costituiscono il quadro strategico delle principali politiche economiche e sociali europee (articolo 20, co.2, lett. a) della bozza di intesa tra lo Stato e la Regione Lombardia); sotto un secondo profilo, sono orientate a promuovere un maggiore coinvolgimento delle Regioni nelle procedure di contenzioso e precontenzioso con l’Unione europea che le riguardano direttamente (articolo 19, co.2, lett. c) della bozza di intesa tra lo Stato e la Regione-Emilia Romagna, articolo 20, co.2, lett. c) della bozza di intesa tra lo Stato e la Regione Lombardia, articolo 22, co. 2, lett. b) della bozza di intesa tra lo Stato e la Regione-Veneto). La Regione Emilia-Romagna, che ormai da tempo dedica specifica attenzione alla partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo ha inoltre richiesto la possibilità di un ampliamento dell’attuale dotazione organica anche mediante la costituzione di appositi nuclei di valutazione degli atti dell’Unione europea (articolo 19, co.2, lett. b) della bozza di intesa); la Regione Lombardia ha richiesto il coinvolgimento attivo della Regione nell’ambito della Cooperazione Territoriale Europea, con particolare riferimento alle Strategie Macroregionali e ai programmi transnazionali che la vedono direttamente interessata (articolo 20, co.2, lett. b) della bozza di intesa), e il potenziamento del coinvolgimento della Regione con la Commissione europea sulla gestione della fase di pre-notifica e notifica delle misure di aiuto e accesso della Regione ad ogni fase riguardante i procedimenti d’indagine della Commissione europea sugli aiuti di Stato (articolo 20, co.2, lett. d) della bozza di intesa). Sui contenuti delle bozze di intesa cfr. F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *federalismi.it*, n. 20/2019; con specifico riferimento al tema dei rapporti delle Regioni con l’Unione europea cfr. L. MARIA MOSCATI, *La differenziazione regionale nei rapporti con l’Unione europea. Il terzo comma dell’art. 116 per un’Europa delle Regioni*, in *Diritti regionali*, fascicolo n. 3/2019. Sulle richieste di maggiore autonomia in materia di “*rapporti internazionali delle Regioni*”, e sull’impatto dell’eventuale approvazione delle intese, sia consentito rinviare a A. IACOVIELLO – G. SAPUTELLI, *I “rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni” nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6/2020, 791 e ss.

⁴⁶ Sul punto sia consentito rinviare a A. IACOVIELLO – G. SAPUTELLI, *I “rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni” nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., pp. 816-817.

contenziose dinanzi alla Corte di giustizia, anche con riferimento alle materie affidate alla competenza legislativa regionale in attuazione della clausola di asimmetria.

Con riferimento alle materie devolute in attuazione della clausola di asimmetria le Regioni prenderebbero (almeno in parte) il posto del legislatore statale.

Al contrario, in caso di mancata estensione delle prerogative regionali in materia di partecipazione alla formazione e all'attuazione delle politiche europee, per un verso si correrebbe il rischio di non tenere conto delle specificità di una parte del territorio nazionale nella definizione della posizione nazionale da sostenere nei negoziati europei; per altro verso, potrebbe essere compromessa la gestione di eventuali contenziosi europei a causa della mancata conoscenza delle ragioni che hanno sostenuto le scelte oggetto di eventuale contestazione (considerato che in caso di approvazione delle intese, tali scelte diverrebbero di competenza regionale).

Le disposizioni contenute negli schemi di intesa avrebbero dunque la funzione di estendere esplicitamente gli strumenti di partecipazione regionale al processo decisionale europeo alle materie oggetto di autonomia differenziata, ferme restando le procedure e i limiti stabiliti dalla legislazione nazionale.⁴⁷

Il rafforzamento del coinvolgimento regionale previsto nelle bozze di intesa, così inteso, consisterebbe sostanzialmente nel riconoscimento espresso alle Regioni interessate di una maggiore autonomia organizzativa, senza alcun effetto diretto sulla legislazione statale in materia di partecipazione regionale al processo decisionale europeo.⁴⁸

In tal modo, le disposizioni contenute negli schemi di intesa, una volta approvate con legge, concorrerebbero all'attuazione dell'articolo 117, comma 5, con conseguente superamento del possibile problema della compatibilità con l'articolo 116 della Costituzione che si porrebbe per il fatto che l'oggetto delle richieste regionali non è riconducibile alla voce *“rapporti con l'Unione europea delle Regioni”*.

Non essendovi ripercussioni sulle regole per la partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale europeo, i possibili interventi indicati per la valorizzazione del contributo regionale al processo decisionale europeo sembrano utili anche nel caso di estensione delle attuali prerogative regionali agli ambiti materiali oggetto delle richieste di maggiore autonomia in attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione.

⁴⁷ In tal senso, si osserva che il richiamo espresso delle procedure e dei limiti delineati dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, e dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, contenuto nelle bozze di intesa, consente di escludere ogni intento di prevedere una differenziazione degli strumenti di partecipazione regionale al processo decisionale europeo.

⁴⁸ Le disposizioni contenute nelle intese fanno riferimento a strumenti di partecipazione regionale già disciplinati dalla legislazione nazionale (segnatamente, nella legge n. 131/2003 e nella legge n. 234/2012): per un approfondimento sia consentito rinviare, ancora una volta, a A. IACOVIELLO - G. SAPUTELLI, *I “Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni” nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit..

Modelli di regione funzionale policentrica europea*

di Maria Prezioso

Professore ordinario di Geografia politica
Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

Abstract [It]: Nell'affrontare lo sviluppo delle capacità regionali, soprattutto nella spesa dei fondi e nella buona realizzazione di progetti PNRR sostenibili, l'UE si affida all'organizzazione funzionale policentrica dei territori, di seguito discussa secondo un approccio di governance innovativo nel quadro della politica di coesione, al fine di ottenere uno sviluppo territoriale integrato coerente sia con la diversità geografica sia con le necessarie riforme, avvalendosi di un'organizzazione territoriale mesoregionale fatta di Tipologie Sistemiche sostenibili Funzionali Regionali (TSFR) elaborate con il metodo STeMA. Il contributo ne inquadra l'impiego nell'ambito della nuova programmazione europea, per dimostrare come le esperienze di decentramento regionale - incluse quelle metropolitane - suggeriscono soluzioni europeizzanti, le quali, non tralasciano di valorizzare le diversità geografiche nell'ispirare il policymaking ad una maggiore attenzione alla valorizzazione del capitale territoriale come elemento coesivo.

Title: Models of European polycentric functional region

Abstract [En]: EU addresses the development of regional capacities, especially in the spending of funds and in the successful implementation of sustainable NRRP projects, relying on the polycentric functional organisation of territories, discussed below using an innovative governance approach in the context of cohesion policy, in order to achieve integrated territorial development consistent with both geographical diversity and the necessary reforms using a mesoregional territorial organization made by Systemic and sustainable Functional Regional Typologies (SFRT) as STeMA model application. The paper is framed in the new European programming, in order to prove how regional decentralisation experiences – as well as the metropolitanisation ones - suggest Europeanisation solutions, which do not neglect geographical diversity, and inspire policymaking to having greater attention to the territorial capital's valorisation as cohesive issue.

Parole chiave: regioni funzionali, policentrismo, UE, coesione territoriale

Keywords: functional regions, polycentrism, EU, territorial cohesion

Sommario: 0. Introduzione. 1. All'origine delle articolazioni in territoriali funzionali. 2. Caratteri geografici decisivi. 3. Decentramento e ricentralizzazione delle funzioni. 4. Possibilità attuative di una diversa compartimentazione regionale in termini funzionali. 5. Avanzamento delle conoscenze in grado di correggere alcuni torti. 6. Misurare regioni funzionali territoriali sistemiche mediante l'applicazione STeMA-TIA. 6.1. Il caso di studio regionale italiano. 7. Considerazioni conclusive: i vantaggi della pianificazione funzionale d'area vasta metropolitana.

0. Introduzione

In attesa che si completi nel 2023 la spesa e la rendicontazione dei programmi operativi regionali (POR), la Commissione europea (CE) continua ad evidenziare la disparità tra regioni rispetto alle condizionalità

* Articolo sottoposto a referaggio. Questo contributo trae origine dalle diverse riflessioni che l'A. ha sviluppato nel programma ESPON 2020 e in progetti di ricerca nazionale italiana (Prezioso, 2020).

fissate nel 2014 e nel 2017 (European Commission, 2021). Tali disparità sono aumentate nel periodo COVID e post per effetto di una ridotta capacità produttiva.

Il rinnovato interesse per una diversa programmazione capace di assorbire ed essere resiliente ad eventuali nuovi impatti si è concretizzata nella proposta di una nuova organizzazione territoriale funzionale (richiesta da CEMAT - European Conference of Ministers responsible for Regional Planning già nel 2017). Le “Strategie di sviluppo territoriale” per la prima volta vengono ricomprese in un Obiettivo strategico autonomo: “OS5 – Un’Europa più vicina ai cittadini”, che integra le varie componenti delle strategie -sociale, economico, ambientale e culturale - e le diverse tipologie di territori (urbani, rurali e costieri) (IFEL, 2019)

Nell’attuale stato di incertezza economica globale, questa scelta sembra più che mai dipendere dalle capacity building (nuovo accordo di partenariato 2021-27) per superare il gap crescente tra Nord e Sud Europa. Il ricorso a strumenti finanziari innovativi (Investimenti Territoriali Integrati-ITI, fondi multilivello, CLLD e molto altro) e ad una nuova struttura della governance pubblica nazionale (CIPESS, CITE, CITD¹) impiega nuovi indicatori (es. BES-Benessere Equo e Solidale) coinvolgendo il sistema bancario nella partnership pubblico/privato. Dal 2018 (Cipollone, 2018; Prezioso, 2019; Ciferri, 2021), seppure con scarsi risultati di efficacia regionale, si accelera l’attuazione di riforme a carattere organizzativo-amministrativo nell’orizzonte 2030.

Grazie al contributo della geografia anglosassone, che aveva sviluppato il concetto di Area Urbana Funzionale (FUA) mescolando questioni urbane, metropolitane, rurali e teorie localizzative:

“The concept of the city-region [FUA], like all concepts, is a mental [or indeed social] construct. It is not, as some planners and scholars seem to think, an area which can be presented on a platter to suit their general needs” (Dickinson, 1967:227)

si è pervenuti ad una più flessibile concezione europea di regione funzionale:

Le aree o regioni funzionali sono territori con caratteristiche comuni e relazioni di interdipendenza che determinano la coesione e li distinguono da altri territori (ESPON, 2017a)

in cui troviamo ricompresi cluster e regioni innovative, aree urbane specializzate, di cooperazione transfrontaliera e transnazionale, di patrimonio naturale, culturale significativo (paesaggio naturale/antropico/multifunzionale), economiche libere (ZES), costiere, rurali funzionali, insulari, zone montane, di delta, turistiche e bacini idrografici, ecc. Nell’insieme: un pot-pourri di tipologie geografiche ed economiche ‘funzionali’, appunto, agli scopi della programmazione e del planning aventi alla base la coesione territoriale (Prezioso, 2018).

¹ CIPESS - Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile; CITE - Il Comitato interministeriale per la transizione ecologia; CITD - Comitato interministeriale per la transizione digitale.

Per fare chiarezza nell'ambito della nuova programmazione europea, dove questo aspetto è cruciale, di seguito si ripercorrono brevemente le origini della regione funzionale, per poi dimostrare come le esperienze di decentramento suggeriscono soluzioni europeizzanti del tipo 'Tipologici Sistemiche Funzionali Regionali (TSFR), le quali, pur non tralasciando di valorizzare le diversità geografiche, ispirano il policymaking ad una maggiore attenzione al capitale territoriale come base organizzativa della nuova compartimentazione regionale.

Le 7 TSFR illustrate di seguito sono il risultato dalla combinazione di diversi studi sperimentali condotti dal 2002 (Prezioso, 2019), a partire da quello del programma ESPON, che ne ha lanciato la prima applicazione per la caratterizzazione di macroregioni e aree funzionali urbane-rurali regionali e subregionali dell'UE (ESPON 2011, 2014)². Applicando il modello STeMA è stato possibile combinare 5 tipologie funzionali nella cooperazione transfrontaliera (ESPON, 2017a), utili ad affrontare le sfide comuni degli investimenti regionali; 4 tipologie di territori con diversità geografica; 4 tipologie di Inner Periphery (ESPON, 2016 e 2017); aggiungono; 5 tipologie di sistema insediativo; 4 grandi unità geomorfologiche (montagna/collina/valle/pianura) e relative sotto unità, unità micro-paesaggistiche.

1. All'origine delle articolazioni in territoriali funzionali

A partire dagli anni '60 dello scorso secolo, la debolezza dei governi centrali nel gestire le trasformazioni territoriali ed offrire risposte ai mutamenti socioeconomici del dopoguerra (Prezioso, 2021) avevano posto la necessità sussidiaria – apparentemente risolta poi nell'istituzione delle regioni - di avere soggetti politico-amministrativi più vicini alle diverse realtà locali e atti alla programmazione, al di là delle province. Radicata più nel Settentrione europeo ed italiano che altrove, la gestione decentrata regionale delle risorse ha introdotto meccanismi decentralizzati nel Mezzogiorno d'Europa e di Italia per aumentarne l'efficienza. Molte proposte di regionalismo funzionale rimandano perciò, fino agli anni '90 dello scorso secolo, a riflessioni in campo elettorale, fiscale, amministrativo, costituzionale nella proposta di aree funzionali pensate per la gestione territoriale, diversificata, sia di poteri che di risorse.

Va subito chiarito che al di là dell'uso corrente dei termini, la differenza con la proposta europea di area funzionale sta oggi nella sua *legittimazione 'pratica' territoriale* e non in quella formale-costituzionale dei poteri, lasciando l'UE liberi i paesi di modellare soluzioni geograficamente diversificate (open coordination). Si escludono perciò da questo discorso le ZES-Zone Economiche Speciali o i casi di macroregione funzionale volontaria o cooperativa, ma non le *large area* (area vasta). Sono piuttosto gli argomenti di natura territoriale e politica, adottati dall'UE a sostegno di una differenziazione intra ed

² Per tutti, l'insieme degli indicatori che li progettano è molto simile: flusso di pendolarismo giornaliero, densità di popolazione, PIL, produttività, beni, servizi, capitali, risorse, conoscenza, ambiente, regolamentazione sociale, valori, stili e identità, ecc.

interregionale, il campo in cui allocare il ragionamento sulla regione funzionale richiamandone il peso sullo spatial/territorial planning, divenendo caratteri fondamentali nella discussione europea sulle FUA:

- 1) l'articolazione e l'estensione territoriale delle unità che le compongono
- 2) le tipologie da includere in questo nuovo tipo di regione
- 3) il sistema dell'organizzazione territoriale, ovvero del territorial planning (set-up istituzionale), e della relativa governance (Prezioso, 2020b). Non ritenendo a questo scopo sufficiente scendere di scala fino alle LUA (Large Urban Areas) e alle LUZ (Large Urban Zones) (ESPON, 2014), utili ad una progettazione locale e particolareggiata.

2. Caratteri geografici decisivi

In molti studi, anche recenti sui caratteri della diversità geografica e le fenomenologie correnti³, la dimensione strutturale e l'estensione fisica sono elementi decisamente riconoscibili allo scopo di classificare le unità/tipologie regionali funzionali.

Alcune evidenze empiriche (metropoli, ambiti di bacino, aree di gestione sanitaria, ecc.) avevano già permesso di fissare - da Compagna (1968) a Gottmann (1970. Ed. 1995) fino ai ricercatori ESPON - condizioni di riferimento nel tempo e nello spazio rivelatisi *a posteriori* 'stabili' o permanenti, in quanto funzione organizzativa di comportamenti reali della popolazione insediata. Seppure variamente combinati e con diversi gradi di dinamicità, i comportamenti umani (non ultimo dei quali quello culturale) sono, anche per un breve periodo, geograficamente referenziabili; così come la relativa fenomenologia è di gran lunga più duratura sul piano concettuale che su quello reale. Ciò che richiederebbe una più avanzata e dinamica strumentazione di monitoraggio per gestire i mutamenti strutturali regionali.

Nei decenni passati, l'assenza di specifici controlli ha causato la recessione di alcune regioni funzionali create per sviluppare relazioni basiche polarizzanti attraverso piani "top-down". Sulla loro scomparsa come tipologie organizzative territoriali (es. Aree di Sviluppo produttivo o Distretti Industriali in Italia), non è estranea l'influenza esercitata da rigidi schemi ideologici che hanno orientato la pianificazione nel medio-lungo-periodo (Cfr. il cd. Progetto '80).

Più che la forma, dunque, sembra importante studiare la direzione o le direzioni secondo cui quelli che possiamo definire sistemi tipologici regionali funzionali (TSRF) si sono espansi, come pure gli ambiti (intra ed inter) investiti da quei processi che hanno permesso di mantenerne la centralità funzionale e specialistica anche quando svaniscono i vantaggi (economie di scala esterne e spill-over) dettati dalla particolare posizione geografica. Non sembra perciò avere senso fissare a priori la dimensione tipo del

³ Si ricordi per tutti: Becattini, 1987, a cui si sommano i sistemi ambientali (Ministero dell'Ambiente, 1989) e alla fine degli anni '90 dello scorso secolo i contributi del centro PIANI, i sistemi fiscali e sanitari, le unità fisiche e fisiografiche, i bacini fluviali; ESPON Bridge project (2016).

sistema (come si era tentato con la Legge 142/90), o riflettere sulla *soglia minima* (di popolazione, di gettito fiscale, di urbanizzazione, di risorse) dell'unità regionale funzionale. E' bene invece fare riferimento ai compiti e alle responsabilità insite nell'organizzazione di:

- funzioni economiche di rango elevato in spazi ristretti;
- salari e occupazione giovanile e di genere, Valore Aggiunto nel settore industriale e servizi di interesse economico generale;
- uso urbano e rurale del suolo non direttamente produttivo;
- mobilità interregionale.

L'insieme di questi fattori non sempre identifica le realtà italiane, dove sono spesso i centri minori a presentare elementi distintivi ritenuti significativi di tipologie funzionali. Al momento, la sola risposta organizzativa di fronte a questi fenomeni è il policentrismo⁴, base di una nuova operatività atta ad assorbire gli effetti della transizione economica.

3. Decentramento e ricentralizzazione delle funzioni

Il paradigma su cui fonda il complesso dei 'sistemi tipologici funzionali' italiani (STF), in cui le periferie si diffondono in orizzontale ed i luoghi produttivi crescono in verticale, è stato erroneamente ricondotto all'idea di rete (Dematteis, 1989). Ciò che esclude la più semplice ripartizione in regioni policentriche.

Nel tempo, le interazioni tra ambiti reticolari regionali hanno dato luogo a forme "aperte" verso l'esterno, di cui non è semplice definire i livelli e le soglie di autocontenimento (da cui fenomeni quali la periurbanizzazione e lo shirinking) utilizzando indicatori di stato, quali la commistione urbano/rurale, la diffusione insediativa, la ruralizzazione ad alto valore aggiunto, la mobilità dovuta al pendolarismo giornaliero e al part-time delle forze lavoro. Dal punto di vista dell'organizzazione territoriale e del planning, la modellazione reticolare non sempre ha prodotto le attese economie di scala.

Non potendo, per quanto precedentemente detto, ricorrere alla dimensione ottimale, dall'inizio del secolo ci si è avvalsi (Camagni, 1987, 1991), in prima approssimazione, dei risultati ottenuti dalla curva dei costi/benefici sociali, privati e collettivi applicata a dimensioni urbane diverse ma considerate critiche, oggi ricondotta alla misurazione del well-being.

Questa impostazione ha inevitabilmente indotto a considerare prioritari in termini di variabili la rendita di posizione urbana ed i relativi indicatori⁵ e ha spinto Davoudi (in ESPON 2005) ad evidenziare

⁴ Si riferisce a territori in cui più centri concorrono allo sviluppo del sistema economico, sociale, ambientale culturale; ed in cui, nonostante la diversità geografica, enti e soggetti di diversa natura concorrono a gestire lo sviluppo unitariamente.

⁵- le imprese di dimensione e livello internazionale, la relativa forma giuridica societaria e contrattuale;
- i flussi di import-export (beni, servizi, fattori) ed i flussi migratori;

l'influenza degli aspetti contrattuali e normativi sulle quantità di attività e di scambi; le quali, per dare vita ad una rete FUA (prodromo delle attuali STF), non potevano prescindere dall'atteggiamento volontaristico degli operatori economici e dei consumatori.

Nel quadro europeo, restava però inevaso l'interrogativo di come garantire la sopravvivenza di identità regionali al di là degli aspetti ambientali e antropogeografici. Ciò che è stato possibile ricorrendo ad una visione sistemica complessa della regione.

È questo il motivo di fondo per cui i maggiori risultati nel campo della ricerca sulle funzionalità sono stati ottenuti analizzando le pratiche geografiche più che quelle economiche e finanziarie (che, come è noto, agiscono spazialmente, cioè in modo indifferenziato per mancanza dell'attrito provocato dal territorio). Il riferimento è ai processi di appropriazione, di adattamento, di riproduzione territoriale e temporale, per giungere a stabilire principi unitari di un'organizzazione territoriale che deve tendere all'equità, all'equilibrio e alla stabilità per essere sostenibile. La stabilità non è un concetto estraneo alla ricerca geografico-economica e politica, che più propriamente individua nella *coesione territoriale* la capacità di una unità regionale di mutare rimanendo se stessa (Lo Monaco, 1985; Cori, 1988; Bianchi e Magnani, 1985; Becattini, 1987; Brancati, 1995) in una dimensione spaziale in cui si articolano temporalmente processi di evoluzione e rivoluzione oltre che di conservazione (Prezioso, 2018).

Un approccio dinamico allo studio dell'organizzazione regionale funzionale viene quindi proposto di seguito alla luce del concetto di transizione⁶, che sottintende i principi della curva logistica modificata dai limiti di sostenibilità⁷ e spinge a studiare il processo di regionalizzazione in una visione che anticipa i problemi e propone soluzioni non uniformanti.

4. Possibilità attuative di una diversa compartimentazione regionale in termini funzionali

Riducendosi le differenze iconografiche, e tralasciando il ricorso ai più tradizionali termini della delimitazione regionale, sembrano rimanere ben pochi segni connotanti una regione funzionale: i flussi dinamici, l'organizzazione gerarchica ed i relativi nodi in ambito metropolitano, affermava Muscarà (1992); l'autocontenimento di sistema 'chiuso' o 'aperto', come limite alle relazioni esterne o al mantenimento di un comportamento tipico (Prezioso, 1997 e 2020)

Si può però osservare che:

- i fattori di promozione di relazioni internazionali (normativa, grado di istruzione, livello e struttura della ricerca e delle comunicazioni, livello delle infrastrutture, dimensioni aziendali).

⁶ "Uno specifico movimento di instabilità morfogenetica" (Celant, 1988) oggi ripreso dall'UE come transizione economica

⁷ Una curva cioè che ad una crescita iniziale quasi esponenziale, oppone un successivo rallentamento dovuto al tempo di rigenerazione o riuso delle risorse.

- le ipotesi di regionalizzazione funzionale basate sui parametri precedentemente visti riconducono ad un'entità territoriale, quella intra-sistema (è il caso dell'area metropolitana), di dimensioni di gran lunga inferiori a quella dei parametri di partenza (confini flessibili);
- non viene ipotizzata nessuna relazione tra regione e sistema territoriale (ad esempio amministrativamente metropolitano) se non di tipo funzionale;
- l'applicazione dell'idea di sistema al concetto di regione si rivela più coerente nel passaggio dalla teoria alla pratica, ma ha valore solo se si fa riferimento ad un preciso obiettivo (ad esempio la sostenibilità ambientale o la coesione territoriale) di cui siano chiari i parametri identificativi che danno luogo al piano (ad esempio d'area vasta metropolitana).

Le regioni di domani sono quindi la sintesi delle azioni odierne, o dei progetti e dei problemi, che emergono in “un sistema logicamente definito in un contesto” (Mura, 1991).

Dopo aver (ri)aperto il dibattito sulle funzionalità territoriali nell'ambito del policentrismo (ESPON, 2005 e 2017; Davudi, 2019), le capacità regionali nel raggiungimento dell'efficacia attraverso obiettivi coesi sostenuti da una coerente gestione finanziaria hanno preso il sopravvento nella valutazione della funzionalità territoriale. La Banca degli Investimenti (BEI) – che ne ha sostenuto il miglioramento (Hyzyk, 2018) combinando il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) e i Fondi europei di sviluppo regionale (FESR) (Lee et al., 2018) – ha sospeso il giudizio di fronte all'evidente discontinuità territoriale dell'efficacia nella spesa nella fase COVID: agendo secondo il metodo del moltiplicatore keynesiano nell'attuazione di progetti settoriali finanziati dalla Politica di Coesione, la BEI e la Banca Centrale Europea (BCE), hanno calcolato il rendimento della spesa ex post come principale indicatore della funzionalità regionale. Al contrario, secondo un'ampia letteratura, la disponibilità di dati e gli strumenti dedicati stanno supportando valutazioni dettagliate ex ante, in particolare per quanto riguarda sia le condizioni geografiche intraregionali nell'efficacia dei POR, sia la coerenza degli investimenti con esigenze chiaramente localizzate rispetto ai dichiarati policy needs.

Risultati in questa direzione sono richiesti dalla CE alle regioni (da sole o come aggregati cooperativi meso e macro. Prezioso, 2017) al fine di fornire precondizioni tecniche territorializzate che riflettano i progressi nella crescita di cui la coesione territoriale è garante, come richiesto dal Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dalla programmazione 2027 nell'orizzonte 2030.

Coerentemente con la diversità geografica delle regioni europee, le Tipologie Sistemiche Funzionali Regionali (TSFRF) rappresentano la place base di questa misura e sono richieste anche nell'ambito dell'analisi comparativa volta a stabilire i presupposti territoriali dello sviluppo sostenibile. L'OCSE propone a questo scopo quello funzionale come uno dei tre principali approcci (amministrativo, morfologico, funzionale), ponendo a base della scelta organizzativa il calcolo dei flussi giornalieri di

pendolarismo tra un'area centrale e i territori circostanti, determinando quali aree includere (o meno) ad es. in una regione metropolitana.

Tenendo conto anche di criteri statistici internazionali, quali densità di popolazione, flussi e popolazione in aggiunta al PIL e alla produttività, regioni funzionali dominanti e regioni funzionali di prossimità geografica sono state individuate in anni recenti da:

- economisti, che ne hanno fatto un insieme di dimensioni “spaziali” capaci di favorire economie di macro-scala localizzative o cluster regionali “speciali” (Baltico, Med, Danubio);
- pianificatori (Davoudi & Strange, 2009) secondo cui sono le FUA il riferimento perché soggette a flussi multidirezionali che includono la stima di: • popolazione (giornaliero e non per lavoro e non; migrazione); • beni (prodotti materiali); • servizi (bancari, educativi, sanitari, commerciali); • capitale e beni (investimenti, tasse, terreni/immobili); • rifiuti e inquinamento (emissioni, inquinamento delle acque, ecc.); • risorse ambientali (acqua, minerali); • conoscenza (informazione, tecnologia, sociale, know how); • norme sociali, valori, stili di vita e identità.

La politica finanziaria europea aveva varato misure significative al fine di rafforzare questi aspetti come indicatori della funzionalità coesiva europea (già implicita nel piano di investimenti Juncker 2017 e del quantitative easing di Draghi 2016) senza mai dimostrarla, poiché erano gli investimenti territoriali a svolgere un ruolo importante nel preparare la strada a uno sviluppo stabile ed equilibrato dopo il 2020.

Anche gli studi geoeconomici non erano stati inizialmente in grado di analizzare e comprendere appieno le implicazioni e i rischi che azioni così complesse comportano realmente nelle TSFR, facendone un discorso interno/esterno tutto nazionale nel caso italiano e fallendo l'occasione di una trasformazione federale e di nuova regionalizzazione: dalla Fondazione Agnelli con 12 macro-regioni nel 1989-1994; alla Lega con 9 meso-regioni nel 1992; alla proposta della Società Geografica Italiana del 2013 e di Morassut-Ranucci del 2014. Ma soprattutto hanno fallito lo scopo i vari tentativi di riforma costituzionale in assenza di territorio (1999-2016) e la Legge 56/2014 (Delrio).

Fig. 1 e 1a: Esempi di proposte di riorganizzazione regionale funzionale: della Società Geografica Italiana e Morassut-Ranucci



Pur senza risposta, alcuni quesiti (non dissimili da quelli che orientano il PNRR) emergono: *quali sono le dimensioni territoriali regionali utili per attivare un processo di investimento stabile con effetti duraturi; quali capacity building sono necessarie per sostenere gli investimenti territoriali a breve termine a sostegno di quello di lungo termine* (Prezioso, 2020).

Una panoramica critica della letteratura di riferimento chiarisce che la nozione di investimento pubblico territoriale strategico per quanto riguarda la spesa funzionale regionale è ancora principalmente legata agli approcci settoriali derivanti dalle scuole di macroeconomia ed economia aziendale, il cui approccio “neutrale” tratta luoghi e territori destinatari come un mero sfondo statistico, ricercando principalmente elementi atti a calcolare il ritorno sull'investimento (RoI). Al contrario della programmazione regionale che in Europa è valutata a medio termine per quanto riguarda il suo potenziale successo (investimenti in progetti).

Questi approcci temporali non convergono a fornire risultati sostenibili utili a definire la regione funzionale, perché i modelli economici basati su approcci a breve-medio termine (spaziali) (Barca et al, 2012) si dimostrano più indifferenti al luogo e quelli geografico-economici (territoriali) tendono a basarsi sulla sua non neutralità. Questa differenza ha ispirato le ipotesi che sottendono questo contributo secondo cui gli investimenti devono essere integrati da prove empiriche di valutazione della diversità territoriale (place evidence) rivisitando le regioni funzionali territorializzate di cui siano però chiari:

- i confini amministrativi (NUTS2)
- le differenze socioeconomiche (NUTS 2-4)
- le barriere linguistiche e culturali (NUTS 1-2-3)
- le differenze geografiche (tutte le NUTS)

per raggiungere comuni obiettivi di multilevel governance, metropolitanizzazione, policentrismo, cooperazione coesiva, competitività, sostenibilità, sussidiarietà sovralocale, ... (Prezioso, 2020).

5. Avanzamento delle conoscenze in grado di correggere alcuni torti

Le autorità di gestione regionali sono generalmente intese in UE come organi sussidiari di governo intermedi (di governance più che di government) responsabili di ottimizzare il rapporto tra esigenze politiche locali (territoriali) e indirizzi politici UE/nazionali e relativi investimenti. In teoria e negli intenti della Commissione, del Comitato delle Regioni e della DG Regio & Urban Policy le regioni europee dovrebbero finanziare azioni attuative di programma valutando il capitale potenziale territoriale in diverse aree subregionali (attuatori funzionali) e monitorando il rispetto tra obiettivi di spesa e strategie dichiarate e condivise.

Studi regionali empirici (ad es. ESPON) hanno evidenziato come la diversità economico-geografica - presenza di grandi aree urbane o periferie interne, caratteri fisici, caratteristiche socioeconomiche, ecc. - e la scelta dello strumento di valutazione facciano la differenza nel calcolo delle capacità funzionale regionali. Questo avviene soprattutto quando le regioni cercano di raggiungere gli obiettivi della domanda locale tentando, contemporaneamente, di renderle complementari alle politiche nazionali al fine di amplificare l'effetto della politica di coesione.

Nel contesto regionale della coesione territoriale, la capacità politica di gestire investimenti pubblici multilivello in infrastrutture (materiali ed immateriali): R&S e capitale umano, mitigazione dei cambiamenti climatici, ecc. svolge un ruolo chiave. Nello spazio europeo meridionale, ad esempio, è difficile trovare questa capacità, messa in discussione dalla non perfetta conoscenza del capitale territoriale potenziale locale, della struttura socioeconomica, delle parti interessate formali/informali (stakeholders) e del grado di comprensione della politica socioeconomica europea e nazionale rispetto a quella regionale.

Altri ostacoli alla capacità di spesa efficiente dedicata ad aumentare la coesione territoriale sono stati rilevati nei Programmi Operativi Regionali (POR), che mostrano:

- i) difficoltà a rendere territorializzato il processo di elaborazione di una politica coerente al fine di soddisfare le reali esigenze di sviluppo;
- ii) conseguente difficoltà nella selezione di beneficiari appropriati degli investimenti locali;
- iii) limitato coinvolgimento degli stakeholder territoriali e dei cittadini;
- iv) utilizzo di voci di spesa non idonee ad un sistema di monitoraggio territorializzato e dunque non place-based ma solo tipologicamente funzionale;
- v) mancanza di strumenti di valutazione territoriali adeguati;

vi) lentezza e debolezza delle procedure amministrative.

Queste caratteristiche producono sia effetti sul potere di spesa delle regioni dell'UE e una significativa perdita del potenziale impatto dei programmi di cooperazione europei, sia una diminuzione generale della fiducia dei cittadini nell'amministrazione, che si intende superare con il pillar di un'Europa più vicina ai cittadini (European Union, 2019).

I numerosi strumenti di cui l'UE ha fatto uso dal 2000 di oggi (modelli Territorial Impact Assessment-TIA, strumenti finanziari, banca dati interoperabile, sistemi di dati open sulla coesione, ecc.) hanno in parte migliorato la responsabilità e innovato la funzionalità regionali, pur in assenza di riferimenti territoriali oltre i confini amministrativi (NUTS).

Fare riferimento alle Regioni Sistemiche Funzionali Territoriali (indirizzo CEMAT, 2017) come base delle valutazioni TIA (Territorial Impact Assessment) o DNSH (Do Not Significant Harm) sembra dunque una buona soluzione (Prezioso, 2019) al fine di individuare i progetti da perseguire, in modo sinergico, con l'impiego degli strumenti finanziari (es. ingegneria finanziaria correlata all'ITI) oggi attenzionati dal PNRR.

Trasferire questo approccio nei processi decisionali di EU regionalizzazione sottolineandone l'adattabilità (flessibilità) ai diversi contesti è fondamentale per riprendere la valutazione degli investimenti richiesta dal nuovo corso europeo: in termini di approfondimento pratico e chiarezza degli obiettivi specifici e degli effetti a lungo termine dei programmi/progetti/politiche regionali (all'interno o al di fuori dei programmi CTE).

6. Misurare regioni funzionali territoriali sistemiche mediante l'applicazione STeMA-TIA

La metodologia STeMA-TIA (Prezioso, 2020a) ha affrontato il tema delle Tipologie Sistemiche Funzionali Regionali (TSFR) a diverse scale geografiche e statistiche della decision making regionale, territorializzando il processo di valutazione ex ante ed ex post all'interno delle TSFR. Le nuove TSFR sono costruite attraverso un metodo di analisi sistemica quali-quantitativa e di una valutazione d'impatto delle componenti politiche (pilastri e flags di Europe 2020 e ora Next Generation EU) e delle dimensioni degli investimenti regionali per tipologia di spesa. L'albero logico formato dagli indicatori selezionati - che rispondono a diverse scale geografiche (Prezioso, 2020) - è in grado di indirizzare (effetti positivi) la scelta affinché soddisfi i policy need calcolandone l'impatto. Si tratta di un processo SMART: Specific, Measurable, Acceptable, Realistic, Time-development operante a diversi livelli sussidiari gerarchicamente organizzati. Nell'applicazione allo studio di casi, è stata selezionata una serie di 73 indicatori (metadati a NUTS 2 e 3) al fine di calcolare l'incidenza (impatto sull'indicatore/ricettore) della capacità regionale (Fig. 3).

La costruzione di Systemic sustainable Functional Regional Typologies (SFRT's o TSFR) è supportata da una massiccia e consolidata letteratura dal secolo scorso (a partire dalla Chicago School) ad oggi (Prezioso, 2020a).

Dal 2002, il programma ESPON ha lanciato la prima applicazione per la caratterizzazione delle aree funzionali urbane-rurali regionali e subregionali dell'UE (ESPON 2011, 2014)⁸. Ha studiato e proposto macroregioni funzionali (es. Danubiana, Baltica, Grande Regione, Alpina, ecc.) e concentrato sullo studio di cinque tipologie funzionali nella cooperazione transfrontaliera (ESPON, 2017a), utili ad affrontare le sfide comuni degli investimenti regionali. Inoltre, tiene conto di 4 tipologie di territori con diversità geografica e 4 tipologie di Inner Periphery (ESPON, 2016 e 2017).

La combinazione di questi diversi risultati, già operata attraverso il metodo STeMA a partire dal 2006, ha dato luogo a Tipologie Sistemiche Funzionali Regionali/Sub-regionali (TSFR) come base applicativa del TIA e dello Strategic Environmental Assessment (SEA), combinando i) 5 tipologie di sistema insediativo, ii) 4 grandi unità geomorfologiche (montagna/collina/valle/pianura) e relative sotto unità, unità micro-paesaggistiche. Seguendo questo approccio basato sul luogo, sono stati ora elaborate 7 TSFR (Prezioso, 2019) che tengono conto anche delle esperienze ESPON:

1. MEGA e Sistemi Metropolitani in quattro diverse tipologie morfologiche, con elevata influenza urbana e funzioni transnazionali/nazionali in grado di rendere la cooperazione tra città (o parti di città) a livello regionale, nazionale, transnazionale
2. Sistemi ad alta influenza urbana in quattro diverse tipologie morfologiche, con funzioni specialistiche transnazionali/nazionali in grado di rendere la cooperazione urbano-rurale tra aree interconnesse a livello regionale, nazionale, transnazionale
3. Sistemi ad alta influenza urbana in quattro diverse tipologie morfologiche, senza funzioni specializzate e a basse funzioni transnazionali/nazionali, in grado di rendere la cooperazione rurale tra autorità in aree interconnesse a livello regionale, nazionale, transnazionale
4. Sistemi ad alta influenza urbana in quattro diverse tipologie morfologiche, senza funzioni specializzate e funzioni transnazionali/nazionali, non in grado di rendere la cooperazione rurale a livello regionale, nazionale, transnazionale
5. Sistemi a bassa influenza urbana in quattro diverse tipologie morfologiche, con funzioni specialistiche transnazionali/nazionali in grado di rendere la cooperazione rurale tra aree interconnesse a livello regionale, nazionale, transnazionale

⁸ Per tutti, l'insieme degli indicatori che li progettano è molto simile: flusso di pendolarismo giornaliero, densità di popolazione, PIL, produttività, beni, servizi, capitali, risorse, conoscenza, ambiente, regolamentazione sociale, valori, stili e identità, ecc.

6. Sistemi a bassa influenza urbana in quattro diverse tipologie morfologiche, con funzioni regionali/locali, non in grado di rendere la cooperazione rurale tra aree interconnesse a livello regionale, locale
7. Sistemi a bassa influenza urbana in quattro diverse tipologie morfologiche, senza funzioni specializzate e funzioni transnazionali/nazionali, non in grado di rendere la cooperazione rurale a livello regionale, nazionale, transnazionale.

Le regioni transfrontaliere rientrano in queste tipologie.

6.1. Il caso di studio regionale italiano

Nominalmente, le regioni italiane hanno selezionato le loro priorità di investimento tenendo conto della loro posizione operativa di partenza (programma) in relazione agli obiettivi nazionali dichiarati per il 2020 interagendo attraverso i programmi CBC e INTERREG con 3469 progetti e 8579 partner (European Union, 2018).

Policy sector simili hanno orientato gli investimenti fino alla fase pandemica (Open Coesione, 2018 e succ.) con risultati di scarso impatto rispetto al totale disponibile⁹: Trasporti 27%; Ricerca e Innovazione 13%; Ambiente 12%; Istruzione 9%; Occupazione 8%; Cultura e Turismo 6%; Inclusione sociale 6%; Imprese Competitività 5%; Agenda digitale 3%; Rafforzamento dello sviluppo delle capacità 3%; Città e zone rurali 3%; Energia 3%; Infanzia e invecchiamento della popolazione 1%.

In questo quadro, la coesione territoriale (CT) iniziale diventa il “ricettore” dell’aumento o della diminuzione degli effetti positivi indotti dall’investimento su base policentrica. La quale, a sua volta, dipende dalle diverse TSFR cui si compone. Di seguito sono riportate tre mappe che illustrano i risultati sintetici del processo di valutazione d’impatto delle funzionalità regionali ottenuto attraverso le TSFR.

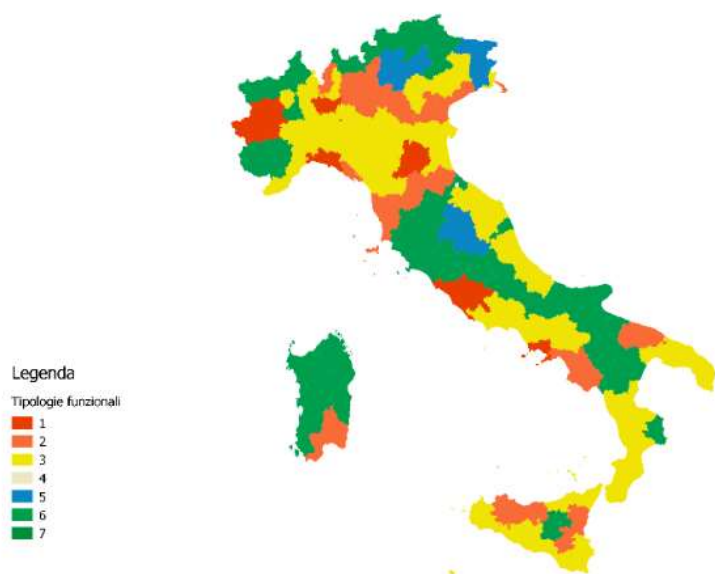
La mappa. 1 evidenzia i Sistemi Funzionali Territoriali Regionali/Sub-Regionali in Italia. Essi rappresentano l’alto/basso livello iniziale di Coesione Territoriale e il livello di policentrismo raggiunto per rendere più efficiente la capacità di spesa regionale. Implicitamente, il livello iniziale della CT mostra anche lo sviluppo iniziale delle capacità regionali. Nel caso italiano, la CT è alta/medio alta solo in alcune aree metropolitane; è media in gran parte del Paese; è medio bassa/bassa nelle zone montane transfrontaliere, in Sardegna e nelle zone rurali isolate. Poiché il costo unitario¹⁰ nella zona appenninica

⁹ Stanziamento di 55,78 miliardi di euro nel 2017 (di cui 15,29 miliardi di euro dal Fondo di sviluppo e coesione e 40,48 miliardi di euro da altre risorse) in parte trasferiti alle regioni (49,2 miliardi di euro, circa l'88,2% del totale) per lo sviluppo di politiche mediante progetti e modelli di sviluppo localizzati. Molto meno era stato dato alle città (6,57 miliardi di euro, circa l'11,8% del totale) (Agenzia della Coesione, 2018), essendo le regioni responsabili della funzionalità coesiva territoriale 2020 raggiunta o meno in Europa dopo la Brexit e soprattutto nel post COVID 2019 (su cui si è concentrata tutta la spesa in attesa dei fondi della Politica di Coesione dal 2019).

¹⁰ Si fa riferimento al costo unitario euro pro-capite della spesa della pubblica amministrazione italiana a fronte del relativo indice di efficienza.

diagonale e in quella centrale è analogo, si dimostra che la CT è indipendente dalla posizione nord o sud delle regioni. Piuttosto, dipende dall'efficacia regionale nella gestione dei bisogni alla base dell'identità locale e dalla relativa organizzazione policentrica.

Mappa. 1. Tipologie Regionali Funzionali Sistemiche in Italia mappate a NUTS 2 e 3



Source: Prezioso, 2019, p. 65

La mappa 2 evidenzia invece come le TSFR policentriche siano in grado di spendere meglio coinvolgendo i territori limitrofi e aumentando la diffusione della coesione.

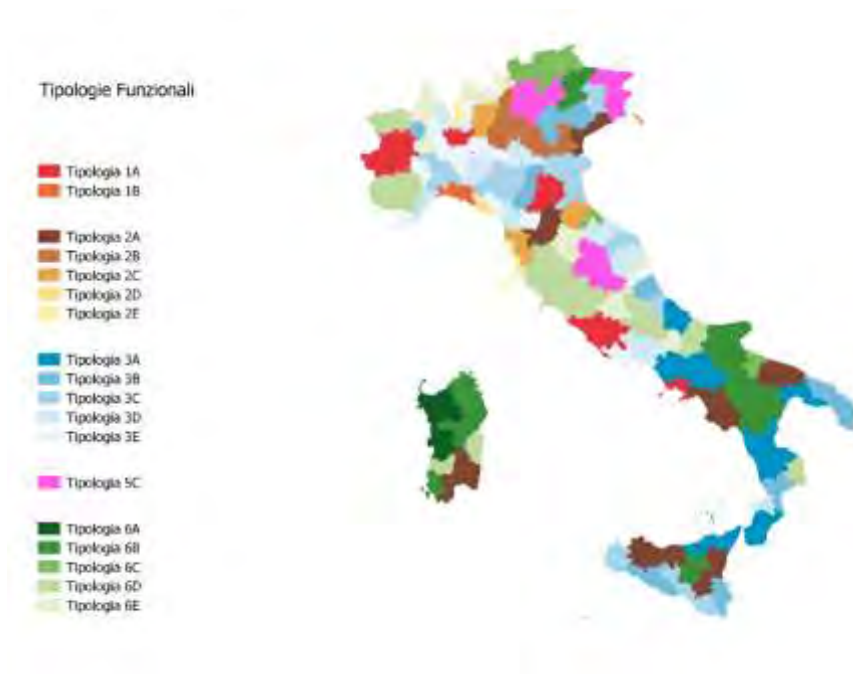
Mappa 2: Evidence, in valore assoluto della spesa delle regioni e province italiane 2014-2020 nell'ambito dei programmi INTERREG e della cooperazione macroregionale a NUTS 2 e 3



Fonte: Prezioso 2019, p. 66

La spesa territorializzata (mappa 3), valutata alla luce del metodo STeMA, chiarisce perché un livello elevato di spesa non territorializzato produca un impatto medio-basso. Ad esempio, i sistemi ad alta funzionalità urbana (tipo 3) senza specializzazione, a bassa transnazionalità e policentrismo hanno un livello medio di regionalizzazione che “trascina” verso il basso la responsabilità regionale. Questo perché si tratta di sistemi locali che guardano più all'identità del luogo che alle possibili interconnessioni con il livello economico globale transnazionale. D'altra parte, poiché il ‘tipo tre’ è più vicino a rappresentare le città metropolitane, beneficia indirettamente dei vantaggi d'area vasta policentrici e della relativa efficacia.

Mappa. 3 Sovrapposizione tra TSFR e spesa regionale all'interno delle macroregioni partecipanti ai programmi di cooperazione



Fonte: Prezioso, 2019, p. 68

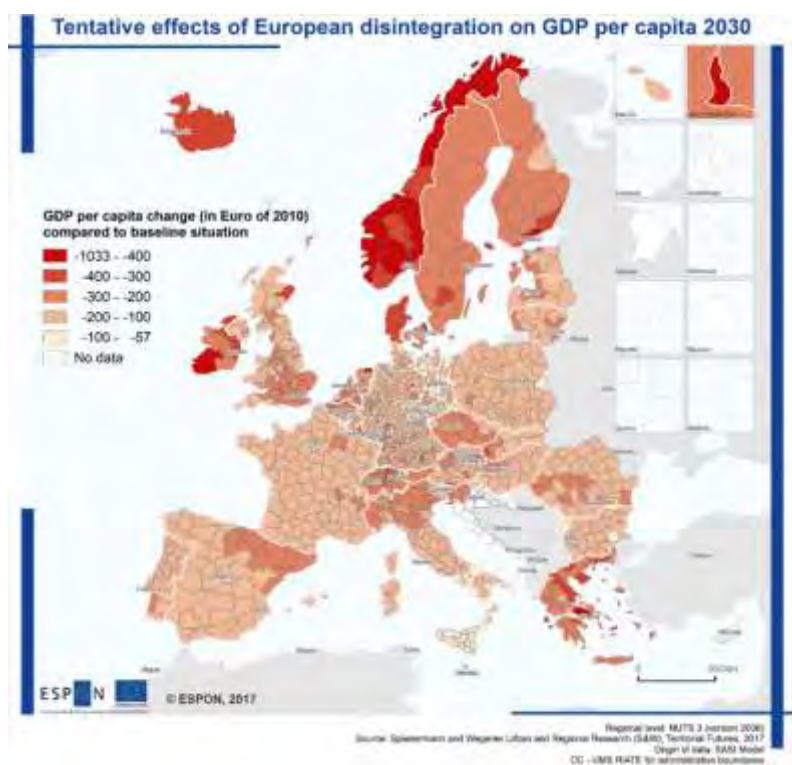
STeMA TIA ribalta quindi il giudizio sulla costruzione della regione funzionale.

Attingendo alla mappa 3 e a quella delle aree di cooperazione transfrontaliera e transnazionale (i programmi si sovrappongono in molti casi, soprattutto al Nord), otteniamo macro (meso se si guarda all'UE) regioni all'interno del Paese, su cui misurare l'efficacia della programmazione (Prezioso, 2020).

7. Considerazioni conclusive: i vantaggi della pianificazione funzionale d'area vasta metropolitana

Un'alta vulnerabilità regionale e una bassa performance non sono necessariamente da considerare una negatività insuperabile nella costruzione della regione sistemica funzionale. Le criticità non dipendono infatti tanto da problemi di spesa e di disponibilità finanziaria, quanto piuttosto da una mancata visione e appropriatezza progettuale e da una bassa capacity building. Problema questo che il Comitato europeo delle Regioni (CoR) sta analizzando con crescente attenzione per contrastare gli effetti di impatti negativi sul PIL nella prospettiva 2030. Tali effetti, definiti inizialmente “di possibile disintegrazione” (mappa 4) con l'approssimarsi della BREXIT, sono ora ricondotti al COVID, al Cambiamento Climatico, ad eventi bellici inattesi.

Mappa 4: Possibili effetti di disintegrazione europea sul PIL_{pc} in una prospettiva 2030 a scala provinciale



Fonte: ESPON 2018, p. 44

Anticipati in ricerche, articoli e conferenze transnazionali che vedono nel 2017 l'anno più fecondo per gli studi sul tema della regione funzionale, gli impatti territoriali trovano un importante campo di applicazione nella macroregione mediterranea. In particolare, ad esempio, dal 2010 il differenziale di crescita è stato considerato, rispetto alla media UE27, in una prospettiva potenziale europea di sviluppo dipendente dalle opzioni di policy adottate e attuate attraverso i POR secondo il modello delle cd. "3A": accessibilità, affidabilità, accettabilità.

Ricerche applicate all'UE28+4 dal programma ESPON hanno incluso approfondite analisi regionali (ESPON Bridge, 2019), integrando l'approccio *Spatial Planning* con quello *dell'interazione regionale* rilanciandone ruoli e contenuti nel 2020-2021 anche rispetto ai parametri delle Green e Blue Economy emersi dall'esperienza Baltica.

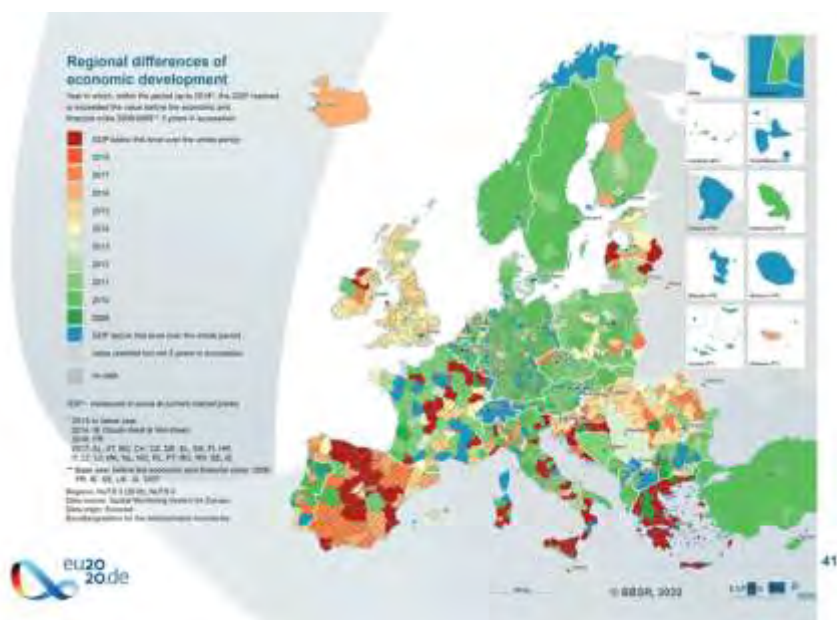
Tra le principali raccomandazioni, si chiede di:

- interrelare i molteplici significati regionali, richiamando quelli di perifericità, contiguità/lontananza, accessibilità, vulnerabilità, attrattività e mancanza di massa critica per i territori con specificità geografiche;

- esplicitare il capitale territoriale potenziale regionale in riferimento alle policy di adattamento al Cambiamento Climatico e allo sviluppo del turismo sostenibile non stagionale, anche in tempi di COVID (es. in Islanda);
- chiarire la forte influenza esercitata dai paesi nel consolidare le questioni relative alla regionalizzazione funzionale all'interno delle strategie di policy e della programmazione nazionale (es. in Grecia), relazionandoli al cambiamento climatico (come in Portogallo) e all'Agenda Territoriale 2030 (nei Paesi Bassi), nonché al ruolo, piuttosto importante, ricoperto nella costruzione della nuova visione EDSP 2020 (European Development Spatial Planning promosso dalla Germania) e nella valorizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale identitario (Italia, Grecia, Cipro, Spagna e Portogallo).

La percezione di essere sull'orlo di una fase di profondo cambiamento è palpabile, e affida al 'capitale territoriale potenziale' regionale il ruolo di risorsa cruciale per dare sostegno alla crescita sostenibile. Definito in modo più utile dalla CE nel 2016, il capitale territoriale contiene al suo interno molti dei caratteri, materiali ed immateriali, che motivano le differenze economiche regionali (mappa 5).

Mappa 5: Differenze regionali nello sviluppo economico europeo



Fonte: BBR, 2020, p. 41

Il tema dello sviluppo regionale è stato quindi considerato capace di invertire i concetti di centralità e di perifericità che si basavano convenzionalmente su:

- alta/scarsa attrattività e attitudine nella creazione di attività economiche (competitive)
- alta/bassa capacità di mantenere attiva, in crescita e coesa la popolazione

e di contrastare la riduzione della base socioeconomica della redditività complessiva territoriale attraverso il superamento della divergenza con gli obiettivi UE e nazionali di sviluppo sostenibile, coesione economica, sociale e territoriale.

L'espressione "diversità geografica funzionale" è stata coniata a questo scopo e per includere piccole dimensioni (demografiche, territoriali, nella dotazione di risorse naturali); lontananza e isolamento relazionale; ambiente naturale e culturale vulnerabile ma particolarmente ricco di specifiche risorse (unicità).

La regione tradizionale sembra dunque aver esaurito il ruolo di equilibratore della negativa influenza esercitata da sistemi troppo localistici sulla produzione e sul costo della vita; e non sembra poter ambire alla positività dei fattori appena descritti; in particolare quella del Mediterraneo, dove molte aree rientrano nelle cd *Inner Periphery* (ESPON, 2017) per assenza di connettività.

Le politiche europee di sviluppo sostenibile si concentrano per questo da tempo sul superamento dei differenziali di ricchezza regionale, misurata in termini di PIL secondo modelli tradizionali, a favore di una funzionalità flessibile, indipendentemente dai confini amministrativi.

Questi approcci non possono considerarsi esaustivi, né spiegano come la ricchezza si distribuisca nelle regioni. Suscitano piuttosto preoccupazioni sulla tenuta della coesione territoriale nell'ipotesi di regione funzionale, come sottolineato anche dalla DG Regio (2021), guardando al di là dell'assegnazione di fondi dedicati.

Identificare la regione funzionale significa, dunque, tenere a mente che questa operazione necessita di:

- contributi multilivello e interdisciplinari
- misura del sentire comune (sensitività) verso l'economia sostenibile, la società, l'ambiente, la cultura cioè il territorio
- padronanza dei diversi livelli sussidiari della pianificazione territoriale e delle regole di governance per poter elaborare visioni integrate strategiche
- azioni e scelte pubbliche, cioè di capacità per fornire beni efficienti e qualitativamente elevati in materia di servizi di interesse economico generale (SEGI)
- inserimento di elementi di Coesione Territoriale nelle riforme strutturali economiche delle regioni UE (Patto di stabilità, stimolo alla crescita alla base della politica di coesione attraverso l'utilizzo dei fondi di coesione, smart specialization strategy), ecc.

Se da un lato, con o senza COVID, questo è il tempo della coesione territoriale e della sostenibilità, dall'altro l'UE è resiliente a metterle in pratica per ridurre gli impatti negativi sul benessere, la qualità della vita, gli atteggiamenti di esclusione (disoccupazione, recessione dell'economia e stagnazione della produzione, revisione della spesa regionale, bassa qualità dei servizi urbani, efficienza nelle capacità istituzionali, minori investimenti in R&S, salute, cultura, cambiamento climatico, migrazione, ecc.).

Le regioni non fanno eccezione ed è proprio qui che si manifesta il maggior divario tra il discorso politico e le pratiche di policy coesive, al punto da rivolgersi al concetto di funzionalità. Adottando ancora un approccio spaziale, cioè indifferenziato o neutrale, la politica regionale, sottolinea il valore teorico della coesione territoriale esibendola come una bandiera ideologica; mentre la pratica innovativa in materia resta relegata in “una nicchia” in cui solo alcuni sensibili policy makers investono perché:

- non ignorano gli aspetti geografici che condizionano il capitale territoriale
- non incoraggiano economie ‘distruttive’ e dannose basate su una politica monetaria e fiscale unica e centralizzata (come è avvenuto con il Quantitative easing e il piano Juncker) che utilizzano cluster omologanti le disparità (buone vs cattive economie regionali in ogni paese)
- non dimenticano il valore immateriale del capitale umano, l'istruzione, la povertà, la forza lavoro, la migrazione, i rischi energetici, il cambiamento climatico, ecc. nel programmare e pianificare le scelte
- non utilizzano solo indicatori macroeconomici per l'elaborazione di programmi operativi nazionali e regionali

decretando con ciò la fine del potere dei numeri come pure il ruolo guida del PIL¹¹.

Il divario tra policy e comportamento territoriale reale nelle regioni emerge dalla visione UE che si trae da indicatori e place evidence esibiti negli ultimi Rapporti di Coesione (2014, 2017, 2021), inducendo ad interrogarsi su quale sia la realtà e quale la fattualità delle informazioni, se: *La coesione territoriale di una regione (geografica) è tanto più alta quanto più alta è la qualità, l'efficienza e l'identità dei sistemi territoriali così come le loro interrelazioni ... (ma anche) esprime la capacità di far emergere modelli socio-territoriali e di governance, l'adesione a principi condivisi, il potenziale per influire positivamente sul reddito, sul prodotto interno lordo, sulla ricchezza. Dà luogo ad individualità regionali distinte e ha la capacità di rafforzare sinergicamente il capitale territoriale di un'area ...*” (Glossario in Prezioso 2018, p. 141-142). Da cui si potrebbe dedurre che il peso principale sulla mancanza di funzionalità regionale dipende dall'assenza di interrelazione.

Tuttavia, come suggerisce più di un rapporto economico, la mancanza di interrelazione (tema tipico delle analisi regionale della fine del secolo scorso) deriverebbero da: i) un'inefficiente relazione con il PIL (produzione); ii) mancanza di policentrismo fisico, e dunque di cooperazione orizzontale; iii) mancata

¹¹ Come affermato in più di un'occasione da economisti quali Fitoussi, Stiglitz, Sen e Nussbaum tra il 2012 e il 2013.

combinazione tra sistemi socioeconomici differenti (urbano, rurale, urbano-rurale, periferico, interno, interno) nelle regioni e tra regioni.

Nelle regioni funzionali, perciò, la coesione territoriale non è solo una delle tante parole che emergono nelle scelte di politica pubblica relative ad aggregati territoriali (de)limitati dotati di forte identità riconosciuta; ma uno strumento per comprendere la resilienza– altro aspetto della regione funzionale - ad essere competitive mantenendo la propria sostenibilità, superando meta-modelli o metafore politiche difficili da realizzare in pratica se non si ricorre a strumenti, metodologie e procedure comuni quali l'Agenda territoriale (Germany Presidency & BBR 2020).

Geografia, analisi e valutazione territoriale, coerenza con i Sustainable Development Goals 2017 nel quadro del Green Deal rappresentato dalla Strategia Next Generation EU sono le nuove parole chiave del lessico coesivo della regione funzionale, e spingono ad includere misure specifiche nella pianificazione territoriale basate sul paradigma della diversità territoriale e della distribuzione equilibrata (non uguale) delle risorse in territori diversi, alle azioni per la conservazione della diversità territoriale attraverso la promozione di Local Action Plan-LAP.

È questo il motivo per cui, nella progettazione rivolta alle regioni funzionali e all'accesso ai fondi europei, sono fondamentali:

- Analisi regionali ex ante, comprese le caratteristiche distintive (capitale territoriale potenziale) per quanto riguarda TC
- Indicatori riferibili a tutti i pillar e i fleg delle strategie UE, tra cui quelli di performance della governance, che richiamano, ad esempio, l'impiego di strumenti del tipo Integrated Territorial Investment – ITI nell'articolazione della spesa dei fondi provenienti dalle misure POR nel breve-lungo termine.

La capacità di sviluppo sostenibile della regione funzionale, localizzabile ex ante, aumenta o diminuisce sulla base della scelta di policy e in modo integrato con l'andamento di altri fenomeni georeferenziati:

- mercato del lavoro (c'è coesione quando diminuisce il lavoro dipendente e aumenta il lavoro autonomo, insieme alle variazioni di occupazione/disoccupazione);
- aspetti sociali all'interno o all'interno di aree periferiche di grandi agglomerati polarizzanti, nonché in processi crescenti di marginalità ed esclusione sociale;
- esplosione e diversificazione del lavoro a domicilio nella mobilità/accessibilità, estendendo i modelli spazio-temporali (le aree di prossimità coesistono con le aree metropolitane regionali e globali);
- regolamentazione e rigenerazione urbana e territoriale, con la sovrapposizione di territori e frontiere amministrative.

Da questo punto di vista la dimensione territoriale della coesione, soprattutto sub-regionale, è sempre funzione di un'azione di interesse collettivo locale (processo ascendente).

La coesione territoriale come pre-condizionalità dell'investimento in ambito ad esempio metropolitano e la sua "misura" attraverso le TSFRS sono ancora lontani dall'aver ottenuto un pieno consenso politico-istituzionale nella pratica del PNRR. Di conseguenza, come un aumento della CT possa originare investimenti innovativi complessi sulla base delle differenze geografiche è una questione che dovrebbe ispirare l'adozione di nuove formule di programmazione e progettazione strategica integrata. Al di là della forte asimmetria che distingue le politiche pubbliche regionali da quelle private nel quadro della spesa dei fondi UE e della cooperazione interregionale, le valutazioni basate sul livello di capacità regionale nella progettazione e nella spesa territorializzata hanno imposto di considerare nuove generazioni di strumenti all'interno dei negoziati post 2020 per l'Italia (Cfr. Bozza, 2022), basati sulla *place evidence*.

Per cui: se la scala locale delle TSFRS sembra rappresentare la base reale entro cui poter esporre e collocare esigenze e soluzioni coese (*policy needs*) regionalizzanti, garantirne la regolamentazione (*better* se possibile) anche nella spesa (controllo, semplificazione, efficacia nell'uso dei fondi) contribuisce ad adeguare l'aumento della capacità regionale al raggiungimento degli effetti di ricaduta attesi sull'occupazione e sul PIL in sede locale.

Riferimenti Bibliografici

AGENZIA PER LA COESIONE, *Open Coesione database*, 2018-2021.

F. BARCA, P. MC CANN, A. RODRÍGUEZ-POSE, *The case for regional development intervention: place-based versus place neutral approaches*, in *Giornale di Scienze Regionali*, n. 52 (1), 2012, pp. 134-152.

G. BECATINI (a cura di), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna, 1987.

G. BIANCHI e I. MAGNANI (a cura di), *Sviluppo multiregionale: teorie, metodi, problemi*, F. Angeli, Milano, 1985.

R. BRANCATI, *La questione regionale. Federalismo, mezzogiorno e sviluppo economico*, Donzelli editore, Roma, 1995.

R. CAMAGNI R. (a cura di), *Cambiamento tecnologico e diffusione territoriale*, F. Angeli, Milano, 1987.

R. CAMAGNI, *L'economia dell'organizzazione e dello sviluppo della città*, in A. LA BELLA e C.S. BERTUGLIA (a cura di), *I sistemi urbani*, vol. 1, F. Angeli, Milano, 1991, pp. 95-143.

A. CELANT, *Nuova città e nuova campagna: l'Italia nella transizione*, Pàtron, Bologna, 1988.

CEMAT, *Functional Areas in Member States of the Council of Europe*, 17th Conference, Bucharest, 2017, [cemat](http://cemat.eu).

D. CIFERRI, *Verso la definizione di un quadro programmatico per la selezione delle opere*, MIMS, Roma, 2021.

A. CIPOLLONE, *Impact Analysis in the Better regulation framework*, in CINSEDO Seminar, Rome, 2018.

COMMISSIONE EUROPEA, *Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Bruxelles, 2017, [7 Cohesion Report](https://ec.europa.eu/economy_finance/7th-cohesion-report_en)

- F. COMPAGNA, *L'Europa delle regioni*, ESI, Napoli, 1968.
- B. CORI, *Le grandi unità regionali d'Europa*, F. Angeli, Milano, 1988.
- R.E. DICKINSON, *City and Region: A Geographical Interpretation*, Routledge & Kegan, London, 1967.
- S. DAVOUDI and I. STRANGE (eds), *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, The RTPi Library Series 17, Routledge, London-New York, 2009.
- S. DAVOUDI, *From 'left behind' to 'kept behind' places: Re-imagining Territorial Cohesion*, in *ESPON Seminar*, Iași, 19-20 June, 2019, www.espon.eu.
- G. DEMATTEIS, *Il fenomeno urbano in Italia: interpretazioni, prospettive, politiche*, Franco Angeli, Milano, 1989.
- ESPON, *Policentricity-Potentials for polycentric development in Europe*, Final report, ESPON, Luxembourg, 2005, [polycentrism](#)
- ESPON, *The Functional Urban Areas database*, Technica Report, ESPON, Luxembourg, 2011.
- ESPON, *Functional Urban Areas (FUA) and European armonisation*, Technical Report, ESPON, Luxembourg, 2014.
- ESPON, *Bridge - Territories with Geographical Specificities*, Inception report, ESPON, Luxembourg, 2016, [geographical-specificities](#).
- ESPON, *Profecy - Inner Peripheries: National territories facing challenges of access to basic services of general interest*, Final Report, ESPON, Luxembourg, 2017, [inner-peripheries](#)
- ESPON, *European Territorial Review: Territorial Cooperation for the Future of Europe*, ESPON, Luxembourg, 2017a.
- ESPON, *A Territorial Reference Framework for Europe*, Final Report, ESPON, Luxembourg, 2019a, [territorial reference](#)
- EUROPIAN COMMISSION, *Cohesion in Europe towards 2050. Eight Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Regional and Urban Policy DG, Bruxelles, 2021.
- EUROPEAN UNION, *Database*, 2018, www.keep.eu.
- EUROPEAN UNION, *Rethink: Europe EU Cohesion Monitor 2019*, Bruxelles, 2019.
- GERMANY PRECIDENCY & BBR, *Atlas for the Territorial Agenda*, 2020, [Atlas2030](#).
- J. GOTTMANN, *Megalopoli, funzioni e relazioni di una pluri-città*, Einaudi, Torino, 1995.
- S. HYZYK, *Territorial Cohesion Post 2020: Integrated Territorial Development for Better Policies*, in *ESPON Seminar*, Sophia 30-31 May, 2018.
- IFEL, *Sviluppo territoriale e urbano. Update negoziato ciclo di programmazione 2021-2027*, IFEL, Roma, 2019.
- J-C. JUNCKER, *Libro bianco sul futuro dell'Unione europea*, EC, COM(2017)2025, Bruxelles, 2017.
- F. LEE, F. WISHLADE, S. APPEL, *Financial instruments and territorial cohesion: current debates and future perspectives*, Regions and Cities European Week, Bruxelles, 8-11 October, 2018.

- M. LO MONACO, *Ipotesi regionale e ricerca empirica*, in *Riv. Geografica Italiana*, XCII, n. 3-4, 1985, pp. 237-253.
- R. MORASSUT et al., *Proposta di legge costituzionale sulla riduzione delle regioni italiane dalle attuali 20 a 12*, Camera dei Deputati, Proposta di legge costituzionale presentata 30 aprile 2015 n. 3090.
- C. MUSCARÀ (a cura di), *Dal decentramento urbano alla ripopolazione dello spazio geografico italiano*, Memorie della Società Geografica Italiana, Roma, 1992.
- P.M. MURA, *Sistemi economici regionali tra teoria e operatività*, in *Boll. S.G.I.*, n. 10-12, 1991, pp. 669-686.
- OPEN COESIONE, *Accordo di Partenariato 2021-2027 - Lavori preparatori*, 2022, [open coesione](#) .
- M. PREZIOSO, *Ipotesi di regionalizzazione*, in F. Bencardino (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Italia: Prospettive di riassetto politico amministrativo*, ESI, Napoli, 1997, pp. 115-132.
- M. PREZIOSO, *Cooperazione e coesione territoriale in Europa e in Italia: Rischi e opportunità dall'esperienza delle macroregioni*, in Ferlaino F., Iacobucci D., Tesauro C. (a cura di), *Quali confini? Territori tra identità e integrazione internazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2017, pp. 57-76.
- M. PREZIOSO, *Measuring the progress towards Territorial Cohesion: a TLA application to the regional development programs*, in ESPON EGTC, *Building the next generation of research on territorial development* ESPON 2020 Scientific Conference, London 14 Oct. 2018, ESPON, Luxembourg, 2019, pp.62-68.
- M. PREZIOSO (ed), *Territorial Impact Assessment of the territorial cohesion in the Italian regions. Place evidence model for assessing policies devoted to green economy in internal area and metropolitan inner peripheries*, Pàtron, Bologna, 2020.
- M. PREZIOSO, *STeMA: a Sustainable Territorial economic/environmental Management Approach*, in E. Madeiros (ed.), *Territorial Impact Assessment. The handbook*, Springer, 2020a, pp. 62-85.
- M. PREZIOSO, *Gli occhi della geografia economica contano per ripensare la pianificazione territoriale*, in M. PRETELLI, R. TAMBORRINO, I. TOLIC (a cura di), *La città globale. La condizione urbana come fenomeno pervasivo*, Aisu Int., Torino, 2020b, pp. 328-338.
- M. PREZIOSO, *Rebuilding in Italy: was it through the planning?*, in D Briesen and W. Strubelt (eds), *L'aménagement du territoire en Europe 1945-1975*, Campus-Verlag, Berlin, 2021, pp. 135-170.
- SGI – SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA, *Proposta di riordino territoriale*, SGI, Roma, 2013.

Le Regioni e l'attuazione del diritto europeo nel sistema europeo multilivello*

di Gabriella Saputelli

Ricercatrice di Diritto pubblico ISSiRFA-CNR

Abstract [It]: Il contributo analizza l'evoluzione del processo di coinvolgimento delle autonomie regionali nell'attuazione del diritto europeo (la c.d. fase discendente), tenendo conto di due prospettive: una prima prospettiva “bottom-up”, che considera l'esperienza italiana successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione; una seconda prospettiva “top-down”, che esamina le iniziative di coinvolgimento delle Regioni avviate negli ultimi anni da parte delle istituzioni europee (rete *RegHub*).

Title: Regions and the implementation of European law in the multilevel European system

Abstract [En]: The article analyzes the evolution of the process of involvement of regional autonomies in the implementation of European law (the so-called ‘descending phase’), from two perspectives: a “bottom-up” perspective, which looks at the Italian experience after the reform of Title V of the Constitution; a “top-down” perspective, which examines the initiatives of involvement of Regions launched in recent years by the European institutions (*RegHub* network).

Parole chiave: fase discendente, *Reg-Hub*, legge europea regionale, diritto europeo, multilevel governance

Keywords: descending phase, *Reg-Hub*, regional European law, European law, multilevel governance

Sommario: 1. Le Regioni e l'Unione europea: l'evoluzione delle relazioni e del contesto normativo. 2. La prospettiva *bottom-up*: l'esperienza delle Regioni italiane nell'attuazione del diritto europeo. 3. La prospettiva *top-down*: dal rapporto della *Task force sulla sussidiarietà e proporzionalità* alla rete *Reg-Hub* per il riesame dell'attuazione delle politiche dell'UE. 4. Alcune considerazioni conclusive.

1. Le Regioni e l'Unione europea: l'evoluzione delle relazioni e del contesto normativo

Le relazioni tra le Regioni e l'Unione europea sono state interessate, negli ultimi decenni, da un'evoluzione che ha segnato il passaggio da una situazione di “irrilevanza” dell'ente regionale – notoriamente descritta dalla dottrina con l'espressione “cecità regionale”¹ – a una considerazione dello stesso quale livello necessario al raggiungimento degli obiettivi del progetto di integrazione europea². A questo proposito, è particolarmente significativo il ruolo delle autonomie regionali nell'attuazione del diritto europeo,

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ La metafora “cecità regionale” (*Landesblindheit*) è stata utilizzata da H.P. IPSEN (*Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in E. V. CAEMMERER, H. J. SCHLOCHAUER, E. STEINDORFF, *Probleme des europäischen Rechts*, FS Hallstein, Frankfurt a. M. 1966, 248 ss.) e poi è stata ampiamente ripresa dalla dottrina italiana.

² Sull'evoluzione del coinvolgimento delle autonomie territoriali italiane nel processo decisionale europeo cfr. A. D'ATENA, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 555 ss.; A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 129 ss.; A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè, Milano, 2008; M. CARTABIA-V. ONIDA, *Le Regioni e l'Unione Europea*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. CHITI E G. GRECO, II, Milano, 2007, 991 ss.; E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Giappichelli, Torino 2008; L. VIOLINI, *Le regioni italiane e l'Europa. Da Maastricht a Lisbona*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 2012, 463 ss.

specialmente nel caso in cui le stesse sono dotate di potestà legislativa. Molteplici sono le ragioni di questa evoluzione, riconducibili ai cambiamenti (di natura economica, geopolitica, istituzionale) intervenuti negli assetti internazionali ed europei che hanno rivalutato il ruolo degli enti territoriali e incentivato processi di federalizzazione o regionalizzazione³.

La crescente attenzione da parte del livello europeo verso gli enti sub-statali, comprovata dalle revisioni dei trattati europei, ha spinto gli Stati membri a modificare gli ordinamenti nazionali, attraverso riforme costituzionali o legislative. Il ruolo degli enti regionali in questo ambito, infatti, è essenzialmente determinato dagli Stati, la qual cosa si traduce in una considerevole differenziazione della disciplina⁴.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, il percorso di rivalutazione descritto ha avuto il suo culmine nella revisione costituzionale del 2001 (con la l. cost. n. 3/2001) che, oltre ad inserire per la prima volta un riferimento esplicito al processo di integrazione europea, ha previsto regole specifiche in merito ai rapporti tra le fonti del diritto (europee, nazionali e regionali) e alle relazioni tra i diversi livelli di governo (Unione europea, Stato e Regioni).

Il punto di riferimento è certamente l'art. 117 Cost., a norma del quale: “La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali” (comma 1); “Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: a) ... rapporti dello Stato con l'Unione europea; ...” (comma 2); “sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti ... con l'Unione europea delle Regioni” (comma 3); “Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza” (comma 5).

La normativa di attuazione di tali disposizioni è stata modificata diverse volte e attualmente si compone della l. n. 131 del 2003 (c.d. legge “La Loggia”) e della l. n. 234 del 2012 (che ha sostituito la l. n. 11 del 2005), le quali disciplinano due modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla elaborazione delle decisioni europee (fase “ascendente”): la prima modalità di partecipazione (c.d. diretta), disciplinata dalla legge n. 131/2003⁵, si sviluppa all'interno dell'organizzazione istituzionale europea e

³ Sull'argomento v. A. MORELLI, *Le vicende del regionalismo in Europa*, *federalismi.it*, fasc. 16/2018.

⁴ In proposito v. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, 381 ss. anche per i riferimenti di diritto comparato.

⁵ Per un commento alla legge n. 131 del 2003 si vedano: AAVV., *Legge “La Loggia”. Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini 2003; G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella Legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003; P. CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge “la loggia” (legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004.

consiste nella procedura di partecipazione alla elaborazione dell'atto europeo; la seconda modalità di partecipazione (c.d. indiretta), disciplinata dalla l. n. 234 del 2012⁶, si svolge all'interno dell'ordinamento nazionale ed è preordinata alla definizione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo. Nella l. n. 234 del 2012 è inoltre disciplinato il processo di attuazione del diritto europeo (c.d. fase "discendente").

L'idea portante della legislazione poc'anzi richiamata è la partecipazione di tutti i soggetti istituzionali coinvolti nella fase di attuazione del diritto europeo. A tal fine viene delineato un sistema di coordinamento che vede il suo punto cardine nel Governo e si snoda in diverse strutture organizzative e di raccordo: il Dipartimento per le politiche europee, in cui operano il CIAE e il Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea (che operano come sedi di coordinamento tra le amministrazioni statali), e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (che opera come sede di coordinamento tra Stato e Regioni).

In questo percorso di rivalutazione dell'ente regionale anche le Regioni hanno giocato un ruolo significativo, inserendo specifiche disposizioni negli Statuti e adottando apposite leggi procedurali che disciplinano la partecipazione al processo decisionale europeo nei limiti fissati dalle regole nazionali.

Con il presente lavoro si concentrerà l'attenzione sul processo di rivalutazione delle autonomie regionali nell'attuazione del diritto europeo – la c.d. fase discendente – attraverso l'analisi e il confronto di due prospettive: una prima prospettiva, *bottom-up*, che considera l'esperienza italiana successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione; una seconda prospettiva, *top-down*, che esamina le iniziative di coinvolgimento delle Regioni avviate negli ultimi anni da parte delle istituzioni europee (rete *RegHub*). L'intento è individuare le tendenze, i nodi critici e le sfide che si pongono alla partecipazione delle Regioni nell'attuazione del diritto europeo nel contesto attuale⁷. Per la descrizione del complesso e articolato

⁶ Più precisamente, le modalità per la partecipazione alla fase ascendente sono disciplinate dall'art. 24 della l. 234 del 2012, mentre l'art. 25 disciplina la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle assemblee, dei consigli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Per un commento alla legge n. 234 del 2012 si vedano: L. COSTATO, L. S. ROSSI, P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234: Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2015; R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. ODORE, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, Numero Speciale 2015 ANNO XXXVI dedicato a "Le regioni e le politiche europee", E. MOAVERO MILANESI- G. PICCIRILLI, *Attuare il diritto dell'Unione Europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Bari, 2018. Sull'argomento cfr. anche A. IACOVIELLO, *Strumenti e procedure per la partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo: il sistema delineato dalla legge 234/2012*, in ID., (a cura di), *Governance europea e Fiscal Compact*, Milano 2016.

⁷ Sulla partecipazione delle Regioni all'attuazione del diritto europeo la letteratura è molto vasta, si richiamano in questa sede: A. ANZON, *L'evoluzione dei poteri regionali di attuazione del diritto comunitario*, in *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, II, Roma, 2002, pp. 1231 ss.; P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, pp. 49 ss.; R. MANFRELLOTTI, *La partecipazione delle Regioni all'attuazione del diritto comunitario alla luce delle riforme costituzionali*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, 21 ss.; P. CARETTI, *Il ruolo delle Regioni nella formazione e attuazione del diritto comunitario*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Torino, 2008, pp. 249

sistema di partecipazione delle Regioni all'ordinamento europeo, che si snoda tra il livello europeo e quello nazionale, si rinvia alla copiosa dottrina in materia⁸.

2. La prospettiva *bottom-up*: l'esperienza delle Regioni italiane nell'attuazione del diritto europeo

La l. n. 234 del 2012 stabilisce alcune regole procedurali che forniscono la cornice di riferimento entro cui le Regioni possono operare. L'art. 40 comma 1 prevede che "Le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza, provvedono al recepimento delle direttive europee"⁹, senza indicare le modalità attraverso cui questo debba avvenire¹⁰. La scelta dei procedimenti per il recepimento del diritto europeo è pertanto rimessa agli Statuti, alla legislazione o ai regolamenti regionali.

Gli Statuti regionali hanno dedicato numerose disposizioni ai rapporti con l'UE¹¹, anche se nella generalità dei casi queste si presentano come enunciazioni di principio che rinviino, per la disciplina di dettaglio,

ss.; C. Odone, *Il recepimento regionale delle direttive in Italia*, in C. Odone, G. Di Federico (a cura di), *Il recepimento delle direttive dell'Unione europea nella prospettiva delle regioni italiane: modelli e soluzioni*, Napoli, 2010, p. 69-120; P. Scarlatti, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, in *federalismi.it*, n. 8/2013.

⁸ Senza alcuna pretesa di esaustività, sull'argomento si rinvia ai seguenti lavori monografici e collattanei: B. Caravita Di Toritto (a cura di), *Le Regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*, Lugano, 2002; G. Cataldi, A. Papa (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna*, Napoli, 2005; L. Daniele (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali nel dibattito internazionale ed europeo*, Napoli, 2006; F. Astone, *Il processo normativo dell'Unione europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, Torino, 2007; S. Baroncelli, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona. Un'analisi sulle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, Torino, 2008; M. Nicolini, *Partecipazione regionale e "norme di procedura". Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Napoli, 2009; F. Raspadori, *La partecipazione delle Regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012; F. Lanchester (a cura di), *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea*, Milano, 2016; A. Papa (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea*, Torino, 2016; A. Morelli, A. Iannuzzi, C. Aliberti (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti, istituzioni, diritti*, Napoli, 2018; P. Mori (a cura di), *Le Regioni e l'Unione europea*, Napoli, 2018; S. Baroncelli (a cura di), *L'Europa delle Regioni 20 anni dopo*, numero monografico, in *Federalismi.it*, fasc. 7/2020. Per un'ampia selezione della letteratura italiana e straniera sul tema si rinvia alla *Nota Bibliografica* contenuta in A. D'Atena, *Le Regioni e l'Europa*, in ID. *Diritto regionale*, Torino, 2022, 429 ss.

⁹ In questo senso anche l'art. 29, comma 1 della l. n. 234/2012. Ci sono invece specifiche previsioni nel caso in cui la normativa da attuare rientri nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente ex art. 117 comma 3. In tali casi, le Regioni e le Province autonome esercitano la propria competenza normativa per recepire o per assicurare l'applicazione degli atti dell'UE nel rispetto dei principi fondamentali indicati dalla legge di delegazione europea (art. 30 comma 2, lett. g).

¹⁰ L'art. 40, comma 2, infatti, si limita a stabilire che "I provvedimenti adottati dalle regioni e dalle province autonome per recepire le direttive europee nelle materie di loro competenza legislativa recano nel titolo il numero identificativo della direttiva recepita e sono immediatamente trasmessi per posta certificata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee, fermo restando quanto previsto all'articolo 29, comma 7, lettera f)".

¹¹ Gli articoli concernenti i rapporti con l'Unione europea inseriti negli Statuti ordinari sono i seguenti: Statuto della Regione Abruzzo, art. 4; Statuto della Regione Basilicata, artt. 83-86; Statuto della Regione Calabria, artt. 3, 43; Statuto della Regione Campania, artt. 9-10; Statuto della Regione Emilia-Romagna, artt. 11-12; Statuto della Regione Lazio, artt. 10-11; Statuto della Regione Liguria, art. 4, 16; Statuto d'autonomia della Lombardia, artt. 6 e 39; Statuto della Regione Marche, art. 2; Statuto della Regione Molise, art. 65; Statuto della Regione Piemonte, artt. 15 e 42; Statuto della Regione Puglia, art. 9; Statuto della Regione Toscana, art. 70; Nuovo Statuto della Regione Umbria, art. 25; Statuto del Veneto, art. 4-18.

alla legge regionale¹². I procedimenti per l'attuazione del diritto europeo trovano dunque una disciplina più compiuta nella legislazione ad *hoc* sulla partecipazione alla fase ascendente e discendente del diritto europeo – le c.d. leggi di procedura¹³ – di cui la maggior parte delle Regioni si è dotata a seguito della riforma del 2001.

Pur essendo liberi di attuare la normativa europea attraverso la tipologia di atti ritenuta opportuna, le ragioni poste alla base dell'introduzione e del consolidamento in sede nazionale del meccanismo procedurale della legge europea – garantire il periodico e tempestivo adeguamento all'ordinamento europeo – hanno spinto molti legislatori regionali a replicare nel contesto regionale tale strumento¹⁴, sulla falsariga del modello sperimentato e ormai consolidato a livello nazionale. Difatti, quasi tutte le leggi regionali di procedura prevedono il ricorso alla “legge europea regionale” – con diverse denominazioni – come strumento privilegiato per il periodico adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo¹⁵. L'adozione di leggi comunitarie regionali viene richiamata anche nell'art. 29, comma 7, lett. f), della legge n. 234 del 2012 che, nel prevedere “l'elenco dei provvedimenti con i quali nelle singole regioni e province autonome si è provveduto a recepire le direttive dell'Unione europea nelle materie di loro competenza”, menziona le “leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle regioni e dalle province autonome”.

¹² Per un esame più specifico della disciplina prevista negli Statuti regionali: S. ALOISIO, *L'attuazione del diritto comunitario nei nuovi statuti regionali*, in *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di Studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, 3-4 marzo 2005, Pisa, 2006, p. 303 ss.; B. SARDELLA, “La dimensione comunitaria” dei nuovi statuti regionali, in *Ist. Fed.* 2007, fasc. 3-4, pag. 431-477; P. SCARLATI, *Partecipazione delle Regioni all'Unione europea e fonte statutaria ordinaria. Profili problematici*, in *Diritti regionali*, 1/2018, 345 ss.

¹³ Le leggi di procedura adottate dalle Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e attualmente in vigore sono le seguenti: Abruzzo (l.r. n. 39/2014); Basilicata (l.r. n. 31/2009); Calabria (l.r. n. 30/2016); Campania (l.r. n. 18/2008); Emilia-Romagna (l.r. n. 6/2004 e 16/2008); Friuli-Venezia Giulia (l.r. n. 10/2004); Lazio (l.r. 1/2015), Lombardia (l.r. n. 17/2011); Marche (l.r. n. 14/2006); Molise (l.r. n. 2/2016); Puglia (l.r. n. 11/2018); Sardegna (l.r. n. 13/2010); Sicilia (l.r. n. 10/2010); Toscana (l.r. n. 26/2009); Umbria (l.r. 23/2007 e 11/2014), Valle D'Aosta (l.r. n. 8/2006); Veneto (l.r. n. 26/2011), Provincia di Trento (l.p. n. 2/2015) Provincia di Bolzano (l.p. n. 14/2015). Nella Regione Liguria è in vigore la disciplina adottata prima della revisione del Titolo V (l.r. n. 44/1995).

¹⁴ Sulla legge europea regionale in dottrina si vedano: A. ADINOLFI, *Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale: verso le “leggi comunitarie regionali”?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2004, 759 ss.; F. FURLAN, *Recenti sviluppi in materia di attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni*, in *Riv. It. Di dir. pubbl. comunitario*, 2005, 125 ss.; P. MAZZINA, *La “legge comunitaria regionale” alla prova con la “fluidità” del sistema delle fonti e con l'esigenza di una maggiore responsabilità delle Regioni*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2007, vol. 6, fasc. 1, 125- 151; P. VIPIANA, *Le leggi comunitarie regionali: un innovativo strumento per l'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle regioni*, in *Quad. reg.* 2007, n. 2-3; 449 ss.; C. BERTOLINO, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici*, in *Le Regioni*, n. 6/2009, 1249 ss.; M. FRAGASSI, *La partecipazione delle Regioni alla “fase discendente” del processo normativo comunitario: la legge comunitaria regionale*, in G. CARPANI-T. GROPPI-M. OLIVETTI-A. SINISCALCHI, *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Il Mulino, Bologna, 2007, 111 ss.; recentemente sull'argomento M. ROSINI, *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Diritti regionali* 1/2018, 45 ss. Sull'argomento sia consentito il rinvio a G. SAPUTELLI, *Il ruolo della “legge comunitaria” regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, in *Italian Papers on Federalism* 1/2012.

¹⁵ Fanno eccezione la Regione Campania (l.r. n. 18/2008), la Regione Liguria (l.r. n. 44/1995) e la Provincia di Trento (l.p. n. 2/2015).

A differenza del modello nazionale – dove sono previsti due strumenti di adeguamento all'ordinamento dell'Unione europea (la legge europea e la legge di delegazione europea)¹⁶ – la legge europea regionale contiene generalmente disposizioni di diretta attuazione. Questa caratteristica – che porta ad inquadrarla tra le fonti di produzione anziché tra le fonti sulla produzione – è in parte riconducibile alle dimensioni e alle peculiarità dell'ordinamento regionale che, ad esempio, non ammette l'uso della delegazione legislativa. Vero è che la legge europea regionale potrebbe meglio utilizzare i regolamenti di delegificazione, soprattutto per la razionalizzazione e la semplificazione dell'ordinamento in quelle discipline che non necessitano di una copertura legislativa¹⁷, ma anche tale considerazione non appare particolarmente pregnante qualora si pensi che le Regioni dispongono di appositi meccanismi per il riordino e la semplificazione normativa.

L'introduzione di una fonte *ad hoc* (o, com'è stato definito, di un “modello periodico”)¹⁸ per l'attuazione del diritto europeo nel sistema regionale presenta diversi vantaggi, sia per l'ordinamento regionale che per l'ordinamento nazionale.

Rispetto all'ordinamento regionale, l'utilizzo della legge europea regionale può portare a riequilibrare le relazioni istituzionali in “materia europea” che sono spesso sbilanciate a favore degli esecutivi regionali¹⁹, considerato che nei fatti la maggior parte della normativa europea viene attuata per il tramite di atti secondari. La valorizzazione del ruolo delle assemblee legislative regionali nell'attuazione del diritto europeo sta rivestendo una importanza sempre maggiore, anche in ragione del rilievo che ad esse viene dato nella normativa nazionale ed europea²⁰.

Quanto all'ordinamento nazionale, la legge europea regionale rappresenta un fondamentale strumento di “raccordo” orizzontale e “verticale”, la cui corretta e completa implementazione può aiutare la collaborazione tra Stato e Regioni nell'adattamento dell'ordinamento interno al diritto europeo.

In generale, oltre a garantire il periodico e tempestivo adeguamento dell'ordinamento regionale al diritto europeo, la legge europea regionale si configura come un'importante strumento “conoscitivo”, che può costituire il punto di riferimento unitario per tutti i soggetti coinvolti nella fase di attuazione (Stato,

¹⁶ Per una descrizione del nuovo assetto e dei due strumenti: A. CELOTTO, *La fase discendente del diritto dell'Unione europea. Effetti dello “sdoppiamento” della legge comunitaria*, in www.federalismi.it, 2017; L. BARTOLUCCI, “Legge di delegazione europea” e “Legge europea”: obiettivi e risultati di una prima volta, in [Amministrazione in cammino](#), 2014.

¹⁷ Cfr. la proposta della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, *Il recepimento degli atti normativi comunitari. Una proposta: la legge comunitaria regionale*, Palermo 31 ottobre 2002, disponibile sul sito della [Conferenza](#).

¹⁸ G. DI COSIMO, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, in *Federalismi.it* n. 7 del 2020.

¹⁹ L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, 353 ss., che precisa: “la legge comunitaria regionale potrebbe divenire lo strumento attraverso il quale rendere più piena la partecipazione consiliare all'attuazione del diritto comunitario, prevedendo un iter legislativo apposito, e limitando i poteri normativi della Giunta” (pag. 394). Il contributo offre una panoramica delle soluzioni introdotte negli ordinamenti regionali allo scopo di rafforzare la posizione dei Consigli nelle materie attinenti all'integrazione europea.

²⁰ Il riferimento è alla l. n. 234 del 2012 per quanto riguarda il livello nazionale e al trattato di Lisbona per quanto riguarda il livello europeo.

Regioni, enti locali, amministrazioni), e “partecipativo” per tutti i soggetti interessati al diritto europeo, del pubblico e del privato (associazioni imprenditoriali).

Nonostante i numerosi riferimenti nella normativa regionale (Statuti, leggi di procedura, regolamenti), l’aspetto più critico della legge europea regionale riguarda il suo utilizzo²¹.

Il monitoraggio dei procedimenti di attuazione del diritto europeo a livello regionale rivela che le Regioni continuano a fare ricorso a diversi strumenti²², come l’adozione di leggi di settore, di regolamenti, di atti amministrativi vari (deliberazioni di Giunta e decreti del Presidente), o l’inserimento di specifiche disposizioni in altre leggi settoriali. Dal punto di vista quantitativo, la ricognizione dei provvedimenti adottati dalle Regioni in attuazione del diritto europeo mostra un consistente ricorso a fonti regolamentari e atti amministrativi; dal punto di vista qualitativo emerge invece che, anche laddove adottata, la legge europea regionale non sempre si pone come momento centrale della fase di attuazione del diritto europeo, rappresentando il più delle volte una tra le diverse leggi adottate a tal fine.

Lo scarso utilizzo nella prassi della legge europea regionale riflette il ruolo delle Regioni nell’attuazione del diritto europeo che, nel complesso, si rivela piuttosto marginale²³.

Questo dato trova una sua spiegazione in diversi fattori, come la progressiva riduzione sia della normativa europea sia della normativa regionale in generale²⁴ o il carattere “penetrante e pervasivo della normativa europea da un lato, e di quella statale dall’altro”, che “non lascia spazi consistenti di azione nella fase della loro attuazione ed esecuzione”²⁵.

Sulla prassi regionale incide poi il potere sostitutivo statale – fondamentale in un contesto che vede lo Stato come l’unico responsabile in caso di inadempimenti agli obblighi derivanti dall’appartenenza all’UE

²¹ Abruzzo: l.r. n. 59/2010; l.r. n. 44/2011, l.r. n. 64/2012, l.r. n. 55/2013; l.r. n. 46/2014, l.r. n. 22/2015, l.r. n. 30/2016, l.r. n. 44/2017; Emilia-Romagna: l.r. n. 4/2010, l.r. n. 7/2014, l.r. n. 9/2015; l.r. n. 9/2016; l.r. n. 14/2017; Friuli-Venezia Giulia: l.r. n. 11/2005; l.r. n. 9/2006; l.r. n. 14/2007; l.r. n. 7/2008; l.r. n. 13/2009, l.r. n. 15/2012, l.r. n. 13/2013; Lombardia: l.r. n. 14 del 2014, l.r. n. 8/2015, l.r. n. 8/2016; l.r. n. 12/2017; Marche: l.r. n. 36/2008, l.r. n. 7/2011; Umbria: l.r. n. 15/2010; Valle D’Aosta: l.r. n. 8/2007, l.r. n. 12/2009; l.r. n. 16/2010; l.r. n. 12/2011; l.r. n. 15/2012; l.r. n. 7/2014, l.r. n. 13/2015; l.r. n. 3/2018; Veneto: l.r. n. 24/2012, l.r. n. 27/2013, l.r. n. 2/2015, l.r. n. 46/2018, l.r. n. 22/2017; Provincia di Bolzano: l.p. n. 21/2017, l.p. n. 10/2019; Umbria: l.r. n. 15/2010. Sull’effettivo utilizzo della legge europea regionale cfr. M. ROSINI, *op. cit.*, 63 ss.

²² Si vedano, oltre ai *Rapporti sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, dell’Osservatorio sulla legislazione, sezione “Formazione e attuazione delle politiche dell’Unione europea” a cura di A. IACOVIELLO, disponibili sul sito della [Camera dei deputati](#), le *Relazioni consuntive sulla partecipazione dell’Italia all’Unione europea*, presentate ai sensi dell’art. 13 della legge n. 234/2012 e pubblicate sul sito del [Dipartimento per le politiche europee](#).

²³ M. ROSINI, *op. cit.*, 66; anche G. DI COSIMO, *op. cit.*, 204.

²⁴ G. DI COSIMO, *op. cit.*, 207, indica anche oneri organizzativi-amministrativi: “per l’amministrazione regionale è più agevole valutare l’impatto del diritto europeo in relazione a un singolo tema per il quale si avvale della legge occasionale, piuttosto che in relazione a svariati oggetti la cui disciplina rimette alla legge europea (per quanto, talvolta, anche le leggi occasionali abbiano contenuto eterogeneo). Il coordinamento delle varie articolazioni amministrative competenti in merito ai diversi temi destinati a confluire nella legge europea presenta maggiori complessità organizzative rispetto all’ipotesi in cui agisca una sola articolazione”.

²⁵ C. BERTOLINO, *L’incidenza degli atti normativi dell’Unione Europea sulle fonti delle autonomie territoriali: ‘ritornare alle fonti’ attraverso la logica dell’integrazione e della collaborazione*, in *Diritti regionali* 2018, fasc. 1., 444.

– sia per il modo in cui è configurato²⁶, perché consente alle Regioni di poter contare comunque sull’attuazione da parte dello Stato, sia per le criticità legate al suo utilizzo²⁷.

Certamente, sul ruolo degli enti regionali si riversa la perdurante incertezza che sussiste in merito all’individuazione degli ambiti di competenza di Stato e Regioni²⁸. In un ordinamento con un riparto di competenze legislative, infatti, la fase di attuazione del diritto europeo diventa un’operazione complessa che richiede specifiche strutture organizzative e un’adeguata informazione e collaborazione da parte di entrambi i livelli.

A livello regionale, quasi tutte le Regioni hanno adottato una struttura organizzativa interna “specializzata”, con il compito di monitorare lo stato di attuazione del diritto europeo nell’ordinamento regionale, esaminare la normativa europea e trasmettere informazioni agli organi regionali e al livello nazionale. L’analisi dell’organizzazione regionale²⁹ mostra che alcune Regioni hanno individuato e sperimentato soluzioni innovative, le quali sono state poi replicate da altre Regioni³⁰, una circostanza che spiega perché i modelli adottati a livello regionale sono molto simili tra loro.

Anche nella legge n. 234 del 2012 – all’art. 29 – sono previsti specifici obblighi di informazione sia da parte delle Regioni che da parte dello Stato; tuttavia nella prassi essi non sono sempre rispettati. Lo stesso vale per l’art. 40, comma 5, della l. n. 234 del 2012 che, come soluzione ai problemi di definizione delle rispettive sfere di competenza, prevede l’individuazione delle direttive UE di competenza regionale, secondo modalità da definire con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano; anche in questo caso, tale meccanismo non risulta ancora operativo.

²⁶ Gli art. 40 e 41 della l. n. 234 del 2012, riprendendo il modello previsto nella legge precedente, configurano il potere sostitutivo come anticipato, suppletivo e cedevole.

²⁷ M. ROSINI, *op. cit.*, 68, sottolinea le criticità legate all’uso del potere sostitutivo statale, “non conforme al modello legislativo, che spiega le difficoltà incontrate dagli enti regionali nel ritagliarsi un ruolo effettivo nella fase discendente di attuazione del diritto europeo”.

²⁸ Sull’argomento si rinvia a A. D’ATENA, *Diritto regionale, cit.*, e a S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI (a cura di), *Il riparto delle competenze nell’esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2020.

²⁹ Per una ricognizione delle soluzioni normative e organizzative messe a punto dalle Regioni per gestire i rapporti con l’ordinamento europeo: P. CICCAGLIONI, *Le strutture regionali per la gestione degli affari europei*, Milano, 2010.

³⁰ A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane*, in *Diritti regionali*, 1/2018, 210 ss.

3. La prospettiva “top-down”: dal rapporto della *Task force* sulla sussidiarietà e proporzionalità alla rete *Reg-Hub* per il riesame dell’attuazione delle politiche dell’UE

Negli ultimi anni sono state avviate alcune iniziative che denotano la presa di coscienza da parte delle istituzioni europee del ruolo che le Regioni sono chiamate a svolgere in merito all’attuazione del diritto europeo in un sistema multilivello³¹.

Il dibattito si è incrementato dopo che il Presidente della Commissione europea ha istituito la *Task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per “fare meno in modo più efficiente”*³² il 14 novembre 2017 allo scopo di approfondire: a) le modalità per migliorare l’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nell’attività delle istituzioni dell’Unione, in particolare per quanto riguarda l’elaborazione e l’attuazione della legislazione e delle politiche dell’Unione; b) l’individuazione di settori di intervento in cui, nel tempo, il processo decisionale e l’attuazione potrebbero essere interamente o parzialmente riattribuiti agli Stati membri; c) l’individuazione di modalità per coinvolgere meglio le autorità regionali e locali nell’elaborazione e nel follow-up delle politiche dell’Unione. L’istituzione di una commissione *ad hoc* era stata annunciata il 13 settembre 2017, in occasione del discorso sullo “Stato dell’Unione 2017” dinanzi al Parlamento europeo³³, e rinveniva il suo background nel Libro bianco sul futuro dell’Europa (nello specifico, lo scenario 4 “Doing less more efficiently”) adottato pochi mesi prima³⁴.

Le ragioni di una riflessione specifica sull’argomento sono evidenti in un contesto istituzionale complesso e variegato quale quello europeo, in cui vi sono 41 camere parlamentari nazionali, 74 assemblee legislative regionali, 280 regioni e 80000 autorità locali, tutti diversamente coinvolti nell’applicazione del diritto europeo e nella implementazione delle politiche dell’Unione europea³⁵.

La *Task force* è stata presieduta dal primo vicepresidente della Commissione europea Frans Timmermans ed era composta da tre membri del Comitato delle regioni - il presidente Karl-Heinz Lambertz (Belgio),

³¹ In dottrina, sulla *multilevel governance*: L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, 2001; Id., ‘Unravelling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance’, 2003, 97, 2 *American Political Science Review*, 233-243; I. BACHE, M. FLINDERS, *Multi-level Governance*, Oxford University Press, 2004; N. BERNARD, *Multilevel Governance in the European Union*, The Hague: Kluwer Law International 2002; S. PIATTONI, *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford University Press, 2010; H. ENDERLEIN, S. WÄLTI, M. ZÜRN (Eds.), *Handbook on Multi-level Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, 2010; I. BACHE, M. FLINDERS, *Multi-level Governance: Essential Readings*, Edward Elgar, 2015.

³² Decision of the President of The European Commission on the establishment of a Task Force on Subsidiarity, Proportionality and "Doing Less More Efficiently", Brussels, 14.11.2017 C(2017) 7810.

³³ J. C. JUNKER, *Discorso sullo stato dell’Unione 2017*, Bruxelles, 13 Settembre 2017.

³⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Libro bianco sul futuro dell’Europa. Riflessioni e scenari per l’UE a 27 verso il 2025*, COM(2017) 2025 del 1° marzo 2017.

³⁵ Così la Task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per “fare meno in modo più efficiente”, *Relazione al presidente della Commissione europea*, 10 luglio 2018.

Michael Schneider (Germania) e François Decoster (Francia) - e tre membri di parlamenti nazionali – Toomas Vitsut (Estonia), Kristian Vigenin (Bulgaria) e Reinhold Lopatka (Austria)³⁶.

Per lo svolgimento del mandato affidatole la *Task force* si è avvalsa di un'audizione pubblica e di un'ampia attività di consultazione che ha consentito l'invio di contributi da parte di numerose parti interessate (tra cui il Comitato delle Regioni e la rete RLEG-Regioni con poteri legislativi). Per l'Italia, ad esempio, hanno partecipato con due distinti contributi il Consiglio regionale della Calabria e la Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni italiane³⁷.

Il 10 luglio 2018 la *Task force* ha consegnato la sua relazione finale al Presidente della Commissione; in cui sono state formulate alcune conclusioni generali, nove raccomandazioni e misure concrete di attuazione rivolte alle autorità nazionali, regionali, locali e alle Istituzioni europee³⁸.

Nelle conclusioni si afferma, in sintesi, che per una migliore definizione delle politiche europee e una maggiore efficienza nell'impiego delle risorse sono necessarie *nuove modalità operative* in grado di consentire una effettiva partecipazione delle autorità nazionali, locali e regionali, le quali svolgono un ruolo fondamentale nell'attuazione pratica della legislazione europea. Il metodo di lavoro dovrebbe condurre ad una “sussidiarietà più attiva” (“*Active Subsidiarity*”), idonea ad assicurare anche una maggiore comprensione e accettazione dei motivi per cui le politiche vengono attuate a livello di Unione europea³⁹.

Le *nuove modalità* si sostanziano in alcune proposte concrete delineate nel documento: l'utilizzo di una griglia-tipo per la valutazione della sussidiarietà (allegata al rapporto) che possa consentire alle diverse istituzioni coinvolte (europee, nazionali e subnazionali) di utilizzare una metodologia comune per valutare in maniera più coerente e omogenea la sussidiarietà e la proporzionalità durante l'intero processo decisionale e non solo nella fase iniziale (*Raccomandazione 1*); alcune proposte di modifica dei meccanismi di controllo della sussidiarietà e proporzionalità, che possono portare all'innalzamento del termine per presentare i pareri sui progetti di atti legislativi dell'UE da 8 a 12 settimane (*Raccomandazione 3*); nuove modalità per coinvolgere le autorità regionali e locali (*Raccomandazioni 2, 4, 5, 6, 7, 8*).

Le conclusioni illustrate nella relazione finale sulle attività della *Task force* sono state riprese nel discorso del Presidente della Commissione europea sullo Stato dell'Unione il 12 settembre 2018⁴⁰ e si inseriscono nel dibattito che si è svolto nell'ambito della Conferenza sul futuro dell'UE.

³⁶ Decision of the President of The European Commission on the Appointment of Members to the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and "Doing Less More Efficiently" Brussels, 18.1.2018 C(2018) 406. Della commissione avrebbero dovuto far parte anche tre membri designati dal Parlamento europeo, ma il Parlamento europeo non ha mai esercitato tale facoltà.

³⁷ I contributi inviati sono disponibili sul sito della Commissione europea, nella sezione Pubblicazioni, [“Views of public organisations on subsidiarity and proportionality”](#).

³⁸ Task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per “fare meno in modo più efficiente”, *Relazione al presidente della Commissione europea*, 10 luglio 2018.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ J.C. JUNCKER, Presidente della Commissione europea, *Stato dell'Unione 2018*, 12 settembre 2018.

La riflessione sul ruolo delle autorità locali e regionali ha stimolato una più intensa collaborazione tra il Comitato europeo delle regioni e le associazioni dei governi locali e regionali di tutta l'Unione europea: il 4 luglio 2018, su invito del Comitato delle regioni e insieme al Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa (CCRE), i sindaci e i presidenti delle città e delle regioni europee si sono riuniti a Bruxelles per discutere le principali sfide che devono affrontare in vista delle trasformazioni del contesto europeo⁴¹. L'incontro ha seguito la Risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2018 sul ruolo delle città nel quadro istituzionale dell'Unione (2017/2037(INI)) e si colloca all'interno di un dibattito più ampio che è continuato nella *Settimana europea delle regioni e delle città*, dall'8 all'11 ottobre 2018. In questa occasione, il Presidente del CdR ha consegnato il suo discorso annuale sullo "Stato delle regioni dell'UE"⁴² e il Comitato delle regioni ha adottato una relazione sul futuro dell'Europa⁴³ che arricchisce gli studi sulla posizione delle autorità locali e regionali nella costruzione europea.

Certamente però il *follow up* più significativo del dibattito richiamato è la creazione nel 2018 di una rete di 'punti di contatto' subnazionali (*'regional hubs'*) da parte del Comitato europeo delle regioni con la funzione di raccogliere e valutare le esperienze di attuazione delle politiche dell'UE. In particolare, la rete *Reg-Hub* rappresenta una misura concreta di attuazione delle raccomandazioni contenute nella relazione della *Task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "fare meno in modo più efficiente"*.

Il concetto di *hub* regionale indica una "entità territoriale subnazionale chiamata ad attuare politiche dell'UE" che può comprendere anche "comunità, dipartimenti, Land, province, contee, città metropolitane, grandi città o gruppi di città minori, grandi enti locali o gruppi di enti locali minori, nonché entità territoriali transfrontaliere come i GECT e le euroregioni"⁴⁴. In concreto, ogni *hub* regionale nomina un "punto di contatto" (un funzionario pubblico situato presso una amministrazione subnazionale e nel territorio dell'*hub*) destinato a lavorare con la rete e ad operare come punto di collegamento tra il Comitato delle regioni (l'UE) e il livello locale e regionale. Attraverso consultazioni periodiche, il "punto di contatto" raggiunge e coinvolge tutti i soggetti che partecipano all'attuazione delle politiche europee (enti pubblici, imprese, ONG) e fornisce riscontri tecnici sulle varie esperienze.

La rete è stata lanciata per un primo biennio come progetto pilota che ha visto il coinvolgimento di 36 membri⁴⁵. Per l'Italia hanno aderito le Regioni Umbria e Veneto (come unico *hub*), il Molise, la Calabria,

⁴¹ COR, *Future of Europe: European Committee of the regions and local government associations join forces*. Comitato delle regioni, Press release del 4 luglio 2018, *Multi-level governance and devolution*.

⁴² K. H. LAMBERTZ, *The State of the European Union: the View of Regions and Cities. The cities and regions need the European Union. The European Union needs its cities and regions*, 09 October 2018, disponibile sul sito del [Comitato delle Regioni](#).

⁴³ M. BRUTER, S. HARRISON, F. BICCHI, *Reflecting on the future of the European Union The view from local and regional authorities* (di), 2018, disponibile sul sito del [Comitato delle Regioni](#).

⁴⁴ Dal sito del Comitato delle regioni dedicato alla [rete RegHub](#).

⁴⁵ CoR, 186th Meeting of the European Committee of the regions, Bureau – 8 October 2018, Brussels, 26 October 2018.

l'Emilia-Romagna, le Marche, il Piemonte, l'Assemblea legislativa del Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Bolzano. La rete è stata consultata sull'attuazione del diritto europeo con riferimento alle direttive in materia di appalti pubblici, qualità dell'aria, assistenza sanitaria transfrontaliera, servizi di interesse economico generale e aiuti di Stato, politica agricola comune, presentando delle relazioni che includono pareri e *case studies* da parte delle autonomie territoriali⁴⁶. Questa prima fase (2019-2020) si è conclusa con la pubblicazione di un rapporto dove sono esposte le attività svolte e i risultati raggiunti durante il biennio⁴⁷. Inoltre, tra il 22 giugno e il 10 agosto 2020, il Comitato europeo delle regioni ha condotto una consultazione sulle esperienze maturate a livello regionale e locale in relazione all'attuazione del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato e gli orientamenti in materia di appalti pubblici adottati dalla Commissione in data 1° aprile 2020 per affrontare le sfide socioeconomiche provocate dalla pandemia di COVID-19⁴⁸.

Rispetto all'iniziativa *RegHub*, la Regione Emilia-Romagna ha rilevato che “il valore aggiunto di tale progetto è di implementare il grado di partecipazione degli enti territoriali, monitorando l'impatto delle politiche europee sul territorio e valorizzando l'intero ciclo di partecipazione delle Regioni alla formazione del diritto europeo coinvolgendo anche i Comuni, gli enti pubblici e privati e i diversi portatori di interesse, a vario titolo interessati, all'attuazione degli atti normativi monitorati. Il favorevole apporto da tale consultazione è, infatti, la creazione di una rete formata da vari attori a livello regionale e locale (autorità pubbliche, ONG, associazioni di imprese e altri soggetti), portatori degli interessi e dei bisogni del livello regionale e locale verso il livello europeo, per quel che concerne l'attuazione della legislazione dell'UE”⁴⁹. Oltre al rafforzamento della cooperazione con il Comitato delle Regioni e con la rete di Regioni italiane ed europee, la Regione Umbria ha rilevato i vantaggi del metodo *RegHub* “in termini di acquisizione di un ragguardevole patrimonio di informazioni su materie rilevanti per l'amministrazione regionale”, auspicando anche “che tale metodo di lavoro possa diventare la base per un coordinamento tra le Regioni nelle fasi ascendente e discendente del diritto europeo di cui alla legge n. 234/2012”⁵⁰.

⁴⁶ Network of Regional Hubs for EU Policy Implementation Review, Implementation Report, *First Consultation on Public Procurement*; Id., Implementation Report, *Second Consultation on Air Quality*; Id., Implementation Report *Third Consultation on Cross-border Healthcare*; Id., Implementation Report, *Fourth Consultation on State Aid*; Id., Implementation Report, *Fifth Consultation on CAP and Rural Development*.

⁴⁷ *RegHub Secretariat, Evaluation Report. Network of Regional Hubs for EU Policy Implementation Review*, Settembre 2020. Il report è disponibile sul sito del [Comitato delle regioni](#).

⁴⁸ Consultazione della rete *RegHub* sul tema *Orientamenti in materia di appalti pubblici a seguito della pandemia di COVID-19* *Risultanze principali*, disponibile sul sito della [rete RegHub](#).

⁴⁹ CINSEDO, Dossier 2020 Programma di “Formazione in materia europea”, *RegHub – Rete di Hub regionali per il riesame dell'attuazione delle Politiche dell'UE*, a cura di A. CIAFFI, C. ODORE, C. CONDORELLI, p. 41. [Il dossier](#), disponibile sul sito del Cinsedo, è frutto di un dialogo interregionale organizzato nell'ambito del Programma di formazione in materia europea al fine di presentare il progetto pilota e le attività svolte a tutte le Regioni e Province autonome.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 12.

L'esperienza è stata valutata positivamente anche dalla Commissione europea che, nella decisione dell'11 maggio 2020, ha istituzionalizzato e integrato la rete *RegHub* all'interno della nuova piattaforma "*Fit for future*" (un gruppo di esperti che aiuta la Commissione a semplificare la normativa dell'UE)⁵¹, nell'ambito della *Better regulation*, con il compito di fornire dati e pareri in merito all'applicazione del diritto europeo sul territorio. Il miglioramento della legislazione europea, infatti, passa attraverso la conoscenza delle problematiche applicative del diritto europeo nei territori.

In considerazione dei risultati raggiunti e del ruolo svolto dalla rete *RegHub*, il 30 ottobre 2020 il Comitato delle Regioni ha deciso di avviare la seconda fase (*Reg-Hub 2.0*), invitando un numero più ampio di attori a presentare nuove candidature di adesione alla rete. A questa seconda call per l'Italia hanno aderito la Provincia autonoma di Bolzano e le Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Umbria e Valle D'Aosta. L'ultima consultazione della rete ha riguardato gli ostacoli che le amministrazioni regionali e locali incontrano nella presentazione di progetti infrastrutturali in materia di trasporti, digitale e *green*⁵².

4. Alcune considerazioni conclusive

Al pari di quanto accaduto con i rapporti tra ordinamento europeo e ordinamento nazionale – interessati da una lunga evoluzione – anche per quanto concerne l'attuazione del diritto europeo c'è stato un mutamento nell'approccio da parte delle istituzioni europee, nazionali e regionali che si desume dalle trasformazioni dei contesti normativi europeo, nazionale e regionale. L'analisi condotta attraverso una prospettiva sia *bottom-up* sia *top-down* ha fatto emergere alcuni aspetti del progressivo coinvolgimento delle autonomie regionali nell'attuazione del diritto europeo che meritano di essere sottolineati.

Da una prospettiva *top-down*, negli ultimi anni viene in rilievo la sperimentazione di nuove pratiche – la rete *RegHub* del Comitato delle Regioni e il coinvolgimento nella piattaforma "*Fit for future*" – che consentono alle istituzioni europee di 'saltare' le procedure previste dagli Stati membri per la partecipazione alla 'fase ascendente' e consultare direttamente le autonomie territoriali. La posizione delle Regioni ne esce valorizzata per almeno due aspetti: anzitutto, esse hanno la possibilità di confrontare la propria esperienza di attuazione con altre autonomie territoriali europee; inoltre, la visibilità della propria esperienza si aggiunge a quella che deriva dalla partecipazione alla fase ascendente prevista dal livello nazionale. Quanto detto trova conferma nelle valutazioni delle Regioni italiane che hanno partecipato

⁵¹ Decisione della Commissione dell'11 maggio 2020 che istituisce la piattaforma "Fit for Future" 2020/C 163/03 C/2020/2977. La piattaforma è stata istituita nell'ambito del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione e consiste in un gruppo di esperti che assisterà la Commissione nello sforzo di semplificare la normativa UE vigente, ridurre gli oneri amministrativi che gravano sui cittadini e le imprese e garantire che la legislazione UE rimanga al passo con le esigenze future.

⁵² Network of Regional Hubs for EU Policy Implementation Review, 21st Century Rules for 21st Century Infrastructure, *Overcoming obstacles to transport, digital, and green infrastructure deployment*, 2022.

attivamente alle consultazioni sinora avviate tramite la rete *RegHub*, anche attraverso la presentazione di soluzioni e proposte innovative. In un dossier a cura del Cinsedo, infine, è stato sottolineato il “valore conoscitivo molto importante anche per la Regione stessa”, direttamente coinvolta nell’attuazione del diritto europeo, nonché “il punto di contatto tra il lavoro svolto nell’ambito della rete “RegHub” del Comitato delle regioni e quanto prevede la legge 234 del 2012”, per cui è necessario “utilizzare al meglio le sinergie tra i due meccanismi”⁵³.

Nel complesso, il dibattito in seno all’UE e il progetto *RegHub* possono essere collocati all’interno di quel processo che negli ultimi anni ha visto crescere la richiesta di una maggiore rilevanza degli enti subnazionali a livello internazionale. Certamente, non bisogna dimenticare che in questo ambito la disciplina è pur sempre rimessa agli Stati membri.

Da una prospettiva *bottom-up*, a livello nazionale c’è stata una evoluzione della disciplina – sino alla l. n. 234 del 2012 – che ha riconosciuto un ruolo alle Regioni nell’attuazione del diritto europeo e migliorato le procedure di partecipazione. In un sistema decentrato, in cui sia lo Stato che le Regioni sono tenuti ad attuare il diritto europeo, sono centrali gli obblighi di informazione e i meccanismi di raccordo tra le istituzioni centrali e quelle regionali, al fine di consentire il monitoraggio e la verifica dello stato di conformità dell’ordinamento, prima, la corretta e la tempestiva attuazione del diritto europeo, dopo. Tuttavia, bisogna constatare che non tutte le procedure previste nella l. n. 234 del 2012 sono state implementate e che permangono le difficoltà e i limiti legati al riparto di competenze tra Stato e Regioni. Per quanto riguarda il livello regionale, le modifiche apportate dai legislatori regionali dopo la riforma del Titolo V denotano la presa di coscienza da parte delle Regioni della complessità e dell’impegno che proviene dalla partecipazione all’UE, nonché del ruolo che esse sono chiamate a svolgere in fase di attuazione del diritto europeo. Le Regioni si sono progressivamente adeguate al quadro normativo nazionale, approvando nuove leggi procedurali o apportando modifiche a quelle già adottate, sia dopo la riforma del Titolo V sia a seguito della l. n. 234 del 2012. Molte hanno predisposto strutture interne e meccanismi che incentivano la partecipazione di tutti i soggetti territoriali interessati (i vari organi regionali, gli enti locali, le parti sociali), previsto momenti specifici (‘sessioni europee’) per discutere questioni legate al diritto europeo e adottato procedure e fonti dedicate alla partecipazione alla fase discendente. Come accade in altri settori, vi sono Regioni più sensibili alla partecipazione all’ordinamento europeo che risultano più “attive” e “precise” anche nell’attuazione del diritto europeo (ad esempio,

⁵³ CINSEDO, *op. cit.*, p. 7. Sull’esigenza di un maggiore coordinamento tra gli strumenti previsti in sede europea e gli strumenti e le procedure previsti dalla legge n. 234 del 2012 v. anche C. Odone, *Le Regioni italiane nel ciclo delle politiche dell’UE – “EU Policy Cycle”*. Dalle Raccomandazioni della Task force sulla sussidiarietà alla legge 234 del 2012, in Cinsedo, *Papers del Programma di “Formazione in materia europea – 2018” Alta formazione “Winter School”*, a cura di A. Ciaffi-C. Odone, disponibile sul sito Regioni.it.

l'Emilia-Romagna)⁵⁴. Tuttavia, anche osservando il livello regionale, occorre constatare la distanza tra le previsioni normative (negli Statuti e nelle leggi di procedura) e lo scarso utilizzo nella prassi degli strumenti e delle procedure pensati (si pensi alla legge europea regionale).

Come emerso dall'analisi svolta dalla prospettiva *top-down*, le iniziative avviate negli ultimi anni dall'UE sono informate alla collaborazione tra tutti i soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti, con modalità che possono incoraggiare processi di sperimentazione, condivisione e correzione delle soluzioni predisposte. In questo contesto, alle autonomie territoriali è chiesto di acquisire una maggiore consapevolezza del contributo che possono svolgere e delle reciproche relazioni, nonché dell'impegno e delle opportunità che provengono dalla partecipazione al processo di integrazione europea.

⁵⁴ Per un esame del modello adottato dalla Regione Emilia-Romagna v. REGIONE EMILIA-ROMAGNA, ASSEMBLEA LEGISLATIVA, DIREZIONE GENERALE, *La partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto e delle politiche europee - Le novità introdotte dalla L.R. 6/2018 alla L.R. 16/2008*, disponibile sul [sito della Regione](#).

Indice degli autori

- **I. Anrò**, *Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano*
- **M. Belletti**, *Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna*
- **M. Bergo**, *Ricercatrice di Diritto pubblico, Università degli Studi di Modena e Reggio-Emilia*
- **C. Bergonzini**, *Ricercatrice di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Macerata*
- **C. Bertolino**, *Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Torino*
- **G. Boggero**, *Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Torino*
- **A.S. Bruno**, *Assegnista di ricerca in Diritto pubblico, Università degli Studi di Torino*
- **B. Caravita**, *Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Sapienza – Università di Roma*
- **C. Cavallaro**, *Tecnologa ISSiRFA-CNR*
- **E. Cavasino**, *Professoressa associata di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Palermo*
- **T. Cerruti**, *Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Torino*
- **P. Colasante**, *Ricercatore ISSiRFA-CNR*
- **R. Coletti**, *Ricercatrice ISSiRFA-CNR*
- **G. Demuro**, *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Cagliari*
- **F. Dini**, *Professore ordinario di Geografia economico-politica, Università degli Studi di Firenze*
- **A. D'Orazio**, *Professoressa associata di Geografia economico-politica, Università degli Studi di Roma Tor Vergata*
- **F. Fabrizzi**, *Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico, Sapienza - Università di Roma*
- **A. Filippetti**, *Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, Consiglio Nazionale delle Ricerche*
- **L. Giachi**, *Tecnologo ISSiRFA-CNR*
- **F. Giglioni**, *Professore ordinario di Diritto amministrativo, Sapienza – Università di Roma*
- **A. Iacoviello**, *Ricercatore ISSiRFA-CNR*
- **S. Iommi**, *IRPET Toscana*
- **C. Losavio**, *Ricercatrice ISSiRFA-CNR*
- **G. Menegus**, *Ricercatore di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Macerata*
- **C. Napoli**, *Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico, Sapienza – Università di Roma*
- **G. Napolitano**, *Ricercatrice ISSiRFA-CNR*
- **M. Olivetti**, *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università LUMSA di Roma*
- **S. Pajno**, *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Sassari*
- **A. Poggi**, *Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Torino*
- **M. Prezioso**, *Professoressa ordinaria di Geografia economico-politica, Università degli Studi di Roma Tor Vergata*

- **F. Proia**, *Tecnologa ISSiRFA-CNR*
- **G. Rivossecchi**, *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Padova*
- **S. Rondinella**, *Ricercatore di Economia politica, Università degli Studi di Napoli Federico II*
- **M. Rubechi**, *Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo*
- **G. M. Salerno**, *Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Macerata*
- **G. Saputelli**, *Ricercatrice ISSiRFA-CNR*
- **F. Severa**, *Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato, internazionale, Sapienza – Università di Roma*
- **G. Sobrino**, *Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Torino*
- **A. Sterpa**, *Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi della Toscana*
- **C. Tubertini**, *Professoressa associata di Diritto amministrativo, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna*
- **F. Tuzi**, *Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, Consiglio Nazionale delle Ricerche*



Fascicolo numero 20

2022

1 agosto 2022