

## A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro

*Annamaria Poggi*

*Già all'indomani della sua entrata in vigore il Titolo V è stato da molti commentatori posto sotto lenti molto critiche. Con il tempo i rilievi problematici si sono moltiplicati e con la pandemia sono quasi esplosi. Da un anno a questa parte non passa giorno che qualche commentatore non invochi la revisione del Titolo V, nel senso di una drastica riduzione del peso e del ruolo delle Regioni e degli enti territoriali nel nostro Paese per un rinnovato ruolo "forte" dello Stato. Questo lavoro vorrebbe tentare qualche risposta, nell'ottica di un'adesione ai valori stessi del regionalismo così come scolpiti nella Costituzione, principalmente agli art. 1 (democrazia) e 5 (unità della Repubblica e autonomia delle comunità locali).*

### **1. Riemergono tutte le problematiche del Titolo V, ma anche quelle causate dalla sua mancata attuazione**

Già all'indomani della sua entrata in vigore il Titolo V è stato da molti commentatori posto sotto lenti molto critiche.

Con il tempo i rilievi problematici si sono moltiplicati e con la pandemia sono quasi esplosi. Da un anno a questa parte non passa giorno che qualche commentatore non invochi la revisione del Titolo V (anche quanti hanno apertamente osteggiato il tentativo di revisione del 2016), nel senso di una drastica riduzione del peso e del ruolo delle Regioni e degli enti territoriali nel nostro Paese per un rinnovato ruolo "forte" dello Stato.

Le principali criticità riguarderebbero: un riparto di competenze legislative confuso; un sistema autonomistico troppo articolato ed eccessivamente disuguale con possibilità di continue fughe in avanti (v. regionalismo differenziato); il fallimento delle politiche di ridisegno del sistema locale; una forma di governo regionale verticistica e fuori controllo con

Presidenti di Regioni che si atteggiavano a piccoli monarchi; mancanza di strumenti effettivi di garanzia dell'interesse nazionale.

La pandemia non ha fatto che drammatizzare le questioni già emerse, acuendo le problematiche che già in precedenza erano emerse con riguardo all'uno o all'altro istituto introdotto con la revisione del 2001. Una per tutte: la campana a morto suonata da parecchi commentatori sul regionalismo differenziato e lo stigma che in questi mesi ha accompagnato le due Regioni maggiormente colpite dal Covid (Lombardia e Veneto), accusate di pretendere il regionalismo differenziato a fronte di conclamate incapacità di gestione della pandemia.

A scanso di equivoci è chiaro che i problemi per il regionalismo sono attuali e potrebbero condensarsi nella seguente domanda: il Titolo V ha aiutato o complicato lo sviluppo dello Stato regionale in Italia? Ha aiutato o complicato la direzione di un sistema di democrazia "articolata" e "plurale"?

Nel contempo vi sono anche problemi che si proiettano nel futuro prossimo: il sistema delineato nel Titolo V sarà in grado di reggere l'urto del post-Covid caratterizzato da un aumento generalizzato di povertà e di disuguaglianze? Sarà in grado di rimarginare i divari territoriali acuitisi sui terreni del *welfare* (gestiti quasi completamente dalle Regioni e dagli enti locali)? Sarà in grado di sorreggere lo sviluppo sociale ed economico del Paese all'insegna dell'unità nazionale?

Questo lavoro vorrebbe tentare qualche risposta, nell'ottica di un'adesione ai valori stessi del regionalismo così come scolpiti nella Costituzione, principalmente agli artt. 1 (democrazia) e 5 (unità della Repubblica e autonomia delle comunità locali). Si esamineranno, in questa prospettiva, le principali innovazioni introdotte nel Titolo V tentandone un giudizio di "resa".

## ***2. Il ridisegno della geografia istituzionale locale, in particolare la Città metropolitana. Ancora troppi nodi irrisolti***

Dopo 7 anni dall'adozione della legge n. 56 del 2014, che per questa parte doveva ritenersi attuazione dell'art. 114, le Città metropolitane stentano ancora ad affermarsi come veri attori istituzionali del sistema territoriale locale con una precisa operatività. Ancora una riforma, dunque, che anziché dar slancio al Paese sembra allontanarlo dai processi

di innovazione del governo urbano, ormai consolidatisi in pressoché tutti i principali Paesi europei<sup>1</sup>.

Per la verità a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta si erano sviluppati sia un discreto dibattito sul tema, sia talune iniziative istituzionali di indubbio rilievo<sup>2</sup>, entrambi sospinti dalla letteratura internazionale, che prefigurava il ruolo economico e sociale che le grandi conurbazioni urbane avrebbero assunto nel contesto dell'economia globalizzata<sup>3</sup>. Di tutto quel dibattito val la pena rammentare almeno gli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni e le varie forme di associazionismo comunale che avrebbero dovuto indirizzarsi alla ricerca di economie di scala nell'offerta dei servizi pubblici, le possibili inedite sinergie nella gestione

<sup>1</sup> I processi di innovazione hanno portato, a livello europeo, sia ad un ripensamento del territorio in una nuova prospettiva scalare, sia allo stanziamento di fondi da investire nello sviluppo delle aree metropolitane, sul punto, EUROCITIES – *Eurocities for an Urban Policy*, Bruxelles, 23 ottobre 1998; N. BRENNER, *Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union*, in *Urban Studies*, 86, 1999, pp. 431-451; dello stesso A., *New State spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004; *Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000*, in *Review of International Political Economy*, 11, 2004, pp. 447-488. Il Parlamento europeo ha continuato ad impegnarsi con i fondi per lo sviluppo regionale (ERDF) destinati alle strategie territoriali delle aree metropolitane, al fine di incentivare l'innovazione, la ricerca, la digitalizzazione, come emerge chiaramente dal recente *breafing, Metropolitan regions in EU cohesion policy*, su [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642218/EPRS\\_BRI\(2019\)642218\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642218/EPRS_BRI(2019)642218_EN.pdf), 2019.

<sup>2</sup> Sul punto, v. Atti del convegno del Centro Vittorio Bachelet, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di G. BERTI e G.C. DE MARTIN, Roma, 2002. Le problematiche relative alla "riagggregazione del governo locale" insieme a quelle sottese all'interrogativo "Provincia metropolitana o Città metropolitana" erano state affrontate da V. CERULLI IRELLI nella relazione al Convegno organizzato dalla Provincia di Bologna su "Il titolo V della Costituzione, il ruolo della Provincia e della Città metropolitana" – Bologna 7 febbraio 2003, ora su [http://www.astrod-online.it/static/upload/protected/CERU/CERULLI-ProvinciaMetropolitana-7\\_2\\_0.pdf](http://www.astrod-online.it/static/upload/protected/CERU/CERULLI-ProvinciaMetropolitana-7_2_0.pdf).

<sup>3</sup> T. HERRSCHEL, P. NEWMAN, *Governance of Europe's city regions: planning, policy & politics*, Routledge, London-New York, 2003; P. LE GALÈS, *European cities. Social conflict and governance*, Oxford University Press, Oxford, 2002. Del resto, non è un caso che la Commissione europea si impegni annualmente nello stanziamento dei fondi per i progetti volti allo sviluppo socio-economico metropolitano, da ultimo <https://www.intelligentcitieschallenge.eu/news/european-social-innovation-competition-2021>. In questo senso, recentemente le aree metropolitane sono state coinvolte al fine di far fronte alle esigenze socio-economico-sanitarie emerse a seguito della pandemia da Covid-19, come dimostrano i *workshop* sul tema *Metropolitan cities and European funds to tackle Covid-19 emergency*, consultabili su [https://europa.eu/regions-and-cities/programme/sessions/1593\\_en](https://europa.eu/regions-and-cities/programme/sessions/1593_en).

delle funzioni attraverso strumenti tecnologici (*smart city*<sup>4</sup>). Ma mentre in altri Paesi europei le riforme hanno «fatto salire di scala»<sup>5</sup> le funzioni tipicamente comunali (trasporti, servizi di *welfare*, contrasto ai fenomeni di esclusione, pianificazione urbanistica, servizi alle imprese, pianificazione strategica...), da noi tale percorso non è decollato, con evidenti ripercussioni non solo sulla crescita economica e sociale dell'intero Paese<sup>6</sup>, ma altresì sulla possibilità di far uscire dalla marginalità aree le cui potenzialità rimangono inespresse<sup>7</sup>.

In tale prospettiva il fallimento della legge n. 56 del 2014 è un'occasione persa<sup>8</sup>.

Certo, sull'intera vicenda ha pesato, e non poco, il contestuale e parallelo tentativo di soppressione delle Province, giunto al suo apice con l'approvazione, il 12 aprile 2016, del ddl Renzi-Boschi di riforma della Costituzione (AC 2613), non confermato dal referendum del dicembre 2016. Una vicenda prevalentemente costruita dal lato del Governo allora in carica in termini di efficienza e razionalizzazione del sistema (cui l'abolizione di un livello territoriale avrebbe contribuito) e sulla figura del Sindaco quale figura centrale della democrazia locale e, dal lato degli

<sup>4</sup> Sul punto, v. *Smart Cities e amministrazioni intelligenti*, fascicolo 4, 2015 di *questa Rivista*, in particolare, E. CARLONI, M.V. PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, p. 865 e M. CAPORALE, *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, p. 949 e sempre di M. CAPORALE, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi.it*, 2, 2020.

<sup>5</sup> G. VETRITTO, *La "lentissima" fondazione delle Autorità metropolitane*, in *Public Management*, 2, 2019, p. 79. Si v. sempre N. BRENNER, *Globalisation as reterritorialization*, cit., p. 436 ss. e *New State spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, cit., p. 172 ss. Per la Germania, in particolare, si v. J. BLATTER, *Geographic scale and functional scope in metropolitan governance reform: theory and evidence from Germany*, in *Journal of Urban Affairs*, 28, 2006, pp. 121-150; K. ZIMMERMANN, *Re-Scaling of Metropolitan Governance in Germany*, in *Raumforsch Raumordn.*, 75, 2017, pp. 253-263.

<sup>6</sup> L'Italia ricopre la penultima posizione tra i Paesi dell'OCSE per contributo delle aree metropolitane alla crescita totale degli occupati. Tra il 2000 e il 2012 anche il contributo delle aree metropolitane alla crescita del PIL aggregato nazionale è stato sotto la media OCSE.

<sup>7</sup> F. BARCA, P. McCANN, A. RODRIGUEZ-POSE, *The Case For Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches*, in *Journal of Regional Science*, vol. 52 (n. 1), 2012, pp. 134-152.

<sup>8</sup> Tra gli altri, v. A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *Federalismi.it*, 1, 2015. In una prospettiva di auspicata innovazione, F. PIZZETTI, *La Legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle province*, in *Rivista AIC*, 3, 2015.

oppositori, nei termini di una drastica *deminutio* della democrazia locale, in virtù del superamento dell'elettività diretta delle Province.

Proprio tale contrapposizione ha però lasciato sullo sfondo, ed anzi ha oscurato, quello che avrebbe dovuto costituire il vero tema: il ridisegno della geografia territoriale<sup>9</sup>, anche orientata alle esigenze dell'area vasta<sup>10</sup>. Perciò l'ispirazione politica (prima che la formulazione tecnica) della legge n. 56 del 2014 ha giocato un ruolo negativo. Basti rammentare come la Relazione illustrativa puntava tutto sulla figura e sul ruolo istituzionale dei Sindaci, indicati quali motori delle Città metropolitane, sia quanto a decisione politica istitutiva (al punto che l'eventuale parere contrario delle Regioni sulla costituzione di ulteriori Città metropolitane prevede una procedura di neutralizzazione della contrarietà), sia quanto a governo (il Sindaco metropolitano è "di diritto" il Sindaco del Comune capoluogo, almeno in prima istituzione; il Presidente della Provincia quale ente di secondo grado può solo essere un Sindaco)<sup>11</sup>.

Ciò ha condotto alla costruzione di "contenitori" (organi) più che di "contenuti" (le funzioni che dovrebbero svolgere), rovesciando in qualche misura il percorso argomentativo che aveva animato le riforme degli anni 1997-1999<sup>12</sup>. Queste ultime, infatti, si fondavano prevalentemente sull'idea dell'esercizio ottimale delle funzioni amministrative (sussidiarietà, adeguatezza, livello ottimale di esercizio della funzione...) per risalire poi al livello politico di direzione e comando delle stesse, sostanzialmente concertato. Nell'impalcatura di quel disegno di riorganizzazione delle funzioni amministrative e politiche del sistema locale, infatti, emergeva-

<sup>9</sup> Anche dal punto di vista del senso delle città e della rigenerazione urbana come ambito "ottimale" di vita dei cittadini: sul punto v. G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi*, 24, 2020,

<sup>10</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *Federalismi.it*, 3, 2014; *L'area vasta, mito o realtà?*, fascicolo 2, 2014 di *questa Rivista*; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo Governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, 2014.

<sup>11</sup> Il ruolo del Sindaco metropolitano è stato ampiamente e criticamente dibattuto, si v. in particolare, A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2, 2015, p. 15 ss.; M. BARBERO, S. VIGATO, *Il Sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle Città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 7, 2015.

<sup>12</sup> A. POGGI, *Sul disallineamento tra d.d.l. Del Rio e il disegno costituzionale attuale*, in *Federalismi.it*, 1, 2014.

no le conferenze e i consessi, più che i singoli, nella convinzione che questi sarebbero stati costretti dalle necessità funzionali del sistema ad andare d'accordo.

La legge 56 ha sostanzialmente (e forse inconsapevolmente) rovesciato quell'impalcatura facendo emergere i vertici politici. Ed il Sindaco, più di qualunque altra figura istituzionale, esprimeva la "singolarità" del comando, il che si poneva in frizione non solo con la questione di democraticità del sistema locale, ma altresì con l'idea stessa di "città" che emerge dalle grandi ed avanzate esperienze, in cui lo sviluppo urbano coincide con il coinvolgimento attivo delle comunità locali e delle loro organizzazioni sociali e civiche allo scopo di «utilizzare le loro conoscenze e preferenze, collaborare con tutti gli attori collettivi territoriali e promuovere cooperazione interistituzionale, nella forma (ad oggi addirittura obbligatoria in Italia dopo la legge 56/2014, ma di fatto pressoché del tutto elusa) della cosiddetta «pianificazione strategica di territorio»<sup>13</sup>.

A ciò deve aggiungersi che il fallimento della revisione costituzionale del 2016 ha ulteriormente complicato la situazione per cui oggi convivono (si fa per dire...) due disegni entrambi incompiuti: quello del 114 Cost. e quello della legge n. 56 del 2014, il che si traduce (tenendo conto delle sole Regioni ordinarie) in 76 Province, 10 Città metropolitane cui occorre aggiungere circa 350 enti c.d. intermedi tra consorzi di bonifica, autorità di bacino, società partecipate, stazioni appaltanti ed ambiti territoriali ottimali (i c.d. ATO) di rifiuti ed idrici che avrebbero dovuto invece essere drasticamente ridotti in funzione dell'istituzione delle aree metropolitane<sup>14</sup>.

Occorrerebbe, in conclusione, proseguire nell'attuazione della legge n. 56 modificandola allo scopo di recuperare, però, l'ispirazione della legge n. 142, che non sovrapponeva Città metropolitana e Provincia e, anzi, marcava la missione del nuovo ente, chiaramente orientato a governare la conurbazione, tanto che la perimetrazione era effettuata caso per caso dalla Regione, con conseguente modifica delle circoscrizioni provinciali

<sup>13</sup> G. VETRITTO, *La "lentissima" fondazione delle Autorità metropolitane*, cit., p. 82

<sup>14</sup> Sulla necessità di dare ordine al sistema v. tra gli altri, S. AGOSTA, *Il risveglio (dopo una lunga anestesia) delle Province nella prospettiva di riordino del livello di area vasta*, in *Le Regioni*, 3, 2018, p. 413 ss.

per accogliere i Comuni dell'ex Provincia del Comune-centro per i quali non si ravvisassero caratteri metropolitani (art. 17, commi 2 e 3). Luciano Vandelli, all'indomani del fallimento del referendum costituzionale del 2016, aveva individuato questa strada: la valorizzazione e definizione del ruolo della Provincia in un'ottica "tecnica" di supporto e coordinamento a talune funzionali comunali (quali, ad esempio la gestione dei tributi) e la definizione della Città metropolitana in funzione, invece, di sintesi politica degli interessi locali<sup>15</sup>.

Del pari occorrerebbe anche imparare dagli errori del passato, immaginando meccanismi di neutralizzazione delle spinte contrarie provenienti dalle Regioni. Fu, infatti, come noto, proprio quel ruolo strategico delle Regioni, unito ad una sostanziale inerzia del Governo dell'epoca (che non utilizzò le prerogative che la stessa legge 142 gli assegnava in caso di inerzia regionale) che decretò il fallimento del percorso: iniziava a spirare quel "vento del Nord" che tanti guasti avrebbe causato ad un sano sviluppo del regionalismo e delle autonomie nel nostro Paese<sup>16</sup>.

La capacità innovativa delle Città metropolitane, dunque, continua a non trovare sviluppo nel nostro sistema<sup>17</sup> e l'art. 114, sia con riguardo alla Città metropolitana, sia con riguardo a quella peculiare forma di essa che è la Capitale, è rimasto sostanzialmente lettera morta. Tra le tante ricostruzioni quella più convincente mi pare possa ricondursi all'assenza di un chiaro e definito potere di indirizzo statale nei termini di un potere «unificante e non uniformante»<sup>18</sup>, un potere di «programmazione

<sup>15</sup> L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, spec. pp. 46-47.

<sup>16</sup> Per una ricostruzione equilibrata della questione meridionale e della questione settentrionale v. G. GARDINI, *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *questa Rivista*, 1-2, 2010, p. 11 ss.

<sup>17</sup> C. TUBERTINI, *Il punto sullo stato di attuazione delle Città Metropolitane*, in *Giornale di dir. amm.*, 2019, p. 44 ss. Interessante anche l'analisi di C.E. GALLO, *L'attività amministrativa negli statuti delle autonomie*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, vol. I, Napoli, ESI, 2021, p. 434, secondo cui la motivazione fondamentale sarebbe la sottoposizione degli statuti alla legge e la negazione di un possibile legame tra l'ente e la comunità di riferimento, nonché la timidezza delle stesse Città metropolitane relativamente all'introduzione di istitutivi innovativi.

<sup>18</sup> A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 7.

nazionale» che spinga i governi locali «a fare sistema e ad inquadrarli nel necessario contesto europeo»<sup>19</sup>.

### ***3. Il regionalismo differenziato: troppa ideologia su una riforma che poteva essere utile anche per ridefinire la specialità***

Altra incompiuta costituzionale è il regionalismo differenziato, anch'esso vittima di tante e contrastanti vicende, ma al fondo vittima di se stesso. Le motivazioni sono certamente anche di natura tecnica, ma in larga parte si annidano nelle modalità in cui alcune forze politiche (nazionali e locali) hanno forzato il dato costituzionale.

Certamente lo stallo si deve anche a motivazioni tecniche. Non potrebbe spiegarsi in altro modo il fatto che a distanza di 20 anni, e a fronte dei fallimenti di variegati tentativi di attuazione percorsi più o meno dalle stesse Regioni ma al cospetto di Governi di diverso colore politico, siamo ancora molto distanti da una qualche prospettiva di attuazione generalmente condivisa.

Una delle spiegazioni più convincenti credo abbia a che fare con la difficoltà (teorica e pratica) di identificare nell'istituto del 116, comma 3, un modello effettivamente distinguibile sia dal regionalismo ordinario sia, soprattutto, da quello speciale<sup>20</sup>. Non sono per la verità mancati in dottrina autorevoli tentativi di dimostrare che il regionalismo differenziato di cui al 116 comma 3 sia da considerarsi autentico principio di sistema, introdotto allo scopo di modificare la forma di Stato, attraverso il superamento del vetusto binomio uniformità/specialità per un sistema che veda, invece, un diritto comune (per tutte) più un diritto differenziante estendibile a tutte le Regioni: a quelle ordinarie attraverso, appunto, la clausola del 116, comma 3 e a quelle speciali attraverso i loro Statuti<sup>21</sup>. Per altri, poi, il regionalismo asimmetrico dovrebbe pervadere l'intero

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Sul punto sia consentito rinviare a A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 1, 2020.

<sup>21</sup> M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it - Osservatorio sul federalismo*, dicembre 2002.



sistema rendendo le Regioni tutte speciali più che differenziabili<sup>22</sup>. Tesi sicuramente motivate e suggestive che, tuttavia, paiono sopravvalutare la capacità della norma di realizzare tali ambiziosi obiettivi, in quanto la sua stessa inserzione nel Titolo V non ha seguito un percorso razionale, e meno che mai è stata pensata nel contesto della riforma del regionalismo ordinario, ma è scaturita dalla necessità di risolvere problemi di natura politica, che si evidenziarono a valle della stessa riforma costituzionale. Rispetto all'impostazione della riforma del regionalismo ordinario, infatti, la persistenza delle Regioni speciali poneva problemi di estrema complessità quali, come ricorda Antonio D'Atena, quello della distribuzione del potere legislativo: «una volta rovesciata l'enumerazione delle competenze legislative, il mantenimento dell'autonomia speciale nella sua originaria consistenza avrebbe posto gli enti che ne erano dotati in posizione deteriore rispetto agli altri. Per l'evidente ragione che le competenze individuate dai rispettivi statuti, con tecnica enumerativa, avevano un'estensione decisamente inferiore rispetto a quelle assicurate alle Regioni ad autonomia ordinaria dalla clausola residuale»<sup>23</sup>. D'altra parte, prosegue D'Atena, l'idea di eliminare le Regioni speciali, che pure era stata in quel contesto avanzata, non si presentava politicamente praticabile, ma nel contempo tale ultima scelta apriva «un altro delicato problema politico, poiché le Regioni ordinarie a più elevato gettito fiscale erano (e sono) sempre meno disposte a finanziare il più favorevole trattamento finanziario delle Regioni speciali»<sup>24</sup>. Insomma l'equilibrio che si trovò consisteva nel mantenere le Regioni speciali, nell'introdurre contestualmente una clausola di maggior favore e, infine, nel prevedere come contraltare alla permanenza della specialità, il regionalismo differenziato. In altre parole il 116 comma 3 venne inserito in qualche modo all'ultimo momento, allo scopo di ricostituire un equilibrio tra Regioni ordinarie e speciali: in cambio del mantenimento delle Regioni speciali fu introdotto

<sup>22</sup> L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato. La politica delle differenze. Welfare Society e le prospettive del regionalismo italiano anche nel confronto con la riforma del regime speciale del T.A.A.*, Milano, 2000.

<sup>23</sup> A. D'ATENA, *Passato, presente...e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, p. 9-10

<sup>24</sup> *Ibidem*.

il regionalismo differenziato per le Regioni ordinarie. Una sorta di “promessa” di semi-specialità per il futuro. Che si trattasse di un compromesso dell’ultima ora risulta confermato *a posteriori* dalla lacunosità dello stesso articolo su questioni cruciali (una per tutte il regime tributario dell’istituto stesso, posto che il mero rinvio all’art. 119 Cost. crea più problemi di quanti non ne risolva), e dall’assenza di un quadro di riferimento in cui inserire lo stesso istituto. Assenza che apre, con tutta evidenza, almeno tre scenari interpretativi: assimilazione alla specialità<sup>25</sup>, seppure in forma non direttamente costituzionalizzata; riconduzione nell’alveo di un’ordinarietà “rafforzata”, infine, individuazione di un *tertium genus*. Al dato interpretativo sistemico di cui sopra si sono aggiunte le difficoltà politiche emerse dai vari tentativi di attuazione. Prima Regione ad avviare il procedimento in questione fu la Toscana, con la proposta di delibera n. 1237 del 24 marzo 2003, in materia di beni ed attività culturali. Dopo qualche anno altre tre Regioni presero l’iniziativa (la Lombardia nell’aprile del 2007; il Veneto e il Piemonte rispettivamente a luglio e a settembre dello stesso anno). A causa di tali iniziative regionali, il 30 ottobre 2007, il Governo presentò un disegno di legge di attuazione dell’art. 116, terzo comma (il c.d. ddl Lanzillotta) allo scopo di implementare la norma costituzionale, attraverso l’indicazione di un percorso più definito. Le iniziative non ebbero corso, come neppure il disegno di legge governativo, a causa della situazione politica che condusse alle dimissioni del Governo il 6 maggio 2008.

Dopo dieci anni, nell’ultimo scorcio della XVII Legislatura sempre più o meno le stesse Regioni (Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto, Piemonte) decisero di riavviare il percorso del c.d. regionalismo differenziato. A queste richieste diede riscontro il Governo, con la stipula di “Accordi

<sup>25</sup> Sul punto v. E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, *Associazione italiana dei Costituzionalisti*, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); in questo senso anche N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 55, secondo cui è discutibile che nel caso del 116, comma 3, si possa parlare «davvero di regionalismo asimmetrico o differenziato» poiché in generale quel fenomeno è formalizzato attraverso «una clausola di autorizzazione a livello costituzionale, contenuta nei singoli Statuti» e F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 61, secondo cui l’ottenimento della differenziazione innescherebbe un processo irreversibile.

preliminari” in cui si tentava una attuazione ragionevole e ordinata della normativa costituzionale<sup>26</sup>.

È con l’inizio della XVIII Legislatura che ha iniziato a prendere piede una doppia pericolosa curvatura: l’aumento delle materie richieste dalle tre Regioni che avevano siglato i precedenti Accordi e l’estensione delle richieste a praticamente tutte le Regioni ordinarie (secondo la formula contenuta nel Contratto di Governo del Governo Conte I). Nel contempo a febbraio del 2019 il Presidente del Consiglio Conte siglò con i Presidenti di Regione di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia delle bozze di intesa con cui le poche materie degli Accordi preliminari del 2018 esplosero di colpo nella richiesta di: 20 materie per la Lombardia; 23 per il Veneto e 16 per l’Emilia-Romagna. Il cambio di guardia al Governo nazionale dell’agosto 2019 aggiunse elementi di ulteriore complessità al percorso già avviato: da un lato, infatti, si dichiarava che si sarebbe proseguito nel cammino verso le intese, dall’altro lato, tuttavia, si preordinava alla ripresa delle trattative l’adozione di una legge cornice, la definizione dei fabbisogni standard e l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (il ddl Boccia).

Si sono dunque succedute fasi di attuazione tra loro molto diverse ed in tutte è emerso il nodo di fondo e cioè il “modello” cui risponde il 116, comma 3 e i suoi caratteri differenziali rispetto alle altre due tipologie di Regioni.

Poi è arrivata la pandemia e il regionalismo differenziato si è arrestato e chissà se mai riprenderà, visto il pensiero dominante fortemente ostativo che ormai dilaga a tutti i livelli sull’implementazione di tale innovazione costituzionale. Il che è, dal punto di vista istituzionale, un’altra occasione persa perché una discussione sul punto scevra dalle pulsioni ideologiche che l’hanno caratterizzata in questi anni sarebbe davvero molto utile a delineare il volto del regionalismo italiano. Se, infatti, la possibile

<sup>26</sup> Gli Accordi preliminari furono stipulati rispettivamente il 28 febbraio 2018 con la Regione Emilia-Romagna (a firma di Stefano Bonaccini); il 28 febbraio 2018 con la Regione Lombardia (a firma di Roberto Maroni) e sempre il 28 febbraio con la Regione Veneto (a firma di Luca Zaia). La Regione Piemonte, che pure aveva adottato un ordine del giorno in tal senso, non ritenne, tuttavia, di siglare detto Accordo, forse ritenendo che l’operazione fosse stata promossa tardivamente, data l’ormai imminente conclusione della Legislatura. Le materie oggetto degli Accordi: salute; politiche del lavoro; programmazione dell’istruzione, parti del diritto allo studio universitario, ambiente.

differenziazione consentita alle Regioni ordinarie viene interpretata allo scopo di svaporare la specialità delle cinque Regioni nominate dalla stessa norma, meglio sarebbe andare sino in fondo e abolire il regime duale. Se, invece si intende, attraverso la differenziazione riconfigurare i contorni della specialità per il tramite dell'adeguamento degli Statuti (peraltro richiesto dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001) allora occorrerebbe indirizzarsi decisamente in tal senso<sup>27</sup>.

Proprio perciò il tema dei temi rimane quello della ricostruzione del "modello" che emerge dal 116, terzo comma, senza la delineazione del quale, qualunque risposta ai molteplici interrogativi (quante materie? ruolo degli enti locali? ruolo del Parlamento? procedura?...) risulta perlomeno eccentrica o comunque appesa<sup>28</sup>.

Se ciò è condivisibile una prima conseguenza (per nulla scontata) è che il regionalismo differenziato non può sconfinare in quello speciale: sarebbe, infatti, una surrettizia e quanto mai pericolosa strisciante forma di violazione della Costituzione. I limiti materiali (insieme a quelli procedurali) sostanziano il modello e questo non può essere né il modello dei poteri e competenze delle Regioni ordinarie (pena l'inutilità di tutta la procedura), né il modello di competenze e poteri delle Regioni speciali (pena l'incostituzionalità della legge di cui al 116, comma terzo eventualmente approvata secondo tale logica). Insomma, dare un'attuazione "costituzionale" all'art. 116 non è semplice, anche e soprattutto a causa del fatto che esso non viene scritto su di una lavagna bianca, ma si innesta, invece, su un modello rigido e assai definito, anche in ragione di una consolidata giurisprudenza costituzionale. E non vi è dubbio che le maggiori difficoltà di attuazione di una differenziazione marcata, almeno, dal punto di vista teorico, sono dovute alla sua facile assimilazione al modello della specialità, se non altro perché la Regione che la richiede intende distaccarsi dal prototipo della ordinarietà.

<sup>27</sup> A. RUGGERI, *Forma e sostanza dell'adeguamento degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (Notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Federalismi. it - Osservatorio sul federalismo*, novembre 2002.

<sup>28</sup> Sulla ricostruzione del modello costituzionale con riguardo alle indicazioni provenienti dalla Prima parte della Costituzione v. E. GROSSO, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2, 2018, pp. 1-5.

In uno scritto di qualche anno fa tentai di dimostrare<sup>29</sup>, e questa continua ad essere la mia tesi di fondo, come tale istituto vada ricondotto al generale impianto del Titolo V, considerandolo una delle tante possibilità di differenziazione delle Regioni ordinarie di cui è permeato l'intero Titolo V: in altre parole un istituto di razionalizzazione del regionalismo ordinario e non un *tertium genus* di Regione tra ordinaria e speciale.

#### 4. *La potestà legislativa residuale: un'occasione persa*

Tra le innovazioni più criticate (e a ragione) vi è indubbiamente quella relativa al riparto di competenze legislative, da cui è scaturito un ampio e complesso contenzioso costituzionale che ha assorbito l'attenzione degli interpreti, lasciando in ombra aspetti meno eclatanti del 117, ma forse più forieri, se fossero stati perseguiti, di arricchimenti del regionalismo. Quello di maggiore latitudine deriva certamente dalla previsione della competenza legislativa residuale, che poteva costituire un terreno particolarmente interessante di costruzione di un'identità percorribile del regionalismo se essa avesse investito, diversamente da quanto è accaduto, l'assetto organizzativo complessivo della Regione (disciplina del personale, ordinamento degli uffici, normazione dei procedimenti...) incidendo, in tal modo, su snodi introdotti da leggi considerate "norme generali dell'ordinamento" quali, ad esempio, la 29/1993 che, come noto, delinea un rapporto di separazione tra politica e dirigenza.

Tutte le materie che in essa potrebbero ritenersi comprese (agricoltura, artigianato, assistenza, edilizia, urbanistica, trasporti e viabilità, formazione professionale, industria...) interferiscono, infatti, con ambiti materiali presenti negli altri due elenchi, il che rendeva già dall'inizio problematica l'individuazione di spazi non occupati<sup>30</sup>, e avrebbe dovuto consigliare alle Regioni sin dall'inizio di percorrere quella più piana dell'organizzazione

<sup>29</sup> 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*, Milano, 2009, p. 27 ss.

<sup>30</sup> Così all'indomani della revisione costituzionale L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2-3, 2002, p. 354. Nello stesso senso parecchi anni dopo, evidenziando anche il ruolo decisivo della giurisprudenza costituzionale nel senso di stretta delimitazione di tale potere, V. M. CARRER, *La potestà legislativa residuale delle Regioni: dal riparto per materie all'assetto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2016.

regionale che, invero, negli Statuti non trova, e non può che trovare, principi generali e che, invece, nella legislazione sarebbe stata in grado di sviluppare innovazioni significative.

Come peraltro poteva svilupparsi, nella medesima direzione, la previsione di cui all'art. 117, comma 8, secondo cui «La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il miglior esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni». La legislazione statale vigente costituiva in proposito un buon viatico per lo sviluppo della normativa costituzionale: basti pensare alla materia degli accordi tra pubbliche amministrazioni di enti territoriali diversi di cui all'art. 15 della l. 241/1990 secondo cui «le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune». La stessa legge prevede, inoltre, la figura degli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento (art. 11) e della conferenza dei servizi (art. 14), mentre il d.lgs. 267/2000 prevede all'art. 34 gli accordi di programma. Si tratta di strumenti cui si fa sovente ricorso da parte degli enti territoriali allo scopo di ridurre la complessità dei procedimenti, attraverso una semplificazione delle procedure e un coordinamento delle attività.

L'inserzione in Costituzione di tali possibilità poteva preludere ad una stagione di sperimentazioni con diverse finalità: il miglior esercizio delle funzioni amministrative inerenti i settori dello sviluppo locale; il potenziamento della/e programmazione/i regionale/i in ambiti già da tempo trasferiti (sanità, servizi sociali, formazione professionale), ovvero l'avvio della stessa in quelli di nuovo conferimento, quali le infrastrutture e le reti di trasporto interessanti i relativi territori, anche in "deroga" al modello costituzionale dell'art. 118, comma 1 (la sussidiarietà quale competenza amministrativa generale dei Comuni).

### ***5. Le funzioni amministrative e l'annosa questione comunale***

Quanto al comma 1 dell'art. 118, le rilevanti conseguenze connesse all'attuazione di tale norma non sono ancora divenute direttrici di indirizzi politico-istituzionali: né sussidiarietà, né adeguatezza e né differenziazione si sono combinate all'interno di un disegno di sviluppo complessivo. Il che è particolarmente problematico, poiché, mentre nell'impianto della Costituzione del 1948 l'autonomia era nettamente definita all'interno del

potere legislativo statale, la revisione del Titolo V ha reso molto più complesso il quadro, assegnando a tutti i livelli di governo varie e diversificate sfaccettature di autonomia (normativa, statutaria e finanziaria/tributaria). Il decentramento amministrativo, in sostanza, non si è combinato né con l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni (definite solo con la l. 135/2012 ma all'interno di un provvedimento finalizzato alla riduzione della spesa pubblica), né con i vari strumenti (associazionismo, unioni, fusioni) a vario titolo introdotti nell'ordinamento già dal 1990 e volti a dare un assetto più razionale ed ordinato al sistema degli enti territoriali<sup>31</sup>, e neppure con la razionalizzazione del numero impressionante (e crescente) di agenzie di diversissima natura che sono emanazione di uno o più enti locali o frutto di *partnership* con attori privati e che godono di particolari condizioni di autonomia, in virtù delle loro specifiche competenze tecniche e funzionali.

Soprattutto, ed è questo l'aspetto più nocivo per la riuscita del Titolo V, il decentramento amministrativo non è divenuto, come sarebbe stato opportuno, occasione di condivisione tra Stato e Regioni della scelta del contesto territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni amministrative. Percorso che avrebbe avuto più di una buona ragione, data l'estrema variabilità che denota il carattere della frammentazione comunale: Piemonte e Lombardia da sole totalizzano il 38% dei Comuni italiani con meno di 5.000 abitanti, il che implica che per raggiungere lo scopo di una dimensione ottimale le politiche statali devono fortemente integrarsi con quelle regionali, anzi delle singole Regioni.

La revisione costituzionale del 2001, infatti, ha messo fine alla uniformità organizzativa (art. 117, comma 2, lettera g)) e al monopolio statale in materia di ordinamento degli enti locali (lettera p)), riconoscendo alle Regioni nuovi spazi di intervento: attribuzione di funzioni in sussidiarietà, disciplina delle forme di collaborazione incidenti sulla dimensione terri-

<sup>31</sup> Piuttosto modesti gli esiti delle varie legislazioni di incentivazione a unioni, fusioni etc: il 70% dei Comuni è ancora sotto la soglia dei 5.000 abitanti, posto che l'obiettivo dei 10.000 sarebbe quello che garantisce vere economie di scala poiché ammortizza i costi fissi in maniera significativa. Sul punto v., tra gli altri, P. MESSINA, *Le politiche di riordino territoriale come strategia di sviluppo regionale? I casi di Italia e Francia a confronto*, in *questa Rivista*, 4, 2017, pp. 1057-1090, secondo cui il dibattito italiano si è concentrato più sugli aspetti di razionalizzazione della spesa pubblica che sulla dimensione ottimale degli enti quali promotori dello sviluppo locale.

toriale dei Comuni, eventuale introduzione di nuove forme di controlli, coordinamento della finanza pubblica, in particolare l'adeguamento della finanza locale alle funzioni attribuite.

L'occasione di una collaborazione Stato-Regioni per una razionalizzazione del sistema, tuttavia, è al momento ancora al di là da venire: con le Regioni che, anziché attivarsi in funzione programmatica come sarebbe stato auspicabile, hanno preferito aspettare la prima mossa dello Stato, per poi, addebitargli i fallimenti. Così alla fine hanno perso tutti. Basti pensare alla vicenda delle funzioni fondamentali: il ritardo nella loro definizione (sino al 2012) ha fatto sì che l'individuazione delle stesse precedentemente operata con i decreti legislativi attuativi della legge n. 59 del 1997 sia rimasta lettera morta per troppo tempo, consentendo così la sovrapposizione di logiche diverse e contraddittorie.

In proposito, peraltro, soprattutto dopo la crisi del 2008, da più parti si era invocata l'applicazione del principio di leale collaborazione. In particolare la migliore dottrina aveva auspicato il raggiungimento di un'intesa *bipartisan* «nella quale vengano individuati gli obiettivi e i principi comuni da seguire per una “grande riforma” (...) Obiettivi e criteri di interventi concordati che lascino la gran parte del ruolo di attuazione proprio alle Regioni, le uniche in grado di adattare alla rispettiva realtà il proprio sistema amministrativo»<sup>32</sup>.

Non si è riprodotto, in sostanza, quel modello complesso e fruttuoso che tra il 1997 e il 2000 aveva portato al c.d. terzo decentramento e che nell'istituzione delle Conferenze aveva avuto un supporto fondamentale. Ed anzi, l'ultima legge definita di sistema, la n. 56 del 2014, è stata al centro di numerose polemiche nonché di un significativo contenzioso costituzionale e in nessuno dei punti cruciali ha prodotto gli esiti sperati. In realtà, tutta la vicenda legislativa (e il relativo contenzioso costituzionale)<sup>33</sup> che si sono sviluppati a partire dal decreto legge 78/2011 sono spia di una modalità contingente ed ideologica di affrontare una delle questioni più rilevanti del decentramento: la combinazione di poteri

<sup>32</sup> F. MERLONI, *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in *Le Regioni*, 4, 2011, Editoriale, p. 603.

<sup>33</sup> Su cui v. M. MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali. Profili costituzionali*, in *Amministrare*, 2, 2013, p. 253 ss.



e funzioni dei vari enti territoriali in un scala considerata adeguata e la costruzione di solidi *relais* istituzionali.

Altro elemento critico consiste nel non aver ancora compreso sino in fondo che il sistema è diventato oggettivamente complesso e policentrico e, pertanto, necessita per un verso di differenziazioni e, per altro verso, di strumenti di maggiore coordinamento. Invece ciò che continua a caratterizzare il nostro sistema a tutti i livelli è la permanenza di un modello normativo “gerarchico” a cascata: i due legislatori (statale e regionale) non hanno reinterpretedato il proprio ruolo e dunque si concepiscono ancora nel precedente quadro costituzionale<sup>34</sup>.

Non portare a termine il processo di attuazione del Titolo V su tale terreno, infine, diventa estremamente pericoloso, perché produce la emersione (o riemersione) di logiche (economiche e politiche) che gradualmente occupano, senza regole, lo spazio pubblico (la molteplicità di attori che diventa conflittualità o concorrenza esasperata; la sussidiarietà che diventa privatizzazione senza regole; il pubblico abbandonato a se stesso...).

Infine, sul tema, sarebbe stato di un qualche interesse vedere realizzate le forme di coordinamento previste dall'art. 118, terzo comma («La legge statale disciplina forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b*) e *b*) del secondo comma dell'art. 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia dei beni culturali») che pur investendo materie di competenza esclusiva statale (immigrazione e ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale) possono condurre a esercizio congiunto di competenze diverse Stato-Regioni, oppure possono produrre la deroga del primo comma della norma stessa, nel caso di attribuzione di funzioni amministrative nell'ambito di materie che richiedono bacini più ampi di esercizio rispetto alla dimensione comunale.

### **6. *L'eterna incompiuta autonomia finanziaria***

L'autonomia finanziaria già in tempi non sospetti veniva definita quale norma cardine dell'ordinamento autonomistico, strumento principe per la realizza-

<sup>34</sup> Sul punto v. l'analisi e le convincenti argomentazioni di C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007.

zione delle politiche locali e per l'affermazione di un reale autogoverno<sup>35</sup>. Perciò sul 119 revisionato e sul cambio di prospettiva che esso avrebbe potuto innestare nel sistema locale (legato sostanzialmente al transito da una finanza derivata ad una propria) si sono appuntate molte speranze, tutte deluse nel tempo<sup>36</sup>. Esso, infatti, non solo ha avuto una attuazione travagliata ma, come è stato ben evidenziato, «le molte promesse dell'art. 119 Cost. si sono dissolte mano a mano che si è proceduto all'approvazione degli atti statali che avrebbero dovuto innovare i rapporti finanziari»<sup>37</sup>.

Non vi è dubbio che, invece, il tenore della disposizione come revisionata nel 2001 costituisce un solido fondamento dell'intero disegno autonomistico e, soprattutto, si innesta all'interno di un disegno di forte assunzione di responsabilità da parte dei governi locali quanto a programmazione e gestione del *welfare* locale (assistenza, sanità, istruzione)<sup>38</sup> e di sviluppo economico del territorio (lavoro, industria...)<sup>39</sup>.

L'idea di poter collegare finalmente funzioni e assunzione di responsabilità nella gestione delle entrate finanziarie e tributarie si sposa, peraltro, ad una altrettanto decisa assunzione di responsabilità da parte dello Stato nel coordinamento del sistema. La disponibilità effettiva delle risorse è, infatti, condizionata dalle scelte del legislatore statale che deve fissare non soltanto i principi a cui i legislatori regionali sono tenuti ad attenersi, ma anche determinare le grandi linee del complessivo sistema finanziario e tributario, definendo, nel contempo, gli spazi e i limiti entro i quali può esplicarsi la potestà impositiva di Stato, Regioni ed enti locali.

<sup>35</sup> F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano 1979, p. 293 ss.

<sup>36</sup> V. sul punto il severo giudizio di S. BARTOLE, *Le prospettive della legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2006, p. 881 ss.

<sup>37</sup> E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Sovrano è chi decide le regole di ripartizione finanziaria. Ricostruire l'unità in uno Stato sociale multilivello*, in *Le Regioni*, 2, 2018, p. 226.

<sup>38</sup> M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2016.

<sup>39</sup> In questo senso la prima giurisprudenza costituzionale: «appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali» (sent. 370/2003).

A ben guardare, le possibilità di azione delle Regioni e degli altri enti territoriali si riconnettono, infatti, ad almeno due diverse prospettive. La prima attiene al contenuto specifico del termine “entrate” proprie (utilizzo di beni patrimoniali; svolgimento di attività economiche; proventi di attività produttive di beni o servizi esplicitate direttamente o per interposte società o agenzie; prestazioni coattive imposte a privati, singoli o associati)<sup>40</sup>. La seconda si riallaccia, invece, alla capacità degli stessi enti di stabilire il tributo, poiché tale competenza sarebbe comprensiva sia dell'individuazione della base imponibile, sia della fissazione dell'aliquota<sup>41</sup>.

Per quanto poi riguarda la facoltà da parte dello Stato di diversificare “dall'alto” l'autonomia finanziaria, basti rilevare come il comma 5 dell'art. 119 dispone che «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

Anche se non sono mancate letture tese a funzionalizzare le “risorse aggiuntive” e gli “interventi speciali” con le finalità fortemente redistributive poste nella prima parte della norma e rafforzate dal collegamento evidente di tale norma con l'art. 2 della Costituzione («è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»), pare tuttavia estremamente arduo ritenere che, invece, non si debbano tenere insieme le esigenze della differenziazione con quelle dell'unitarietà finalizzata a scopi solidaristici.

<sup>40</sup> T. VENTRE, *L'autonomia tributaria e la fiscalità federale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, p. 431.

<sup>41</sup> F. GALLO, *Prime osservazioni al nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna Tributaria*, 2, 2002, p. 589 ss. In tal senso parrebbe anche orientarsi la giurisprudenza costituzionale: sentt. 296/2003 e 297/2003.

In altri termini, una lettura del 119 funzionalizzata unicamente alla redistribuzione vanificherebbe non solo il comma 1 della stessa norma ma, altresì, la stessa trama costituzionale che emerge dal Titolo V, tesa a produrre diversificazioni. Per tali motivi risulta sicuramente più adeguata la lettura che vede negli interventi speciali dei contributi di scopo, sgan- ciati dal normale esercizio delle funzioni e non aventi necessariamente scopi redistributivi. La Corte costituzionale, che certamente su questo settore ha inciso con le sue pronunce più di quanto non abbia fatto in altri campi, non ha mai asserito tale funzionalizzazione preoccupandosi, invece, di mantenere separati i livelli di intervento statale e regionale, anche rispetto al sistema degli enti locali<sup>42</sup>.

In ogni caso, e al di là dello stesso art. 119, la scienza della finanza pubblica ha da tempo formulato ipotesi di federalismo fiscale che mantengono al Governo centrale le imposte collegate alle manovre di stabilizzazione e le imposte con un forte impatto redistributivo e trasferiscono ai governi locali le imposte su fattori immobili o scarsamente mobili, e le imposte basate sul criterio del beneficio<sup>43</sup>. Ciò in relazione ai mutamenti di ordine mondiale che inducono a ritenere che «in un'economia internazionale integrata la "scala politica" territoriale efficiente per competere – cioè quella a cui vengono prese le decisioni fondamentali in merito alla tassazione e all'offerta dei servizi alle imprese – tende a ridursi»<sup>44</sup>.

L'arretratezza culturale e istituzionale del nostro Paese rispetto a questi fenomeni è stata denunciata a più riprese. Da più parti si sono levate voci a favore del superamento del criterio di distribuzione basato sulla spesa storica<sup>45</sup>, in favore del riconoscimento del "valore della differenza"<sup>46</sup>,

<sup>42</sup> Così nella sent. 49/2004 ha precisato che quando gli interventi aggiuntivi di cui all'art. 119 sono destinati ad enti che operano in ambiti di competenza delle Regioni (Comuni, Province, Città metropolitane) occorre che le Regioni «per l'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni, siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto di fondi all'interno del proprio territorio». In senso analogo v. anche sent. 43/2004.

<sup>43</sup> R.A. MUSGRAVE, *Who Should Tax, Where and What?*, in C.E. McLURE (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra, Australian National University Press, 1983.

<sup>44</sup> M. BORDIGNON, *Federalismo fiscale? Riflessioni in merito alle recenti riforme in Italia*, in *il Mulino*, 2, 2000, p. 325.

<sup>45</sup> P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, 1995, spec. p. 151 ss.

<sup>46</sup> M. BORDIGNON, *Federalismo fiscale? Riflessioni in merito alle recenti riforme in Italia*, cit., p. 350.

anche riconoscendo che le diverse basi imponibili delle diverse Regioni non debbano essere interamente livellate, ma casomai perequate.

Nonostante tutto ciò, a più di 20 anni di distanza dal momento in cui con il d.lgs. 446 del 1997 si istituiva l'IRAP e si avviava un cammino che poi ha anche avuto momenti assai significativi (come il decentramento della spesa e delle risorse del sistema sanitario voluto dal d.lgs. 56/2000 che ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento la compartecipazione delle Regioni all'IVA e l'aumento dell'addizionale IRPEF), il processo non si è ancora concluso. Anzi per certi versi è quasi arretrato e paradossalmente in funzione di un'interpretazione (legislativa e giurisprudenziale) del dettato costituzionale che ha funzionalizzato la finanza locale al risanamento della finanza pubblica. Anche quelli che erano stati immaginati quali tributi a vocazione naturalmente locale (ICI) sono stati assunti dal "centro" quali cardini di una strategia nazionale<sup>47</sup>, che ha sottratto ai governi locali non solo i tributi, ma la stessa possibilità di programmare politiche pubbliche territoriali, spezzando così quella che doveva risultare l'innovazione più incisiva del Titolo V: connettere l'individuazione dei bisogni del territorio alla responsabilità nella gestione delle risorse pubbliche<sup>48</sup>.

L'accentramento finanziario si è potuto giustificare in ragione dei vincoli europei al governo dei conti pubblici in generale, così come si è avvalso della necessità di protezione richiesta agli Stati rispetto ai fenomeni di globalizzazione e mondializzazione, ed ancora ha poggiato (e continuerà a poggiare) sulla perdurante crisi economico-finanziaria. Tutti fattori evidentemente innegabili nella loro oggettività, di cui nemmeno si può discutere e, tuttavia, essi non escludono la possibilità di attuare il disegno costituzionale così come questo si configura e cioè come un armonico disegno di condivisione di poteri e responsabilità da parte sia dello Stato, sia del sistema locale. La mancanza di una tale condivisione di poteri e responsabilità in materia finanziaria ha causato quella che la

<sup>47</sup> Sulla "trasfigurazione" dell'ICI v. L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*, 1-2, 2014, p. 20.

<sup>48</sup> S. MANGIAMELI, *Dove vanno le Regioni?*, in S. MANGIAMELI, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Rapporto sulle Regioni in Italia 2015*, Milano 2016, p. 379.

dottrina più sensibile sul tema ha correttamente evidenziato come «uno degli aspetti più rilevanti della crisi dello Stato sociale»<sup>49</sup>.

Sembra davvero paradossale come non vi sia una consapevolezza da parte del “centro” del fatto che aver scaricato sul sistema locale le politiche di difesa dei diritti sociali senza attrezzare lo stesso di adeguate risorse costituisce non tanto un *vulnus* al Titolo V, quanto e più fondatamente, un *vulnus* alla Prima Parte della Costituzione, ai diritti delle persone<sup>50</sup>. Come contraltare si è sviluppata una prassi “pattizia” volta a realizzare la collaborazione tra Stato e Regioni nella determinazione dell’entità del fabbisogno sanitario nazionale, in coerenza con i vincoli di finanza pubblica e con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei LEA. Le intese sottoscritte in Conferenza Stato-Regioni – e poi trasfuse nella legislazione finanziaria statale e nei relativi piani sanitari nazionali – in qualche modo attenuano l’effetto perverso prima descritto ma, in ogni caso, non sono in generale sufficienti alla garanzia dei diritti, soprattutto in momenti di crisi economico-finanziaria in cui lo Stato chiede risparmi ai sistemi locali senza tener conto che ciò si scarica inevitabilmente sull’effettività della garanzia dei servizi e dei diritti<sup>51</sup>.

### 7. Conclusioni. Regionalismo e unità nazionale, fili da riannodare

La vicenda dell’autonomia finanziaria è un ottimo viatico per giungere al nodo centrale e più problematico del Titolo: la carenza di strumenti di reale concertazione e di effettiva condivisione delle scelte politiche che concretano l’unità nazionale attraverso il pluralismo territoriale. All’in-

<sup>49</sup> Aspetto evidenziato anche dalla Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale ai sensi dell’art. 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42*, 15 gennaio 2018, p. 11 ss., in relazione alla necessità di ripristinare il pluralismo finanziario previsto dalla Costituzione.

<sup>50</sup> Come dimostra con dovizia di analisi G. RIVOSECCHI, *L’autonomia finanziaria regionale alla prova: il diritto alla salute tra Stato e Regioni*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, cit., p. 261 ss., sul terreno della tutela della salute, per cui le Regioni continuano ad essere chiamate a garantire le prestazioni sanitarie nell’ambito di un sistema di finanza largamente derivata, quindi senza poter correlare il bisogno (le prestazioni richieste) con l’entità delle risorse necessarie per farvi fronte.

<sup>51</sup> Sulla copertura che la Corte costituzionale offre a tali operazioni statali v. A. RUGGERI, *Summum ius summa iniuria, ovvero sia quando l’autonomia regionale non riesce a convertirsi in servizio per i diritti fondamentali (a margine di corte cost. n. 325 del 2011)*, in ID., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, XVI, *Studi dell’anno 2012*, Torino 2013, p. 10.

domani della riforma costituzionale parte della dottrina sottolineò, non a caso, come la mancata riforma del sistema bicamerale avrebbe inciso negativamente sull'attuazione della stessa<sup>52</sup>.

Il Titolo V presuppone, ma al tempo stesso è condizionato, nella sua percorribilità da un robusto livello di interazione Stato-Regione-enti territoriali, attraverso strumenti concertativi adeguati a sorreggere il passaggio di competenze legislative e amministrative. Ciò può accadere se si verificano una serie di condizioni, ma prima ancora se vi è una comune e reciproca convinzione e cioè che l'unità del sistema è assicurata attraverso la valorizzazione delle autonomie locali e del decentramento. Sul punto non possono esservi ambiguità. Il regionalismo unitario ha giocato e continua a giocare un ruolo rilevantissimo nel nostro Paese. Lo ha giocato in un contesto storico e sociale che spinse tutte le maggiori forze politiche a condividere un progetto comune: cancellare le disuguaglianze personali e territoriali: di qui «una Costituzione pensata e redatta in una prospettiva fortemente unitaria e collocata in un'ottica di innovazione e mutamento dell'intero Paese, indipendentemente da ogni distinzione e differenza territoriale»<sup>53</sup>, ed in cui le differenze territoriali non avevano un valore in sé, ma in quanto confermativo del principio democratico, di valorizzazione delle comunità territoriali<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> V., in tal senso, tra gli altri, F. PIZZETTI, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le Regioni*, 5, 2001, p. 805; G. FALCON, *Il big bang del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1148 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*, 6, 2001, p. 1224 ss.; B. CARAVITA, *Stato, Regioni e autonomie fra attuazione e riforma del Titolo V*, in *Federalismi.it*, 2, 2003; A. POGGI, *Verso una definizione aperta di "bene culturale"? A proposito della sentenza n. 94/2003 della Corte costituzionale*, in *Aedon*, 1, 2003.

<sup>53</sup> F. PIZZETTI, *L'ordinamento costituzionale italiano tra riforme da attuare e riforme da completare*, Torino, 2003, p. 43.

<sup>54</sup> Sul punto v. almeno, C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *Id. La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, spec. p. 77 ss.; M. NIGRO, *La riforma dell'amministrazione locale*, in *AA.VV., La riforma dell'amministrazione locale*, Torino, 1978, p. 37 ss.; V. CRISAFULLI, *Vicende della questione regionale*, in *Le Regioni*, 1982, p. 497 ss.; F. TRIMARCHI-BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 1985, p. 256 ss.; S. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1983, p. 234; L. PALADIN, *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, in *Le Regioni*, 1993, p. 643; G. FALCON, *Sul federalismo-regionalismo, alla ricerca di un sistema istituzionale in equilibrio*, in *Dir. econ.*, 1999, p. 85 ss.

La costruzione dell'unitarietà è ancora più essenziale oggi a fronte di un Titolo V che ha (con le revisioni costituzionali del 1999 e del 2001) indubbiamente introdotto elementi di differenziazione prima sconosciuti. Il nuovo Titolo V, infatti, consente, prima ancora che il regionalismo differenziato, un principio di differenziazione assai pervasivo, che riguarda allocazione di funzioni e di poteri poiché implica la possibilità, formalizzata (dalla Costituzione) di integrare e/o derogare l'assetto delle competenze, così come delineato per tutte le Regioni di diritto comune. In tal modo si è certamente introdotto un potenziale punto di frizione: se si enfatizzano eccessivamente gli elementi di differenziazione introdotti dal Titolo V si finisce per collidere prima o poi con il progetto unitario della restante parte della Costituzione. Viceversa, se si insiste sugli elementi uniformanti, si paralizza ogni possibilità di differenziazione consentita dal Titolo V.

Perciò occorre, per la tenuta del sistema, porsi in una prospettiva rispetto alla quale l'autonomia costituisce un'opportunità e, fors'anche, una necessità. Essa, infatti, rappresenta una soluzione possibile per ristabilire l'equilibrio indispensabile alla tenuta di un sistema in cui il decentramento è avvenuto all'interno di un sistema istituzionale che ha continuato a far capo pressoché interamente a Ministeri o ad enti nazionali. Tale logica, dimenticando che le differenze territoriali esistono nella realtà delle cose, ha finito per divenire deflagrante soprattutto per i sistemi di protezione sociale: il *welfare* «è a due facce: quello del Nord e quello del Sud, quello delle grandi città e quello delle aree rurali»<sup>55</sup>.

L'occasione del PNRR dovrebbe dunque essere colta soprattutto come occasione di riforma del sistema amministrativo del Paese, di fortificazione della sua nervatura gestionale periferica, in termini di efficienza e di competenze (e non di mero ingrossamento dell'apparato burocratico), allo scopo di adeguarlo alla "realtà" effettiva del Paese.

È questo, dunque, il contesto in cui occorre interpretare le opzioni autonomistiche del Titolo V che non possono realizzarsi senza solidi presidi statali e meccanismi di tenuta, quali, ad esempio, i livelli essenziali delle prestazioni, ed ancora gli obblighi perequativi a compensazione dei

<sup>55</sup> A. TARDIOLA, *Welfare e federalismo: quale governance*, in *Astrid - Rassegna*, novembre 2007.



naturali e non eliminabili squilibri. Nel *post* pandemia sarà più che mai indispensabile evitare il c.d. federalismo “per abbandono”: cioè scaricare sugli enti locali le funzioni senza assicurare loro le risorse per poterle esercitare. Qui non è in ballo la lotta tra enti, ma il benessere della comunità nazionale tutta intera. Non sarà, dunque, possibile immaginare una ripartenza sanitaria, economico-produttiva e sociale effettiva se non attraverso una solida struttura di collaborazione istituzionale tra gli enti che compongono la Repubblica. Perciò, ad esempio, sarà cruciale la *governance* che dovrà guidare l’attuazione del PNRR.

Allo stesso modo non sarà possibile immaginare una ripartenza senza rinsaldare ancora di più il legame con l’UE: non solo per la questione connessa agli aiuti economici, ma ancor prima in relazione ad una visione del futuro in cui l’argine agli effetti perversi della globalizzazione può solo giungere da un’Unione più forte e coesa, sorretta da un’idea di comunità, di solidarietà e protezione. Gli Stati nazionali, per quanto conservino un ruolo fondamentale nella costruzione dell’architettura complessiva delle moderne società democratiche, hanno perso la loro sovranità nei terreni economici e della filiera produttiva in generale; nel senso che non sono più in grado di imbrigliare e governare i fenomeni economico-produttivi, e meno che mai quelli della finanza, all’interno dei loro confini territoriali.

Pertanto, a differenza di quanti sostengono che questo periodo ha reso evidente le falle del Titolo V come Repubblica delle autonomie e che, dunque, invocano la “clausola di supremazia” quale panacea di tutti i mali<sup>56</sup>, mi pare, invece, che il tema centrale sia un ripensamento dei meccanismi di collaborazione e concertazione, anche se non in chiave di riforma costituzionale, visto l’ultimo traumatico precedente del 2016 che ha visto trasformarsi il dibattito istituzionale in un’arena da resa dei conti. Il Titolo V ha certamente falle e difetti e sicuramente andrebbe modificato, ma non nella direzione di un quadro costituzionale precettivo e in grado di eterodirigere unilateralmente l’azione degli enti territoriali. Come ha dimostrato Sergio Bartole<sup>57</sup>, sin dall’avvio della stagione del

<sup>56</sup> U. DE SIERVO, *Introdurre la clausola di supremazia. No ai mini capi di Stato come negli USA*, *Il Messaggero*, 3 maggio 2020.

<sup>57</sup> In *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, Giuffrè, 1972.

regionalismo, infatti, il modello di rapporti Stato-autonomie territoriali fondato sulla gerarchia-supremazia è ormai superato, appartiene ad un passato che non è più riproponibile, perché legato ad un modello di democrazia e di società che non avrebbe più rispondenza nella realtà. Il modello cui dobbiamo tendere, e che il Titolo V seppure imperfettamente ha introdotto, è quello della leale collaborazione<sup>58</sup>. I motivi che spingono in tale direzione sono molteplici: le modalità di produzione di beni e servizi sono sempre più interconnesse, a livello mondiale, ma altresì a livello locale; l'apertura al processo di integrazione ha indubbiamente modificato, se non di diritto, di fatto, l'idea di territorio in maniera funzionale; le persone si spostano sempre più frequentemente e dunque i legami tra le persone e le comunità politiche di appartenenza diventano molteplici: di protezione, di servizio. Infine, e in sostanza, il mondo e anche gli Stati sono diventati realtà più complesse e il governo di tali relazioni deve avere strumenti più flessibili e partecipativi.

Del resto, a ben pensare, la comparsa della leale collaborazione è coeva con la fase di implementazione delle Regioni. La sua prima apparizione, all'inizio degli anni Ottanta, si deve soprattutto all'opera di interpretazione della Corte costituzionale attraverso la soluzione dei conflitti Stato-Regioni, in costanza delle prime difficoltà che le Regioni attraversarono dopo la loro istituzione e che fece dire ad Enzo Cheli che esse erano entrate in «un cono d'ombra». È presumibile che quelle sentenze interpretassero le esigenze più volte in precedenza evidenziate dalla Corte alla luce di un'importante novità legislativa costituita dall'istituzione nel 1983 (d.P.C.M. del 12 ottobre) della Conferenza Stato-Regioni. A sua volta la Conferenza suddetta nacque proprio allo scopo di superare le difficoltà di relazioni tra Stato e Regioni, attraverso la costruzione di una sede di concertazione. Altro snodo significativo giunse con la sentenza n. 19/1997, che fondò il principio di leale collaborazione sull'art. 5 Cost., specificando che tale principio «impone, quale vero e proprio vincolo costituzionale, in primo luogo la preventiva conoscenza da parte dello Stato delle attività che le singole Regioni intendano di volta in volta promuovere (il riferimento

<sup>58</sup> Sulla ricostruzione del principio e sulla sua introduzione nel nostro ordinamento v., per tutti, C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007.

espresso è all'attività internazionale) secondariamente (...) la possibilità per lo Stato di opporre tempestivamente il proprio motivato diniego, peraltro sindacabile da questa Corte in sede di conflitto». Anche in quel caso la sentenza parve registrare l'indirizzo politico che andava emergendo in quegli anni: con d.P.C.M. 2 luglio 1996 veniva istituita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e con il d.lgs. 281/1997 si completava il quadro, attraverso la ridefinizione dei compiti di entrambe le Conferenze e l'istituzione della Conferenza Unificata<sup>59</sup>.

È però con il Titolo V che il principio di leale collaborazione diviene principio di "sistema", quasi necessitato dal sistema policentrico che emerge con il revisionato Titolo V nel 2001. Esso diviene cioè "parametro" di giudizio invocato dai ricorrenti (quasi sempre le Regioni), senza necessità di aggancio a specifiche norme costituzionali ed inizia il percorso di "oggettivazione" cui la lealtà deve ispirarsi. Senza indugiare troppo sul punto, assai noto e consolidato, basti richiamare le sentenze con cui la Corte ha definitivamente chiarito il suo contenuto costituzionale, cioè le nn. 303 del 2003 e 6 del 2004 che, come noto sono quelle con cui la Corte stessa ha legittimato la riappropriazione allo Stato di competenze normative e amministrative, quando ciò sia richiesto da esigenze di unitarietà. Proprio tali sentenze costituiscono, e non paradossalmente, conferma di quanto sin qui detto: l'unitarietà si compie attraverso la leale collaborazione e non come atto di "imperio" dello Stato nei confronti delle autonomie territoriali, nella fattispecie le Regioni. Perciò si precisa che la legislazione statale di questo tipo «può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che debbono essere condotte in base al principio di lealtà» (sent. 6/2004).

Perciò sarebbe importante recuperare, a livello istituzionale, la prospettiva aperta dalla Corte costituzionale con la sentenza 251/2016<sup>60</sup>. In quell'oc-

<sup>59</sup> Sulla rilevanza di tale Conferenza anche quale sede di rappresentanza delle autonomie territoriali v. C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze. Riflessioni sulle possibili riforme*, in *questa Rivista*, 1-2, 2010, p. 93 ss.

<sup>60</sup> Secondo quanto si è cercato di argomentare in A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto* (28 dicembre 2016), in *Federalismi.it*, 25, 2016, p. 4 ss.

casione la Corte, con una sentenza davvero coraggiosa, asserì in buona sostanza che l'intervento del legislatore delegato anche in ambiti materiali di competenza regionale – pur legittimato dalla necessità di garantire una disciplina unitaria per su tutto il territorio nazionale – risulta conforme a Costituzione soltanto nella misura in cui il Governo realizzi un confronto autentico con le autonomie territoriali, necessitato proprio dal fine di contemperare la compressione delle loro competenze.

A parte la sempre più necessaria attivazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali (che dal 2001 attende di avere un ruolo nel sistema istituzionale-parlamentare)<sup>61</sup>, vi sono almeno altre due proposte avanzate in sede dottrinale che meriterebbero attenzione da parte della politica.

La prima è quella che propone una distinzione tra leale collaborazione in fase di approvazione parlamentare della legge (che richiederebbe una esplicita modifica costituzionale)<sup>62</sup> e accordi “pre-legislativi” («una cosa è l'obbligo costituzionale dell'intesa come condizione che legittima la legge rinforzata; altra cosa è invece la negoziazione politica (come tale auspicabile ma comunque inidonea a influire sul sistema costituzionale delle fonti) che porta alla decisione di promuovere una legge»<sup>63</sup>), che consentirebbe, se davvero sorretta dalla lealtà nella collaborazione, di varare riforme realmente condivise.

La seconda è quella che, più in generale, auspica una sorta di “convenzione” costituzionale tra Governo e Regioni, avente ad oggetto in primo luogo una procedimentalizzazione della collaborazione nella fase della predisposizione di progetti e disegni di legge regionali e statali e, in secondo luogo, un impegno esplicito di Governo e Regioni di ricorrere al contenzioso costituzionale solo in caso di mancata osservanza degli impegni assunti in sede di accordo politico nelle Conferenze<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> Su cui v., tra gli altri, e nella letteratura più recente M.G. RODOMONTE, *Il bicameralismo incompiuto. Democrazia e rappresentanza del pluralismo territoriale in Italia*, Padova, 2020.

<sup>62</sup> P. CARETTI, *Gli «accordi» tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle conferenze?»*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1173.

<sup>63</sup> F. BENELLI, C. MAINARDIS, *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione delle competenze)*, in *Le Regioni*, 6, 2007, cit., p. 969.

<sup>64</sup> Così R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016, p. 799.

In conclusione, l'unità nazionale tanto invocata di questi tempi non può tradursi in una antistorica supremazia statale, ma deve imboccare decisamente la strada della leale collaborazione. La sua mancanza, infatti, paralizza di fatto il sistema poiché produce a cascata difficoltà di attuazione delle innovazioni del Titolo V revisionato: le politiche di ridisegno della geografia territoriale ed istituzionale, l'attuazione (sana) del regionalismo differenziato, il decentramento amministrativo, l'attuazione del pluralismo finanziario. Più in generale, impedisce la produzione di politiche pubbliche, accentuando veti incrociati e paralizzando ogni possibilità di innovazione istituzionale<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> E. VIVALDI, *La partecipazione delle Regioni ai procedimenti decisionali del Parlamento alla luce del nuovo regolamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali: quali prospettive?*, in *Le Regioni*, 5-6, 2018, p. 895 ss.