

## Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il “nuovo” articolo 114, vent’anni dopo

Enrico Carloni

*Lo scritto analizza, a venti anni di distanza dalla riforma, il ruolo effettivo e quindi il "posto" gli "attori" della Repubblica delle autonomie elencati nell'art. 114 della Costituzione. Un cambiamento di ruolo, va detto, spesso maturato in conseguenza degli sviluppi della legislazione e della giurisprudenza costituzionale. L'immagine che se ne ricava è diversa rispetto a quella formalmente inscritta nel testo costituzionale. E sembra smentire le principali conseguenze che la dottrina aveva ricavato dal tenore testuale della riforma del 2001: l'equi-ordinazione; la pari dignità degli enti territoriali; il ruolo delle Regioni come enti di legislazione generale e residuale; l'idea di funzioni amministrative di norma comunali; lo stesso articolarsi delle funzioni amministrative sulla base del principio di sussidiarietà. In questa perdita di un ruolo formale, gli enti territoriali paiono in cerca di un proprio ruolo e di una ricollocazione, in un sistema diverso.*

### 1. Premessa

Le ricorrenze sono anche momenti di bilancio, ed il bilancio del Titolo V<sup>1</sup> non può che essere in chiaroscuro. Questo però non solo e non tanto, come pure spesso si coglie nel discorso pubblico recente, per le mancanze intrinseche al disegno, o per i “danni” prodotti da una frammentazione di competenze o eccessi di decentramento, specie verso le Regioni, quanto piuttosto, all’opposto, per la mancata attuazione di un

<sup>1</sup> Il discorso vale, evidentemente ora, per il ventennale: per un bilancio critico dei primi 10 anni della riforma del 2001 cfr. però già es. i contributi raccolti nel numero 2-3/2011 della rivista *Le Regioni*.

disegno di tipo autonomista<sup>2</sup>, di un'autonomia effettiva e responsabile, che in quel testo trovava e trova ancora, pur con i suoi limiti, esplicitazione<sup>3</sup>. Per la mancata occasione di riforma, attraverso le autonomie, della Repubblica nel suo complesso e quindi in primo luogo dello Stato. Uno Stato che oggi, di fronte all'emergenza sanitaria ed alle sfide della "ripresa e resilienza", si trova a fare i conti con un sistema ad un tempo centralistico e frantumato, privo di ossatura ma capace di esercitare interdizione in periferia, incapace di conoscere dal centro e di esercitare funzioni effettive sul territorio. Da qui le sollecitazioni ad amministrazioni emergenziali, parallele<sup>4</sup>, alla ricostruzione di un sistema amministrativo che è debole a Roma ma lo è non meno nelle Regioni, nei Comuni di dimensioni medio-grandi, anche tacendo dei nodi irrisolti ed anzi aggravatisi dei piccoli Comuni o delle Province.

Si avverte in effetti, in un momento in cui la cultura delle autonomie è particolarmente debole, a vent'anni dalla riforma operata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, un senso di smarrimento osservando con le lenti dell'autonomia come valore l'evoluzione dell'ordinamento degli enti territoriali. Colpisce soprattutto lo scarto tra testo costituzionale e pratica legislativa ed amministrativa. La sensazione di fondo è che le cose abbiano trovato un loro ordine, "naturale" o "imposto" ma comunque al di fuori delle coordinate costituzionali, e che la riforma del Titolo V in quanto tale non abbia definito un nuovo sistema, ma piuttosto generato un'entropia che ha prodotto la faticosa ricerca del "giusto" posto per ciascuno degli enti costitutivi della Repubblica.

<sup>2</sup> Sui caratteri potenziali del disegno costituzionale ci sia consentito rinviare a E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004. In materia, tra i tanti, G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomia fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002; V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, il Mulino, 2004; A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma*, Milano, Giuffrè, 2005.

<sup>3</sup> Sui percorsi complessivi del regionalismo italiano, cfr. M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo (1948-2013)*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014.

<sup>4</sup> Es., sullo sviluppo di un sistema "alternativo" all'amministrazione tradizionale per la gestione dell'emergenza, cfr. F. SPANICCIATI, *Covid-19 e l'emersione di un sistema amministrativo parallelo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, p. 305 ss.

C'è appunto una distanza considerevole, tra la Costituzione e l'ordinamento, tra testo costituzionale e disciplina "sostanziale" delle autonomie: una distanza che però non è derubricabile, come pure era stato per oltre un ventennio di ritardato avvio dell'esperienza regionale, in un problema di lentezza nell'attuazione, posto che lo scarto anziché ridursi si è progressivamente accentuato nel corso di questi due decenni.

Si possono evidenziare una serie di "nodi", che si sviluppano a partire dall'articolo 114 della Costituzione, nello iato tra ciò che questo prometteva (di più, disponeva; di più, ancora dispone), e l'esperienza giuridica della c.d. Repubblica delle autonomie a vent'anni di distanza dalla sua introduzione. Il discorso può articolarsi a partire dal fallimento dell'idea di equi-ordinazione. Questo, perché il primo comma dell'art. 114 contiene in sé un criterio ordinatore e quindi riflettere sulla tenuta del criterio consente di interrogarci sull'ordine conseguente che ne è (o non ne è) derivato. In effetti altri "nodi" sono solo apparentemente autonomi, ma in realtà intrecciati a questo: così per la crisi delle due "generalità" sancite dalla riforma, quella legislativa (delle Regioni) e quella amministrativa (dei Comuni).

Il mancato cambiamento di paradigma, dalla gerarchia/ontologica differenza, alla equi-ordinazione/differenza di ruoli ma non di dignità, costringe tutti gli attori in ruoli inappaganti, perché distanti da quelli promessi, a cercare "missioni" diverse, a perdere identità. È una catena di fraintendimenti che, come cercheremo di spiegare, trova il suo epicentro proprio nell'articolo 114. In ciò che ne possiamo ricavare, in ciò che non vogliamo ricavarne

Più complessivamente, tutti i soggetti che compongono la Repubblica paiono in crisi, come detto in carica di ruolo, o in ogni caso collocati al di fuori della (o comunque non pienamente inquadrabile nella) griglia predisposta per loro dalla Carta costituzionale. Una griglia, sia chiaro, che assume un rilievo fondante per la rilettura delle stesse coordinate dell'art. 5 della Costituzione<sup>5</sup>, e che in questi termini avrebbe dovuto essere attuata, e non tradita, dalla legislazione successiva, se è vero che la Repubblica (e quindi, ora, sia lo Stato sia le Regioni) «adeguа i

<sup>5</sup> Sul quale, per tutti, cfr. G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione, Principi fondamentali*, Bologna, Zanichelli, 1975, p. 277 e, più recentemente, L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018.

principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

## 2. *Verso un nuovo paradigma istituzionale, e ritorno*

Una delle formulazioni più iconiche del nuovo Titolo V è sicuramente quella contenuta nel riformato articolo 114: «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Il legislatore costituzionale, ma non meno i commentatori e gli interpreti della riforma, hanno inteso porvi, e leggervi, una radicale ri-definizione del rapporto tra Stato e autonomie: l'articolo 114 non solo propone un'elencazione, ma un riconoscimento e più ancora un criterio per leggere l'intero Titolo V.

Dalla formulazione dell'articolo 114, ricaviamo in particolare, “plasticamente”, l'idea di un superamento di tradizionali canoni ontologicamente gerarchici nel rapporto tra lo Stato e le autonomie, i quali finivano per riflettersi e specchiarsi in tanti meccanismi operativi definiti dalla Costituzione del 1948: il diverso rapporto tra Stato e Regioni nell'accesso alla Corte per lamentare la violazione delle proprie competenze legislative, il limite dell'interesse nazionale, il limite dei principi della legislazione statale (inteso poi come piena signoria della legge statale nella definizione delle materie e, entro queste, di ciò che è principio), l'indirizzo e coordinamento, le riserve di legge come riserve a legge statale, e così via. Non è qui la sede per ripercorrere l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e la complessiva costruzione di un sistema, quello *d'antan*, nel quale la “pagina bianca” delle materie è stata largamente affidata alla sua definizione e delimitazione da parte dello Stato<sup>6</sup> mentre a limiti espliciti se ne sono aggiunti altri impliciti: perché la forza dei criteri di fondo è quella di ridefinire e ri-orientare proprio ciò che è non detto e quindi astrattamente aperto a soluzioni diverse ma in realtà, proprio perché non detto, soggetto più facilmente alla forza, quasi gravitazionale, dei “criteri”. E l'articolo 114, nella sua formulazione originaria («la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni»), esplicitava questo criterio di gerarchia e asimmetria: lo Stato

<sup>6</sup> Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, ed. 2000.

non era “solo” *primus inter pares*, ma esso solo coincidente con il tutto (la Repubblica), mentre Regioni ed enti territoriali erano solo “parte”, “frammento”. Sarebbe forse eccessivo richiamare Hegel per cui «il vero è l'intero»<sup>7</sup>, ma si coglie subito il senso di collocare “in alto e al centro” lo Stato, tanto in alto e al centro da essere “fuori”: «la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni».

Senza poter riprendere, qui, una riflessione che nella prima fase post riforma è stata particolarmente attenta a valorizzare il senso del cambiamento impresso dal nuovo Titolo V, si possono desumere dalla formulazione contenuta nel rinnovato art. 114, comma 1, che vuole la Repubblica “costituita” dal Comune, dagli altri livelli di governo territoriale e quindi dallo Stato, due principi (o, se si vuole, due declinazioni dello stesso principio di “equi-ordinazione”): uno, che si rivolge a ridefinire il rapporto tra Stato e altri enti territoriali in termini di “assenza di gerarchia implicita” (che gerarchia può esservi, ma nei termini e nei limiti di una sua esplicitazione costituzionale, come è per l'art. 120); un altro, che si rivolge a tutti i soggetti del sistema, di “pari dignità istituzionale” (che esclude quindi che in periferia, tanto più, possano riprodursi quelle logiche gerarchiche che sono escluse per il centro). Il che implica la collaborazione come criterio di relazione, il ruolo della Corte costituzionale quale arbitro, non pregiudizialmente orientato, dei confini di competenza tra Stato e Regioni, l'ingresso dello Stato tra i “pezzi” che costituiscono l'intero.

Va detto che l'art. 114 si specchia nel Titolo V, e questo in quello: da un lato, l'articolo che apre il Titolo V definisce il “tono” se non il “senso” da dare alla lettura delle diverse disposizioni (da leggere se non in coerenza, quantomeno non in contrasto con il primo); dall'altro, le diverse disposizioni del Titolo V definiscono altrettanti elementi di un disegno che conferma volta per volta la tenuta del nuovo criterio. Così ad esempio l'assenza di una clausola generale di supremazia in capo allo Stato sul fronte della legislazione, la costruzione di un sistema che vede il Comune al centro dell'esercizio delle funzioni amministrative, la sussidiarietà come criterio di organizzazione delle funzioni amministrative, il ruolo della Corte costituzionale a eguale presidio dei confini

<sup>7</sup> Con una citazione fuor di contesto di G.W. F. HEGEL, *Fenomenologia dello Spirito*, in *Grande Antologia Filosofica*, Marzorati, Milano, 1971, vol. XVIII, p. 498 ss.

tra competenze legislative statali e regionali, solo per citarne alcuni. Ma è anche parametro per leggere il ruolo dello Statuto nel sistema delle fonti e quindi l'apertura a percorsi di differenziazione delle soluzioni organizzative, superando il centralismo statale ma anche neo-centralismi regionali. L'equi-ordinazione si pone, in modo particolare, all'intersezione dei tratti più innovativi della riforma, vale a dire l'inedita introduzione di due nuove generalità: quella legislativa delle Regioni e quella amministrativa dei Comuni<sup>8</sup>. L'una e l'altra sono nodi che, a due decenni dalla riforma, sono drammaticamente falliti e questo non ha mancato di riflettersi sulla tenuta della stessa idea di equi-ordinazione.

La "finestra" nella quale una diversa interpretazione, non gerarchica, dell'impianto costituzionale, sembrava possibile, è durata neppure un biennio: se con la sentenza n. 106 del 2002 la Corte costituzionale sembrava aprire ad una prospettiva di lettura realmente orientata alla "parità istituzionale", già nel corso del 2003 la prospettiva era radicalmente mutata.

Riprendendo le parole della Corte si avverte un diverso, possibile, approdo interpretativo del nuovo art. 114 della Costituzione «nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare»<sup>9</sup>.

In questi termini, l'articolo 114 è (e poteva essere) il baricentro di un diverso impianto, quasi "eversivo", teso a superare un criterio tradizionale, di gerarchia nel rapporto tra enti territoriali e Stato. È noto che la stessa idea regionale sia stata vista come portatrice di un germe di radicale trasformazione dello Stato<sup>10</sup>, di una forma di Stato da intendere non solo come relazione tra gli elementi territoriali ma più complessivamente come relazione tra potere pubblico, società ed individui. La riforma,

<sup>8</sup> Cfr. es. G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 439; G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma, 2005; C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2011.

<sup>9</sup> Corte cost., sentenza n. 106 del 2002.

<sup>10</sup> Cfr. es. F. BENVENUTI, *Ragioni delle Regioni*, in *Alma Mater*, 3, 1960, e in Id., *Scritti giuridici*, III, Vita&Pensiero, Milano, 2006, p. 1955 ss.

come tentativo di “rilanciare” la complessiva prospettiva autonomistica, ha proposto un’inversione, testuale e istituzionale, attraverso la ridefinizione del ruolo dello Stato. Un’inversione, e una ridefinizione, che non ha retto di fronte alla resistenza di un modello istituzionale profondamente radicato: nel Parlamento, nel Governo, nelle corti, nelle logiche di fondo degli attori sociali, nelle amministrazioni. Disposto ad accettare la condivisione del potere tra centro e periferia, dentro logiche di gestione o ammettendo ambiti affidati al potere sul territorio (secondo le coordinate già ammesse dallo stesso fascismo, del centralismo e del rassistismo), ma non ad accettare fino in fondo la sfida di un’autonomia come differenziazione e, appunto, equi-ordinazione.

Come il fascismo aveva accettato una combinazione di dirigismo centralista e spazi di manovra per “ras” («piccola autorità locale, che esercita il suo ufficio con atteggiamenti dispotici e (...) consapevolezza di sé», a seguire la definizione del vocabolario Treccani), così non ha mancato di fare l’ordinamento ri-centralizzante della mancata attuazione del Titolo V, della crisi finanziaria<sup>11</sup> e quindi della crisi sanitaria.

### 3. *“Pari dignità” e sussidiarietà: un duplice tradimento. Il caso provinciale*

Stando all’articolo 114, ed al principio da questo desumibile di equi-ordinazione<sup>12</sup>, il discorso, sottile, per il quale è passata l’accettazione di questa distanza tra testo formale e suo sviluppo nell’ordinamento, è quello della “diversità nell’equi-ordinazione”: uguali, ma diversi, di pari dignità, ma non omologabili. Gli enti territoriali, e lo stesso Stato quale elemento che entra nell’elenco dei soggetti costitutivi, sono sì equi-ordinati, ma la Costituzione assegna a ciascun soggetto un ruolo diverso. In questi termini, il discorso pare inappuntabile. Difficile non convenire con l’inaccettabilità di una “confusione” tra realtà tra loro diverse, nella

<sup>11</sup> G. GARDINI, *Le autonomie al tempo della crisi*, in *questa Rivista*, 2011, p. 457.

<sup>12</sup> «[P]onendo ogni singola “parte” accanto alle altre, la Costituzione sottolinea la pari dignità istituzionale di ciascuna di esse, sia nel senso della partecipazione di ognuna al disegno repubblicano, sia nel senso della necessità che l’esercizio delle rispettive prerogative da parte di ciascuna non possa mai essere dimentico dell’esistenza delle altre in quanto anelli ineludibili della medesima catena», in questi termini E. CARLONI, F. CORTESI, *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, CEDAM, 2020, p. 46.

quale l'equi-ordinazione potrebbe essere intesa come "omogeneità", che in quanto tale è sicuramente estranea al testo costituzionale.

Per quanto nel testo riformato non mancassero elementi idonei a consentire di leggersi un radicale cambiamento di prospettiva, l'ordinamento si è progressivamente orientato verso interpretazioni più "rassicuranti". In prima battuta, la Corte stessa non aveva mancato, sia pure in termini non ancora risolutivi, di riconoscere che, nella direzione di una vera equi-ordinazione, si può dire come non-asimmetria delle posizioni di fondo, «sono apparsi particolarmente rilevanti l'art. 114, che pone sullo stesso piano lo Stato e le Regioni, come entità costitutive della Repubblica, accanto ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province; l'art. 117, che ribalta il criterio prima accolto, elencando specificamente le competenze legislative dello Stato e fissando una clausola residuale in favore delle Regioni; e infine l'art. 127, che configura il ricorso del Governo contro le leggi regionali come successivo, e non più preventivo». Successivamente, però, la stessa la giurisprudenza costituzionale<sup>13</sup> ha preferito ricollocare la sua linea interpretativa entro coordinate più consuete, evidenziando come nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, «allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare»<sup>14</sup>. I termini della questione sono dunque stati impostati da tempo dalla Corte costituzionale, allorché si è trovata di fronte al problema della "parità" di posizioni di Stato e Regioni nel ricorso di fronte alla Corte costituzionale e, in quella occasione, ha (ri)affermato un'asimmetria che inizialmente aveva ritenuto superata dalla riforma del 2001.

Questo attraverso il riconoscimento, tutt'altro che trascurabile, del carattere intrinsecamente (e ontologicamente) *peculiare*, *rectius* diverso e superiore, dello Stato. "Peculiarità" che si staglia a ri-calibrare la portata dell'elenco paritario, le implicazioni del ribaltamento nell'elencazione che va ora dalla periferia al centro (riflettendo in questo il movimento della sussidiarietà come esplicitato dall'art. 118 Cost.).

Posizione peculiare che per la Corte è «desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla

<sup>13</sup> Cfr. già A. PIOGGIA, L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2006, spec. p. 21 ss.

<sup>14</sup> Corte cost., sentenza n. 274 del 2003.

ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2)<sup>15</sup>. Come rimarcato bene già all'epoca da Ruggeri, con questo orientamento la Corte trascura di soffermarsi il fatto «che tutti gli enti nominati nell'art. 114 sono chiamati a farsi portatori, sia pure in forme e con ruoli complessivamente peculiari di ciascuno, di unità, così come, di rovescio, lo stesso Stato è chiamato a promuovere ed a preservare l'autonomia»<sup>16</sup>. Ad anni di distanza, questa crepa nell'idea di equi-ordinazione non ha mancato di allargarsi e vale dunque la pena ricordare come questa scelta non fosse apparsa, all'epoca, inevitabile, ma piuttosto a suo modo “nuova”: fissata dalla Corte «allo scopo di diluire l'impressione che la riforma del 2001 avesse creato un mosaico di enti autonomi tra loro equiparabili, e quindi reciprocamente limitati»<sup>17</sup>.

Il momento più icastico del superamento dell'equi-ordinazione, che nel corso del ventennio conosce numerose manifestazioni, è senz'altro la legislazione sulla “abolizione delle Province”<sup>18</sup> e quindi la giurisprudenza costituzionale che ne ha affermato la legittimità<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> A. RUGGERI, *La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e... non dice (nota Corte cost. n. 274 del 2003)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 agosto 2003.

<sup>17</sup> R. DICKMANN, *Spetta allo stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle “istanze unitarie” previste dalla costituzione. Editoriale*, in *Federalismi.it*, 9, 2003, p. 3. Sul “posto” degli enti locali nel contesto del rinnovato disegno costituzionale v. in generale S. MANGIAMELLI, *La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica*, Roma, Donzelli, 2009; cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, specie ed. 2003; v. ora E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, CEDAM 2020.

<sup>18</sup> In termini generali, sulla legge “Delrio”, cfr. A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, Jovene, 2014; L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di comuni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014. In merito, cfr. anche F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 2018, p. 81; C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2015, p. 569 ss.

<sup>19</sup> Sulla giurisprudenza costituzionale relativa alla riforma delle Province, cfr. E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50 del 2015*, in *Diritto pubblico*, 2015, p. 145; C. TUBERTINI, *La riforma degli enti*

Qui gli elementi capaci di stressare l'equi-ordinazione anche nel suo nucleo di "pari dignità"<sup>20</sup>, e persino in quello di minima dignità istituzionale, sono come noto numerosi. Lo svuotamento legislativo che anticipa la riforma costituzionale ne è forse la manifestazione più evidente, ma a questa si affiancano (senza che sia questa la sede per riprendere un discorso complesso e complessivo) la "fuoriuscita" delle Province dal Testo unico degli enti locali (dove invece continuano a trovare collocazione le Città metropolitane, i Comuni e le loro unioni) e la trasformazione in enti di secondo grado, con superamento dell'elezione da parte della comunità provinciale degli organi di governo dell'ente. Affermata la condizione giuridica di fondo dei diversi enti, come comunque non "omogenea", richiamando la sentenza n. 365 del 2007, la Corte costituzionale affida a una impreveduta valorizzazione del principio di differenziazione la giustificazione costituzionale di un simile esito: «proprio i principi di adeguatezza e differenziazione, (...) comport[al]no la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli»<sup>21</sup>.

L'operazione effettuata dallo Stato a scapito delle Province, attraverso la riforma operata dalla legge n. 56 del 2014<sup>22</sup>, sviluppata per via finanziaria, confermata dalla Corte costituzionale in ben tre occasioni, implementata in modo marcato da gran parte delle Regioni che con proprie leggi<sup>23</sup> hanno operato la centralizzazione (a livello regionale) delle competenze già provinciali, concretizzatasi in un disegno di spoliazione (però per

*locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, p. 489; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2, 2015.

<sup>20</sup> Cfr. ancora E. CARLONI, F. CORTESI, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 49: l'equi-ordinazione «non comporta che essi possano considerarsi "alla pari" a tutti gli effetti», però lo sono «sul piano della dignità istituzionale, del riconoscimento reciproco e della compartecipazione al progetto collettivo che è sinteticamente, ma simbolicamente, posto all'art. 3, comma 2, Cost.».

<sup>21</sup> Così Corte cost., sentenza n. 50 del 2015.

<sup>22</sup> M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella Legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *Federalismi.it*, 7, 2019, p. 26; E. CARLONI, *La Provincia necessaria. riforma, crisi e prospettive degli "enti intermedi"*, in *Diritto amministrativo e società civile. Studi in onore di Fabio Alberto Roversi Monaco*, vol. III, Bologna, BUP, 2020, p. 19.

<sup>23</sup> Sulla costruzione regionale dei sistemi locali, specie nell'attuazione della riforma "Delrio", cfr. C. TUBERTINI, *L'organizzazione dei poteri locali nei sistemi regionali*, in E. CARLONI, F. CORTESI, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 285 ss.

abbandono, e quindi spesso con perdita di capacità tecniche e amministrative) dell'organico, delle funzioni, delle risorse provinciali depauperate in termini politici ed istituzionali ed ora riposizionatasi in termini quasi-strumentali a vantaggio degli enti locali minori quali "case dei comuni", mostra plasticamente la fragilità del principio di equi-ordinazione, inidoneo a fronteggiare persino operazioni così radicali. Un discorso che, in misura e con soluzioni parzialmente diverse, può proiettarsi anche sulle *ex* Province ora "città metropolitane"<sup>24</sup>.

Lo svuotamento delle Province, enti di area vasta teoricamente centrali nel discorso amministrativo da articolare, in coerenza con l'art. 118, muovendo dal livello comunale, è stato sicuramente assecondato dai Comuni, quantomeno a livello associativo, e dalle Regioni (sia pure con eccezioni), oltre che chiara scelta statale portata avanti, con diversa efficacia, a livello legislativo e di riforma costituzionale<sup>25</sup>. L'abbandono statale del livello provinciale, che per lo Stato si è sempre posto come naturale dimensione di articolazione delle proprie funzioni e quindi anche di rapporto con il sistema delle autonomie sul territorio, intervenuto in una stagione di riduzione di spesa pubblica a volte brutale specie a livello locale, ha permesso di indentificare nelle Province l'anello debole della catena delle autonomie, ed a fronte di questo la reazione non è stata di compattamento e tenuta, ma questa fragilità ha contribuito piuttosto ad alimentare un momento darwiniano.

La perdita di ruolo dell'ente intermedio provinciale ha però finito per indebolire le stesse autonomie locali minori, specie quelle di più ridotta dimensione, che si sono trovate "in solitudine" a cercare di dare soddi-

<sup>24</sup> M. ZUPPETTA, *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2019; F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2015; L. VANDELLI, *Prospettive delle Città metropolitane in Italia*, in O. NELLO, G. TRUPIANO (a cura di), *Province e territorio. Riforme amministrative e pianificazione di area vasta in Italia e Spagna*, Napoli, Esi, 2013, p. 104; D. DONATI, *Frammenti di un dialogo mai interrotto. Città metropolitane e nuove dimensioni dell'autonomia locale nelle conversazioni con Luciano Vandelli*, in *questa Rivista*, n.s., 2019, p. 99 ss.

<sup>25</sup> Come noto, la riforma legislativa delle Province era espressamente "in attesa" della definizione della coeva prospettiva di revisione costituzionale che avrebbe portato all'espunzione del lemma "Province" dall'intero testo costituzionale (e in questi termini, v. il comma 51 dell'unico articolo che compone la l. 56 del 2014). Sul progetto riformatore, di più ampia portata, poi venuto meno per la mancata approvazione del referendum confermativo, cfr. es. E. Rossi, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, PUP, 2016.

sfazione ai bisogni dei cittadini e del proprio territorio<sup>26</sup>. Né l'idea, forse latente, di una attraiabilità a livello comunale in ambiti associativi delle funzioni già provinciali poteva trovare un sostanziale sviluppo: troppo variegata la dimensione dei comuni, comunque inadeguata la dimensione amministrativa delle forme associative. Soprattutto, il de-finanziamento delle funzioni già provinciali ha reso ingestibile la prospettiva della ri-attrazione verso il basso delle funzioni locali già proprie dell'ente intermedio, con l'effetto di una ri-centralizzazione a livello regionale di funzioni già locali. Le stesse dinamiche finanziarie, nell'arco del ventennio, confermano l'idea di un movimento di accentramento, verso lo Stato e a livello territoriale verso le Regioni, di risorse e funzioni. In un rapporto inverso tra risorse e funzioni<sup>27</sup>, non sono state le funzioni amministrative riconosciute (in applicazione del principio di sussidiarietà) a determinare la dotazione finanziaria, ma è stata la capacità finanziaria a consentire l'assunzione di funzioni amministrative.

Con l'effetto, cumulativo di queste dinamiche, che, nello smantellamento del livello provinciale, è stato il complessivo sistema degli enti locali a vedersi privato della prospettiva di una generalità delle funzioni amministrative da riconoscere al Comune e comunque da mantenere sul territorio per una dinamica di sussidiarietà ascensionale destinata ad arrestarsi sull'ente intermedio. Il tutto, peraltro, in uno scenario nel quale le Regioni, preso forse atto delle difficoltà (e delle titubanze) sul fronte della legislazione hanno colto l'occasione per un loro slittamento verso la prospettiva di enti "pesanti" di amministrazione.

#### ***4. Le Regioni oltre la legislazione, come enti di amministrazione***

Non meno marcato il fallimento dell'idea di Regioni quali enti di generale legislazione: al di là del contenzioso Stato-Regioni, che ha portato ad una giurisprudenza della Corte costituzionale contrassegnata da una sempre più esplicita riduzione delle potenzialità della legislazione regionale, è

<sup>26</sup> E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *questa Rivista*, 2, 2020, p. 323 ss.

<sup>27</sup> Sulle funzioni amministrative nel "sistema" della l. 42/2009, cfr. G. DE MARTIN, *Le funzioni amministrative delle Regioni e degli enti locali dopo la legge n. 42/2009*, in *Amministrare*, 2010, p. 485; A. BRANCASI, F. MERLONI, *Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa e finanziaria degli enti territoriali*, in *Le Regioni*, 2009, p. 9.

stata proprio la storia dell'esercizio della funzione legislativa da parte delle Regioni ad aver mostrato la fragilità del ruolo delle Regioni quali enti di legislazione. Prendendo a riferimento a solo titolo esemplificativo alcune Regioni, tacendo del 2020 per le evidenti ragioni, gli anni recenti mostrano una limitatissima capacità delle Regioni di farsi attori di innovazione normativa<sup>28</sup>.

La clausola di residualità a vantaggio delle Regioni, meccanismo potenzialmente dirimpente<sup>29</sup> solo a riflettere sul suo porsi quale caratteristica tipica degli ordinamenti realmente federali, è stata enfatizzata nella prima interpretazione del riformato articolo 117, ora in raccordo con il nuovo articolo 114 ora come tratto autonomo e di per sé rilevante; questo, peraltro, a fianco dello smarrirsi di chiare clausole di supremazia statale (col venire meno, in particolare, di una esplicita clausola di interesse nazionale). La storia della legislazione regionale nel ventennio che ha fatto seguito alla riforma è però la storia di un lento ma progressivo, oramai consolidato, recupero di ragioni del centro e di "dispositivi stato-centrici"<sup>30</sup>: la letteratura ha mostrato con chiarezza l'emergere di nuovi e molteplici meccanismi di "interesse nazionale" (o, se si preferisce, di "esigenze unitarie"), dei quali è stata interprete la Corte costituzionale. La dilatazione delle materie esclusive statali, l'elasticità dei principi (che ben possono sconfinare nella diretta regolazione), la chiamata in sussidiarietà, la trasversalità delle materie, la loro smaterializzazione<sup>31</sup>, fino alla apodittica affermazione di esigenze unitarie che richiedono una regolazione unitaria ed uniforme<sup>32</sup>. Ma ancora le ragioni della crisi,

<sup>28</sup> Per alcuni elementi di innovazione, cfr. in ogni caso L. VANDELLI, F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: le Regioni tra uniformità e differenziazione*, Bologna, il Mulino, 2011.

<sup>29</sup> «[G]razie ad essa, infatti, sono le Regioni a costituire il livello legislativo di completamento di tutto il sistema produttivo delle norme giuridiche»: E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 61.

<sup>30</sup> Sul riemergere di "tutta una serie di "dispositivi" del modello "stato-centrico" previgente", cfr. *ivi*, p. 73.

<sup>31</sup> F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006.

<sup>32</sup> Cfr. R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna, il Mulino, 2018; E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit.

economica e finanziaria prima, sanitaria e pandemica poi, in prospettiva il vincolo europeo e di nuovo la crisi economica e finanziaria<sup>33</sup>.

Il discorso è complesso, in larga parte noto, interessante è però riflettere appunto sui suoi effetti se visti dal lato regionale, dove sempre meno si coglie la centralità della Regione quale ente di legislazione. Se confrontiamo l'elenco del nuovo 117 con quello del vecchio, riflettiamo non solo sulla diversa estensione ma anche sulla diversa qualità della legislazione, potremmo ragionevolmente aspettarci una formidabile espansione della legislazione regionale. Questo non è però vero in termini banalmente quantitativi.

Sulla base delle rilevazioni di Banca d'Italia, è stato riportato nel dibattito pubblico il dato assoluto di una diminuzione della legislazione (intesa come numero di leggi approvate) da parte delle Regioni, nell'arco di un periodo che va dal 1988 al 2015. Dalle 744 leggi l'anno che le Regioni italiane hanno prodotto nel 1988 si è scesi alle 524 del 2015 con un calo significativo che segue proprio all'approvazione del Titolo V. Se nel 2001, infatti, le leggi prodotte sono state 615, nel 2002 sono calate a 563 per poi scendere negli anni successivi fino a un minimo di 421 leggi nel 2010. Di queste leggi, mediamente, poco meno un terzo è peraltro ad iniziativa vincolata, vale a dire necessarie per esigenze di bilancio, obblighi di legge o Statuto<sup>34</sup>.

L'evoluzione complessiva del sistema delle autonomie è andata in direzione diversa, in un percorso segnato da progressive ammacature, più

<sup>33</sup> Cfr. es. F. MERLONI, A. PIOGGIA (a cura di), *European Democratic Institutions and Administrations. Cohesion and Innovation in Times of Economic Crisis*, Cham, Springer-Giappichelli, 2018.

<sup>34</sup> Basti dire, per calare questo dato su singole esperienze regionali, che la mia Regione, l'Umbria, nel 2019 ha adottato sette leggi regionali, peraltro spesso dalla limitata prospettiva: una di ritocco della normativa sul funzionamento dei gruppi consiliari, una sulla rideterminazione degli assegni vitalizi (in questo rispondendo a quanto previsto dalla legge n. 145 del 2018 dello Stato), le altre relative a questioni di bilancio, una sulla disciplina delle cooperative di comunità. Si è trattato di un anno nel quale la crisi politica conseguente a scandali di malamministrazione nella gestione dei concorsi specie in ambito sanitario ha sicuramente ridotto lo spazio di manovra politica, ma il quadro negli anni precedenti non è molto dissimile, così come non è distante da altre esperienze regionali. Il 2018 ha presentato un quadro però non troppo distante, nel quale troviamo adottate 14 leggi regionali. Nel 2017 troviamo venti leggi regionali, 18 nel 2016, sempre in larga parte, peraltro, di iniziativa di Giunta. Erano 43 nel 2000, 34 nel 1999, 47 nel 1998. Da una sommaria disamina, non sembra potersi dire che nella vigenza del nuovo Titolo V la legislazione regionale sia aumentata per quantità, né per qualità, ma questo discorso meriterà uno specifico approfondimento.

piccole e più grandi, che ora a ben vent'anni dalla riforma ci consegnano un quadro decisamente inappagante e, di più, disfunzionale, osservando il quale è difficile riconoscervi quello immaginato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 e, però, ancora scolpito nel testo costituzionale. Coerentemente con il nuovo impianto costituzionale, è spettato alla Corte costituzionale farsi interprete delle esigenze di ridisegno di un testo, il Titolo V, che ha sofferto a calarsi sulle dinamiche dei diversi settori e sulla stessa cultura (centralistica) del sistema politico amministrativo e dei suoi protagonisti. Un centralismo atavico, presente tanto al centro quanto in periferia, che ha quasi naturalmente portato a ridimensionare quello che pareva il tratto costitutivo della riforma del Titolo V, vale a dire l'apertura a percorsi e spazi di differenziazione sia a livello regionale (in ordine all'organizzazione, certo, ma soprattutto alla legislazione e quindi alla disciplina di diritti e interessi nelle materie di competenza regionale, residuale-generale o concorrente), sia a livello locale (in ordine all'organizzazione, salvi i soli ambiti riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, c. 2, lett. p)<sup>35</sup>.

Il recupero di un criterio gerarchico implicito è stato il tratto che ha caratterizzato una copiosa giurisprudenza costituzionale, in un percorso nel quale peraltro l'azione del giudice delle leggi è stata con non minore vigore accompagnata da quella del giudice amministrativo (che ha debitamente contenuto e riposizionato lo Statuto locale, e le fonti di autonomia locali, nel sistema gerarchico delle fonti, nel suo posto di fonte secondaria soggetta alla legge)<sup>36</sup>. Né sono valse i primi segnali in direzione opposta timidamente portati avanti dal legislatore di inizio millennio<sup>37</sup>, né qualche incertezza iniziale della Corte costituzionale, né interessanti aperture della stessa Corte di cassazione<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Sul diverso ruolo astrattamente riconoscibile alle fonti statutarie locali, cui presta attenzione lo stesso articolo 114 della Costituzione, cfr. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, cit., *passim*.

<sup>36</sup> Esemplare in questo senso es. TAR Campania - Napoli, sez. I, n. 19672/2008: «il quadro delle fonti è costituito dalla legge sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) e, a cascata, dallo Statuto comunale e dal relativo regolamento»; v. in senso comunque analogo, tra le altre, Cons. Stato, sez. V, n. 2872/2008; Tar Calabria, sez. II, n. 492/2008; Cons. Stato, sez. VI, n. 4333/2008.

<sup>37</sup> Il riferimento è anzitutto alla legge "La Loggia", n. 131 del 2003.

<sup>38</sup> Cfr. Corte di cassazione, SS.UU., n. 12868 del 2005.

Visto a distanza di anni, quello della Repubblica delle autonomie appare un sentiero da lì in poi quasi obbligato: lo snodo, a riavvolgere il nastro, è stato probabilmente<sup>39</sup> la sentenza n. 303 del 2003<sup>40</sup>, quando la Corte ha fatto appello a tutte le sue energie intellettuali per individuare una via che conducesse là dove troppi argomenti e ragioni (la natura del fenomeno regolato, la volontà politica, la cultura istituzionale, le sollecitazioni europee) imponevano o richiedevano terminasse: al centro statale. Superate le rigidità di un testo costituzionale che non sembrava consentire allo Stato di avere piena signoria in un ambito materiale affidato alla (espressa) competenza legislativa concorrente delle Regioni, sulla base di una ricostruzione sofisticata alimentata però da un dato di “necessità” (l’evidenza di questioni, si può dire, di interesse nazionale, sia pure nella forma delle “esigenze unitarie”), è stato possibile rileggere il testo, nei suoi diversi passaggi, attraverso questa lente. E le esigenze unitarie, parafrasando il bel discorso di Al Pacino di *Ogni maledetta domenica*, «sono dappertutto, sono intorno a noi». Ed in questo senso, l’azione della giurisprudenza, indebolendo i singoli elementi del Titolo V che davano consistenza e sostanza all’idea di equi-ordinazione ne hanno favorito e determinato la ridefinizione come principio. Restando alla metafora del discorso motivazionale dell’allenatore al suo *team*, nell’arretramento di ciascun componente si è determinato un arretramento del collettivo. Da qui, e dalla diffusa perdita di ruolo quale legislatore se non con interventi minuti e di ritaglio, il rafforzamento di una prospettiva di Regioni quali enti di amministrazione: un’amministrativizzazione in parte già sottesa al peso del servizio sanitario in termini complessivi nel contesto regionale, agevolata dal processo di revisione delle funzioni provinciali. Con l’effetto di un progressivo slittamento delle Regioni verso una prospettiva di tipo gestionale, diversa da quella tratteggiata e immaginata dal legislatore costituzionale: sia da quello del 1948, che da quello del 2001.

<sup>39</sup> Un altro snodo cruciale si può individuare nella XVI legislatura, quando da un lato naufraga, arenandosi nel corso del 2010, il disegno di legge di iniziativa governativa per la “Carta delle autonomie” (A.C. 3138).

<sup>40</sup> Sulla sentenza della Corte costituzionale, n. 303/2003, v. per tutti i contributi nel numero 4-5, 2008 della rivista *Le Regioni*.

### 5. *Considerazioni conclusive: lo Stato nel sistema delle autonomie*

Il problema delle Regioni, delle Province, dei Comuni, tutti a vario titolo e in vario modo fuori “posto”, è in ultima istanza il riflesso del problema dello Stato. Portato a sua volta ad invadere, per via legislativa, gli spazi di amministrazione degli interessi, a recuperare a scapito delle Regioni “luoghi” di soddisfazione di diritti e bisogni (e, quindi, di legittimazione e ruolo politico), debordando a livello legislativo con una produzione caotica ed incessante di maxi-provvedimenti *omnibus*. Le ragioni di questo processo e di queste tendenze sono da ricercare e sarebbe ora semplicistico provare anche solo ad abbozzarne alcune motivazioni, basti dire che sicuramente questa *way of life* del Governo prima ancora del Parlamento è stata rafforzata ed alimentata dalle diverse “crisi” ed “emergenze” che nell’arco di oramai quasi quindici anni hanno dominato la produzione normativa. Lo Stato, d’altra parte, ben si è trovato nella posizione “peculiare”, e quindi salvifica, di garante non solo dell’unità dell’ordinamento, ma della “dignità”, della “crescita”, del “rilancio”, della “salvezza” dell’Italia, dello “sviluppo”, della “cura” del Paese, solo richiamando alcune delle denominazioni più enfatiche di provvedimenti normativi a volte *monstre* che hanno attraversato in lungo e in largo l’ordinamento. Né la prospettiva del Piano di ripresa e resilienza sembra ridurre questo approccio, posto che lo Stato si pone, attraverso questo strumento, come protagonista della individuazione, selezione e gestione di interventi sul territorio piuttosto che come regista di un sistema amministrativo di autonomie territoriali protagoniste responsabili, già attraverso una definizione dei propri bisogni e poi attraverso la gestione dei relativi interventi, di progetti localizzati.

Scalzato dall’Unione europea nella definizione delle grandi coordinate economiche, e quindi anche politiche e sociali, di sviluppo, lo Stato si è fatto forza nel rapporto con il vincolo esterno (e tanto più potrà farsene nella fase espansiva in corso ed in quella successiva di nuovo controllo di spesa) per farsene interprete nel dettaglio, e ha assunto su di sé di fatto quella generalità di competenza legislativa che la riforma sembrava avergli sottratto. Le Regioni, d’altra parte, si sono ben accontentate di un ruolo di negoziazione al centro (prescindendo anche da uno stretto discorso di competenze e quindi co-gestendo scelte anche in materie statali, come è stato chiaro nella pandemia), attraverso la terza-camera delle

conferenze<sup>41</sup>, e di potere in periferia, esercitato però questo attraverso l'amministrazione e le ordinanze piuttosto che mediante la legislazione. Rispetto ad un criterio di separazione-distinzione di responsabilità, quale ci suggeriva il Titolo V, la legislazione è divenuta in sostanza un coacervo di provvedimenti statali contrattati su base asimmetrica ma con concessioni alle esigenze regionali, operate sulla base di equilibri politici prima che sulla base delle specifiche competenze costituzionalmente previste. Nella pandemia<sup>42</sup>, questo impianto confuso e caotico, di co-responsabilità e parallela fuga dalla responsabilità, di invasioni di campo (pensiamo alle ordinanze regionali di chiusura di servizi statali come quello di istruzione, od alle chiusure di confini regionali) ha dominato a lungo il campo, almeno finché la Corte costituzionale non ha sciolto la matassa riconoscendo la, peraltro già chiara "testo alla mano", competenza esclusiva dello Stato in materia di "profilassi internazionale"<sup>43</sup>.

Per ragioni diverse, l'ordinamento non pare, in sostanza, allinearsi alle prospettive delineate dal legislatore costituzionale con la riforma di vent'anni addietro. L'equi-ordinazione resta disciplinata dall'articolo 114, ma una formulazione più corrispondente all'esperienza dovrebbe declinarsi nel senso che "la Repubblica è costituita dallo Stato, la cui posizione è peculiare, nonché da Regioni<sup>44</sup> e Comuni, fors'anche dalle Città metropolitane. Il regime particolare delle Province è definito da disposizioni

<sup>41</sup> Sul ruolo delle conferenze, già precedentemente, cfr. es. F. CORTESE, *Spigolatura sul "sistema" delle Conferenze e sulle sue "magnifiche sorti e progressive": una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *Le Regioni*, 2017, p. 119; C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *questa Rivista*, 1-2, 2010.

<sup>42</sup> Sul tema, cfr. anzitutto il *Numero speciale su I sistemi multilivello alla prova dell'emergenza di Istituzioni del federalismo*, 2020; tra i tanti, cfr. poi es. G. DEMURO, *La democrazia regionale nell'emergenza pandemica: quali fallimenti della forma dello Stato?* in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2020, p. 8 ss.; F. CORTESE, *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in *Le Regioni*, 2020, p. 3 ss.; M. BELLETTI, *La confusione nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2020, pp. 174-199; F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2020, p. 333 ss.; G. PIPERATA, *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, p. 318 ss.

<sup>43</sup> Il riferimento è alla sentenza n. 37 del 2021, ai sensi della quale spetta allo Stato, non alle Regioni, determinare misure necessarie al contrasto della pandemia.

<sup>44</sup> Alcune delle quali, si noti, in cerca di una propria peculiarità attraverso i percorsi del regionalismo differenziato.

transitorie”. L’articolo 118 dovrebbe ricomporsi a partire da una sorta di parallelismo con la legislazione, salvo delega ai Comuni, espungendo la nozione stessa di sussidiarietà. L’articolo 117 dovrebbe ridefinire una serie consistente di materie, esplicitarne la mobilità con chiamata in sussidiarietà, reintrodurre il limite dell’interesse locale, chiarire che un criterio centrale di attrazione al centro è dato “dal rispetto delle esigenze unitarie sempre riservate alla legge dello Stato”. E si potrebbe continuare. Visto in questi termini, però, questa sorta di Titolo V “pragmatico” (od effettivo) non appare più funzionale, né più convincente, di quello immaginato dal legislatore costituzionale del 2001. Però certo è più coerente rispetto alle coordinate tradizionali, del centralismo, dell’uniformità, e con quelle nuove frutto della stagione della crisi.

Il ventennio che ci separa dalla riforma ha segnato l’arretramento, ed il ripensamento, rispetto al quadro desumibile dal testo della riforma: per ragioni ideologiche (con una difficoltà evidente, specie per la Corte costituzionale, di rileggere fino in fondo le coordinate della Repubblica nella differenziazione), per emergenze economiche (con la “crisi” che interessa il sistema italiano da più di un decennio formidabile fattore di ri-centralizzazione), per motivi politici (con una classe politica che è rimasta anzitutto al centro, o ha preferito negoziare al centro), per influsso europeo (nella combinazione tra vincoli esterni e crisi finanziaria) e da ultimo per via dell’emergenza sanitaria. Incrociando ed incocando altre linee di riforma, il principio di equi-ordinazione più di altri ha risentito del trascorrere del tempo e si presenta oggi, vent’anni dopo, trasfigurato, ma è tutto il Titolo V, al di là dei suoi demeriti, ad apparire forse più distante dall’attuale modo di essere del sistema istituzionale di quanto non lo fosse nel momento della sua introduzione.