

## Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa

*Andrea Morrone*

*Il fine del saggio è individuare un elenco di problemi della Repubblica delle autonomie. Tra questi in particolare ci si sofferma su: i rapporti tra diritto e prassi; il disegno costituzionale e l'attuazione legislativa; le interpretazioni della dottrina e della giurisprudenza; la dialettica tra pluralismo e unità; il rapporto tra globalizzazione e localizzazione; il Meridionalismo, la cd. "questione settentrionale" e il regionalismo differenziato; le invarianti costituzionali rappresentate dalla garanzia dei diritti, il nuovo diritto di bilancio e il controllo del debito pubblico, i vincoli europei che aumentano i poteri dello Stato e riducono quelli di Regioni e autonomie locali. Solo considerando i problemi è possibile avere una comprensione delle esigenze reali del regionalismo e del municipalismo dopo la pandemia e nel contesto del processo di integrazione europea.*

### **1. La crisi come occasione: il NGEU e il governo in Europa**

Dopo la pandemia, in Europa. Questo è l'orizzonte di senso anche della questione regionale e delle autonomie territoriali in Italia. La crisi, pure questa volta, può rappresentare un'occasione, *da non perdere*. Lo dimostra il cambio di passo nelle politiche europee. Il NGEU apre una prospettiva nuova. Innanzitutto, per le istituzioni europee: la condivisione della responsabilità finanziaria per la ricostruzione della società europea dopo il Covid-19 segna una svolta – l'ennesima – nel processo di costruzione di un'Europa *sempre più stretta*.

Il NGEU presenta molte caratteristiche di un *New Deal Europeo*. Un patto costituzionale di solidarietà tra istituzioni sovrane europee per gettare le premesse di una nuova fase, che abbia come obiettivo la costruzione di un *altro* sistema di governo. In questo orizzonte di senso vanno collocati i discorsi sul futuro dell'Europa e sulle forme istituzio-

nali nazionali. Anche i più critici dovranno ammettere che il *recovery* europeo è il contenuto di una strategia politica che condiziona le decisioni politiche negli anni a venire. Se dopo la crisi economica del 2008 la discussione era sulle conseguenze delle scelte europee per salvare gli Stati dal rischio di *default*, oggi, dopo l'emergenza da Covid-19, il *focus* è su come cambieranno le istituzioni europee e nazionali, e le relative attività di governo, di fronte agli impegni assunti nel progetto di *recovery*.

Sul piano europeo, il 9 maggio 2021 è iniziata una Conferenza sul futuro dell'Europa, che dovrebbe rimodellare il volto dell'integrazione sovranazionale<sup>1</sup>. I Piani di ripresa e resilienza (PNRR) impegneranno i Governi nazionali e le loro articolazioni interne per i prossimi anni. Nell'impiegare i fondi del NGEU, il PNRR italiano<sup>2</sup> prevede una serie di *policies* in materia di trasformazione digitale, transizione verde, sviluppo sostenibile, coesione sociale e territoriale, salute e resilienza sociale, economica e istituzionale, politiche per le nuove generazioni. L'Italia è il Paese che ha ricevuto il maggior gettito di risorse; ad esse l'esecutivo presieduto da Mario Draghi ha aggiunto ulteriori mezzi finanziari (per un totale di oltre 235 miliardi di euro). Esse rappresenteranno un pieno di benzina nei motori dei prossimi Governi della Repubblica, nonostante le imminenti elezioni politiche e il cambio degli esecutivi che inevitabilmente conosceremo. Quelle *politiche*, che possiamo dire pienamente europee, tagliano trasversalmente tutte le *materie* di competenza delle Regioni e delle autonomie locali e, quindi, incideranno sull'attività in concreto delle rispettive amministrazioni. È evidente che un simile progetto, per raggiungere il suo obiettivo, non potrà trascurare la questione istituzionale, la forma del Paese, il ruolo dello Stato, delle Regioni, degli enti locali. Su quali premesse? Con quali obiettivi? Attraverso quali strumenti? In questo scritto non mi propongo di discutere, per l'ennesima volta, le riforme possibili o necessarie del regionalismo e del municipalismo. Esistono analisi accurate che, da tempo immemore, hanno evidenziato i punti chiave di ciò che sarebbe opportuno fare. Quel

<sup>1</sup> Cfr. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-conference-future-of-europe-january-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-conference-future-of-europe-january-2020_en.pdf).

<sup>2</sup> Per il testo italiano, cfr. [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR\\_0.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf).

che mi propongo è, più semplicemente, l'inventario dei problemi che affliggono l'ordinamento e la realtà costituzionale italiana, e che impediscono di comprendere ciò che davvero manca alla Repubblica delle autonomie per diventare adulta. Forse, proprio la pressione finanziaria proveniente dall'Europa, pur con tutte le indecisioni e le incongruenze del caso, può rappresentare la leva esterna necessaria per ri-tematizzare, sublimandola, la problematica del Titolo V, e per intraprendere responsabilmente e compiutamente la strada difficile che è già tracciata nel NGEU.

## **2. *Diritto e realtà***

Le Regioni sono un ente di governo? In che senso va intesa questa espressione? Governo significa soprattutto attività legislativa? O, invece, governo equivale ad amministrazione? E quale spazio deve essere assegnato a Comuni e Province, all'amministrazione di prossimità e sussidiaria, al governo locale in una Repubblica "una e indivisibile"?

Finora queste sono state le domande centrali, condizionate, soprattutto, dalla forma costituzionale e dai conflitti istituzionali seguiti in concreto. Si tratta, tuttavia, di domande mal poste. Il discorso sul regionalismo e sul municipalismo non può fermarsi qui, occorre scendere nell'analisi e considerare tutti quei fattori che hanno inciso e che incideranno il diritto vivente. Innanzitutto, perché la questione regionale o locale non è che uno dei capitoli del tema generale del decentramento e dell'autonomia territoriale. Il progetto costituzionale, tratteggiato dai principi dell'art. 5 Cost., considera tre lati di un triangolo che comprende i livelli dello Stato, delle Regioni, degli enti locali. Una visione d'insieme certo, che, però, non è completa, perché non comprende un polo necessario, che trasforma la geometria: manca il lato dell'Europa e dell'integrazione sovranazionale. La problematica del Titolo V è più correttamente prefigurata dal disposto del primo comma dell'art. 117 Cost.: lì il testo richiama una realtà che ridefinisce il quadro normativo complessivo, proprio perché considera come rilevanti i lati di un "governo costituzionale" multipolare, da costruire su plurime dimensioni, e secondo un processo di unificazione che non si risolve più nelle sole istituzioni della Repubblica, ma che le colloca, insieme a quelle degli altri Stati membri, all'interno dell'Europa nella sua totalità esistenziale.

Nel discorso costituzionale forma e sostanza paiono sovrapporsi<sup>3</sup>. La Costituzione scritta definisce le coordinate essenziali di un progetto di società aperto alle trasformazioni di contesto. Gran parte del disegno costituzionale resta affidato all'attuazione e all'applicazione. Nel mezzo c'è l'ampio percorso dell'interpretazione: non solo della dottrina e della giurisprudenza, ma anche quella dei protagonisti della vita istituzionale, che usano la Costituzione solo come un punto di partenza, dato che il proprio agire concreto si svolge seguendo possibilità continuamente in divenire. Tra Costituzione e realtà (in tutte le accezioni in cui può essere reso tale concetto) v'è uno scarto teorico che nella pratica si scioglie come la neve al sole. Una dottrina della Costituzione che si limitasse al testo sarebbe solo un esercizio di stile privo di vita: quella vita, in particolare, che il testo della Costituzione riceve grazie all'esperienza di una comunità politica reale. Per questo è opportuno tenere insieme il discorso sulla Costituzione e sulla realtà: l'una e l'altra essendo due corni inseparabili della vita di una comunità politica. La Costituzione scritta è, *esiste*, attraverso le interpretazioni, le attuazioni, le applicazioni. La realtà stessa interagisce con la Costituzione scritta, trasformandola continuamente. Tra quelle possibili, le *modifiche tacite* della Costituzione sono quelle che più di tutte rilevano, non solo per quantità, ma anche per qualità (rispetto alla via dell'emendamento costituzionale)<sup>4</sup>.

Queste considerazioni generali vanno tenute presenti se si vuole evitare di avere una prospettiva distorta o parziale di qualsiasi problematica costituzionale. E, anche, di quella sottesa al Titolo V. È sbagliato chiedersi se i nodi del regionalismo e del municipalismo italiano siano solo il risultato delle disposizioni costituzionali di principio o solo il frutto della prassi istituzionale (la realtà in tutte le sue manifestazioni). Il mio punto di vista, proprio per la stretta connessione tra testo e contesto costituzionale, è che l'uno e l'altro sono al contempo causa e conseguenza di uno stesso fenomeno complessivo, che è quello dell'esperienza giuridica.

<sup>3</sup> A. MORRONE, *La Corte costituzionale come giudice dell'esperienza*, in *Quad. cost.*, 2021, p. 115 ss.

<sup>4</sup> R. BIN, *Mutamenti costituzionali: un'analisi concettuale*, in *Diritto costituzionale*, 2020, p. 23 ss.; F. CORTESE, «*Le défaut est un élément de la perfection possible*», *Dinamiche e ruolo delle trasformazioni informali della Costituzione italiana*, *ivi*, p. 47 ss.; A. MANGIA, *Moti della Costituzione o Mutamento costituzionale?*, *ivi*, p. 73 ss.

Nel corso di questa riflessione passerò in rassegna alcuni aspetti della dialettica tra Costituzione e realtà che indicherò, per semplicità, nei *fattori condizionanti* la forma e l'attuazione del Titolo V, quelli che esercitano una *forza di freno* al pieno dispiegamento del regionalismo e dell'autonomismo nel nostro Paese.

### 3. *Le ipoteche della storia e della Costituente*

Non è questa la sede per ripercorrere la *storia* del regionalismo e dell'autonomismo territoriale<sup>5</sup>. Ma dalle *res gestae* occorre partire, per non farsi attrarre da una visione immaginaria. Il punto centrale della nostra riflessione non può trascurare che le Regioni sono state un'*invenzione di puro pensiero* in un contesto in cui i rapporti di forza riguardavano altri ben più reali e attrezzati soggetti. Sono stati i partiti politici i protagonisti del costituzionalismo italiano, che diventa effettivo solo con la Repubblica: essi hanno gestito la fase costituente, redatto la decisione costituzionale e intessuto la storia del Paese fino ai nostri giorni, nonostante le discontinuità segnate dalla caduta del Muro, dall'inchiesta giu-diziaria su Tangentopoli e dalle evoluzioni della cd. Seconda Repubblica. Oltretutto prive di sostanza materiale, per l'assenza di comunità politiche preesistenti, le Regioni nascevano *deboli* nei confronti degli altri enti di governo territoriale: enti *reali*, come il pur giovane Stato unitario e le più tradizionali comunità locali tra cui, soprattutto, i Comuni, figli di un'esperienza radicata nella vita della Penisola fin dalle origini<sup>6</sup>.

In Assemblea costituente, oggetto di contesa sono state le Province (che il *plenum* aveva stralciato dal testo, e che una *manina* ha riesumato in sede di coordinamento finale) e, soprattutto, le Regioni. L'inesistenza di comunità politiche regionali, il logico presupposto di una configurazione federale o regionale per la Repubblica, è stata sottovalutata; la discussione ha visto contrapposte, irriducibilmente, le posizioni pluralistico-garantiste della Democrazia cristiana e quelle democratico-assolutistiche dei social-

<sup>5</sup> E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967; A. MORRONE, *L'ordinamento regionale tra riforme e contoriforme*, in AA.VV., *Istituzioni, dinamiche e diritto*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 376 ss.

<sup>6</sup> C. CATTANEO, *La città considerata come principio ideale* (1858), ora in Id., *Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, Torino, Einaudi, 2011, p. 169; E. ROTELLI, *L'eclissi del federalismo. Da Cattaneo al Partito d'azione*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 13 ss., p. 27 ss., p. 85 ss.

comunisti. Ma né l'una né l'altra – o proprio i veti reciproci conseguenti alle posizioni dell'una e dell'altra non – hanno operato a favore della costruzione di solide autonomie regionali. Ricordiamoci, *en passant*, che i confini geografici delle mitiche comunità territoriali regionali sono stati tracciati riproponendo acriticamente il disegno dei compartimenti statistici del 1859. Tutta la discussione sulle Regioni – oltre alla necessità di risolvere, con una decisione considerata emergenziale, la questione indipendentista siciliana – è stata dominata da esigenze concrete di dominio politico, condivise e difese dai registi dei lavori costituenti. La lotta per il Governo nazionale, tra i Democratico-cristiani e il Fronte popolare, specie dopo l'inevitabile scelta atlantica sancita politicamente con la fine dell'unità antifascista, che sorreggeva gli esecutivi dal giugno 1944, e con la nascita del IV Governo guidato da Alcide De Gasperi (31 maggio 1947), ha ipotecato il disegno regionale gravandolo di ambiguità e di incertezze. Regioni legislative sulla carta, ma di fatto esecutive delle grandi scelte di politica nazionale del Parlamento e senza alcuna rappresentanza nella seconda Camera. Regioni come enti di governo territoriale nelle intenzioni, ma in realtà strette nella morsa a tenaglia del Governo nazionale e dei governi locali (uniti dal cordone ombelicale del Ministero degli interni). Regioni dotate di risorse finanziarie proprie in teoria, ma invero dipendenti da entrate e da mezzi finanziari derivanti (quasi integralmente) da trasferimenti erariali. Regioni come enti del pluralismo politico e per moltiplicare le vie della democrazia, che invece venivano totalmente schiacciate dalla centralità parlamentare e del sistema partitico nazionale, quali fattori indiscussi di inclusione politica, di rinascita e sviluppo del popolo italiano dopo la tragedia fascista e la seconda grande guerra.

Sarebbe, tuttavia, troppo ingeneroso un giudizio diretto a imputare la responsabilità delle molte ambiguità formali integralmente ai Padri costituenti. Con il senno di poi, è possibile assolvere l'apparente incompiutezza di quel modello se solo si riflette sul fatto che, in fondo, i Costituenti un'idea di Regione e di autonomie locali l'avevano espressa. Questa coincideva con una visione politica generale, che attribuiva ai partiti e al Parlamento il compito di attuare la Costituzione, lasciando a Regioni ed enti locali il più ridotto compito – ma, sicuramente rilevante e non meno complicato, in ragione delle differenti condizioni di vita – di con-

cretizzarne gli svolgimenti empirici, in ragione delle esigenze particolari di ciascun territorio. Gli studiosi di diritto pubblico, per anni e fino ai nostri giorni, hanno pensato che “autonomia politica” dovesse significare necessariamente potestà legislativa o libertà del fine<sup>7</sup>, quando si sa che la legislazione o la libertà del fine sono sinonimi del concetto di sovranità politica<sup>8</sup> e non di quello, generico e ambiguo, di autonomia<sup>9</sup>. Negli Stati federali nati per aggregazione (come gli USA) la sovranità è divisa, perché gli Stati membri preesistono alla federazione; in quelli dominati da uno stato portatore del progetto nazionale (come in Germania) il ruolo proprio delle autonomie è essenzialmente esecutivo (anche sul piano della legislazione o delle *policies*). In linea di principio, poi, tutti gli Stati federali ordinano il pluralismo sulla base dell’unità politica nazionale, che viene garantita dal riconoscimento di un principio di supremazia (espresso o implicito)<sup>10</sup>, presidio dei valori politici fondamentali, tradotto nella regola per cui *il diritto federale rompe il diritto statale* (*Bundesrecht bricht Landesrecht*) quando esigenze di carattere unitario o interessi infrazionabili richiedono un *generale* trattamento normativo, nonostante le discontinuità regionali o locali. Nelle situazioni di conflitto *decisivo*, in cui le esistenze politiche delle diverse comunità vengono a contrapporsi su questioni cruciali, il federalismo riconosce – certo non sempre in modo irenico (basti pensare alla guerra civile americana) – che gli interessi della collettività nazionale e lo *status* comune di cittadinanza<sup>11</sup> prevalgono su quelli particolari dei territori e delle residenze locali.

<sup>7</sup> T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 100 ss., ora in Id., *Opere*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2000, su cui G. SILVESTRI, *Rileggendo, sessant'anno dopo, il saggio di Temistocle Martines sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Diritti regionali*, 3, 2016, p. 470 ss.; T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2020.

<sup>8</sup> A. MORRONE, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, p. 1 ss., nonché in *Annuario 2016 – Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità, Rappresentanza, Territorio*, Napoli, Jovene, 2017, p. 3 ss.

<sup>9</sup> M.S. GIANNINI, *Autonomia*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, Giuffrè, p. 356.

<sup>10</sup> F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Dir. pubbl.*, 2020, p. 334 ss., specie p. 351 ss.

<sup>11</sup> A. BARBERA, *Popolo*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, vol. V, Milano, Giuffrè, 2006, 4371 ss.; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Pado-

Nessun disegno costituzionale può ritenersi chiuso e definitivo, ma necessariamente aperto, anche su scelte decisive e, quindi, soggetto agli aggiustamenti derivanti dall'incessante moto dell'esperienza. Alla Costituente italiana su molte questioni riguardanti il Titolo V la decisione o non è stata presa o è stata assunta come un compromesso dilatorio, suscettibile delle più ampie declinazioni. Ciò vale soprattutto per la Regione, stante la posizione intermedia che occupa tra centro e periferie<sup>12</sup>: sia quanto al volto della nuova istituzione, sia quanto ai rapporti tra enti di governo, sia quanto alla rappresentanza nazionale degli interessi regionali e locali. Quel che il Costituente non poteva leggere fino in fondo era il futuro dell'integrazione europea, i suoi sviluppi, le sue crisi, i suoi approdi odierni. Ciò, come ho cercato di spiegare in altra sede<sup>13</sup>, costituisce il principale fattore di mutamento del quadro costituzionale originario.

#### 4. *L'attuazione e l'incompiuto Titolo V*

La lunga fase di attuazione del decentramento territoriale è stata segnata da alcuni pesi gravanti su forma e realtà costituzionale. Quasi venti anni di ritardo imposto dall'ostruzionismo di maggioranza nell'attuazione (anche) del Titolo V; il lascito dell'esperienza formattante delle Regioni speciali, che ha tracciato le ridotte coordinate sostanziali cui si sarebbe allineata anche l'istituzione delle Regioni ordinarie; ben tre trasferimenti di funzioni, in venti anni, che hanno perseguito obiettivi ambigui, incoerenti, in una sequenza convulsa e senza essere portati a compimento fino in fondo; gli andamenti della legislazione statale che, correndo in parallelo con quei processi di decentramento, hanno realizzato finalità contraddittorie se non proprio contrarie con i principi di autonomia e decentramento (si pensi alla riforma tributaria degli anni Settanta, giustificata dall'esigenza generale di creare un sistema nazionale e dal bisogno di dare ordine alla sconquassata finanza locale<sup>14</sup>; ma anche

va, Cedam, 1997; A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. cost.*, 2015, p. 303 ss.

<sup>12</sup> A. BARBERA, *La costituzione della Repubblica italiana*, Milano, Giuffrè, 2016.

<sup>13</sup> A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *Federalismi.it*, 20, 2018, p. 1 ss.

<sup>14</sup> G. POLA, *La finanza locale e regionale*, in *Amministrare*, 2016, p. 239 ss.

alle grandi leggi di riforma come lo statuto dei lavoratori, il pubblico impiego, il sistema di previdenza; l'unica rilevante eccezione è il Sistema sanitario nazionale, la cui progressiva regionalizzazione, tuttavia, ha accentuato le fratture territoriali, specie tra Regioni e tra Nord e Sud); la giurisprudenza costituzionale che, rinunciando a svolgere una qualsiasi funzione antimaggioritaria in questo ambito, ha fatto da tutrice del sistematico processo di ritaglio statale di poteri e di materie regionali e locali; le resistenze del potere burocratico, dell'amministrazione statale e locale – tradizionalmente unite in questo obiettivo comune contro le Regioni – non disposte a rinunciare alle proprie sfere di dominio proprio negli ambiti di competenza regionale; la tenace e ancora oggi persistente tendenza dei partiti politici a organizzarsi in funzione di interessi generali e non regionali (non ci sono mai stati partiti “regionali” e, comunque, l'organizzazione decentrata dei partiti nazionali è stata un fenomeno limitato e, oggi, ormai quasi inesistente); l'equivoco di una cooperazione tra enti formalmente di tipo amministrativo (questo sono le conferenze *normalizzate* solo nel 1997), mediaticamente e, talora, anche sul piano giuridico<sup>15</sup>, scambiata per una forma di co-decisione politico-legislativa invero impossibile a Costituzione vigente; gli sviluppi del processo di integrazione europea che, tanto per le politiche *pro market* e *pro* concorrenza, quanto per i programmi di coesione, non poteva e non può che ridurre i margini della differenziazione territoriale infra-statale (in linea con l'art. 120, c. 1, Cost. norma ingiustamente dimenticata<sup>16</sup>).

A questi fatti, nel 2001 una classe politica divisa negli obiettivi fondamentali ha risposto con un atto di imperio, la riforma costituzionale del Titolo V, il primo precedente di una strategia che da allora ha fatto della *Costituzione di tutti*<sup>17</sup> il campo di una lotta partigiana. I gravi

<sup>15</sup> C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2021, p. 283 ss.; I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006; N. OCCHIOI, *La “Camera delle Regioni”*, Milano, Giuffrè, 1975; L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi*, Milano, Giuffrè, 1989; S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparativa*, Padova, Cedam, 2008.

<sup>16</sup> Salvo F. BILANCIA, *op.cit.* che ne riconosce il valore denunciandone l'incomprensione proprio nella pandemia.

<sup>17</sup> S. BARTOLE, *La costituzione è di tutti*, Bologna, il Mulino, 2012.

strascichi di una simile prova di egoismo politico si sono distesi sulla storia successiva: nella quale, ogni parte (a livello statale, regionale e locale) ha ritenuto di aver diritto alla propria Costituzione o al riconoscimento del proprio punto di vista sulla Costituzione vigente. Il testo della novella ha palesato limiti evidenti e insuperabili in concreto. Ci sono intere biblioteche che chiariscono – da diversi punti di vista – i segni delle contraddizioni derivanti dalla scelta di fondo della legge cost. n. 3/2001, che si regge, nel complesso, sul rovesciamento di piano della stessa Costituzione, facendo della  *differenziazione*  la regola, e dell'unità l'eccezione.

Solo in un futuro più lontano dei venti anni trascorsi potremo dire se è stato un autentico fallimento, come, del resto, molti (compresi i pentiti), già oggi, ritengono. Il punto è chi si è trattato non solo di un disegno parziale, privo di risposte sul piano decisivo delle relazioni tra centro e periferie, per l'assenza di qualsiasi soluzione al tema della rappresentanza, ma anche di un progetto divisivo, che ha spaccato partiti, maggioranze, Governi, Regioni, enti locali, dottrina e giurisprudenza, cittadini. Questa sedicente riforma, invero, è lo specchio del riformismo  *à l'italienne* . In un sistema politico frammentato e disomogeneo, con forti polarità, condannato ad avere solo Governi nazionali brevi, deboli e instabili, che annienta le idealità politiche nella lotta quotidiana orientata alla conquista di spazi di consenso virtuali e momentanei, nessuna proposta di revisione può assurgere al rango di un progetto in grado di affermarsi  *au-dessus de la mêlée* , oltre i continui mutamenti politici e delle maggioranze chiamate a guidare il Paese e le stesse autonomie territoriali. Questo giudizio vale pienamente per il Titolo V: la sua crisi non dipende tanto, o non solo, dai suoi difetti (testuali, pre-testuali e di contesto), ma proprio dai limiti strutturali e funzionali del processo di governo del nostro Paese (a tutti i livelli, nazionale, regionale e locale). La stessa elezione diretta dei vertici dell'amministrazione regionale e locale ha conosciuto un'eterogeneità di fini: nella prassi si è sacrificato il valore della stabilità politica sull'altare della  *mise en scene*  di un personalismo e di un populismo mediatico destabilizzanti. La sovraesposizione – oltreché dei vertici nazionali – dei "Governatori" e dei Sindaci non ha rafforzato il partito delle Regioni e degli enti locali. Ha solo esacerbato i conflitti istituzionali e svuotato il

testo della revisione costituzionale di qualsiasi credibile possibilità di concretizzazione nell'*interesse del Paese*<sup>18</sup>.

### 5. *La cultura e i visionari*

Vi sono responsabilità che potremmo ritenere egualmente ripartite tra tutti i protagonisti della vicenda del Titolo V. E non sono soltanto quelle della classe politica, nazionale, regionale e locale, su cui non mi soffermo oltre. Nel nostro Paese la questione regionale e locale è prima di tutto un problema culturale. Le radici vanno ricercate *nella dottrina dello Stato*, di matrice tedesca (*Staatslehre*), che, dalla Scuola di Vittorio Emanuele Orlando in poi, ha plasmato il pensiero giuridico nazionale<sup>19</sup>, accentuando fratture ideologiche e materiali esistenti o creandone di nuove. Non sono in grado di stabilire se questa dottrina dello Stato abbia anche prodotto una corrispondente realtà istituzionale. Ha contribuito allo *state building*. Sabino Cassese, però, imputa all'Italia di non avere ancora uno Stato<sup>20</sup>, nonostante siano trascorsi poco più di centocinquant'anni dall'unificazione politica. Non saprei dire cosa ha retto l'Italia finora, se non avessimo avuto, sia pure in una forma *imperfetta*, uno "Stato". Difficile negare, però, che l'Italia abbia conosciuto un forte *Stato di partiti*, le cui forze egemoni ne hanno innervato i gangli vitali del centro e delle articolazioni periferiche<sup>21</sup>. Il nodo non è soltanto questo. È lo sviluppo di una mentalità statualista diffusa e, per converso, delle sue perversioni opposte, che hanno giocato un ruolo decisivo. Lo statualismo, invero, non ha fatto emergere soltanto una pratica della centralizzazione e dell'uniformità (che, storicamente, ha svolto comunque una funzione fondamentale di unificazione politica, a meno di voler rovesciare la storia scritta da Camillo di Cavour in poi!). Ha alimentato, però, anche un sentimento

<sup>18</sup> M. CAMMELLI, *Centro e periferia. L'emergenza fa cadere il velo*, in *Il Mulino*, 2020, p. 396 ss.

<sup>19</sup> G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana tra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980; M. FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, 2 voll., Milano, Giuffrè, 2001, specie p. 68 ss.; F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI, (a cura di), *Alla ricerca del metodo in diritto pubblico. Vittorio Emanuele Orlando reloaded*, Milano, Franco Angeli, 2020.

<sup>20</sup> S. CASSESE, *L'Italia: una società senza Stato?*, Bologna, il Mulino, 2011; ID., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, il Mulino, 2014.

<sup>21</sup> Fondamentale P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti*, Bologna, il Mulino, ult.ed., 2021.

diffuso e una dottrina *eguali e contrari*: quella del regionalismo, del municipalismo e della differenziazione territoriale, come alternativa alla statualità, *necessaria e altrettanto assoluta*.

Il nostro è un Paese di radicalità estreme: o tutti per lo Stato o tutti per le autonomie territoriali. Basta rileggere la letteratura che ha accompagnato le fasi della regionalizzazione e del decentramento locale. Si sono sempre contrapposti due partiti, organizzati secondo quella cesura, portatori di progetti antitetici, che nonostante le migliori intenzioni dei demiurghi di turno è stato difficile conciliare in concreto. È mancato o è rimasto ai margini, in buona sostanza, uno *spirito nazionale*, che sapesse innervare la forza dello Stato nelle autonomie o, viceversa, che facesse delle autonomie il necessario sostegno dello Stato<sup>22</sup>. È prevalsa, in fondo, una lettura separata degli artt. 2 e 5 Cost.: come se non fossero parti necessarie di un medesimo progetto di società, il cui centro è lo sviluppo della persona umana, in tutte le forme sociali e istituzionali possibili<sup>23</sup>. La lettura combinata delle due disposizioni dovrebbe condurre l'interprete a ritenere unitario il soggetto di riferimento: la Costituzione tutela la persona in tutte le manifestazioni e le progressioni, protegge i luoghi in cui l'essere umano agisce *se ed in quanto* siano funzionali a questo scopo. Ciò vale tanto per le forme sociali, quanto per le forme politiche, enti locali, Regioni, Stato compresi. Nelle letture e nelle prassi diffuse ha prevalso una logica diversa e separata: nell'art. 5 Cost. gli enti hanno finito per sopravanzare le persone; s'è data la priorità agli interessi delle comunità istituzionali o delle istituzioni territoriali *tout court* rispetto all'obiettivo di realizzare una cittadinanza sociale aperta e inclusiva, della quale Stato, Regioni, enti locali dovrebbero essere il *mezzo* e non il *fine*. Non va sottovalutato il ruolo svolto dalla dottrina nella costruzione dei modelli interpretativi. Nella storia della Repubblica si sono succeduti punti di vista antitetici su come configurare il sistema dei rapporti tra enti di governo territoriale. È probabile che la letteratura abbia peccato di astrattismo, specie quando si è rivolta alle Regioni e alle Province:

<sup>22</sup> A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1974; C. BOLOGNA, *Stato federale e national interest. Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, BUP, 2010.

<sup>23</sup> A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, Il Foro italiano-Zanichelli, 1975, p. 50 ss.

l'assenza di comunità di individui identificabili per dati reali e non ipotetici ha reso gli interpreti dei visionari (quando, tutto all'opposto, non hanno preferito svolgere il ruolo organico e più concreto degli "avvocati delle Regioni"). Sia come sia, la riflessione scientifica non ha trovato punti di convergenza, capaci di tratteggiare la sagoma di enti e di un sistema che avessero un consenso diffuso ed effettivo, capace di affermarsi nonostante le discontinuità della politica e delle proposte di riforma (fatte o tentate). Ancora oggi, sul piano della dottrina pubblicistica, è assente una definizione unitaria del modello italiano di decentramento e delle autonomie<sup>24</sup>.

Emerge, rileggendo questa letteratura, un persistente distacco dalla realtà. Tra tutte le *défaillances* della dottrina, la più rilevante (e non da oggi) riguarda il problema della compatibilità – in un Paese come il nostro – di un livello di differenziazione formale e sostanziale tra Regioni, Province, Comuni e tutti gli altri enti di "governo" che operano nella dimensione territoriale della Repubblica e il *processo di integrazione europea*. Anche in questo contesto scontiamo un grave ritardo culturale, rispetto a quello di altri Paesi: per noi l'Europa resta ancora qualcosa di misterioso o, comunque, di lontano, se non estraneo o, tutto all'opposto, contrario alle nostre *magnifiche sorti e progressive*. O, forse, tutto al contrario, la nostra dottrina ha capito davvero l'anima dell'Europa: «ma, capita come? Capire *tutto* e amare *tutto*, anche ciò che è ostile ed esige la rinuncia alle cose più care, non significa forse non aver capito *nulla*, non amare *nulla*?»<sup>25</sup>. Una specie di alienazione culturale ha impedito alla nostra *intelligencija* di vedere la realtà: essenzialmente, ciò che i Governi della Repubblica, anno dopo anno, hanno concordato con le istituzioni europee, dando forma e contenuto – con la stessa legittimazione di cui essi stessi sono stati portatori – a un processo che ha finito per valorizzare la guida centralizzata della politica e della legislazione nazionali, necessaria per tenere il passo rispetto agli impegni e ai vincoli europei, codicisi anche dall'Italia.

<sup>24</sup> M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, p. 1313 ss.; E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Bologna, il Mulino, 1996, p. 91 ss.; contra: A. MORRONE, *Per un "progetto di Regione"*, in questa *Rivista*, 1-2, 2010, p. 47 ss.

<sup>25</sup> A. BLOK, *Popolo e intelligencija* (1908), in ID., *L'intelligencija e la rivoluzione*, Milano, Adelphi, 1978, p. 19 ss. (p. 25 cit.).

Insomma, in questo ambito prevale la logica della frattura permanente: tra intellettuali e comunità, tra dottrina e forze sociali, tra speculazione e interessi materiali, tra scienza e politica. Ha ragione Zygmunt Bauman: nella crisi della modernità l'intellettuale ha perso gran parte della sua capacità prescrittiva e predittiva; nella postmodernità la vita è ridotta alla *necessità* e al *caso*, e il pensiero a un *calcolo probabilistico*<sup>26</sup>.

### 6. *Il ruolo della Corte costituzionale*

La cesura tra Costituzione e realtà trova un ponte nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutti i *player*, quello che gioca un ruolo speciale, dal punto di vista della costruzione del diritto costituzionale vivente, è la Corte<sup>27</sup>. E, nel corso della storia, questa *leadership* interpretativa ha segnato i destini dei principi di unità, autonomia e decentramento territoriale. Il posto della giurisprudenza è molteplice. Innanzitutto, in rapporto con le istituzioni di governo dello Stato; poi in ordine alla risoluzione delle controversie tra Stato e Regioni; quindi, sui contenuti del regionalismo e dell'autonomismo.

La Corte costituzionale, in questa, come in ogni altra materia oggetto dei suoi giudizi, non esprime un indirizzo politico (né costituzionale, né *politique tout court*). La sua posizione è sempre una decisione di contesto: è il *caso*, o meglio, la *necessità* irrelata al caso oggetto di giudizio che rappresenta l'orizzonte nell'ambito del quale si collocano le sue decisioni. Questo comporta due tipi di conseguenze. La prima: la Corte costituzionale ha piuttosto *assecondato* il divenire dell'esperienza giuridica sui rapporti tra ordinamenti statale, regionale, locale, che non, invece, stabilito o promosso *in senso prescrittivo* un certo modo di essere della Repubblica delle autonomie. La seconda: nella giurisprudenza, anche per questo motivo, sono nettamente prevalenti orientamenti che trovano la propria ragione d'essere nella *particolare situazione* piuttosto che in visioni generali o paradigmatiche. Da un lato, la Corte costituzionale

<sup>26</sup> Z. BAUMAN, *La decadenza degli intellettuali. Da legislatori a interpreti*, Torino, Bollati Boringhieri, 1987; E. SEVERINO, *Legge e caso*, Milano, Adelphi, 1980.

<sup>27</sup> A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Spunti su sconfinamenti e legittimazione della corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, p. 251 ss.; ID., *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 12, 2021, p. 170 ss.

registra i rapporti di forza esistenti nella realtà politica (tra governi, istituzioni, enti); da altro lato, essa opera senza ideal-tipi di riferimento (tratti dall'esterno o da essa stessa formulati in via pre-giudiziale); viceversa, essa agisce costruendo *test* di giudizio caso per caso, dialogando con sé stessa e i propri precedenti, valutandone l'adattabilità alle domande di volta in volta portate alla sua attenzione.

Ciò vuol dire che il diritto giurisprudenziale regionale o locale è, essenzialmente, il riflesso delle tendenze emergenti nella legislazione dello Stato e, quindi, della posizione di supremazia (costituzionale e politica) che le istituzioni nazionali hanno, in concreto e variabilmente, nella determinazione dei contenuti dell'ordinamento. Questa affermazione non è confermata solo dallo scarso successo che le ragioni delle autonomie hanno avuto a Palazzo della Consulta. La prevalenza di cui qui si discute è *quantitativa* e *qualitativa*: perché, in fondo, *lo Stato identifica la Repubblica*; e, quindi, le sue istituzioni hanno titolo a operare anche nella sfera delle autonomie e anche senza limiti predefiniti, proprio quali interpreti e tutori dei valori costituzionali di tutti i cittadini, tanto nei casi straordinari quanto in quelli normali. Anzi, proprio questa posizione privilegiata dello Stato, di cui la giurisprudenza si è fatta levatrice, ha in un certo modo giustificato, anche al di là di ogni ragionevole dubbio, la de-costituzionalizzazione da tanti denunciata in questo ambito e, quindi, l'estensione della copertura offerta dal custode. Tanto da venire ricondotte, sotto l'usbergo costituzionale, ipotesi in cui è (stato) davvero difficile trovare un motivo sufficiente a giustificare evidenti scostamenti rispetto al testo della Costituzione o alle interpretazioni dottrinali più solide, o alla stessa giurisprudenza (basti soltanto ricordare la legittimità riconosciuta a leggi statali che hanno riscritto il *core business* dell'autonomia, quale l'organizzazione degli organi di governo regionali e locali, o la stessa elettività a suffragio universale e diretto delle Province)<sup>28</sup>.

In secondo luogo, in linea con la tendenza, propria di ogni giudice costituzionale, a non dotarsi di, e a non seguire, una teoria della Costituzione

<sup>28</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 198/2012, M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *Amministrazione in cammino*, 14 maggio 2013; Corte cost. sent. n. 50/2016, L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad.cost.*, 2015, p. 393 ss.

predeterminata, ma a fare uso di qualunque interpretazione utile allo scopo, anche in materia di rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali la giurisprudenza ha evitato di assumere un paradigma concettuale quale *topos* cui ricondurre la sua attività di risoluzione delle controversie. Se si guarda al prima e al dopo della riforma del Titolo V, si possono trovare solo due precedenti che hanno un respiro teorico generale e paradigmatico: la sent. 177/1988 sull'interesse nazionale, la sent. n. 303/2003 sulla sussidiarietà<sup>29</sup>. In entrambe c'è il tentativo di pre-stabilire le coordinate costituzionali per ordinare i rapporti e i conflitti interistituzionali, una volta per tutte. La soluzione è sostanzialmente analoga: gli interessi nazionali o unitari vengono affidati alla cura del legislatore statale, e ciò può giustificare, in linea di principio, la tecnica del ritaglio o l'assunzione statale di competenze regionali e locali, così legittimando *ex post* la prassi corrente; si prevede, però, che il ritaglio o la chiamata statale delle competenze regionali o locali, per non risolversi in atti arbitrari senza limiti, vengano compensati mediante l'individuazione di moduli cooperativi, lasciati, pur sempre, alla scelta dello Stato; questo quadro prospettico, comunque, è sottoposto al controllo stretto di ragionevolezza della Corte costituzionale, i cui confini sono da essa integralmente disponibili. L'individuazione di un criterio di supremazia – in un caso e nell'altro fondato su appigli testuali presenti nel Titolo V, ma sapientemente manipolati dal giudice (gli artt. 117 e 127 nel caso dell'interesse nazionale e l'art. 118 per la sussidiarietà) – il cui utilizzo è sottoposto ad uno *strict scrutiny* circa la leale collaborazione e la ragionevolezza, dovrebbe assicurare *certezza* e *stabilità* alle relazioni tra enti di governo. In concreto, viceversa, alimenta il *rischio* – diventato concreto in più d'una occasione – di uno sbilanciamento a vantaggio del *più forte*. È probabile che quest'ultimo motivo abbia pesato sulla sorte di quei *leading cases*. Sia sul piano formale sia su quello empirico, sussistono delle differenze. L'interesse nazionale – nonostante la lettera dell'art. 127 Cost. nell'edizione originaria, che ipotizzava il conflitto di interessi come una questione di *merito* di pertinenza delle Camere – ha operato come *presupposto di legittimità* della legislazione regionale, quindi, sempre

<sup>29</sup> C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giur.cost.*, 1988, I, p. 631 ss.; A. MORRONE, *La corte riscrive il Titolo V*, in *Quad.cost.*, 2003, p. 818 ss.

giustiziabile innanzi alla Consulta, frenandone le possibilità concrete di sviluppo; la chiamata in sussidiarietà si è ridotta, piuttosto, a un *onere probatorio* gravante sul legislatore statale. In concreto, l'uno e l'altro, hanno funzionato come limite per l'autonomia regionale in tutte le competenze (legislative, amministrative, finanziarie). Ciò nonostante, mentre l'interesse nazionale ha contraddistinto l'intera esperienza del regionalismo precedente il 2001, la chiamata in sussidiarietà solo i primi anni della novella costituzionale<sup>30</sup>. In quest'ultimo caso, la prassi giurisprudenziale, successivamente, si è attestata piuttosto su un utilizzo diffuso dei singoli parametri relativi alle *competenze*, secondo i noti criteri delle materie trasversali<sup>31</sup>, della prevalenza e della non automaticità della clausola di residualità<sup>32</sup>, dell'interpretazione materiale ed estensiva dei principi fondamentali nelle materie concorrenti<sup>33</sup>, dell'obbligatoria leale collaborazione in caso di intreccio di competenze non risolvibile *a priori*<sup>34</sup> ecc. Insomma, la giurisprudenza sul nuovo Titolo V non ha seguito uno schema generale (come la chiamata in sussidiarietà per la tutela di esigenze unitarie), ma ha optato per la risoluzione delle controversie *case by case*. In tal modo, s'è rinunciato ad assicurare una qualche certezza del diritto, perché di fatto ci si è affidati ai rapporti di potere tra soggetti politici, e agli indirizzi emergenti all'interno del Collegio dei giudici di Palazzo della Consulta. Ciò nonostante, un ordinamento regionale e locale lasciato alla "legge" del caso e della necessità non può essere orientato dai principi di unità, decentramento e autonomia; può, viceversa, solo piegare la prescrittività della Costituzione al fluire incessante della realtà.

### 7. *Pluralismo versus unità*

Il volto del decentramento e dell'autonomia può essere guardato come un certo modo di essere della dialettica dei valori costituzionali fondamentali. Tanto il federalismo quanto il regionalismo sono fenomeni che servono

<sup>30</sup> Corte cost. sentt. nn. 6/2004, 383/2005, 2214/2016, 32/2009.

<sup>31</sup> Corte cost. sentt. nn. 14/2004, 401/2007, 315/2010; 282/2002, 88/2003, 10/2010, 197/2019, 62/2020; 407/2002, 378/2007, 104/2008; 359/2003, 326/2008, 63/2012; 185/2004, 63/2012.

<sup>32</sup> Corte cost. sentt. nn. 370/2003, 165/2007.

<sup>33</sup> Corte cost. sentt. nn. 50/2005, 336/2005, 200/2009, 16/2010.

<sup>34</sup> Corte cost. sentt. nn. 126/2007; 197/2007; 192/2017, 1/2018; 251/2016.

per mettere in equilibrio pluralismo comunitario e unità politica. Se, infatti, tanto il federalismo quanto il regionalismo sono mezzi di garanzia e di promozione del pluralismo, dal punto di vista di una Costituzione e di una *polis*, l'uno e l'altro assumono in premessa la possibilità dell'unità politica. Il pluralismo non è un valore in sé e per sé, ma lo è insieme al valore dell'unificazione. In breve, tanto per la Costituzione quanto per la comunità politica complessivamente considerata il pluralismo e l'unità sono obiettivi coesenziali. Un pluralismo identitario è nemico dell'unità politica. Viceversa, un'unità livellatrice di ogni differenza è nemica del pluralismo.

Nella vicenda italiana il pluralismo delle autonomie territoriali e l'unità della Repubblica sono stati giocati, piuttosto, l'uno contro l'altra. L'integrazione politica è avvenuta essenzialmente sul piano nazionale, in ragione delle grandi scelte fatte dalle istituzioni di governo della Repubblica. In minima parte, fattori di integrazione dei cittadini e dei non cittadini sono state le istituzioni locali o regionali: se un ruolo esse hanno avuto questo è limitato ad alcune realtà territoriali e in maniera molto differenziata tra città, Comuni, Province e Regioni. Il pluralismo territoriale non ha prodotto eguali vantaggi per tutti: i servizi e le *utilities* erogati in maniera differenziata hanno allargato, non ridotto, le distanze tra cittadini-residenti. L'analisi empirica della "capacità amministrativa" delle autonomie territoriali ci restituisce dei dati molto divaricanti (tra alcune realtà del Nord e il Centro-Sud)<sup>35</sup> e *non* in termini di efficienza-economicità, buon andamento, democraticità. Ciò che, tra le altre cose, ha palesato i limiti della tecnica e della cultura dell'amministrazione pubblica nazionale<sup>36</sup>. A queste differenziazioni reali in termini di sviluppo e di garanzie dei diritti sul versante regionale e locale, lo Stato, tutore dell'unificazione nazionale, ha dato risposte che, in linea di massima, non hanno seguito il metodo della *perequazione* ovvero della adeguatezza ai contesti – calibrando interventi *differenziati* secondo il modello generale dell'art. 3, c. 2, Cost. o del 119 Cost. – preferendo, normalmente, la scorciatoia

<sup>35</sup> G. ONESTI, *La capacità amministrativa delle Regioni italiane in un'ottica comparativa*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, 2020, p. 513 ss.

<sup>36</sup> F. CORTESE, *La burocrazia incolpevole. Gli intrecci di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2020, p. 99 ss.

(imposta, talvolta, *ancora* dalla necessità e dal caso) del livellamento e della uniformità di trattamento. Questo è il tratto caratteristico generale. Fatto si è che questa tendenza ha depresso le autonomie territoriali che hanno dimostrato nel tempo di essere più capaci (sì, anche queste) e, viceversa, soffocato le speranze di crescita di quelle meno attrezzate.

In questo scenario, s'è perso tanto il valore del pluralismo quanto quello dell'unità. Il primo è stato trasformato in una bandiera per reclamare identità territoriali in competizione reciproca e, soprattutto, verso lo Stato; la seconda, un disvalore oppressivo e funzionale ad un'identità omogenea ritenuta insopportabile e, perciò, da abbattere. La vicenda del nostro autonomismo può essere letta anche con questa cartina tornasole: sia prima che dopo la lunga fase di attuazione delle Regioni e la legge sulle autonomie locali, sia prima che dopo la revisione del Titolo V, la prassi istituzionale, a tutti i livelli di governo territoriale, è stata quella della *competizione* e della *divisione* piuttosto che quella della cooperazione e dell'integrazione. Gli esempi sono moltissimi e non vale la pena di ricordarli perché molto noti: restano, invece, del tutto ignoti gli esempi in cui il metodo della collaborazione istituzionale ha sortito mirabili risultati dal punto di vista della risoluzione dei problemi del Paese nella sua interezza. Le domande di *identità* – reali o, più spesso, fittizie – sono il male di un processo di unificazione politica pluralista, *sempre*.

La gestione della crisi pandemica, per mettere i piedi nel piatto, ha rappresentato l'ultimo gravissimo episodio di un pluralismo divisivo ai limiti dell'eversione e di un'unità necessaria imposta con la forza<sup>37</sup>. Lo spettacolo cui abbiamo assistito, nei mesi dell'emergenza, è stato quello di una continua lotta muscolare tra “diversi”, come se non fossimo tutti su una stessa barca, che stava affondando, e che avrebbe richiesto un nocchiero deciso e sicuro, una direzione unitaria (dal centro) e concorde (nelle periferie) verso la giusta direzione di marcia. È probabile che l'incertezza che abbiamo più volte provato sulla nostra pelle sia dipesa anche dallo scarto tra la realtà dei problemi (tecnico-scientifici *in primis*,

<sup>37</sup> B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto Stato-Regioni in Italia al tempo del COVID-19*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2020, p. 277 ss.

ma non solo) e le decisioni e i confini politici delle giurisdizioni competenti di volta in volta<sup>38</sup>. Ma questo non può essere un alibi.

La pandemia ha confermato la crisi della Repubblica delle autonomie proprio nella capacità delle istituzioni di interpretare correttamente il rapporto tra pluralismo e unità. Approfondiamo alcuni aspetti di questa dialettica polemica, anziché irenica, tra centro e periferie.

### 8. *Globalizzazione, localizzazione e confini politici*

È noto che l'economia dell'ultimo secolo si è progressivamente sviluppata seguendo traiettorie che non sono quelle tracciate dalla sagoma dello Stato sovrano e delle forme di organizzazione politica territoriale interna o esterna ad esso<sup>39</sup>. La globalizzazione e la localizzazione sono due processi speculari – tanto che si parla di *glocal*<sup>40</sup> – che dimostrano come il gioco della domanda e dell'offerta economica si svolge in spazi che prescindono *in tutti i sensi* dai confini politici. In una tensione che rafforza entrambi i poli, la globalizzazione e la localizzazione convergono: in entrambi i casi, non siamo semplicemente di fronte a fenomeni *u-topici* (in senso letterale); ciò che manca, infatti, non è un luogo reale in quanto tale, perché i *topoi* di rispettiva elezione *esistono*, ma non coincidono necessariamente con quelli dello Stato, delle Regioni, degli enti locali o di qualsiasi altro ente politicamente sovrano. Saskia Sassen ha chiarito la dinamica sociale, economica e politica delle scomposizioni e degli assemblaggi territoriali del tempo presente<sup>41</sup>. La quarta rivoluzione industriale o l'era digitale, nella quale ci troviamo a vivere, ha ulteriormente amplificato queste dinamiche, da un lato favorendo l'emersione di un

<sup>38</sup> Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, 2020, p. 739 ss.

<sup>39</sup> L. ANTONINI, *Globalizzazione e nuove sfide del costituzionalismo*, in *Dir. pubbl.*, 2019, p. 319 ss.

<sup>40</sup> A. BARBERA, *Il governo locale nell'economia globale*, in questa *Rivista*, 1999, p. 1092 ss.; A.C. AMATO MANGIAMELI (a cura di), *Persone e Stati: le conseguenze della glocalizzazione e della innovazione tecnologica*, Milano, Giuffrè, 2006; Z. BAUMANN, *Globalizzazione e glocalizzazione*, Roma, Armando, 2005; M.R. FERRARESE, *La «glocalizzazione» del diritto: una trama di cambiamenti giuridici*, in C. AMATO, G. PONZELLINI (a cura di), *Global Law v. Local Law. Problemi della globalizzazione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 19 ss.

<sup>41</sup> S. SASSEN, *Territory, authority, rights. From Medieval to Global Assemblages* (2006), trad. it., *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Milano, Rizzoli, 2008.

predatorio *capitalismo della sorveglianza*<sup>42</sup> e, dall'altro, accentuando la deterritorializzazione e la spersonalizzazione dei rapporti di produzione e di lavoro, precludendo a ulteriori polarizzazioni sul piano distributivo della ricchezza, delle vulnerabilità, delle fratture culturali e politiche. Ciò che va indagato nuovamente, in un contesto che appare senza precedenti, è il futuro del *welfare state* (finora *situato*) di fronte alle fratture trasversali e diffuse dell'era digitale<sup>43</sup>.

Questa scissione tra economico e politico ha generato un'ulteriore frattura, nei confronti del *giuridico*: quest'ultimo si trova stretto tra le due dimensioni in cui operano l'uno (senza confini) e l'altro (rinserrato, ancora in gran parte, nello Stato moderno e nelle sue metamorfosi organizzative); e ciò favorisce un polimorfismo giuridico che rompe la connessione, tipica dello *ius publicum europaeum*, tra ordinamento e localizzazione<sup>44</sup>, facendo dell'*entropia* – come direbbe Roberto Bin<sup>45</sup> – la prospettiva più calzante per definire le frontiere attuali del diritto. La complessità di un simile fenomeno genera reti e interconnessioni, e si riflette, trasformandole, anche sul piano delle relazioni tra economia, politica e diritto e i fenomeni del federalismo, del regionalismo, del localismo<sup>46</sup>. La sensazione è che questo orizzonte renda *antiquato* un sistema costituzionale multilivello, specie quando è organizzato secondo

<sup>42</sup> S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Roma, Luiss, 2019.

<sup>43</sup> D. NATALI, I. GUARDIANCICH, *Le politiche pubbliche nell'Era digitale: introduzione alle principali sfide di analisi*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2020, p. 5 ss.; A. NUVOLARI, *Rivoluzioni industriali e sviluppo economico: uno schema interpretativo basato sui development blocks*, *ivi*, p. 23 ss.; D. NATALI, M. RAITANO, *Il cambiamento tecnologico e le sfide per le politiche pensionistiche*, *ivi*, p. 49 ss.; O. MOLINA, *La regolazione dell'economica delle piattaforme: dilemmi, problemi e convergenze*, *ivi*, p. 77 ss.; I. GUARDIANCICH, Y. GHELLAB, *Consigli economici e sociali e futuro del lavoro. Situazione attuale e definizione di un'agenda*, *ivi*, p. 101 ss.; M.R. BUSEMEYER, *Digitalizzazione, automazione e il futuro del welfare state democratico: profili di un'agenda di ricerca*, *ivi*, p. 123 ss.

<sup>44</sup> C. SCHMITT, *Der Nomos der Erde im Volkerrecht des Jus Publicum Europaeum* (1974), trad. it., *Il Nomos della terra nel diritto internazionale del jus publicum europaeum*, Milano, Adelphi, 1991.

<sup>45</sup> R. BIN, *A discrezione del giudice. Ordine e disordine una prospettiva quantistica*, Milano, Franco Angeli, 2013.

<sup>46</sup> M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 9 ss.; B. CARAVITA, G.M. SALERNO, F. FABBRIZZI, S. CALZOLAIO, F. GRANDI, *Mappe d'Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*, Giapeto editore, Universitas Mercatorum Press, 2018.

il criterio statico delle *competenze per materia*, che non riesce a trattenere (ammesso che ci sia mai riuscito) un mondo reale *fluidido*.

Basti pensare ai distretti industriali (o alle *global city-regions*): quelli che operano nella glocalizzazione coprono aree che interessano diverse giurisdizioni territoriali; il mercato che essi interessano non ha uno spazio predeterminato dalla geografia politica esistente. Lo stesso vale per la ricentralizzazione che si verifica a favore delle *global cities*, ossia quei pochi grandi luoghi di aggregazione sociale (New York, Tokyo, Londra), dove si concentrano i grandi soggetti dell'economia globalizzata come banche, società finanziarie, imprese di telecomunicazione, *law firms* ecc. che sembrano fuoriuscire da qualsiasi schema formale<sup>47</sup>. In Europa, la maggioranza delle città ha dimensioni diverse, spesso minori, anche se si manifestano tendenze agglomeranti significative, proprio nella direzione dello sviluppo locale e della collaborazione tra istituzioni pubbliche e soggetti privati<sup>48</sup>. La realtà dei nostri territori è molto complessa: non ci sono solo i grandi centri (regionali o urbani), ma anche le medie città, i piccoli Comuni, i diversi luoghi delle società rurali, montane, insulari. Come tenere conto di queste situazioni così diverse? Quale ruolo può avere la politica economica? Quale spazio lo sviluppo locale? La storia ha dimostrato che la *trasversalità* dei problemi della glocalizzazione e la loro *pluri-topicità* implichi decisioni politiche inclusive per la soluzione dei conflitti territoriali. La fuga dal centro – come i casi della Scozia, della Catalunya e, *mutatis mutandis*, del regionalismo differenziato italiano – dimostra l'insofferenza di alcune comunità locali – o, meglio, di alcuni poteri – di fronte a questioni economiche, politiche e giuridiche *interconnesse*, che richiederebbero uno sforzo collettivo comune, e non la pretesa al riconoscimento di *identità* esclusive, divisive e laceranti. Il governo di questi fenomeni economici non può seguire gli antichi strumenti dell'intervento pubblico nell'economia. L'integrazione europea ha segnato, da questo punto di vista, un elemento di perturbazione rilevante: da un lato, certificando l'eccedenza del mercato rispetto agli Stati membri e ponendolo, per questo motivo, a oggetto principale delle

<sup>47</sup> A. BAGNASCO, *Isole nella corrente: Regioni e città nel processo di globalizzazione*, in *Il Mulino*, 2005, p. 157 ss.

<sup>48</sup> G.F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, Udine, Mimesis, 2017.

sue *policies*; dall'altro lato, preordinando strumenti pubblici *regolatori* da parte dei soggetti della politica economica – solo ed essenzialmente *regolatori*, più che di intervento diretto come le politiche di *welfare*, che presupporrebbero un progetto di società da realizzare. In questo modo, mediante un nuovo diritto pubblico dell'economia, l'integrazione tenta di ridare forza a un centro (di volta in volta, l'Unione, gli Stati membri) in grado di esercitare una regia di coordinamento che tenga conto della variegata realtà socio-economica dei territori.

Non mancano i problemi. In un mondo *glocal*, gli enti politici sono spinti a svolgere il ruolo di uno dei tanti *player* della competizione economica. Il diritto pubblico, del resto, tende ad assumere le caratteristiche proprie del diritto privato: la *lex mercatoria*<sup>49</sup>, in certi casi, viene eretta a paradigma di un nuovo costituzionalismo societario<sup>50</sup>, diverso dal costituzionalismo moderno<sup>51</sup>. La stessa integrazione europea ha prodotto nuovi conflitti. L'allargamento a Est, dopo la caduta del muro di Berlino, e la stessa riunificazione tedesca, hanno modificato gli equilibri pregressi, generando nuove forme di localizzazione verso i territori che, per ragioni storico-politiche, hanno mostrato una maggiore attrattività, per i minori costi del lavoro. La de-localizzazione ha avuto come conseguenza quella di allargare il novero dei divari: alla creazione di nuovi centri economici, che si sono aggiunti a quelli esistenti e che, per le *performance* maturate nel tempo, hanno mostrato una decisiva capacità di resilienza, ha fatto da contraltare un ulteriore allungamento del distacco non colmato delle vecchie periferie, con la crescita delle *vulnerabilità*<sup>52</sup>. È stato notato che alla tradizionale frattura Nord-Sud, nel Terzo Millennio è seguita una

<sup>49</sup> F. GALGANO, *Lex mercatoria*, Bologna, il Mulino, 2001.

<sup>50</sup> G. TEUBNER, *Verfassungsfragmente. Gesellschaftlicher Konstitutionalismus in der Globalisierung* (2012), trad.it., *Nuovi conflitti costituzionali. Norme fondamentali dei regimi transnazionali*, Milano, Mondadori, 2012; A. MORRONE, *Teologia economica v. teologia politica. Appunti su sovranità dello Stato e "diritto costituzionale globale"*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 829 ss.

<sup>51</sup> M. FIORAVANTI, *Costituzione*, Bologna, il Mulino, 1999; A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in ID. (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, p. 3 ss.; N. MATTEUCCI, *Costituzionalismo*, *Enciclopedia delle Scienze sociali*, vol. I, Roma, Treccani, 1992, p. 521 ss.; C.H. McILWAIN, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, New York, Cornell University Press, 1947, trad. it., *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, il Mulino, 1990.

<sup>52</sup> P. GRAZIANO, P. RIZZI, *Resilienza e vulnerabilità nelle Regioni europee*, in *Scienze Regionali*, 2020, p. 91 ss.

spaccatura Nord-Sud-Est<sup>53</sup>. La competizione economica, che l'integrazione europea ha sviluppato in uno spazio che attraversa gli Stati e le articolazioni interne grazie alle quattro libertà, è stata in parte compensata dai fondi strutturali per la solidarietà territoriale a vantaggio delle periferie<sup>54</sup>. Anche in questo caso, però, l'Italia pare avere conosciuto, nelle Regioni del Sud, un riequilibrio minore e non eguale (ma, ad. es., il Molise ha dimostrato risultati interessanti), rispetto alle realtà depresse di altri Stati membri. Del resto, la digitalizzazione amministrativa, nelle sue applicazioni lente e frammentarie<sup>55</sup>, aumenta le divisioni e le disuguaglianze individuali, sociali, e tra centro e periferie.

Come si pongono, rispetto a questi fenomeni, l'autonomia e il decentramento? La risposta più attendibile è che la *glocalizzazione* non trova sul piano dei quadri normativi generali riscontri adeguati. Nel rapporto tra economico, politico e giuridico verifichiamo, con maggiore evidenza, la cesura, incommensurabile, tra reale e ideale, tra la concretezza dei rapporti economici e l'astrattezza del disegno politico-istituzionale. Un sistema territoriale pluralistico, organizzato in maniera rigida e sulla base di un criterio competitivo, sconta maggiori difficoltà di una struttura decentrata flessibile e cooperativa. La nostra Costituzione, poi, manifesta una duplice cesura: da un lato lo scarto tra il programma economico tracciato nelle sue coordinate generali nella prima parte, iniziando dall'art. 3, c. 2, Cost. per arrivare ai diritti economico-sociali, e l'articolazione *pentagonale* della Repubblica<sup>56</sup>; dall'altro, questa struttura dialogica tra valori e istituzioni deve misurarsi con il processo di integrazione europea che, specie sul versante economico, più che in altri luoghi, ha modificato

<sup>53</sup> G. VIESTI, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Roma-Bari, Laterza, 2021.

<sup>54</sup> G.P. MANZELLA, *Il tempo della politica di coesione*, in *Federalismi.it*, 13, 2021, p. 1 ss.; B. RUSSO, *La normativa europea sui fondi strutturali: un'analisi dei principali punti di stress e loro interazioni con la politica di coesione in Italia*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, 2021, p. 35 ss.

<sup>55</sup> A. CELOTTO, *La burocrazia digitale*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2020, p. 265 ss.; E. CARLONI, *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2019, p. 364 ss. (p. 375 cit.).

<sup>56</sup> A. BARBERA, *Dal "triangolo" tedesco al "pentagono" italiano*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 85.

il disegno della Costituzione scritta<sup>57</sup>. I confini territoriali e la divisione formale delle competenze sono fattori di complicazione: l'economia nazionale come parte di quella europea si svolge secondo le coordinate u-topiche della glocalizzazione.

I conflitti costituzionali in materia economica – solo marginalmente tratteggiati nell'art. 117 Cost. – hanno generato soluzioni (legislative e giurisprudenziali) che dimostrano abbondantemente la limitata capacità prescrittiva dei perimetri normativi, e le loro conseguenze negative (aggravate dall'antagonismo delle istituzioni) sul piano della regolazione dei fattori economici decisivi. In questo contesto, è ancora una volta il centro politico quello sul quale vengono scaricati i maggiori oneri e le più importanti responsabilità. La giurisprudenza ha registrato, consolidandolo, questo stato di cose: sia quando ha avallato l'interpretazione favorevole ad ancorare gli strumenti economici nelle mani dello Stato; sia quando ha inteso il mercato e la concorrenza in un significato ben più ampio di quello che le relative nozioni economiche implicassero; sia quando ha sagomato gli interventi regionali e locali su dimensioni territoriali circoscritte ai rispettivi spazi geografico-politici; sia allorché ha ridotto il *diritto privato regionale* a situazioni limitate ed eccezionali e, comunque, non eccedenti il quadro giuridico *ingombrante* nazionale ed europeo<sup>58</sup>.

### 9. *Questione meridionale versus questione settentrionale*

Anche il Meridionalismo è stato decisivo nella storia del decentramento e delle autonomie<sup>59</sup>. Il Costituente, la Costituzione e la cultura meridionalista avevano fatto progetti e investito risorse per cercare di ridurre

<sup>57</sup> S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna, il Mulino, 2012; A. MORRONE, *Stato sociale e disuguaglianza*, *ivi*, 2020, p. 707 ss.

<sup>58</sup> M. AINIS, G. PITRUZZELLA (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Bari, Edizioni Giuseppe Laterza, 2019; F. ONNIS CUGIA, *Il diritto dei contratti nel mercato e la crisi globale. Spunti per una glocalizzazione giuridica*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2017, p. 495 ss.; M. LIBERTINI, *La concorrenza nella Costituzione. Una rassegna critica della giurisprudenza costituzionale italiana dell'ultimo decennio*, *ivi*, 2014, p. 503 ss.; A. MORRONE, *Gli strumenti di politica economica nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2, 2008, p. 9 ss.

<sup>59</sup> S. CASSESE, *Lezioni sul meridionalismo. Nord e Sud nella storia d'Italia*, Bologna, il Mulino, 2016; A. LEPORÉ, *Il dilemma del Mezzogiorno a 150 anni dall'unificazione: attualità e storia del nuovo meridionalismo*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, 2011, p. 57 ss.; M. ANNESI, *Verso una progressiva coesione economica del Paese, tra meridionalismo e federalismo*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2003, p. 1215 ss.

la frattura tra *due Paesi* che avevano e, tuttora, mantengono velocità diverse. Gli assunti di base erano i seguenti: da un lato, che la questione meridionale implicasse una modifica della struttura economica dell'*intero* Paese e non solo di alcune sue parti; dall'altro, che questo impegnativo progetto dovesse *incrociare* le prospettive aperte dalla scelta di fondare l'integrazione europea su di un mercato comune.

Le indagini empiriche evidenziano che il divario territoriale tra Nord e Sud – ereditato dall'unificazione politica e accentuato dopo la Grande Guerra e durante il fascismo – si era assottigliato negli anni del *boom* economico e, almeno fino all'istituzione delle Regioni, grazie all'intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno. Uno strumento, questo, che aveva diviso la DC e i comunisti: questi ultimi accusavano i primi di aver adottato la teoria anglo-americana delle "aree depresse" che ritenevano insufficiente rispetto alla prospettiva di rendere nazionale la questione meridionale, mediante un'alleanza tra contadini e operai<sup>60</sup>. I margini sono diventati nuovamente rilevanti dopo, a partire dalla crisi energetica degli anni Settanta e nonostante la novità dei programmi di coesione territoriale messi a punto dalle istituzioni europee. Le crisi periodiche, che si sono susseguite, praticamente in modo ininterrotto fino ai nostri giorni, hanno accentuato la crucialità della questione meridionale.

Quale che sia il giudizio sulla storia nazionale, sta di fatto che anche da questo punto di vista è possibile riscontrare una contraddizione rilevante, ben lontana da quella "interdipendenza" tra Nord e Sud, di cui parla lo storico Lucio Villari. La questione meridionale è, e non può che essere, l'oggetto di un grande progetto nazionale, non un altro modo di essere del decentramento e delle autonomie. Su questo punto, quindi, convivono nell'ordinamento costituzionale *due anime*, che appaiono in contraddizione, senza una decisione chiaramente espressa a vantaggio dell'una e dell'altra. Insomma, questione meridionale e autonomia regionale (e locale) possono entrare in conflitto e, in concreto, ciò è avvenuto dopo l'istituzione delle Regioni (e la loro sovrapposizione alla Cassa). Le Regioni, tutte, avrebbero dovuto (e dovrebbero tutt'ora) contribuire a realizzare il programma di allineamento, non a ostacolarlo. Lo sforzo

<sup>60</sup> F. BARBAGALLO, *Mezzogiorno e meridionalismo*, in *Studi storici*, 2020, p. 503 ss.

maggiore è stato quello del centro politico: la perequazione, pur con i suoi limiti, ha operato soprattutto in senso verticale (sotto l'egida dello Stato), e non in senso orizzontale (tra Regioni del Nord e Regioni del Sud). È probabile che la coesistenza di due prospettive non collimanti abbia contribuito a indebolire entrambe: la questione meridionale (al singolare) ha coperto le differenze regionali (e le questioni meridionali al plurale); le Regioni, con le rispettive pretese di particolarismo, hanno sfibrato la maglia unitaria del meridionalismo.

Nella storia della Repubblica il meridionalismo ha prodotto altri risultati problematici. Ha permesso ai migliori figli del Mezzogiorno di occupare i posti di comando dello Stato per gran parte della vicenda repubblicana; ma quella stessa classe dirigente ha ripagato il Sud con un sistema in prevalenza assistenziale e clientelare che non ha consentito in quelle Regioni lo sviluppo di industrie e infrastrutture adeguate e tassi d'occupazione significativi, e che – con qualche eccezione rilevante – ha allargato il divario sociale, economico e culturale tra territori. Ciò ha fatto emergere, insieme a deprecabili episodi di spreco o distrazione di risorse pubbliche (che hanno rafforzato la tesi, in gran parte ingenerosa, del fallimento dell'intervento straordinario alimentando, più in generale, il revisionismo storico nei confronti del Mezzogiorno), un malcontento e una sfiducia diffusi, contribuendo a rafforzare la presa della criminalità organizzata. Le polemiche hanno generato, poi, una parallela *questione settentrionale*, che ha coinciso con il fenomeno politico delle leghe (lombarda, veneta) e, quindi, col “vento dal Nord” che ha soffiato nelle vele issate dal movimento politico fondato da Umberto Bossi<sup>61</sup>, occupando la scena, condizionandola, per un periodo molto lungo (la Lega Nord è in Parlamento dal 1987). Dopo questo fenomeno, il Meridionalismo ha perso valore (diventando addirittura un disvalore per i “padani”): è un vessillo politico più che un programma di sviluppo per ridurre gli squilibri territoriali. Negli ultimi quarant'anni – per oltre metà della storia repubblicana – Nord e Sud sono due categorie che delimitano i campi di una lotta che divide le forze politiche (anche all'interno della stessa maggioranza: basti ricordare la convivenza difficile della Lega Nord e di

<sup>61</sup> U. BOSSI, *Vento dal Nord. La mia Lega la mia vita*, Milano, Sperling & Kupfer, 1992; I. DIAMANTI, *Il male del nord*, Roma, Donzelli, 1996.

Alleanza nazionale nei Governi guidati da Silvio Berlusconi, diventata *formale* nel progetto di “grande riforma” dello Stato del 2005), che hanno separato ancora più nettamente ciò che andrebbe mantenuto unito. Dal progetto eversivo di Gianfranco Miglio sulle tre Repubbliche, in cui si voleva risolvere, distruggendola, l'unità del Paese, fino ai tentativi sgangherati di portare ad effetto la logica divisiva sottesa al Titolo V, con l'attuazione del regionalismo differenziato (che, nel 2019, ha visto convergere Regioni del Nord e Regioni del Sud!)<sup>62</sup>, il fronte regionale, apparentemente compatto ancorché su questioni di bassa cucina, si mostra spaccato irrimediabilmente secondo quella frattura geografica. Ciò ha spinto le Regioni del Settentrione opulento a chiedere – sia pure in modi diversi – quella che Gianfranco Viesti ha chiamato la *secessione dei ricchi*<sup>63</sup>, cui ha fatto da contraltare il “piagnisteo” di molti esponenti del cd. partito del Sud (governatori, amministratori, intellettuali, ecc.) volto a reclamare il «grande scippo»<sup>64</sup> di una solidarietà sempre più necessaria che, in realtà, non è mai venuta meno.

Anche da questo punto di vista, dunque, abbiamo assistito a un dualismo polemico e incoerente con le traiettorie degli artt. 2 e 5 Cost.: questione meridionale e questione settentrionale oggi si tengono dialetticamente come parti di un medesimo programma per *svuotare* la Repubblica piuttosto che per realizzarne il progetto comune di unificazione politica. In questo contesto, l'autonomia territoriale e il meridionalismo, come fattori indispensabili per l'unificazione nazionale, perdono rilievo e vengono messi in secondo piano, quando non si risolvono in puro egoismo politico-territoriale, giocati l'uno contro l'altro.

Nondimeno. Proprio la collocazione europea dei problemi nazionali può rappresentare, come alle origini, una via per rilanciare coerentemente la questione meridionale e l'autonomia territoriale. Il processo di *nation building*, che il nostro Paese pare aver sostanzialmente rinunciato a

<sup>62</sup> A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, p. 139 ss.; S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

<sup>63</sup> G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2019.

<sup>64</sup> A. PIRAINO, *Il meridionalismo istituzionale di Piersanti Mattarella*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 2020, p. 983 ss. (p. 985 cit.).

realizzare nelle ultime quattro decadi, a causa delle sue radicate divisioni politiche e campanilistiche, potrebbe ritrovare nuova linfa grazie al NGEU. Una buona dose delle risorse stanziare, quantificate nel 40% dal PNRR, è diretto al Mezzogiorno. Non si tratta solo di un aiuto finanziario: la sua destinazione comprende investimenti per le infrastrutture, l'occupazione, la coesione sociale, la lotta alle diseguaglianze, tra cui, quella atavica di genere. È un'occasione nuova da sfruttare seriamente, facendo sì che il regionalismo, il municipalismo e il meridionalismo siano utilizzati nella medesima direzione di unire gli italiani.

### **10. Le invarianti: a) i diritti e le condizioni comuni di vita**

Nei processi federali e regionali<sup>65</sup> vi sono delle *invarianti costituzionali*<sup>66</sup>: alludo, in particolare, a quei dati oggettivi che orientano la forma e l'interpretazione e, quindi, il diritto vivente verso l'unificazione politica, con conseguente riduzione delle virtualità conflittuali e antagonistiche della differenziazione e del pluralismo. Limitando il discorso all'esperienza del nostro Paese, queste invarianti sono la garanzia dei diritti fondamentali, le politiche di bilancio e l'allocatione delle risorse finanziarie, l'integrazione europea. In Italia, purtroppo, la dottrina sembra dare scarso rilievo alla funzione che questi fattori unificanti svolgono nei processi federativi.

La comparazione giuridica offre conferme circa l'esistenza, nell'esperienza di una Costituzione di uno Stato composto, di valori fondamentali che sono patrimonio di ogni cittadino a prescindere dal luogo di residenza, e che, come tali, devono essere garantiti a tutti indipendentemente dai confini formali delle giurisdizioni territoriali. Nella Costituzione italiana i diritti e i beni fondamentali sono riconosciuti e protetti a vantaggio di tutti gli individui. Al loro cospetto, la distinzione tra cittadini e stranieri è andata sfumando in concreto (l'unica resistenza, per ragioni ovvie, è data dai diritti politico-elettorali).

L'art. 5 Cost. parla di unità e indivisibilità della Repubblica: quello che fino a questo momento non è stato adeguatamente valorizzato è il senso

<sup>65</sup> C. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Frederick A. Praeger Publishers, 1968; D.J. ELAZAR, *Exploring Federalism* (1987), trad. it., *Idee e forme del federalismo*, Milano, Mondadori, 1998.

<sup>66</sup> A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, 2018, p. 13 ss.

proprio di quel concetto in rapporto al *Bill of Rights*. Significato, che non può non essere se non quello che il decentramento e l'autonomia trovano un *limite* non tanto nella forma della Repubblica (secondo l'adagio rivoluzionario dell'*unité et indivisibilité*), quanto nella garanzia dei diritti di cittadinanza sociale (per usare l'espressione di T.H. Marshall)<sup>67</sup>, che tutti i soggetti della Repubblica devono realizzare. Insomma, alla base della Costituzione (artt. 2, 3 e 5 Cost.) v'è l'idea delle *eguali condizioni di vita* che rappresentano il fine della Repubblica delle autonomie e che giustificano trattamenti normativi corrispondenti, ovvero differenziazioni legittime nella misura in cui quella sostanziale unità esistenziale degli individui non sia in concreto pregiudicata. Nel nostro diritto costituzionale, del resto, non ci sono né Stati membri né Costituzioni statali originari, che sono di norma il presupposto (almeno storico) dei diritti individuali decentrati o regionali<sup>68</sup>. Invero, proprio il federalismo americano e il diritto costituzionale nato negli anni della rivoluzione (dal 1776 al 1791, passando attraverso la codificazione costituzionale delle ex colonie e della federazione, arrivando ai primi dieci emendamenti), mostrano come il soggetto costituente avesse radicato le Carte costituzionali, a tutti i livelli, nell'*anteriorità* dei diritti umani (considerati, dai padri fondatori, in senso giusnaturalistico come "diritti innati")<sup>69</sup>. Tutto ciò ha reso il *Bill of Rights* americano una condizione *a priori* della democrazia politica, fine e limite tanto delle Costituzioni statali quanto della Costituzione federale. Il processo di attuazione e la prassi costituzionale – passati, nell'inconciliabilità concreta di confederali e federalisti, attraverso una sanguinosa guerra civile, che ha posto le basi per una decisione costituente che ha ri-orientato il processo costituzionale americano (con il XIII

<sup>67</sup> T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class* (1950), trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002

<sup>68</sup> Corte cost. sentt. nn. 372 e 378 e 379 del 2004; E. CATELANI, E. CHELI (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, il Mulino, 2008.

<sup>69</sup> C.H. MCILWAIN, *The American Revolution. A Constitutional Interpretation*, New York, Mac-Millan, 1923, trad. it., *La rivoluzione americana. Una interpretazione costituzionale*, 1963, Bologna, il Mulino; C.J. FRIEDRICH, *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 257 ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, *ad vocem*, ora in Id., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997.

e il XIV emendamento) – hanno progressivamente esteso il catalogo dei diritti dei cittadini degli Stati Uniti a prescindere dal luogo di residenza. Questo parallelo comparatistico rafforza ulteriormente il punto: l'unità repubblicana implica la garanzia dei diritti fondamentali della Costituzione italiana come contenuto essenziale di una *comune* cittadinanza politica, che non può tollerare deroghe territoriali. È discutibile, pure, che siano *sempre* ammissibili deroghe *in melius*: se è vero che queste misure – di difficile valutazione in concreto – avrebbero l'effetto di generare ulteriori differenze, con possibili discriminazioni, che andrebbero perciò colmate a vantaggio degli individui residenti nelle Regioni o negli enti locali dove quei livelli si fermano a soglie più basse di quelle conquistate altrove. Conosco l'obiezione: l'art. 117, c. 2, lett. *m*) assegna allo Stato i “livelli essenziali” (LEP), e la riforma del Titolo V è ispirata ai principi “ordinanti” di differenziazione e di sussidiarietà. Ma si tratta di una critica che non coglie nel segno. Non solo perché la giurisprudenza costituzionale risolve i LEP nella categoria del *contenuto essenziale di un diritto* – formula equivoca e suscettibile, in concreto, di plurime applicazioni, spesso contraddittorie – ma anche perché la relativa prescrizione è una disposizione attributiva di competenza che non risolve il nodo teorico pregiudiziale del rapporto tra livelli essenziali e diritti fondamentali. Se i diritti sono patrimonio degli esseri umani in quanto tali, e se compito della Repubblica è garantirli a tutti secondo le coordinate dell'art. 3, co. 2, Cost., è evidente che ciò che dà contenuto a quei diritti come le prestazioni richiamate dall'art. 117 Cost. non può che avere un'applicazione paritaria. *Tertium non datur*.

Il rapporto tra diritti e governi territoriali va correttamente stabilito: se è la Costituzione che crea i governi e non viceversa come insegna Thomas Paine<sup>70</sup>, i diritti sono fondamento e limite dell'organizzazione politica, decentrata e autonoma che sia. Quando si dice che alle Regioni spettano competenze essenzialmente di diritto amministrativo, si riconosce, correttamente, un profilo importante: ovvero che le Regioni e gli enti locali hanno, per la nostra Costituzione, compiti di *esecuzione* delle prestazioni concernenti i diritti di cittadinanza, adattandole alle esigenze del territorio, ma con l'obiettivo di realizzare ovunque le medesime condizioni

<sup>70</sup> T. PAINE, *The Rights of Man. Being an answer to Mr. Burke's attack on the French Revolution* (1791), The Floating Press, 2010, p. 265.

di vita. Ancora una volta, dunque, l'antioriorità della persona umana e dei diritti della personalità (diritti civili, politici e diritti sociali) riguarda la Repubblica in tutte le sue forme: e il decentramento e l'autonomia sono al servizio di questo fine costituzionale superiore, quali mezzi che dovrebbero realizzare al meglio quell'obiettivo, consentendo al progetto di società politica prescritto dalla Costituzione di essere adattato nei diversi contesti *ma* senza pregiudizio dei valori fondanti e fondamentali. Il modo di essere dell'attuazione può variare, e spetta alla libertà della politica stabilirne le coordinate storiche, per le situazioni normali e per le situazioni eccezionali. Ognuna ha le sue leggi, anche molto diverse, come l'esperienza insegna. Vero è che, tanto nella normalità quanto nell'eccezione, il conflitto tra i diritti e la forma della Repubblica, nelle sue articolazioni territoriali, deve risolversi a vantaggio dei primi, come contenuto e limite della seconda. La sussidiarietà, del resto, è uno strumento per realizzare gli obiettivi dei *cives*, e non viceversa a vantaggio degli enti territoriali che li organizzano<sup>71</sup>: proprio in questo senso, la giurisprudenza ha applicato il principio ai rapporti interni alla Repubblica delle autonomie<sup>72</sup>.

Nella pandemia abbiamo toccato con mano, ancora una volta, non tanto che le situazioni critiche, di qualunque tipo siano (bellico, economico, insurrezionale, terrorista, sanitario ecc.), comportano una centralizzazione della catena di comando (con inevitabile accrescimento dei poteri del centro e limitazione degli spazi delle periferie), quanto che l'accentramento trova giustificazione – nobile e fondamentale per lo Stato moderno – nell'esigenza della *salus populi* ovvero della garanzia per tutti i cittadini dei diritti fondamentali che proprio nell'eccezione potrebbero subire deroghe o contrazioni particolarmente rilevanti<sup>73</sup>.

È probabile che proprio questo abbia voluto riconoscere la Corte costituzionale nell'importante sent. n. 37 del 2021, scritta con il tratto raffinato

<sup>71</sup> E. TOSATO, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, Nuova Antologia, 1959, ora in ID., *Persona, società intermedie e stato: saggi*, Milano, Giuffrè, 1989, p. 83 ss.; C. MILLON-DELSOL, *Il principio di sussidiarietà*, Milano, Giuffrè, 2003; G. ARENA, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza, 2006; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 5 ss.; S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, 5, 2006, p. 1 ss.

<sup>72</sup> G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2009.

<sup>73</sup> C.J. FRIEDRICH, *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, cit., p. 181 ss.

di Augusto Barbera, per fronteggiare – *absit iniura verbis* – gli *egoismi* regionali e locali. Certo, il giudice delle leggi ha fatto quel che ha potuto, con gli strumenti che ha a disposizione: ha fondato la legittimità della catena normativa degli atti adottati dal Governo sul presupposto, formalmente ineccepibile, che, nel caso (una legge regionale della Valle d'Aosta che apriva gli impianti sciistici nonostante il *lockdown* nazionale), si trattasse di esercizio della competenza esclusiva in materia di profilassi internazionale. Al lettore attento non è sfuggito che la motivazione, solo apparentemente *tranchant*, sottende un giudizio di valore ben più pregnante del mero discorso sulle competenze. Nella pandemia, più che mai, è in gioco l'*unità della Repubblica*, proprio nel senso di quella necessaria protezione delle condizioni essenziali di vita della comunità politica complessivamente intesa, che trova nei diritti fondamentali la principale espressione. Ciò che, purtroppo, un certo modo di pensare e di essere del regionalismo e dell'autonomismo hanno dimenticato. Da questo punto di vista, anche la sent. n. 37/2021 assurge al rango di una decisione paradigmatica. Pur agganciata al testo del 117 Cost., invero, essa si radica sugli artt. 2, 3 e 5 Cost., letti sistematicamente, così come ho cercato di fare qui, come fonte della norma che stabilisce il fine cui l'organizzazione politica nelle sue articolazioni deve tendere, sia nei casi normali, sia in quelli eccezionali (ammesso che questa distinzione possa ancora tenere alla luce del discorso fatto).

#### 11. *Segue: b) risorse finanziarie, politiche di bilancio, debito pubblico*

Il bilancio pubblico rappresenta lo strumento di programmazione e di concretizzazione delle *policies* dei governi territoriali. L'effettività dipende, però, dalla disponibilità di risorse finanziarie adeguate. In un sistema federale o regionale, questo assunto di buon senso, che nella Costituzione italiana è anche codificato (art. 119, c. 4), deve fare i conti – oltretutto col diritto positivo – con un dato di realtà inevitabile, il cui tratto caratteristico, emergente dal diritto comparato, è il *predominio finanziario del centro*<sup>74</sup>. L'esperienza degli USA e della Germania sta lì a dimostrarlo.

<sup>74</sup> K.C. WHEARE, *Federal Government*, London, New York, Toronto, Oxford University Press, 1963, trad. it., *Del governo federale*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 187 e p. 380.

Nella Costituzione italiana, certo, non mancano gli ancoraggi testuali e sistematici, leggendo gli artt. 1, 5, 53, 81, 97, 117, c. 1 e c. 3, 119, c. 1 e 2. Il punto è che, pure in Italia, questa posizione di supremazia dello Stato come soggetto titolare dei *cordoni della borsa* e che, anche per questo, identifica la Repubblica nella sua totalità – in maniera più o meno marcata – ha segnato l'intera esperienza del decentramento e dell'autonomia. Le politiche di bilancio, sia sul versante delle entrate sia su quello delle spese, sono state determinate dal potere conformativo della legislazione nazionale<sup>75</sup>. Le forme di autonomia finanziaria, riconosciute in maniera generica dall'art. 119 (nelle due edizioni *pre* e *post* revisione costituzionale), sono state riempite di contenuto dalle decisioni che il Parlamento e il Governo hanno stabilito in sede di manovra annuale di bilancio, sulla base della legislazione sostanziale vigente. In particolare, il sistema tributario italiano non solo dal 1971 tratteggia come nazionali le principali imposte sui redditi (di persone fisiche e giuridiche)<sup>76</sup>, ma sagoma i tributi regionali e locali negli aspetti essenziali, negando così qualsiasi potestà tributaria rilevante ed effettiva<sup>77</sup>, salva una contenuta manovrabilità delle aliquote. Lo spazio dell'autonomia finanziaria è essenzialmente, anche se limitato, quello delle politiche di spesa. Il principale capitolo della spesa regionale, in materia sanitaria, è finanziato con l'IVA (imposta integralmente armonizzata dal diritto europeo); mentre l'imposta sulla proprietà immobiliare privata copre solo un terzo delle entrate comunali. Tutto il resto deriva da trasferimenti erariali, secondo il criterio della spesa storica e, per prassi, del parallelo (e politicamente inevitabile) metodo di ripiano statale a piè di lista delle eccedenze<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> G. BIZIOLI, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Torino, Giappichelli, 2012; R. DI MARIA, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale. Principi costituzionali, strumenti e limiti*, Torino, Giappichelli, 2013; M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013; F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014; A. MORRONE, *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, Bologna, BUP, 2021.

<sup>76</sup> G. POLA, *La finanza locale e regionale*, in *Amministrare*, 2016, p. 239 ss.

<sup>77</sup> Corte cost. sent. n. 107/2021.

<sup>78</sup> G. BROSIO, *Evoluzione della finanza locale italiana: introduzione*, in *Amministrare*, 3, 1998, p. 343 ss.; S. PIPERNO, *Un quarto di secolo di finanza comunale in Italia (1971-1996)*, *ivi*, p. 347 ss.; G. BROSIO, C. MARCHESI, *Le politiche di bilancio dei Comuni capoluogo*, *ivi*, p. 395 ss.;

Nel nostro Paese, l'attuazione del cd. federalismo fiscale<sup>79</sup>, più che il piano di lavoro per stabilire la disciplina quadro delle relazioni finanziarie di entrata e di spesa degli enti costitutivi della Repubblica, è diventato un altro campo di lotta politica contingente e, nei contenuti normativi, solo un abbozzo di attuazione dell'art. 119 Cost. In ogni caso, la legge n. 42 del 2009 e i decreti delegati che ne sono seguiti<sup>80</sup> hanno assunto in premessa l'immodificabilità attuale del sistema tributario vigente, anche per i vincoli derivanti dal diritto dell'Unione europea accentuatisi nel primo ventennio di questo Millennio. Anche il criterio di finanziamento dei fabbisogni/costi standard – che è considerato trasversalmente un *turning point* – resta relegato nel libro delle buone intenzioni, sia per la mancata definizione giuridica e quantificazione economica di poteri e di funzioni regionali e locali (preliminari e condizionanti), sia per le distorsioni che, in un Paese così differenziato nelle condizioni di partenza, produce in concreto. Non è un caso che finendo per premiare comunque le Regioni con minore capacità fiscale per abitante (pur se in maniera diversa dal criterio materiale della spesa storica, che incentiva solo comportamenti *irresponsabili*, mentre i fabbisogni/costi standard dovrebbero favorire, specie in prospettiva, azioni più coerenti col principio di *accountability*), la strada perseguita dalle Regioni “ricche”, per evitarne gli effetti, è stata quella di imporre (nel dibattito) il regionalismo differenziato (art. 116, c. 3, Cost.). Una *foglia di fico*, sventolata per ottenere il trattenimento (più o meno integrale) delle risorse finanziarie prodotte sul rispettivo territorio, come se si trattasse di ricchezza propria, con il risultato di

V. DE MAGISTRIS, *Un modello econometrico per l'analisi dei comportamenti finanziari dei comuni dal '70 al '93*, ivi, p. 441 ss.; R. CONGO, *I bilanci consolidati dei comuni capoluogo, di enti e aziende collegate: 1976 e 1993*, ivi, p. 475 ss.; per una riflessione generale sulla finanza locale, utile il volume di A. GENTILE, *Fondamenti di contabilità pubblica e finanza locale*, Bologna, il Mulino, 2020; A. MORRONE, *Autonomia finanziaria degli enti locali e democrazia locale*, in *Jus*, 2021, in corso di pubblicazione.

<sup>79</sup> G. TREMONTI, G. VITALETTI, *Il federalismo fiscale. Autonomia municipale e solidarietà sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1994; P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, il Mulino, 1995; A. AARACHI, *Federalismo fiscale e omogeneità di trattamento*, Torino, Giappichelli, 1996; E. DE MITA, *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Milano, Giuffrè, 2009; G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, Jovene, 2013.

<sup>80</sup> A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di) *Il federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene, 2010; G. CAIA, T.F. GIUPPONI, A. MORRONE (a cura di), *Quale ordinamento per gli enti locali? Organizzazione, servizi pubblici e federalismo fiscale*, Bologna BUP, 2009.

impostare una *perequazione a rovescio* che, se realizzata, darebbe un *super-premio* – senza giustificazione alcuna – a tre o a quattro Regioni ai danni dell'intero Paese<sup>81</sup>.

Il predominio finanziario del centro non ha solo, o necessariamente solo, un lato oscuro, come pure si crede: le *wrong practices*, in genere, dipendono dai *comportamenti* degli attori della scena politica. In tutti i sistemi multilivello quella posizione di supremazia è un dato (di diritto e di fatto); così come è normale che il sistema di finanziamento degli enti decentrati sia strutturato su una *combinazione* di mezzi finanziari diversi (entrate tributarie o fiscali, trasferimenti o *grants*, più o meno liberi, perequazione, interventi speciali ecc.). Vero è che pure in un sistema come il nostro, anche se prevalentemente (e non esclusivamente) fondato su trasferimenti, non tutti vincolati, la finanza derivata ha lasciato ampi margini di decisione politica a Regioni ed enti locali. È una falsa rappresentazione della realtà l'interpretazione diffusa, secondo la quale solo l'imposizione tributaria assicura l'autonomia finanziaria: invero, con le risorse disponibili, gli enti decentrati possono aggiustare il proprio bilancio secondo *policies* tarate sulle rispettive realtà. I dati statistici mostrano una rilevante differenziazione nell'impiego delle risorse: molte sono destinate a coprire la spesa ordinaria o comunque a finanziarie – insieme a quelle obbligatorie – spese voluttuarie, quelle che hanno un maggiore *appeal* elettorale. I problemi nascono dalla tendenza, a quanto pare irresistibile, a non contenere l'aumento della spesa pubblica, alla *maladministration* (in genere conseguenza dell'uso partitocratico del denaro pubblico o del concorso della malavita organizzata), e alla mancanza di controlli effettivi (anche solo di gestione). Anche quando vengono esercitati, i controlli contabili generano contenziosi lunghi e spesso inconcludenti (come dimostra la prassi del giudizio di parifica della Corte dei conti, le cui certezze sono messe in discussione dall'indisponibilità delle Regioni di accettarne le risultanze e di provvedere di conseguenza, preferendo avvalersi della possibilità – avallata dalla

<sup>81</sup> S. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020; S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLINI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le Regioni tra divario e asimmetria*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2020.

Corte costituzionale – di contestarle sistematicamente innanzi al giudice comune e alla giustizia costituzionale)<sup>82</sup>.

Nell'analisi di questo tema, inoltre, non si può ignorare l'effetto sulle politiche territoriali di bilancio rappresentato dal *debito pubblico*: l'Italia è, insieme al Giappone e alla Grecia, il Paese col più alto indice al mondo<sup>83</sup>. Gli osservatori più attenti hanno messo in relazione questo indicatore con il sistema politico e di governo, per trarne la conclusione che sono proprio i contesti dove c'è divisione, debolezza e instabilità sul piano dei processi di governo quelli più esposti alla crescita esponenziale della spesa pubblica e, conseguentemente, dell'indebitamento<sup>84</sup>. L'Europa, con il suo rigore, e per nostra fortuna visti gli andamenti incontrollati del debito italiano, ha rappresentato un'ancora di salvezza: ha permesso di mettere sotto controllo i conti pubblici, mediante l'imposizione di freni all'indebitamento<sup>85</sup>. Le polemiche non sono state contenute: anzi c'è chi ritiene la strategia europea un disastro per la nostra sovranità politica (ma, sul piano politico e di governo, nella XVIII legislatura, abbiamo assistito a repentine *conversioni sulla via di Bruxelles!*). La domanda vera è: quale sovranità politica si esercita nell'indebitamento, specie se ne seguono scarsi risultati in termini di migliori servizi, garanzie dei diritti, sviluppo e coesione sociale, riunificazione delle fratture territoriali? Il fascino suscitato dalla retorica del cd. debito buono e la spinta per le spese in conto capitale<sup>86</sup> non può nascondere le criticità non secondarie delle rispettive prospettive (chi

<sup>82</sup> T. TESSARO, S. SIRAGUSA, G. PIZZICONI, *L'attività di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, specie p. 501 ss.

<sup>83</sup> La crescita del debito in rapporto al PIL ha conosciuto in Italia un balzo nei decenni 1981-1991, passando da cifre al di sotto del 60% al 120%, per attestarsi intorno al 132% prima della crisi pandemica. Le stime indicate anche nel PNRR riportano nel 2021 un debito/PIL superiore al 160%.

<sup>84</sup> L. TEDOLDI, A. VOLPI, *Storia del debito pubblico in Italia*, Bari-Roma, Laterza, 2021, p. 18.

<sup>85</sup> T.F. GIUPPONI, *Il principio dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 51 ss.; AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Milano, Giuffrè, 2014; C. GOLINO, *Il pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, Padova, CEDAM, 2013; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 2013, p. 353 ss.

<sup>86</sup> D. DI VICO, *Draghi e la distinzione tra debito "buono e cattivo": un messaggio al governo*, in *Corriere della sera*, 18 agosto 2020; G. DEL VECCHIO, *Per Draghi il debito oggi è quasi tutto buono. Ecco perché*, in *Huffpost*, 16 aprile 2021.

stabilisce cosa sia “buono”, quali sono gli investimenti su cui puntare?). Ciò che, però, i critici<sup>87</sup> delle politiche europee non hanno ancora dimostrato – salvo negare alla radice la questione – è che un Paese che non controlla il proprio debito pubblico – tra le altre cose – mette in gioco i *diritti intergenerazionali* e, ancora una volta, derubrica nella voce “varie ed eventuali” il progetto di unificazione nazionale da realizzare insieme, nel tempo a venire, e con la responsabilità di tutti i soggetti del pluralismo, riducendo i conflitti e le divisioni. Questa sensibilità verso una, per così dire, *Costituzione intergenerazionale*, ancora lontana dalle aule parlamentari e dalle politiche onnivore del contingente e senza domani perseguite dalle istituzioni di governo a tutti i livelli, comincia a farsi strada nella società e a trovare garanzie giuridiche rilevanti. In una storica decisione sul *climate change*, il *Bundesverfassungsgericht* – che ha annullato parzialmente la legge federale di esecuzione degli Accordi di Parigi per non avere regolato in modo proporzionato la riduzione nel tempo delle emissioni inquinanti – ha riconosciuto che la Costituzione tedesca contiene un mandato di protezione del clima che impone allo Stato di tutelare un “minimo ecologico esistenziale” soprattutto nei confronti delle future generazioni, che altrimenti sarebbero lasciate in balia dei presenti, in nome della garanzia intertemporale dei diritti fondamentali<sup>88</sup>.

In materia di diritto del bilancio, in particolare, la nostra Corte costituzionale ha svolto una delle sue principali azioni tutorie nei confronti delle politiche economiche dello Stato, i cui contenuti hanno passato sostanzialmente indenni il sindacato<sup>89</sup>, grazie anche ad una lettura ampia dei “principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” che ha inciso modificandolo l’ordine delle competenze

<sup>87</sup> O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della Banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016; F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e Costituzione*, Padova, CEDAM, 2019.

<sup>88</sup> Cfr. BVGE sent. 24 marzo 2021, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324\\_1bvr265618.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html); anche Corte cost. sent. n. 18/2019.

<sup>89</sup> Corte cost., sentt. nn. 10 e 178/2015, 10 e 275/2016, 152/2020; M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell’equilibrio di bilancio*, Torino, Giappichelli, 2016; eccezioni: Corte cost., sentt. nn. 80/2021, 34/2021.

materiali<sup>90</sup>; laddove, viceversa, il controllo nei confronti delle decisioni di bilancio regionale si è rivelato molto penetrante e, in genere, attento ad arrestare le frequenti violazioni dei parametri della legalità (basti pensare al problema della mancata copertura *contestuale* alla decisione di bilancio delle spese regionali<sup>91</sup>, o a quello del rispetto dei piani di rientro dal disavanzo sanitario che ha colpito diverse realtà regionale e non solo al Sud)<sup>92</sup>. Questo atteggiamento doppio-pesista, al limite schizofrenico, ha raggiunto il suo apice nelle ripetute crisi economico-finanziarie della storia della Repubblica (e non solo): da quella energetica, a quella monetaria, a quella economica, fino all'emergenza pandemica. Il crinale tra normale e straordinario, nelle relazioni finanziarie, non è mai venuto meno negli ultimi quarant'anni: lo stato di permanente necessità e urgenza così ha contribuito a orientare la giurisprudenza nelle tendenze filo-centraliste.

Una svolta decisiva si è avuta proprio per effetto dei passi compiuti nel processo di integrazione economica europea. Dopo Maastricht, il Patto di stabilità e di crescita, la moneta unica, le misure anticrisi (*Six Pact*, *Two Pact*, Semestre europeo, *Fiscal Compact*, nonché le politiche della Banca centrale per frenare la speculazione finanziaria ai danni dei debiti sovrani degli Stati PIIGS) e, ora, il *Next Generation EU* hanno riempito i contenuti di una Costituzione economico-finanziaria europea che si è sovrapposta alle corrispondenti disposizioni costituzionali statali. Di conseguenza, il processo di bilancio nazionale trova le sue coordinate essenziali nelle prescrizioni europee e ciò condiziona a cascata ogni livello di governo territoriale. Il risultato è il rafforzamento ulteriore di quel predominio finanziario del centro. Lo Stato, alla luce del diritto europeo, pur perdendo spazi di libertà politica (condizionata, prima, in relazione ai vincoli diretti ad assicurare il pareggio strutturale di bilancio e, ora, dopo il NGEU, in rapporto all'ottenimento dei finanziamenti europei destinati alla realizzazione del PNRR), ha guadagnato ulteriore terreno nei confronti della definizione e del controllo dei margini finanziari del

<sup>90</sup> Corte cost. sentt. nn. 36 e 37/2004, 65/2016; A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4, 2017, p. 1 ss.

<sup>91</sup> Corte cost. sent. n. 106/2021.

<sup>92</sup> Corte cost., sentt. nn. 36/2021; 166/2020; 130/2020, 25/2021; 247/2019.

decentramento e delle autonomie territoriali. In questo campo i giudizi di valore sulla giustezza o meno di questo fenomeno non hanno molto spazio: quel che conta è la realtà costituzionale. Con questo dobbiamo misurare la critica.

### 12. *Segue: c) l'integrazione europea (ancora sul nostro destino)*

Nel vecchio continente – come dovrebbe essere ormai chiaro – i processi federativi nazionali seguono movimenti che non dipendono più da variabili esclusivamente interne: quelle che, comunque, rendono ancora oggi possibile distinguere il regionalismo spagnolo, italiano, tedesco, portoghese, il municipalismo francese e italiano, la dinamica di metropoli, città e altri agglomerati urbani nei diversi Paesi. In Europa, piuttosto, il moto del decentramento e dell'autonomia territoriale, in tutte le sue forme, è orientato dalle caratteristiche peculiari del processo di integrazione europea. Al cospetto del diritto europeo, come nella famosa metafora di Julius von Kirchmann sul tratto di penna del legislatore, cadono le biblioteche che sono state riempite dalla riflessione scientifica sul Titolo V, specie quella che tratta la problematica di Regioni e autonomie locali *etsi Europa non daretur* (quando non si assume un atteggiamento *dichiaratamente* populista e sovranista come il *Governo Conte I*).

È probabile che vi siano limiti culturali e forse alcuni alibi. Il dibattito è rimasto a lungo avviluppato intorno al pregiudizio di negare all'Europa un rilievo costituzionalistico in ragione della mancanza di un *demos*<sup>93</sup>, rendendo il funzionalismo (anche per questa ragione) una materia lasciata allo studio di una categoria particolare di giuristi (non più internazionalisti, men che meno costituzionalisti), come quella degli studiosi di diritto comunitario o europeo. Nell'interpretazione, non solo l'oggetto influisce sul soggetto, ma spesso è il soggetto che determina il suo oggetto.

Il Trattato sull'Unione europea (TUE), peraltro, sembra mantenere distinti i due piani dei valori sovranazionali e delle identità nazionali, tra cui anche l'organizzazione fondamentale degli Stati membri, quasi a voler lasciare intendere che in questo ambito è stata fatta salva la competenza

<sup>93</sup> D. GRIMM, *Una costituzione per l'Europa?*, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, p. 339 ss., e J. HABERMAS, *Una costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, *ivi*, 369 ss.

interna. La giurisprudenza della Corte di giustizia non si occupa di questioni territoriali infrastatali, così come farebbe una Corte costituzionale. Ciò nonostante, il diritto vivente europeo ha modificato tacitamente le Costituzioni nazionali: in ordine ai principi, alla forma di governo, all'organizzazione territoriale degli Stati. Ho parlato nel paragrafo precedente del diritto di bilancio e dei programmi europei per garantirne la certezza. Ma gli esempi potrebbero continuare soltanto ricordando le conseguenze derivanti dalle quattro libertà europee quale fondamento del mercato e della concorrenza e, quindi, come ostacolo a qualsiasi barriera (tra cui quelle territoriali *in primis*) che gli Stati (e le rispettive Costituzioni) possono portare al loro sviluppo. La politica di coesione territoriale (fondi strutturali, Banca europea per gli investimenti, ecc.)<sup>94</sup>, sviluppatasi a partire dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso, ha rappresentato uno strumento per riequilibrare in certa misura il liberalismo economico (era così, almeno, per Jacques Delors), che, nonostante i ripetuti *stop and go* – dovuti tanto a resistenze politiche (da parte dei Paesi contribuenti o, comunque, di quelli contrari a bypassare la centralità dello Stato), quanto alla capacità dei destinatari di utilizzarli e in maniera appropriata, specie in Italia – ha valorizzato il ruolo di guida delle istituzioni e della *governance* europea nella distribuzione e nella finalizzazione delle risorse economiche stanziare, senza negare spazi alle autonomie territoriali che, ciò nonostante, non sempre sono state in grado di farne buon uso. Neppure l'emergenza sanitaria (non lo è stata quella economico-finanziaria apertasi nel 2007) pare costituire, almeno per ora, un valido motivo per invertire la rotta di un più forte accentramento sovranazionale. La sospensione del Patto di stabilità e di crescita e del *Fiscal compact* grazie alla *general escape clause*, l'allentamento dei freni agli aiuti di Stato (c.d. *Temporary Framework*), ad esempio, sono misure temporanee, che potrebbero aprire la porta a possibili future revisioni e correzioni, ma non paiono essere tali da metterne in discus-

<sup>94</sup> F. BARCA, *Per una strategia di sviluppo mirata ai risultati: la politica di coesione a una svolta*, in M.T. SALVEMINI, F. BASSANINI (a cura di), *Il Finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Firenze, Passigli Editore, 2010.

sione l'essenza e la portata<sup>95</sup>; e, sicuramente, non preludono a del tutto irrealistiche prospettive nel segno opposto di un'autarchia nazionale e costituzionale, che alcuni declinano in termini di sovranismo politico, economico e di bilancio nazionale.

Piuttosto, la cd. mutualizzazione dei debiti che finalmente l'Europa ha deciso di contrarre (mediante l'emissione di obbligazioni in virtù del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, *Recovery and Resilience Facility*), per fronteggiare le conseguenze della pandemia, quale presupposto per la costruzione di un futuro comune delle prossime generazioni europee (la cui natura contingente ancorché di medio periodo è pur sempre un dato di fatto) pare diretta – almeno nelle intenzioni – a rilanciare la coesione europea e a ridurre le disparità sociali e territoriali (tra Regioni, enti locali, città e periferie). In questo contesto, quale spazio può svolgere la differenziazione territoriale, se questa dovesse *ancora* significare rivendicazione di autonomia politica senza centro o, in ogni caso, se questa fosse *ancora* utilizzata in maniera non coerente o addirittura contraddittoria con quell'obiettivo fondamentale di integrazione sovranazionale? La sfida europea del nostro tempo pare diventare davvero quella *federale*, nel senso proprio del termine, foriero di un'unificazione politica europea. In questa direzione andrebbero convogliati i nostri sforzi, ma anche quelli diretti a dare un ordine al nostro informale regionalismo e municipalismo. Insomma, mi pare che in Europa ci sia spazio per un *multilevel constitutionalism* territoriale fortemente centralizzato nelle *policies* fondamentali a tutela dei diritti dei cittadini europei, con un ruolo trainante tanto delle istituzioni sovranazionali, quanto degli Stati membri, e una posizione in chiave essenzialmente attuativa da parte delle giurisdizioni amministrative di terzo o di quarto livello, come le Regioni o gli enti locali. Nella prospettiva europea, in definitiva, pare trovare conferma un decentramento e un'autonomia di tipo esecutivo, visti i limitati margini sui fini e sui mezzi per realizzarli, integralmente attratti nelle sedi europee (nella dialettica tra metodo intergovernativo e metodo europeo). Esecuzione che, però, non è il contrario, ma *un altro modo* di essere dell'autonomia territoriale storicamente possibile, che nel quadro

<sup>95</sup> W. SCHÄUBLE, *Europe's social peace requires a return to fiscal discipline*, in *Financial Times*, 3 giugno 2021.

del processo di unificazione europea diventa adeguamento localizzato alle grandi scelte di sistema a favore della riduzione delle diseguglianze economico-sociali rilasciate dalla pandemia nella diversità dei contesti. Un'autonomia regionale e locale *funzionale* dunque: nulla di realmente diverso rispetto al progetto di società sotteso alla Costituzione repubblicana, se non per il fatto che quel programma riceve una collocazione *oltre lo Stato nella dimensione europea*, che diventa, per dirlo in altre parole, il *framework* della *politics* costituzionale nel Terzo Millennio.

La Carta europea dell'autonomia locale, talvolta invocata come strumento di garanzia, non solo riguarda un ambito giuridico non sovrapponibile a quello dell'integrazione europea, specie negli sviluppi che ha conosciuto nei decenni successivi alla sua approvazione e ratifica. Essa concerne i diritti di partecipazione politica dei cittadini, ossia il diritto di autogoverno delle collettività locali, e la sua *mission* si estende ai governi locali nella misura in cui questi sono a ciò *funzionali*, e comunque nell'ambito della "Costituzione" e della "legge" ossia delle norme fondamentali che ciascuno ordinamento giuridico di riferimento stabilisce in proposito. La Corte costituzionale ha chiarito in modo inequivocabile che i principi della Carta sono definitivi, programmatici e generici e vanno utilizzati sulla base del disposto dell'art. 4, c. 1, che «afferma, con previsione di carattere generale, che "le competenze di base delle collettività locali sono stabilite dalla Costituzione o dalla legge", con ciò rinviando alla normativa nazionale la definizione del quadro generale delle competenze» (sent. n. 325/2010). Resta aperta, ovviamente, la possibilità di applicare alla Carta un trattamento analogo a quello della CEDU, come norma parametro interposta: ma nei rari casi, ancorché significativi, in cui ciò è avvenuto, il giudice costituzionale ne ha fatto un uso timido che non ha scalfito il potere conformativo dell'autonomia locale da parte del legislatore<sup>96</sup>.

### **13. Per concludere. Tra riforme future e sfide presenti**

Il progetto di decentramento e di autonomia della Repubblica scritto nella Costituzione ha fatto i conti con fattori di contesto che ne hanno manipolato continuamente la fisionomia. I ritardi nell'attuazione del

<sup>96</sup> Corte cost. sentt. nn. 50/2016, sent. 325/2013, 33/2019.

Titolo V e le convulse fasi che si sono susseguite nella vicenda italiana non hanno permesso a nessuna delle proposte formali confezionate di avere il tempo sufficiente per essere testate e aggiustate allo scopo di raggiungere un livello di effettività adeguato. Dopo la stagione delle “Regioni per la riforma dello Stato” abbiamo assistito a un crescendo di soluzioni che hanno cercato, invano, di spostare sempre *più avanti* la linea dell'autonomia politica delle istituzioni regionali e locali, come se *solo* questa fosse la via per renderla effettiva. In parallelo, la ristrutturazione dello Stato – pensata, prevalentemente e coerentemente con l'estensione delle autonomie, nel segno della sua *ritrazione* – non ha mai credibilmente accompagnato il processo di invero dell'art. 5 Cost.: s'è proceduto in modo asimmetrico, contraddittorio, polemico, anche quando, con le riforme Bassanini, si era tentato di congiungere tutti gli anelli della Repubblica delle autonomie in un disegno unitario. Su tutta questa storia, in gran parte *introversa*, s'è sovrapposta la struttura del processo europeo di integrazione che, nei suoi corsi e ricorsi, manifesta una linea di tendenza – che va valorizzata – verso l'unificazione monetaria, economica e, forse, ormai anche politica.

Il quadro non sarebbe completo se non venisse indagato anche da un'altra prospettiva, lasciata finora sullo sfondo: quella relativa al rapporto tra il governo dello Stato e il sistema di decentramento e delle autonomie territoriali. Tra l'uno e l'altro v'è una connessione rilevante che ha conosciuto epifanie diverse, con esiti altrettanto significativi sul modo di essere di Regioni ed enti locali.

La prima fase della storia della Repubblica è stata segnata da un ruolo forte dei partiti politici e delle istituzioni di governo dello Stato, cui ha fatto da contraltare la (storica) debolezza delle autonomie territoriali locali, la gracile esperienza delle Regioni speciali e l'ipoteca del grave ritardo nel varo dell'ordinamento regionale comune. Ciò ha coinciso con il centrismo degasperiano (la cui solidità è stata cementata dal sostegno americano mediante il fondamentale *Piano Marshall*) e, dopo la sua crisi, con il primo centro-sinistra, reso possibile dall'attenuazione della *conventio ad excludendum* nei confronti dei socialisti<sup>97</sup>. Il disgelo (politico e

<sup>97</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1970.

costituzionale) s'è realizzato completamente quando la convergenza tra i partiti popolari è diventata nuovamente possibile (dopo la Resistenza), e il patto d'esclusione, anche nei confronti dei comunisti, ha perduto progressivamente di significato. Il tempo del regionalismo ordinario, tuttavia, è stato calibrato su quello del sistema partitico, dovendo misurare continuamente le sue possibilità concrete nel contesto degli equilibri politici realizzatisi di volta in volta. Al modello del Governo come comitato direttivo della maggioranza, proprio dei primi due decenni della Repubblica, è subentrata la diversa stagione della centralità del Parlamento e degli esecutivi a direzione plurima dissociata, rispetto ai quali, ancorché dall'opposizione, anche il Partito comunista diventava parte determinante. L'innaturale consociativismo parlamentare tra DC e PCI – partiti, tra l'altro, uniti al centro ma divisi nelle Regioni (rosse) – è durato fino al rapimento e al tragico assassinio di Aldo Moro, che ha posto fine alle *convergenze parallele*. L'instabilità ha generato nuove dislocazioni di potere, che si sono risolte nella lunga stagione del pentapartito. Le sfide economiche e sociali, aggravate dalle emergenze che si sono susseguite senza sosta (crisi energetica, terremoto in Irpinia, crisi fiscale e monetaria, impennata del debito pubblico dal 60% al 120%, che, poi, non conoscerà più rallentamenti), sono state affrontate da un sistema partitico sempre più diviso da lotte di potere (tra DC, PSI e PCI, ma anche interne alle correnti), degenerato a causa dei noti fenomeni di corruzione diffusa, che ne hanno sancito la fine negli anni di Tangentopoli.

Regioni e autonomie locali hanno registrato e amplificato le dinamiche politiche nazionali (basti ricordare gli scandali dei Consigli regionali degli ultimi anni). Le riforme portate a compimento negli anni Novanta (la legge sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sulle autonomie locali) sono state il punto di arrivo di una riflessione decennale che si concludeva per *forza d'inerzia* quando il contesto richiedeva ben più significativi interventi di manutenzione istituzionale.

I due decenni a cavallo della caduta del Muro di Berlino sono stati, però, il tempo lungo delle riforme tentate e non riuscite<sup>98</sup>. Da un lato, la *riforma della politica*, dei partiti e della classe dirigente: l'impossibile

<sup>98</sup> A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991.

*autoriforma* ha incoraggiato una spinta *esterna* – perciò mal sopportata dall'*establishment* – di movimenti trasversali (cittadini, associazioni, esponenti politici non allineati), mediante la promozione di referendum abrogativi per il rinnovamento del Paese (per il maggioritario, per l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia, per l'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti)<sup>99</sup>. Dall'altro, la revisione costituzionale dell'organizzazione centrale e periferica della Repubblica, più volte intrapresa, ma viziata ogni volta da un medesimo peccato d'origine, l'uso politico della Costituzione (la cui prima manifestazione si ebbe con la proposta di *grande riforma* ventilata dal segretario socialista Bettino Craxi nel 1979). Dopo la Commissione Bozzi, quella D'Alema, e gli altri comitati per le riforme, quel vizio ha raggiunto l'apice con il nuovo Titolo V. Un *comando di maggioranza* per finalità politiche (scongiurare la presunta minaccia *secessionista* leghista con una proposta sospesa tra regionalismo forte e federalismo). Il testo, parziale e contraddittorio, è stato condizionato da quello stigma. Anche la retorica giustificativa, adducendo una posizione unanime del mondo delle autonomie, ha peccato quantomeno per eccesso: favorevoli sono state soprattutto le Regioni e i Sindaci delle aree più produttive, e non solo e non tutti quelli vicini ai partiti della maggioranza di centro-sinistra. Dov'era, in tutto ciò, la società italiana? Quale la volontà dei cittadini, delle forze sociali e produttive, dei gruppi di interesse?

Con le leggi sull'elezione diretta di Sindaci, Presidenti di Provincia e Presidenti delle Giunte regionali, che pure hanno rappresentato un irrinunciabile arricchimento della democrazia locale rispetto al passato, il quadro complessivo è diventato *asimmetrico*, con un *rovesciamento* di prospettiva rispetto alla storia pregressa: all'accresciuto potere dei vertici locali (e alla continuità politico-istituzionale garantita per via legale grazie alla regola *simul stabunt simul cadent*) corrisponde un Governo parlamentare sempre più debole e instabile, nonostante l'abbandono della legge proporzionale e l'adozione di formule elettorali prevalentemente maggioritarie. I motivi sono diversi e variamente documentati. Mi limito a indicare il principale, che riguarda la trasformazione dei partiti

<sup>99</sup> A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, il Mulino, 2003.

politici: dopo la crisi delle ideologie e della struttura organizzativa che li avevano innervati nel *Secolo breve*, sono diventati, nella maggior parte dei casi, o partiti personali o movimenti populistici, o antisistema o allineati a seconda delle convenienze<sup>100</sup>. L'incertezza delle formule elettorali, soggette a ripetute modifiche (sia legislative, sia referendarie: abbiamo avuto cinque leggi elettorali e nove referendum elettorali dal 1991 ad oggi), l'instabilità e la fluidità dei raggruppamenti partitici si sono riverberate sul funzionamento delle istituzioni, sia nazionali, sia locali. È una banale rappresentazione della realtà quella che descrive Governi *forti*, Regioni *forti*, Sindaci *forti*: la *forza* – anche quella della *leadership* – di cui si parla non è *politica*, non è espressione di un consenso effettivo e di una maggioranza coesa, di una sicura capacità di governo della cosa pubblica, ma solo della sete di potere di singoli o di *élites* ristrette, autoreferenziali, costruite sull'*autocrazia del selfie*<sup>101</sup>. L'incompletezza di ogni proposta di riforma, istituzionale, politica, amministrativa è figlia della gracilità, della miopia, dell'egoismo dei partiti vecchi e nuovi. Lo stato delle istituzioni ne segue linearmente la curvatura.

La problematica del Titolo V, dunque, interseca continuamente la forma di governo parlamentare, il sistema dei partiti e la legge elettorale nazionali. Come aveva intuito oltre due secoli fa James Madison, la costruzione di un sistema federale forte, ma altrettanto potremmo dire di un modello regionale e locale forte, necessita di un Governo nazionale altrettanto forte, proprio per non lasciare campo libero alle fazioni<sup>102</sup>. La liquidità dei partiti e l'instabilità dei Governi parlamentari rappresenta un limite per l'una e per l'altra dimensione della funzione di governo. Oggi non avremmo solo bisogno dell'ennesima riforma del Titolo V, nella disperata ricerca di una soluzione, ragionevole e condivisa, che possa rilanciare la Repubblica delle autonomie, in modo compatibile, soprattutto, con la cornice europea. È indispensabile, soprattutto, un

<sup>100</sup> M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000; S. STAIANO, *Elezioni e partiti. Note minime dentro e oltre la vicenda odierna*, in *Federalismi.it*, 10, 2011, p. 1 ss.; M. CALISE, *Il principe digitale*, Roma-Bari, Laterza, 2019; J. JACOBONI, *L'Esperimento. Inchiesta sul Movimento 5 Stelle*, Roma-Bari, Laterza, 2018.

<sup>101</sup> M. CALISE, *Il principe digitale*, cit., p. 77.

<sup>102</sup> J. MADISON, n. 10 del *Federalist* (1788), trad.it., A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *Il Federalista*, Bologna, il Mulino, 1997.

governo federale strutturalmente e funzionalmente forte e stabile; una riforma della politica che ridefinisca la forma del partito politico mediante regole che ne riducano la sostanza privatistica e ne plasmino il contenuto pubblicistico, individuandone i *munera* istituzionali, posti al servizio degli interessi emergenti dalla società, comunque sia organizzata e dovunque sia localizzata.

Nel frattempo, tuttavia, non possiamo rimanere fermi. La pandemia e l'Europa ci hanno offerto il migliore dei modi per sfidare i nostri limiti e guardare con fiducia nel futuro. La maggiore consapevolezza degli errori commessi e del capitale sociale di cui disponiamo<sup>103</sup> dovrebbe rappresentare la base per sfruttare questa ennesima *chance*. La veste solidaristica indossata dall'Europa unita (che andrebbe comunque consolidata e integrata con dosi massicce di diritti sociali), l'impegno di un Governo di unità nazionale (che, nella sua necessità, conferma l'anomalia italiana) e, sperabilmente, la collaborazione delle autonomie territoriali (finora irresponsabilmente mancata)<sup>104</sup>, ci offrono prospettive che l'Italia non conosceva dagli anni del secondo dopoguerra. Anche oggi, e senza attendere le riforme istituzionali e politiche, che restano sempre necessarie, ma che forse un'altra generazione potrà realizzare, il Paese ha una grande occasione per risollevarsi, aggregandosi intorno a un comune progetto di sviluppo e di coesione nazionale ed europea, grazie all'impegno delle migliori risorse di cui oggi dispone (intellettuali, politiche, economiche, sociali, territoriali). Investire energie nella direzione del NGEU e della sua declinazione nel PNRR è il migliore servizio che la classe politica che governa le istituzioni dello Stato, delle Regioni e degli enti locali potrebbe rendere agli italiani e alla Repubblica delle autonomie. Rimbocchiamoci le maniche, iniziamo da qui.

<sup>103</sup> V. ALFANO, S. ERCOLANO, *Capitale sociale bonding e bridging alla prova del lockdown. Un'analisi sulle Regioni italiane*, in *Riv. giur. mezzogiorno*, 2020, p. 437 ss.

<sup>104</sup> Cfr. il decreto-legge n. 77 del 2021 sulla cd. cabina di regia per l'attuazione del PNRR, il cui art. 2, c. 3 e art. 3, delinea il ruolo delle Regioni e degli enti locali (Comuni) sotto la regia del governo.