

«IN DIREZIONE OSTINATA E CONTRARIA»:  
PER UN RILANCIO DEL DIRITTO COSTITUZIONALE  
DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI

*Guido Rivosecchi*

1. «Il Diritto della Regione», appartenente al patrimonio storico delle riviste di diritto costituzionale delle autonomie territoriali, torna in una versione completamente rinnovata grazie all'iniziativa della Regione Veneto e alla disponibilità dell'editore Marsilio a ospitare la riflessione scientifica e il dibattito istituzionale alle origini di questo progetto culturale prima ancora che giuridico.

*Heri dicebamus.* Nel 1983, anno di avvio della rivista, le Regioni erano un *cantiere aperto* in cui si riversavano aspettative ideali delle comunità politiche e *promesse* costituzionali per la realizzazione dell'«autogoverno dei governati», già evocato da Carlo Esposito quale imprescindibile strumento di democrazia e di libertà.

Il *Rapporto sullo Stato delle autonomie* presentato nel 1982 dall'allora ministro per gli Affari regionali Aldo Aniasi, vero e proprio pioniere della cultura autonomistica, aveva mostrato, appena un anno prima, quanto le prescrizioni costituzionali fossero ancora lontane dal trovare attuazione e quanto, viceversa, le relazioni tra Stato e Regioni fossero caratterizzate da inefficienze, inestricabili intrecci di competenze e – a tratti – conflittualità tali da precludere lo svolgimento di un coerente indirizzo politico ai diversi livelli territoriali di governo. Da un lato, i poteri centrali disponevano di solidi strumenti per la realizzazione di politiche nazionali di ampio respiro senza che le (poco più che) neonate Regioni potessero esprimere poteri di veto. Dall'altro lato, l'azione di governo nel perseguimento dell'interesse generale non raggiungeva livelli di efficienza tali da giustificare gli interventi troppo spesso limitativi delle competenze regionali.

La lunga stagione dell'inattuazione delle autonomie territoriali aveva precluso la più compiuta partecipazione democratica dei cittadini ai processi deliberativi; partecipazione che affonda le radici nella dimensione locale. Per più di vent'anni si era rinunciato all'attuazione delle Regioni, con l'effetto di allontanare le comunità dall'ideale di democrazia e di autogoverno e di impedire l'articolazione in senso verticale dei pubblici poteri: ciò che costituisce, invece, fondamentale garanzia costituzionale dei diritti e delle libertà rispetto a ogni possibile forma di accentramento.

Proprio negli anni cruciali della faticosa costruzione dell'ordinamento regionale, la rivista «Il Diritto della Regione» costituì significativa sede di riflessione su quei delicati tornanti storici e sulla dialettica che si stava sviluppando tra centro e periferia, offrendo un luogo di dibattito aperto e costruttivo.

Fu ben presto chiaro che le istanze costituzionali di autogoverno territoriale trovavano uno spazio ancora assai limitato: erano ben lungi dall'essere liberate le «energie locali», di cui parlava Feliciano Benvenuti nell'*Editoriale* della rivista n. 1-2 del 1997, evocando gli spunti più significativi del dibattito all'Assemblea costituente. Il principio autonomistico – l'unica vera novità, secondo lo stesso Benvenuti, espressa dalla Costituzione sul piano organizzativo – era sistematicamente subordinato all'esigenza di assicurare l'uniforme attuazione dell'indirizzo politico nazionale, senza, però, che l'azione dei poteri centrali guadagnasse efficienza e funzionalità.

La trasformazione dell'interesse nazionale da limite di merito azionabile davanti al Parlamento, secondo quanto originariamente previsto dall'art. 127 Cost., in limite di legittimità, sulla base del quale dichiarare costituzionalmente illegittime le leggi regionali con esso contrastanti, consentiva di attrarre competenze allo Stato e di avallare la funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti delle autonomie (*ex plurimis*, C. cost. 39/1971, 64/1987). Pertanto l'interesse nazionale, non essendo astrattamente predeterminabile, veniva ricondotto al variabile livello degli interessi e, quindi, a tutela delle esigenze unitarie, secondo i molteplici percorsi seguiti dalla giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, C. cost. 138/1972, 177 e 745/1988, 427/1992), così favorendo *incursioni* del legislatore statale nelle materie di competenza regionale. Alla luce di tale interpretazione, lungi dal costituire un limite *in negativo* opponibile all'espansione dell'autonomia, esso consentiva di affidare la

sorte degli enti territoriali allo svolgimento in concreto dell'unità politica da parte della legislazione statale, con un esito sindacabile dalla Corte costituzionale con il solo metro della ragionevolezza. In altre parole, l'interesse nazionale finiva per costituire lo strumento attraverso il quale far valere la posizione di supremazia dello Stato-persona, in quanto ente esponenziale dello Stato-comunità, nel sistema delle autonomie territoriali.

In concreto, le politiche statali avevano determinato un'incidenza talvolta fortemente invasiva delle competenze regionali, con l'effetto di conformare i territori e gli usi delle comunità politiche. Di qui, un diffuso sentimento di insoddisfazione nei confronti del centralismo, che si manifesta con particolare evidenza nelle vicende degli anni novanta.

2. In questo contesto, è in qualche modo paradigmatico che una rivista nata per commentare le decisioni degli organi di controllo *direzionale* sugli enti substatali (Co.re.co.), previsti dall'originario titolo v, quale retaggio di una visione autarchica delle relazioni tra Stato e autonomie, sia divenuta una significativa sede di riflessione sulla valorizzazione delle autonomie territoriali come «modo di essere della Repubblica» capace di esprimere la «faccia interna» della sovranità dello Stato, per riprendere le parole di Giorgio Berti.

Come a dire: il principio autonomistico, una volta riconosciuto tra i valori costituzionali, dispiega i suoi effetti incidendo sulla legislazione e sull'amministrazione preesistenti, procedendo «in direzione ostinata e contraria» rispetto alle tesi allora prevalenti rivolte a confinare il ruolo degli enti substatali in una prospettiva di mero decentramento autarchico. I principi costituzionali sulle autonomie territoriali, invece, già a partire dall'art. 5 Cost., favoriscono il più ampio decentramento dei servizi, inteso quale formula organizzativa e regola generale di distribuzione delle funzioni al fine di garantirne la prossimità al cittadino e postulano il superamento del diritto amministrativo autoritativo in favore della pari ordinazione tra cittadino e pubblica amministrazione.

Sono queste le linee portanti della riflessione di cui la rivista è divenuta luogo di costante testimonianza, come dimostra l'inserimento nel 2009 del sottotitolo *Il nuovo cittadino* che, non a caso, riecheggia una delle opere di Feliciano Benvenuti sul rovesciamento del rapporto tra autorità e libertà che il sistema delle autonomie territoriali reca con sé: l'amministrazione, lungi dal derivare unica-

mente dal potere dello Stato, costituisce espressione della società stessa promanante dalle collettività locali non meno che da quella generale (*Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994).

Come si desume dai numerosi contributi ospitati in quegli anni, il sottotitolo della rivista allude infatti al rafforzamento della garanzia delle libertà dei singoli e dei corpi intermedi mediante la valorizzazione del principio di sussidiarietà posto al centro del rinnovato titolo v del 2001.

In effetti, i termini del rapporto tra unità e autonomia sono profondamente mutati – almeno stando al testo – nel quadro tracciato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 per effetto dell'espunzione dell'interesse nazionale e dell'introduzione, appunto, del principio di sussidiarietà che diviene la forma specifica di valorizzazione del principio democratico.

Il radicale cambio di paradigma in favore del livello di governo regionale e locale è colto con estrema chiarezza dalla giurisprudenza costituzionale, secondo la quale «nel nuovo Titolo v l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni è divenuta priva di ogni valore deontico, *giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite né di legittimità né di merito alla competenza legislativa regionale*» (C. cost. 303/2003 (corsivo nostro); si veda anche C. cost. 6/2004, 285/2005). Privato dell'interesse nazionale evocabile *ad libitum* per attrarre a sé competenze e funzioni, il legislatore statale è posto sullo stesso piano di quello regionale e la sussidiarietà diventa principio prescrittivo di distribuzione delle funzioni amministrative favorevole all'autonomia.

Nondimeno, i successivi orientamenti del legislatore e della giurisprudenza costituzionale non hanno tratto conseguenze sempre coerenti dagli assunti poco sopra richiamati. Quanto alla funzione legislativa, ambiti materiali di competenza regionale sono stati progressivamente erosi mediante la valorizzazione delle materie statali di carattere *trasversale* e del coordinamento della finanza pubblica, vero titolo onnivoro del riparto costituzionale delle competenze. Quanto alla distribuzione delle funzioni amministrative, al giudizio di adeguatezza è stato spesso sovrapposto il criterio di ispirazione centralistica della dimensione degli interessi. Pertanto, lo stesso

principio di sussidiarietà ha complessivamente stentato ad assumere rilievo autonomo nel giudizio di costituzionalità, essendo prevalentemente utilizzato in relazione ai percorsi seguiti dal giudice delle leggi per affermare la leale collaborazione tra i diversi livelli territoriali di governo mediante l'elaborazione di paradigmi cooperativistici quali la c.d. sussidiarietà legislativa o il c.d. intreccio di materie, in forza dei quali le Regioni devono essere coinvolte mediante intese o pareri nell'attuazione della legislazione statale che incide sui territori.

3. Le vicende più recenti delle relazioni tra Stato e Regioni sono fin troppo note.

La crisi economico-finanziaria in atto già dal 2009, deflagrata nel 2011 e successivamente acuita dalla pandemia, ha interferito con il già difficile processo di attuazione del titolo v, mettendo ancor più in rilievo i limiti di un sistema di finanziamento delle funzioni regionali e locali che ancora dipende largamente dalle scelte del legislatore statale a causa della perdurante inattuazione dei principi costituzionali sull'autonomia finanziaria e tributaria.

La limitazione dell'autofinanziamento regionale e la prevalenza di trasferimenti erariali rendono gli enti substatali, pur autonomi nell'impiego dei fondi, dipendenti dal centro, con l'effetto di impedire l'identificazione delle funzioni in relazione agli effettivi bisogni dei territori e di produrre la dissociazione tra potere impositivo e potere di spesa. Viene in tal modo appannata la responsabilità politico-finanziaria dei diversi livelli territoriali di governo, rovesciato il necessario parallelismo tra rappresentanza e tassazione e pretermesso il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse in forza del quale alla distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo deve seguire l'integrale finanziamento (art. 119, comma 4, Cost.).

Il continuo susseguirsi delle emergenze – economico-finanziaria, pandemica, bellico-energetica – ha inciso negativamente sul finanziamento delle funzioni allocate a livello regionale e locale, favorendo, all'opposto, un robusto accentramento finanziario e fiscale in atto da quasi quindici anni. Non poche delle prescrizioni contenute nell'art. 119 Cost. non hanno ancora trovato attuazione con l'effetto di non consentire il pieno funzionamento del sistema prefigurato dal titolo v. Al riguardo, sarebbe necessario evitare il perdurante disallineamento tra i principi costituzionali e talune tendenze della

legislazione finanziaria statale di accentramento della finanza e dei tributi, anche al fine di salvaguardare la prescrittività delle norme costituzionali. Troppo spesso, infatti, la legislazione statale degli ultimi anni si connota per un approccio asistemico ed emergenziale, intervenendo ripetutamente sulla finanza territoriale non di rado mediante emendamenti eterogenei approvati in sede di conversione di decreti-legge. Al contempo, è stato ripetutamente disposto dal legislatore statale il sistematico rinvio dell'applicazione della disciplina vigente sul federalismo fiscale.

Nella fase più recente, da un lato la *reazione* delle istituzioni europee all'emergenza pandemica ha fornito nuovi strumenti nel governo delle finanze pubbliche, mettendo a disposizione dello Stato ingenti risorse per promuovere i necessari investimenti; dall'altro lato, il Piano nazionale di ripresa e resilienza del 2021 impone politiche di accentramento per garantire la coesione nella realizzazione degli obiettivi previsti con uno scarso coinvolgimento delle autonomie territoriali in ordine alle scelte sull'impiego delle risorse. È questo il profilo rispetto al quale più emerge l'esigenza di armonizzare la spinta all'inclusione e alla coesione territoriale del Piano con la tendenza alla differenziazione insita nel titolo v in ordine alle diverse funzioni affidate alle Regioni. La spinta alla differenziazione sul piano della legislazione, dell'amministrazione e della finanza costituisce infatti lo scopo principale del disegno costituzionale di autonomia per adeguare la disciplina degli enti alle peculiarità dei contesti geografici e socio-economici al fine di innalzare il livello delle prestazioni, ancora prima di accedere alle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ai sensi dell'art.116, comma 3, Cost., che pure costituisce parte integrante di tale disegno costituzionale.

4. Di fronte a queste nuove sfide, «Il Diritto della Regione» riprende il suo corso grazie al contributo di diverse e qualificate esperienze provenienti dal mondo accademico, dalle istituzioni regionali e locali, dall'amministrazione, dalla magistratura e dall'avvocatura.

I contributi pubblicati in questo numero – alcune delle relazioni svolte al convegno di studio *Le autonomie territoriali a vent'anni dalla riforma del Titolo v*, promosso dal dipartimento di Diritto pubblico, internazionale e comunitario dell'Università degli Studi di Padova e dalla Regione Veneto in occasione del xx anniversario della legge costituzionale n. 3 del 2001 e tenutosi il 25 novembre

2021 – riprendono e approfondiscono tematiche fondamentali inerenti alle autonomie territoriali sulla falsariga dei percorsi storici e teorici attorno ai quali si è poco sopra ragionato.

In particolare, il contributo di Mario Bertolissi si sofferma sul valore costituzionale dell'autonomia in relazione al principio democratico alla luce dell'art. 5 Cost., individuandovi l'elemento centrale che accomuna diversi fondamenti della teoria politica, prima ancora che giuridica; vengono, quindi, esaminate alcune delle questioni ancora irrisolte nel rapporto tra politica e amministrazione anche in ordine alle resistenze delle burocrazie che spesso costituiscono impedimento all'attuazione delle disposizioni costituzionali.

Al fondamento costituzionale e alle condizioni necessarie al funzionamento del sistema autonomistico è dedicato il saggio di Simone Pajno, che fornisce un'interpretazione particolarmente significativa del nesso concettuale tra unità e autonomia attraverso l'analisi dei raccordi interistituzionali. Si tratta di un paradigma interpretativo che si rivela di particolare utilità – in chiave sia retrospettiva che prospettica – per cogliere l'essenza degli istituti collaborativi necessari ad assicurare il rendimento del sistema policentrico.

Giovanni Tarli Barbieri si sofferma sul nodo centrale della forma di governo regionale delle Regioni a statuto ordinario – uno degli elementi di mancata differenziazione, pur prefigurata dal disegno costituzionale – per metterne efficacemente in rilievo i caratteri e le variabili decisive, a partire dal sistema elettorale, specie in relazione al ruolo del presidente della giunta e ai rapporti con lo Stato.

Il contributo di Claudia Tubertini affronta il tema del rapporto tra principio di sussidiarietà e assetto delle funzioni amministrative, con particolare riguardo al livello di governo locale, anche alla luce del processo di attuazione della legge n. 56 del 2014 (c.d. “riforma Delrio”), e alle prospettive di revisione del testo unico degli enti locali.

*Last but not least*, il tema del fisco e della finanza territoriale – nodo centrale per misurare il concreto spessore di ogni disegno autonomistico – è affrontato dal saggio di Andrea Giovanardi, che mette in luce tutte le implicazioni critiche derivanti dalla mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali, anche nella prospettiva del regionalismo differenziato e del suo finanziamento.

La ripresa del cammino della rivista porta con sé l'auspicio di favorire momenti di riflessione e di confronto capaci di contribui-

re al rilancio del diritto costituzionale delle autonomie territoriali a beneficio della comunità degli studiosi, degli interpreti, degli operatori del diritto e di tutti coloro che, «in direzione ostinata e contraria», teorizzano e praticano l'autonomia in quanto fonte di richiamo alla responsabilità individuale e collettiva nell'esercizio dei diritti di cittadinanza.