

Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani

Di Roberto Bin

I. Unità e pluralismo

Se a cinquant'anni di distanza dalla concreta istituzione delle Regioni ordinarie l'opinione pubblica è ancora divisa sul giudizio da dare dell'autonomia regionale, la spiegazione va ricercata – a mio avviso – in tre equivoci che dominano la questione delle autonomie.

A) Il primo equivoco riguarda il rapporto tra eguaglianza e autonomia. È un rapporto conflittuale, perché da un lato sta l'eguaglianza riferita ai diritti dei cittadini, i quali, per quanto estesa sia l'autonomia riconosciuta agli enti territoriali, in nessun caso possono sopportare l'idea che i diritti fondamentali non siano tutti egualmente tutelati su tutto il territorio nazionale. Dall'altro lato, però, le esigenze di uniformi garanzie dei diritti assicurate a tutti i cittadini sembrano mal conciliabili con una forte autonomia e ancor più con una differenziazione tra le Regioni, cioè tra gli enti che tali garanzie devono implementare. Questa opinione, che tanto di frequente si vede proposta anche nel dibattito scientifico, per almeno due ragioni va respinta.

In primo luogo, la riforma costituzionale del 2001 – che certo non può essere giudicata senza un severo spirito critico – almeno su questo punto va apprezzata: essa ha introdotto congegni normativi progettati appositamente per regolare il bilanciamento tra differenziazione e uniformità nella tutela dei diritti. Mi riferisco alla *potestà legislativa* esclusiva dello Stato nella “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117.2, lett. *m*), con cui si salda, per ciò che riguarda l'azione amministrativa, il *potere sostitutivo* riconosciuto al Governo “quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi” (art. 120.2). Pur nella scrittura non sempre controllata della riforma costituzionale del 2001, almeno questo tema vi appare sviluppato adeguatamente. Ma nella realtà i congegni non hanno affatto funzionato.

Non è solo l'applicazione della norma sulla “determinazione dei livelli essenziali” delle prestazioni pubbliche a deludere. Pur faticosamente, la Conferenza Stato-Regioni è riuscita a definire i contenuti dei nuovi LEA in materia sanitaria, poi trasposti nel d.P.C.M. 12 gennaio 2017; ma del resto – e in particolare dei LIVEAS, cioè dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (previsti già dalla legge 328/2000) – non c'è ancora traccia. Si noti che nel frattempo la giurisprudenza costituzionale ha esteso la competenza dello Stato ben al di là delle tradizionali prestazioni pubbliche (sanità, assistenza, previdenza, istruzione, edilizia residenziale ecc.), includendovi, per esempio, anche le “prestazioni” della pubblica amministrazione, la sicurezza dei trasporti pubblici¹, l'accesso pubblico ai documenti amministrativi², la SCIA³, le certificazioni ambientali e di qualità⁴. Tutte queste “voci” sono però state trattate solo come titoli di competenza che consentono alle leggi dello Stato di disciplinare segmenti di qualche materia, a cui non corrispondono affatto strumentazioni utili a verificare che tali norme si traducano in garanzie effettive dei livelli di godimento dei diritti da parte dei cittadini. Per di più non c'è alcun sistema che assicuri la rilevazione delle situazioni locali di crisi del sistema delle prestazioni. Il che significa che la eguale tutela dei diritti, promessa dalla Costituzione su tutto il territorio nazionale, non gode di alcuna tutela sistematica, di indici applicabili e di controlli costanti. E questo – si badi bene – pur in presenza di un modello di regionalismo uniforme, quale si è avuto sino ad oggi. La preoccupante forbice che si sta allargando tra l'aspettativa di vita nelle regioni

¹ Cons. Stato, sez. Cons., parere 704/2003.

² Corte cost., sent. 399/2006.

³ Corte cost., sent. 203/2012 e 121/2014.

⁴ Corte cost., sent. 322/2009.

del Nord e quella nelle regioni del Sud Italia, per esempio, è un dato che dovrebbe allarmare e far scattare i meccanismi di controllo e reazione.

Su questa condizione di grave diseguaglianza di fatto si è abbattuta la pandemia, con le conseguenze a tutti note. È bene però sottolineare che ciò non avviene di certo a causa della differenziazione tra le regioni, che nelle competenze legislative e amministrative attualmente non c'è: la diseguaglianza è nei fatti, i diritti dei cittadini subiscono pesanti compressioni nei territori dove minore è la capacità organizzativa e amministrativa (qualificazione non riguarda sempre e necessariamente le regioni del Sud, come la Lombardia *docet*). Il problema è che le autorità centrali non sembrano capaci di esercitare le funzioni di controllo che la Costituzione assegna loro, non svolgono il necessario monitoraggio delle prestazioni effettivamente erogate, non raccolgono e forniscono dati di comparazione che – tra l'altro – se resi pubblici e confrontabili, servirebbero ai cittadini per rendere effettivo il controllo democratico sulle proprie amministrazioni. L'unico controllo è quello sulla spesa, che però non ci dice nulla sulla qualità delle prestazioni effettivamente erogate: anzi, il controllo sostitutivo che è provocato dai *deficit* dei bilanci sanitari, con il commissariamento delle regioni colpevoli, ha mirato esclusivamente al ripiano finanziario, lasciando dietro di sé un taglio della spesa sanitaria con relativa contrazione dei servizi erogati (Calabria *docet*).

Quello che manca è dunque un'amministrazione *centrale* capace ed adeguata ai compiti che dovrebbe svolgere in base al disegno costituzionale. Le nostre amministrazioni centrali sono addestrate ad un controllo formale sugli atti, svolto in termini di rispetto delle competenze e della legalità formale: poco sanno e possono fare per monitorare la qualità dei servizi resi ai cittadini. Sono i cittadini a svolgere il controllo sulle prestazioni ricevute e – se possono farlo – a “votare con i piedi”, ossia cercando nelle regioni più efficienti la qualità dei servizi che nel loro territorio non è assicurata. La burocrazia si limita a controllare che tutto ciò si svolga nella perfetta legalità delle forme, non ponendosi il problema del perché alla stessa spesa erogata in questa o in quella regione corrisponda una qualità così diversa delle prestazioni; o del perché gli efficienti ospedali del Nord – laddove siano davvero efficienti – ospitano una gran percentuale di pazienti provenienti dal Sud e una gran percentuale di personale medico e paramedico anch'esso meridionale di origine. Il principio di unità è proclamato, ma non è concretizzato: e la colpa non è dell'autonomia.

B) Il secondo equivoco deriva dalla stessa premessa da cui ho preso le mosse, ossia dalla contrapposizione tra eguaglianza e autonomia, cioè dalla necessaria eguaglianza tra gli enti. È un vecchio inganno che tormenta il discorso sulle autonomie potrei dire da sempre, sin dagli anni del Regno di Sardegna, ancor prima dello Statuto Albertino, ai tempi dei primissimi tentativi di riordinare dell'autonomia comunale. Il problema – ancor oggi attuale, del resto - è se si potevano differenziare le competenze dei comuni in base alla loro dimensione demografica, o se ai piccoli comuni montani si dovessero riconoscere le stesse attribuzioni dei comuni maggiori. Il Consiglio di Stato prima (1852) e Santi Romano poi (1908) dissero di no, sostennero l'idea – a mio avviso profondamente sbagliata e alquanto disastrosa per la storia d'Italia - che, come i cittadini devono essere tutti eguali davanti alla legge, così dev'essere anche per i comuni, anch'essi tutti eguali nelle loro attribuzioni, piccolissimi o grandissimi che essi siano⁵.

Qui si scorge l'equivoco. Sembra che l'eguaglianza di regime cui sono sottoposti gli enti territoriali sia la condizione dell'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti “di prestazione”. I due piani sono invece del tutto distinti. Attribuire le stesse risorse finanziarie e le stesse competenze amministrative alle regioni non significa affatto che tutti i cittadini siano messi nelle stesse condizioni di godimento delle prestazioni pubbliche. Che non sia affatto vero lo dimostra la realtà di oggi: la sanità corrisponde alle condizioni di eguaglianza appena descritte (stesse competenze, stessi finanziamenti), ma ci sono regioni in cui i cittadini godono di livelli di prestazione che altrove non sono affatto garantiti. La pandemia sta rivelando profonde differenze nella risposta degli apparati sanitari, tutti compresi nello stesso quadro di funzioni attribuite e di spesa capitaria garantita. L'eguaglianza nei diritti

⁵ Cfr. S. ROMANO, *Il Comune*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, II, Milano 1908, p. 512

non è garantita dalla parità delle attribuzioni e dei livelli di autonomia. E forse, quando l'emergenza sarà passata, avremo modo di misurare la diversa prestazione fornita dalle singole amministrazioni sanitarie regionali, che sono cresciute seguendo modelli diversi, pur tutti compatibili con un quadro unitario di poteri e regole.

Sono "eguali" le autonomie in Italia? Chiunque risponderrebbe di no, ma non la legge: che il Comune di Milano disponga di adeguati servizi tecnici e il comune di un fondovalle isolato e spopolato no, non sembra dover avere conseguenze; è invece le ha, e il disastro ambientale e territoriale del nostro Paese ne è la prova. Lo dimostrano le periferie costruite in Italia in epoca repubblicana, una vergogna in cui le chiese si confondono con le stazioni di rifornimento e le case si mescolano ai capannoni: sono il frutto di un'autonomia data ai comuni che non avevano le risorse organizzative, conoscitive, culturali e politiche - talvolta anche morali - per fronteggiare gli interessi privati, interessi troppo vicini all'amministrazione per essere amministrati nell'interesse pubblico. L'autonomia - forse si potrebbe chiamare persino la "sovranità" - urbanistica riconosciuta egualmente a tutti i comuni italiani questo ha prodotto.

Lo stesso malinteso principio di eguaglianza è stato imposto alle regioni a statuto ordinario, sottoposte tutte allo stesso regime giuridico, il "diritto comune". Quando, nel 1970, le regioni ordinarie avviarono - con deprecabile ritardo di ventidue anni - la loro storia, la situazione si rivelò drammatica, perché un ente nuovo, tutto ancora da costruire, avrebbe dovuto entrare in funzione esercitando funzioni importanti, anche legislative, incuneandosi nella struttura piramidale dell'amministrazione pubblica cementata da più di un secolo di centralismo assoluto. Alcune regioni erano pronte, adeguate al progetto politico dell'autonomia regionale tracciato dalla costituente, fornite di una classe politica preparata e pronta a impostare una propria visione dell'autonomia. Altre assolutamente no. In Calabria scoppiò la guerra civile, "Boia chi molla" guidava l'insurrezione fascista di Reggio Calabria che vedeva sfuggire la prospettiva di diventare il capoluogo regionale. In Abruzzo non fu molto diverso. La Campania, per tutta una legislatura, non riuscì a dotarsi di un esecutivo che durasse in carica più del tempo impiegato a costituirlo. In questa situazione, l'applicazione del principio di eguaglianza alle autonomie ordinarie ha avuto una conseguenza inevitabile: i poteri conferiti alle regioni, a tutte le regioni indistintamente, furono parametrati sulla capacità dell'ultima di esse, certo non della prima. Questo principio improntò l'azione del Governo nella fase di prima attuazione del trasferimento delle funzioni. Era un atteggiamento di prudenza ovvio, sensato, persino apprezzabile: e infatti la Corte l'ha apprezzato, assumendo la difesa di quello che si è chiamato allora il "ritaglio delle materie", la tecnica per cui si dava alle regioni solo quello che era di "interesse regionale", cioè adeguato alle capacità regolativa e amministrativa accreditabile ad una regione astrattamente concepita, con tutte le precauzioni del caso; il resto restava prudentemente trattenuto dallo Stato.

Questo atteggiamento durò almeno fino al 2001, con qualche marginale attenuazione nella legislazione di settore che in certi casi disciplinava differentemente i comuni capoluoghi e quelli di una certa dimensione demografica rispetto agli altri. Poi la riforma del Titolo V introdusse l'articolo 116, III comma, e il principio di differenziazione, come complemento del principio di sussidiarietà e adeguatezza. Anche questo difenderei della riforma costituzionale, anche se nei fatti non mi sembra che molto sia seguito.

Ora, siccome le regioni sono ontologicamente diverse sotto ogni possibile profilo (da quello demografico ed economico, a quello idro-geologico, culturale, ecc.) per quale motivo devono essere sottoposte allo stesso regime? La risposta è: per un vizio strutturale del nostro modo di intendere le autonomie, vizio che poi ha dato origine spesso a delle ben strane conseguenze. Per quale motivo i "tecnici" del governo tecnico di Monti hanno pensato di eliminare le Province dopo avere detto che le Province avrebbero dovuto essere strutturate in modo che abbiano non più e non meno di un certo numero di abitanti o di una certa superficie? Perché hanno potuto pensare che la autonomia debba essere organizzata dal centro, con metodo militare si potrebbe dire? Perché questa è la autonomia vista da Roma, dove ovviamente è molto comodo disporre di una mappatura razionale in cui tutti gli enti di un certo tipo sono costruiti secondo un unico modello. Solo che questo significa negare in radice il senso stesso della autonomia (e, in effetti, le province sono state introdotte dalla legge

sabauda come articolazioni territoriali dell'amministrazione governative, con la specifica funzione di mettere sotto controllo le vere e pericolose autonomie, quelle comunali): è il passo sbagliato che porta a pensare che la autonomia possa essere modellata e organizzata dalla legge dello Stato imponendo un unico modello organizzativo. È lo sbaglio perpetuato dalla legge Delrio, che ha escogitato un modello unico di Città Metropolitana che si cuce addosso a Milano e a Reggio Calabria; che poi la Città Metropolitana debba sempre e comunque corrispondere alla Provincia è l'errore conseguente.

C) Il terzo malinteso è che tutti amano la propria autonomia, ma male tollerano l'autonomia degli altri. Sembra costituire un tratto caratteriale degli italiani: tutti amano la propria autonomia, ma non l'autonomia degli altri; perché amano la propria individualità, ma non sopportano la diversità degli altri. Basti considerare come venga sopportata a fatica dall'opinione pubblica la presenza delle regioni speciali: sono concepite erroneamente come una categoria omogenea, che invece non esiste affatto, perché coesistono cinque realtà molto diverse, dotate di potestà che non coincidono, regimi finanziari fortemente differenziati, capacità di autogoverno incomparabili: di ognuna di esse andrebbero considerate le prestazioni, giudicate nel concreto, e non come parte di un'unica categoria.

Il dibattito sull'attuazione del regionalismo differenziato riproduce lo stesso *mood*. L'idea che alcune regioni vogliano differenziare le proprie competenze non è discussa nel merito, è osteggiata perché intollerabile in principio. Si sono fatti appelli, votate mozioni, scritti fortunati volumetti per contestare il principio stesso che qualche regione possa ottenere più autonomia e possa differenziarsi dal regime comune: l'art. 116.3 non piace, o forse piace soltanto a chi lo vorrebbe applicato a se stesso. Siamo un Paese che discute di regioni, di autonomia, perfino di federalismo, ma non condivide una cultura della autonomia, la quale dovrebbe prendere le mosse anzitutto dal riconoscere l'autonomia degli altri, cioè la loro differenza e la conseguente differenziazione.

II. Continuità e discontinuità

Autonomia legislativa e autonomia politica delle regioni sono un binomio spesso ricorrente nei discorsi dei nostri costituenti. Perché dotare le regioni del potere di emanare leggi? La risposta era chiara: perché questa era la condizione per assicurare l'autonomia politica dei territori. Nell'incertezza di chi avrebbe vinto le faticose elezioni del 18 aprile 1948 e nel timore che, restando sconfitti, si chiudessero tutti gli spazi di azione politica, ecco che l'idea di dotare le regioni – quelle da sempre “rosse” e quelle da sempre “bianche”, in primo luogo – di autonomia politica significava la garanzia di sopravvivenza degli sconfitti, la possibilità di arroccarsi nei propri territori, allevare una classe dirigente indipendente e mostrare a tutti che esiste un altro modo di governare, e di governare meglio. *Autonomia* significa *differenziazione*, politica e amministrativa. Perché l'autonomia politica e amministrativa fosse possibile era indispensabile che l'amministrazione regionale venisse liberata dalla sottoposizione al Governo e alla sua amministrazione – quella sottoposizione gerarchica che era tipica dell'autarchia comunale.

L'autonomia amministrativa, però, non può non avere sopra di sé la legge, come titolo di legittimazione e guida alla sua azione: lo pretende il principio di legalità. Ma se la legge è e resta quella statale, l'autonomia politica della regione è azzerata, dipendendo la sua amministrazione dalle scelte politiche imposte dal Governo e dalla sua maggioranza. Ecco perché le regioni devono essere dotate di potestà legislativa: «se la regione si deve creare, essa deve essere munita di una *autonomia politica o legislativa*, perché altrimenti si creerebbe una superstruttura non giovevole»⁶.

Nell'impostazione seguita dai costituenti, l'equilibrio tra le esigenze unitarie e le esigenze di differenziazione ed autonomia è riassunto nella disciplina della potestà legislativa regionale. La legge (regionale) era centrale nella costruzione dell'autonomia politica delle regioni, ma la legge (statale) era altresì centrale nella costruzione delle garanzie del principio di unità della Repubblica. L'intero

⁶ Così A. Bozzi, intervenendo nella seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, 29 luglio 1946.

quadro dell'autonomia regionale ruotava perciò lungo l'asse dei rapporti tra legge statale e legge regionale. Questo è il cuore del diritto regionale proposto ancor oggi dai nostri manuali.

Oggi però il rapporto tra legislazione e attività amministrativa è totalmente mutato. Nel disegno costituzionale del 1948 le funzioni amministrative erano legate a doppia mandata alle funzioni legislative: il principio del «parallelismo delle funzioni» esprimeva egregiamente questa impostazione (dove le regioni hanno funzioni legislative, lì hanno anche competenze amministrative; laddove lo Stato delega alle regioni funzioni amministrative, le regioni possono anche legiferare, in modo da non lasciare la propria amministrazione «scoperta» dall'ombrello delle legalità).

La riforma del 2001 ha sganciato le funzioni amministrative regionali dal principio di parallelismo: le funzioni regionali sono attribuite non come completamento delle funzioni legislative (che restano ripartite tra Stato e regioni sulla base dell'arcaico e inefficiente criterio delle «materie»), ma sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Che cosa implicasse questo radicale mutamento non lo si è mai ben realizzato, così come non è mai stato chiarito se era sostenibile questo regime di sdoppiamento tra potestà legislativa e potestà amministrativa, in un sistema che resta pur sempre dominato dal principio di legalità: ma la risposta offerta dalla giurisprudenza costituzionale ha risolto in radice questo tipo di dubbi teorici, rimescolando le carte e, tra l'altro, applicando anche al riparto delle funzioni legislative i principi di sussidiarietà.

La legge ha così perso quella centralità nel sistema dei rapporti tra Stato e regioni che le aveva attribuito la Costituzione e che era stata sostenibile per molti decenni. Bisogna sottolineare che questo risultato non è prodotto solo dal mutamento delle relazioni tra Stato e regioni, ma è la conseguenza di un fenomeno che ha radici più lontane ed effetti assai più ampi. È il processo di trasformazione della funzione legislativa che ha allontanato di molto l'immagine della «legge», che era impressa nella mente dei nostri costituenti, dall'uso attuale dello strumento: una legge sempre meno ordinamentale e «di sistema», da cui sia possibile evincere «principi» e norme generali facendone perciò il perno attorno a cui costruire l'unità dell'ordinamento giuridico, si è trasformata in strumento di intervento puntuale ad alto contenuto «tecnico»; una legge, quindi, che non ha lo scopo di concorrere a costruire una disciplina omogenea e sistematica, ma che è volta a perseguire obiettivi circoscritti comprensibili solo nell'ambito di strategie politiche, amministrative, finanziarie, di innovazione tecnologica ecc. A questo, che è un fenomeno di vasto respiro che si riscontra in tutte le democrazie avanzate già da qualche decennio, si accompagna un fenomeno molto più locale, che è la pessima tecnica legislativa dominante nella produzione normativa italiana, quasi sempre di carattere emergenziale. In un panorama così caratterizzato, è piuttosto difficile mantenere viva l'immagine della centralità della legge elevata a scrigno dei principi di sistema capaci di ordinare le relazioni tra i livelli di governo.

La stessa giurisprudenza costituzionale ha concorso alla trasformazione del quadro d'insieme. L'abbandono della distinzione «statica» principio-dettaglio come fondamentale strumento ordinatore delle relazioni tra Stato e regioni, ha portato ben prima della riforma del 2001 a guardare a un fattore «dinamico» costituito dall'indirizzo politico: non più alle norme è rivolta la sua attenzione, ma piuttosto agli obiettivi politici e politico-amministrativi. Tutta la giurisprudenza sul c.d. «interesse nazionale» e sulla «funzione di indirizzo e coordinamento», sviluppatasi in particolare nei due decenni precedenti alla riforma costituzionale, si è così saldamente appoggiata alla giurisprudenza successiva che, pur cambiando radicalmente il «nome» (non si è più accennato all'«interesse nazionale» o all'«indirizzo e coordinamento») ha sostanzialmente mantenuto la «cosa», espressa nel «principio di sussidiarietà» e nella sua forza di attrazione al centro, forza che fa sentire i suoi invincibili effetti sia nelle funzioni amministrative che nella legislazione.

Negli anni della crisi finanziaria si è accentuata la tendenza, da tempo in atto, a promuovere una legislazione di tipo provvedimentale e a carattere emergenziale. L'uso massiccio della decretazione d'urgenza e il ricorso sistematico alla delegazione legislativa hanno definitivamente spostato la funzione legislativa in capo al Governo. Ciò ha in parte sdrammatizzato il problema della partecipazione delle regioni al procedimento legislativo, che in precedenza era stato l'alfa di ogni progetto di riforma del sistema costituzionale. In ciò la svalutazione del ruolo del Parlamento come legislatore, che è pur

sempre un fenomeno di grave distorsione della forma di governo, ha posto su basi del tutto diverse il ruolo delle regioni nella formazione delle politiche pubbliche nazionali.

Emerge con evidenza il ruolo che hanno assunto la *Conferenza Stato-Regioni* e le altre conferenze. In qualche modo questa è la conseguenza della trasformazione a cui si è accennato in precedenza: man mano si è dissolta la legislazione ordinamentale, che almeno in linea di massima poteva alimentare l'idea che fosse la legge il vertice del sistema e in essa fossero contenuti i *principia* della legislazione conseguente, statale o regionale che fosse, e questa è stata sostituita da una attività di normazione – d'urgenza, delegata, provvedimentale, d'indirizzo, pianificatrice ecc. – che nasceva nel Governo: nella stessa misura il Governo ha colto il vantaggio di poter concertare i suoi provvedimenti con le regioni e con le rappresentanze delle autonomie. Accordi e intese hanno preceduto la emanazione degli atti: e quando questi hanno dovuto assumere forme legislative e affrontare quindi un procedimento di approvazione in Parlamento, le regioni si sono trovate spiazzate, perché – come la Corte costituzionale ha sentenziato in innumerevoli occasioni – la sovranità parlamentare non poteva piegarci ai preventivi accordi intrecciati dal Governo con le autonomie.

La «legislazione motorizzata» si è talmente diffusa che ormai il fine politico che l'ispira – cioè l'obiettivo che si intende perseguire – è perfettamente saldato allo strumento normativo adottato. Il consenso che la Conferenza raggiunge nel merito del provvedimento è anche un consenso nel merito dell'indirizzo politico perseguito dal Governo. Rispetto ad esso il Parlamento è inevitabilmente posto ai margini, come lo è anche lo strumento che esprime la sua “sovranità”, la legge.

È appena il caso di notare che la perdita di centralità della legge non è un fenomeno che si avverta solo a livello statale. Anche nelle regioni la legge è uno strumento che non ha più la rilevanza che le veniva riconosciuta nelle prime legislature. A quei tempi era molto lo spazio che le riviste giuridiche specializzate – perché dedicate alle autonomie regionali o perché rivolte agli specifici settori di competenza regionale – assegnavano alle rassegne di legislazione regionale, per porre a confronto i diversi modelli di intervento. Ora ciò non accade più. Anche la legislazione regionale si è ritratta sulla linea di una funzione organizzativa e servente le azioni amministrative decise dai vertici politici. È una legislazione ampiamente provvedimentale, che talvolta cozza contro i limiti di competenza senza quasi mai sollevare grandi conflitti di indirizzo politico. Se si scorrono i repertori legislativi si resta impressionati dalla scarsità, anche numerica, della legislazione regionale. Quella legislazione, che nell'immaginazione del nostro costituente avrebbe dovuto esprimere e fondare l'autonomia *politica* della regione, è ormai, al pari della legislazione statale, uno strumento piuttosto informe di esecuzione di indirizzi politici che non necessariamente – anzi, molto raramente – si esprimono in forma di legge.

III. Il ruolo dei Presidenti delle Regioni

La dialettica tra *unità* e *autonomia* si è trasferita dal piano della legislazione alla dimensione politico-amministrativa. La parola chiave è leale collaborazione ed è la via suggerita con forza dalla stessa Corte costituzionale. Sotto questo profilo le parole più dotate di un «tono costituzionale» sono quelle contenute nella sentenza 303/2003, che riguardava la programmazione delle grandi opere. È una sentenza giustamente celebre, perché riscrive le regole costituzionali di un sistema non più caratterizzato dal riparto *a priori* delle funzioni legislative, ma dal concorso “cooperativo” dei diversi livelli di governo nella specificazione degli obiettivi programmatici e degli strumenti attuativi. Ogni questione di rilevanza nazionale, prima ancora di essere presentata al Parlamento, laddove necessario, viene discussa dal Governo con le regioni; ed anche con le singole regioni, se si tratta di questioni localizzabili. Di tutto ciò non c'è parola nella Costituzione, neppure dopo la riforma del 2001, la disciplina si trova nella giurisprudenza costituzionale. Il “sistema delle Conferenze” – è la stessa giurisprudenza a dircelo - è la sede istituzionale in cui la cooperazione interistituzionale deve svolgersi.

Chi studia le attività delle Conferenze può facilmente indicare gli episodi più significativi di questa collaborazione. Quel che qui interessa è notare come essa abbia trasformato il modo stesso di intendere il rapporto tra unità e differenziazione. Non solo questo rapporto non passa più per le relazioni tra i diversi livelli di legislazione, ma si è anche liberato di tutti quegli aspetti problematici che si ricollegano all'apparato di procedure e di competenze, scritte nella Costituzione e nei regolamenti

parlamentari, che da sempre caratterizza l'approvazione degli atti legislativi e da cui la voce delle regioni e delle autonomie è stata sistematicamente esclusa. La leale collaborazione si svolge in un contesto caratterizzato da bassa o bassissima formalizzazione, con tutti i vantaggi e gli svantaggi che ne conseguono: è un rapporto essenzialmente politico che si fonda integralmente sulla volontà delle parti di collaborare per raggiungere un determinato risultato. Un rapporto che si svolge fuori delle forme costituzionali anche se, come ripete la Corte costituzionale in ogni occasione, interpreta perfettamente lo "spirito" della Costituzione, cioè la "dialettica" contenuta nel suo articolo 5.

Quello che più colpisce è che il lavoro delle Conferenze si svolge in un ambiente di bassissima formalizzazione, cioè in un quadro di regole e procedure estremamente rarefatto. Il modo in cui opera la dialettica tra unità e autonomia è ampiamente de-costituzionalizzato. Il che però significa anche che è piuttosto incerto, dato che, come si è appena sottolineato, si basa per intero sulla volontà delle parti di collaborare e sulla convenienza che esse ne traggono. Questi sono i vantaggi e i limiti della costruzione di sistemi di relazioni intra-istituzionali basati su strumenti di tipo convenzionale "a bassa formalizzazione". Così si è evoluto il sistema di governo della Comunità e poi dell'Unione europea, in cui la sperimentazione di relazioni innovative tra le istituzioni ha sempre anticipato il loro consolidamento nei Trattati⁷; così si è assestato il sistema della *devolution* nel Regno Unito, ampiamente basato sul sistema di accordi e convenzioni intergovernative⁸.

Per decenni si è ritenuto che il nodo irrisolto del sistema italiano delle autonomie stesse nella mancanza della "regionalizzazione" di uno dei rami del Parlamento, e diverse proposte di riforma costituzionale dirette ad attuare questo obiettivo sono state avanzate, alcune anche approvate dal Parlamento, nessuna però consacrata dal voto popolare. L'obiettivo è rimasto senz'altro strategico sin tanto che è stata la legge statale a rappresentare ad un tempo il momento dell'unità e la misura della differenziazione. Ci si può seriamente chiedere se oggi, mutato il quadro dei rapporti, tale obiettivo sia ancora centrale.

IV. Pandemia, strumenti di gestione della crisi, le Regioni e i loro presidenti

Le vicende legate alla pandemia indicano molti sviluppi interessanti nel quadro delle relazioni politiche tra Governo e regioni. Di fronte all'urgenza di assumere le decisioni rese necessarie da una situazione del tutto inedita, che coinvolge competenze tipicamente regionali (a partire dalla salute per estendersi alla scuola, ai trasporti, al turismo, al commercio e così via), queste decisioni sono state assunte dal Governo ricorrendo principalmente alla decretazione d'urgenza e ai d.P.C.M.⁹. Ogni puntata di questo processo è stata accompagnata da un intenso coinvolgimento delle regioni, che va ben al di là dei "pareri" previsti dal d. lgs. 281/1997. La Conferenza delle Regioni è diventata l'interlocutore fisso delle autorità governative; ma non sono mancate intense relazioni dirette tra queste e i vertici politici delle singole regioni, nella «dialettica costante»¹⁰ che negli ultimi mesi ha riconnesso il Governo centrale con i Governi regionali.

Non si può certo dire che le relazioni tra Governo, Conferenze e Presidenti delle regioni, singoli o riuniti nella loro Conferenza, siano state ordinate, costanti e prive di frizioni. Tutt'altro: il diverso "colore politico" delle presidenze delle regioni ha talvolta prevalso sull'intenso spirito cooperativo che in molte altre circostanze è emerso con chiarezza. Convergenze e divergenze, collaborazione e contrapposizione si sono alternate, ma nel complesso hanno disegnato un quadro inedito: se in origine

⁷ Cfr. R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, il Mulino, 2015, 51 ss.

⁸ Sul funzionamento della *Sewel Convention* si veda il rapporto del Governo scozzese sulle *Legislative Consent Motions* (<https://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20170609001806/http://www.gov.scot/About/Government/Sewel>). Cfr. da ultimo B. GUASTAFERRO, *Parlamenti, Corti e struttura territoriale dello Stato: il Regno Unito tra Brexit e devolution*, in *DPCE online*, 2019/4.

⁹ Sulla combinazione tra atti statali e ordinanze regionali, cfr., tra le molte analisi già disponibili, G. DELLEDONNE, C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni* 2020, 753 ss.

¹⁰ L'espressione è di F. CORTESE, *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in *Le Regioni* 2020, 4.

la Conferenza Stato-regioni aveva come obiettivo fondamentale il “coordinamento tecnico”, le vicende della pandemia hanno fatto prevalere il momento politico¹¹. I presidenti delle regioni sono stati in questo, ormai lungo periodo i veri interlocutori politici del Governo, sia che abbiano cooperato come sostegno delle sue politiche, sia che abbiano fatto risuonare forti voci di opposizione e più puntuali dissensi. Nell’uno e nell’altro caso sembra che la “forma di governo” italiana abbia affiancato, e talvolta persino sostituito, il tradizionale modello parlamentare con un inedito “governo di esecutivi”. Un segno di questo mutamento è dato dal ruolo e dalla “visibilità” assunti dal Ministro per i rapporti con le regioni, che sembra aver offuscato il ruolo esercitato in anni ancora recenti dal Ministro dei rapporti con il Parlamento. Ne è riprova il fatto che i decreti-legge per l’emergenza Covid-19 risultano, dal preambolo, emanati su proposta del Presidente del Consiglio «di concerto... con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie». Sull’altro versante, le regioni hanno rafforzato il ruolo della loro Conferenza, che è un organismo che funziona con grande intensità (si è riunita 40 volte nel 2020), ma funziona “di fatto”, senza cioè un riconoscimento e una formalizzazione normativa.

Nella storia dei governi costituzionali vi è ogni sorta di esperienza e di modello, e anche il “governo di esecutivi” non è un inedito, ma appartiene alla storia evolutiva dei sistemi federali¹². Ma non è il caso di indulgere qui con ricostruzioni storiche, sempre un po’ azzardate. Quello che sembra emergere nella recentissima esperienza italiana chiede, non giustificazioni storiche, ma una comprensione delle linee di sviluppo e dei mutamenti che possono essere necessari per riequilibrare il sistema.

In un recente scritto, commentando una decisione della Corte costituzionale in tema di conflitto di attribuzioni sollevato da alcuni parlamentari¹³, Michela Manetti osserva come le vicende dell’approvazione delle leggi di bilancio abbiano fatto segnare una *modificazione di fatto* della nostra forma di governo, provocata dall’affermarsi in via di prassi - con l’avallo però della stessa Corte costituzionale - di un «monocameralismo di fatto» del tutto inedito, ma funzionale alle esigenze emerse di procedure legislative che, «finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio... hanno dovuto altresì farsi carico dell’efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio»¹⁴. Sono fenomeni da registrare non senza una certa apprensione, ma che possono apparire accettabili sinché rientrano nello spazio consentito dall’interpretazione del testo costituzionale, anche se dissonante rispetto all’interpretazione consolidata e lungamente seguita in passato¹⁵.

Un mutamento costituzionale potrebbe essere in atto anche nei rapporti tra Governo e Presidenti delle regioni: un mutamento che non ha ancora indotto modifiche chiare nelle prassi e tantomeno “concretizzazioni” sul piano normativo.

¹¹ Cfr. in questo senso Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni* 2020, 750 ss.

¹² Georg Jellinek aveva elaborato un progetto di legge per regolare la responsabilità del Cancelliere nei confronti del *Bundesrath*, cioè della camera di rappresentanza federale (si può leggere l’attenta critica di I. BRUNELLI, *Sulla responsabilità del Cancelliere tedesco*, Torino, Utet, 1910). Quanto al Senato degli Stati Uniti, non a caso definito dal Madison come «*the great anchor of the Government*» (lettera a Jefferson del 24 ottobre 1787), specie quando era formato dai pochi rappresentanti dei 13 Stati federati, sembrava – come è stato detto – un consesso di ambasciatori degli Stati, più che un organo di rappresentanza popolare (cfr. B. ACKERMAN, *We the People I: Foundations*, Cambridge, Mass. - London 1991, 69).

¹³ Corte cost., ord. 60/2020.

¹⁴ M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari si rileva una trappola. Dalla tutela degli interna corporis alla modifica tacita della Costituzione*, in *Giur.cost.* 2020, 722 ss. (la citazione è tratta dall’ord. 60/2020).

¹⁵ Sul mutamento costituzionale, senza revisione formale della Costituzione, si può segnalare in dibattito in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, fasc. 1/2020.