



Anniversario
delle Regioni

1970 - 2020

UN NUOVO REGIONALISMO PER L'ITALIA DI DOMANI

Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione:
strategie per le riforme necessarie



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

UN NUOVO REGIONALISMO PER L'ITALIA DI DOMANI

Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione:
strategie per le riforme necessarie



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

Progettazione grafica e stampa Marchesi Grafiche Editoriali S.p.A.
Finito di stampare settembre 2022

Presentazione

Con l'elezione dei Consigli regionali del 1970, le Regioni, dapprima esistite solo dal punto di vista territoriale come suddivisione geografica, entrano nella storia istituzionale italiana: il 7 giugno di quell'anno, gli italiani votano per la prima volta, con un'affluenza del 90%, per la costituzione delle assemblee regionali. L'altissima partecipazione testimonia il consenso e le aspettative dei cittadini nei confronti del nuovo organo di governo territoriale. Anche alle successive elezioni degli anni Ottanta e Novanta la percentuale dei votanti resta alta.

L'esperienza delle Regioni è al centro di un ampio processo riformatore a partire dagli anni Novanta, processo che culmina con la modifica del Titolo V della Costituzione, con la legge costituzionale n.3/2001. Poco prima, un'altra legge aveva introdotto l'elezione diretta del Presidente della Regione, dando così impulso al processo di valorizzazione del governo regionale.

Le dichiarazioni del Presidente Mattarella, in occasione dell'evento celebrativo al Quirinale per i cinquant'anni dalla nascita delle Regioni, rappresentano una efficacissima rappresentazione del principio di autonomia, che è alla base della democrazia perché appartiene al campo indivisibile delle libertà e costituisce un regolatore dell'equilibrio costituzionale.

Nell'ambito di un sistema di valori condivisi dalla comunità nazionale e di una leale collaborazione tra i diversi livelli istituzionali, le Regioni valorizzano identità, vocazioni e potenzialità, con l'inserimento di nuovi elementi di dinamismo e attraverso una competizione virtuosa tra i territori.

Le differenze peculiari vanno viste come valore aggiunto e non come un elemento di divisione e distinzione: il patrimonio culturale, artistico e naturale, insieme alle potenzialità creative e produttive di ogni regione sono alla base di un sentimento di orgoglio nazionale e dello stesso processo di sviluppo nazionale.

Nel 2020-21, la celebrazione del cinquantenario delle Regioni a statuto ordinario, pur se segnata dall'emergenza pandemica, ha rappresentato un

momento di prezioso approfondimento e confronto sul tema del processo di sviluppo territoriale del Paese. I primi cinquanta anni di vita delle Regioni sono infatti un tempo sufficientemente lungo per fare un bilancio su come è cambiata l'Italia, su come le Regioni hanno inciso nei processi di sviluppo del Paese e su come sono andati evolvendosi i rapporti con lo Stato.

In tale contesto, assumono particolare valore l'approfondimento richiesto dal "Comitato promotore delle celebrazioni per il cinquantenario delle Regioni", istituito con DPCM del 28 gennaio 2020, ad esperti docenti universitari, e l'analisi sullo stato ed i tempi di sviluppo economico e sociale conseguito, nei cinquant'anni, da ciascuna Regione, sul sistema delle Conferenze quale sede di confronto tra Stato e Regioni e autonomie locali, sulle opportunità di finanziamento che si sono presentate e che tuttora sono offerte alle Regioni dall'UE. Tutto ciò assume ancora maggiore rilevanza in vista di una piena attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Gli esiti della ricerca, in totale 26 saggi, nelle pagine che seguono, suddivisi in due filoni di studio (due Parti), uno giuridico, l'altro socioeconomico, costituiscono obiettivamente un prezioso punto di partenza per riflessioni su tematiche tra cui emergono la competenza in materia di tutela della salute, l'autonomia finanziaria e tributaria delle Regioni e tanto altro sempre di estrema attualità, se non anche per l'individuazione dei progetti che si potranno realizzare con i fondi legati all'attuazione del PNRR.

Considerata l'eccezionalità delle ricerche qui presentate, in occasione di un anniversario così importante, questa pubblicazione può costituire un utile contributo al processo di ammodernamento del Paese.

Mariastella Gelmini

Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie

Francesco Boccia

già Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie

“Il grande albero e le sue radici diffuse in Europa: le Regioni italiane a cinquant’anni”

Indice

Parte I - Centralità e modernità della Regione	11
1. Le Regioni italiane ed il cambiamento di contesto: il percorso funzionale dall’approccio di ‘governo’ a quello di ‘governance’ di Raffaella Nanetti	13
2. La centralità della funzione di programmazione: la sfida continua dell’imparare facendo di Robert Leonardi e Aurelio Bruzzo	35
Parte II - Crescita del mandato d’intervento della Regione	65
3. La Politica Agricola Comunitaria e lo sviluppo rurale sostenibile e territorialmente diffuso di Roberto Fanfani	67
4. Modelli e problemi della organizzazione territoriale della regionalizzazione istituzionale in Italia di Dino Borri	113
5. Le Regioni e la nuova economia: le politiche dell’innovazione e della formazione di Patrizio Bianchi	129
6. Regioni e cambiamento demografico: politiche sociali e d’inclusione di Emmanuele Pavolini	159
7. La conquista e le sfide: qualità ed accessibilità del servizio sanitario universale di Franca Maino e Federico Razetti	183
8. La frontiera programmatica da consolidare: la cooperazione interregionale e transnazionale di Matteo B. Marini e Gessica Vella	209
9. Le Regioni e l’Unione Europea di Andrea Ciaffi	229
10. Le Regioni italiane in un confronto europeo di Mattia Casula	267
Parte III - Sfide ed opportunità per le Regioni italiane nell’humus europeo	289
11. Riflessioni e conclusioni: le Regioni italiane oggi e domani di Robert Leonardi e Raffaella Nanetti	291

“Le Regioni italiane a 50 anni dalle prime elezioni nel quadro dell’organizzazione pluralistica del sistema istituzionale.”

Indice

Saluti e presentazione della ricerca di Massimiliano Fedriga, Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome	307
Introduzione Le Regioni italiane a 50 anni dalle prime elezioni nel quadro dell’organizzazione pluralistica del sistema istituzionale. Obiettivi e temi della ricerca	309
Le Regioni e le comunità territoriali di Aldo Bonomi	315
L’evoluzione del regionalismo italiano. Il principio autonomistico in una prospettiva storica di Stefano Bruno Galli	331
L’unità e la differenziazione nel quadro dell’organizzazione pluralistica dell’ordinamento istituzionale di Roberto Bin	359
Caratteri e tendenze evolutive del regionalismo italiano di Giandomenico Falcon	375
Il sistema delle Conferenze e l’evoluzione delle relazioni istituzionali: un bilancio dell’esperienza repubblicana di Simone Pajno	403
Il sistema delle Conferenze e l’evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive di Guido Rivosecchi	423
La Regione come baricentro della comunità territoriale e la nuova “alleanza” con il sistema degli enti locali di Elena D’Orlando	447

Regioni, poteri legislativi e amministrativi nella prospettiva dell'autonomia e della differenziazione di Giuseppe Piperata	469
Dalla timida e incompleta attuazione del federalismo fiscale ai non riusciti tentativi di differenziazione: riflessioni in merito agli effetti dell'attuale situazione di stallo sulla sostenibilità economica degli odierni flussi di prelievo e spesa nei diversi territori di Andrea Giovanardi	489
L'impatto della crisi pandemica e i possibili scenari di sviluppo di Massimo Luciani	509
Le Regioni e le politiche per lo sviluppo economico di Giuseppe De Luca	525
Le Regioni e la sfida dello sviluppo infrastrutturale di Lorenzo Cuocolo	543
Le Regioni e la sfida della salvaguardia e coesione del servizio sanitario di Claudia Tubertini	559
Le Regioni e la sfida della sostenibilità di Raffaele Bifulco	579
La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità di Maria Immordino	595

**"Il grande albero e le sue radici
diffuse in Europa:
le Regioni italiane a cinquant'anni"**

a cura di

Roberto Leonardi

Raffaella Nanetti

PARTE I

Centralità e modernità della Regione

1. Le Regioni italiane ed il cambiamento di contesto: il percorso funzionale dall'approccio di 'governo' a quello di 'governance'

Raffaella Nanetti*

Indice:

1. Introduzione: il grande albero Italia e le sue radici territoriali diffuse in Europa. **2.** La nascita quasi in sordina delle Regioni italiane: 1948-1970. **3.** La costruzione del livello intermedio di governo in Italia: 1970-1985. **4.** La svolta della governance dal 1986 ad oggi: il grande albero Italia nell'humus europeo. **5.** Regioni e capitale sociale oggi: rendimento istituzionale con componente di resilienza. **6.** La nuova svolta: Next Generation EU, bilancio 2021-2027, e Green New Deal. **7.** Conclusioni: Regioni e sfida della governance per lo sviluppo e la resilienza.

* *Raffaella Nanetti, Ph.d.: Professor Emerita, College of Urban Planning and Public Affairs, University of Illinois at Chicago*

1. Introduzione: il grande albero Italia e le sue radici territoriali diffuse in Europa

Durante un soggiorno di studio in Italia nel lontano 1970 il prof. Robert D. Putnam ebbe un'intuizione: l'opportunità unica che si presentava alla scienza sociale di indagare fin dalla nascita l'impiantarsi di un nuovo livello di governo in un grande paese a democrazia liberale. Il livello regionale appunto, eletto direttamente dai cittadini. Con una prima indagine condotta sul campo nell'estate 1970 all'indomani delle prime elezioni, Putnam diede avvio a quello che, con la collaborazione di due suoi assistenti poi divenuti colleghi, si concretizzò in uno studio longitudinale e comparato protrattosi fino al 1990. "La pianta e le radici" (Putnam, Leonardi, Nanetti, 1985), il titolo del volume che documentava il lavoro di analisi svolto dal gruppo nelle prime tre legislature, adottava l'immagine della pianta Italia e delle sue comunità territoriali regionali che ne costituivano le radici¹.

Come membro del gruppo ricordo questa metafora botanica e la ripropongo in questo lavoro che rivisita le Regioni a cinquant'anni, richiamandone la istituzionalizzazione ed operatività documentate delle prime quattro legislature e, proseguendo poi con analisi empiriche a ricostruirne il percorso nelle ultime sei legislature. Questo perchè la metafora è ancora utile e ben si attaglia a comprendere i cambiamenti nel periodo, diventando quindi esplicativa della crescita istituzionale che è avvenuta e di come essa sia avvenuta. Una pianta solida ma giovane quella dell'Italia che nel 1970 crea le Regioni realizzando il dettato Costituzionale

1 Art. 116 riconosce forme e condizioni particolari di autonomia a cinque territori: Regione Siciliana il cui Statuto, che precede la Costituzione risalendo al 1946, fu convertito in legge nel 1948 (Armao e Saija, 2016); come pure quelli di Sardegna, Valle d'Aosta, e Trentino-Alto Adige; mentre quello di Friuli-Venezia Giulia risale al 1963.

del 1948. Una pianta che era stata in crescita sociale ed economica vigorosa dopo la persecuzione subita dalla sua società civile nel ventennio della dittatura fascista e la devastazione prodotta dalla seconda guerra mondiale. Pianta giovane che istituiva le Regioni nella fase storica che era ancora di avvio del progetto d'integrazione europea, di cui J. Monnet nel 1954 aveva pronosticato il futuro in termini di un'Europa che si forgerà tramite crisi e sarà la somma delle risposte ad esse.

A cinquant'anni, con un processo seppur discontinuo di crescita contrassegnato da slanci alti e momenti statici e di crisi, le radici regionali di quella che era una pianta si sono propagate nell'humus europeo che si è arricchito di obiettivi e risorse, così che la pianta Italia è diventata un grande albero nel bosco raffigurante l'Unione Europea (UE). Fuor di metafora il libro, nel suo insieme di contributi di analisi di aree di policy, si propone di tracciare questa evoluzione di crescita istituzionale e di responsabilità funzionale delle Regioni nei riguardi dei cittadini, facendo inoltre il punto di quali sfide esse si trovino ad affrontare all'inizio del decennio corrente in un contesto di grande cambiamento per l'Italia e la UE. Questo capitolo propone una cornice concettuale che, riprendendo in parte la "teoria dei giochi" utilizzata nella ricerca del 1985, l'aggiorna facilitando in tal modo la lettura di ricostruzione ed analisi del cambiamento longitudinale di contesto che ha prodotto tale evoluzione di crescita della Regione nel suo primo cinquantennio di vita.

2. La nascita quasi in sordina delle Regioni italiane: 1948-1970

Le Regioni sono nate quasi in sordina. Previste dall'articolo 114 della Costituzione entrata in vigore 1 gennaio 1948, contrariamente al dettato costituzionale di elezione dei consigli regionali da tenersi entro un anno da quella data, per due decenni non sono state attivate, nel senso che come livello intermedio di governo non hanno potuto istituzionalmente e funzionalmente partecipare e contribuire alla trasformazione del paese negli anni del "miracolo economico" che avevano portato l'Italia a diventare uno dei sei Stati fondatori della Comunità Economica Europea (CEE) ed un'economia avanzata.

Sono state le decadi degli anni 50 e 60 quelle della ricostruzione del tessuto politico, civile ed economico dell'Italia, ricostruzione che è seguita alla distruzione causata dalla dittatura fascista e dalla guerra a cui essa aveva portato il paese (Braghin, 1978; Graziani, 2000; Cardini, 2006). Le forze sane della società civile che avevano reagito contribuendo alla lotta di liberazione del paese, nel 1946-1947 si confrontarono nel dibattito dell'Assemblea Costituente sull'assetto istituzionale e democratico da garantire all'Italia, e convergendo su una opzione in contrasto con il sistema centralizzato del regime fascista (Zuccarini, 1957). L'approvata Costituzione infatti recepiva il concetto di stato-unitario decentrato, prevedendo e regolando un sistema di enti intermedi di governo, il livello regionale appunto. Ad esso l'articolo 117 riconosceva aree di competenza legislativa che in quel frangente storico riflettevano la condizione dell'Italia come paese quasi pre-industriale e comunque ancora fortemente caratterizzato da una economia prevalentemente agricola (De Rosa, 1997). Si tratta, ad esempio, di settori quali fiere e mercati, turismo ed artigianato, lavori pubblici, porti, ed agricoltura. Settori su cui, dopo il

loro lancio nel 1970, le Regioni contribuiranno fortemente a costruire il modello italiano di economia dei distretti industriali.

Ma al dettato costituzionale su cui avevano trovato l'accordo per i primi due decenni del dopoguerra non seguì "il fare" da parte dei partiti di maggioranza ed opposizione (Evans, 1977), per cui prevalse l'approccio "minimalista" al riconoscimento funzionale delle Regioni, con una devoluzione il più possibile limitata di poteri, funzioni e risorse (Putnam, Leonardi, Nanetti, 1985). Ciò accadde perchè da un lato la "guerra fredda" separò le forze che si erano unite durante la guerra, portandole su posizioni politiche polarizzate che avrebbero reso difficile il consenso su riforme strutturali. Ma questo iato fu possibile perchè dall'altro lato la Costituzione lasciava indefiniti, e quindi riportava ad interventi legislativi successivi, molti aspetti del percorso di decentramento, dalla modalità di elezione dei rappresentanti dell'ente intermedio, alle modalità di raccolta di risorse finanziarie ed a quelle di riallocazione di personale ed uffici dal livello statale.

A fronte di questa empassa istituzionale, in quei due decenni la ricostruzione del tessuto civile e sociale dell'Italia avveniva con la rinascita di corpi intermedi ed il loro contributo di partecipazione nell'agora delle relazioni pubbliche, di nuovo libere di esprimersi ed organizzarsi. Dai partiti politici che si esprimevano nelle istituzioni della democrazia parlamentare e nelle loro sedi territoriali, ai sindacati che rappresentavano la maggioranza dei lavoratori nelle loro rivendicazioni di misure di benessere in un sistema economico di dimensione industriale in forte crescita e di spiccato profilo fordista (Turone, 1981; Grillo e Nanetti, 2019), alle associazioni di categoria e professionali che esprimevano, sottolineandole, le esigenze e l'emergere di una società in grande trasformazione, da tradizionale a moderna.

Ma il percorso della ricostruzione segna una distinzione importante di carattere tra le due decadi. La decade degli anni 50 da un lato è sottolineata dalla crescita economica molto intensa, guidata dall'espansione di grandi imprese industriali al nord (Nanetti, 1988) e paragonabile agli indici che oggi registra l'economia della Cina popolare. E dall'altro è segnata da importanti leggi nazionali di accompagnamento, quali la riforma agraria e quella dei piani di edilizia popolare (INA) (Andreotti, 1974). La stessa creazione della Cassa del Mezzogiorno si attaglia all'esigenza di accompagnare la ricostruzione con il rilancio delle infrastrutture e la presenza dei grandi complessi industriali prioritari dove mancavano, secondo la teoria economica dei *growth poles* allora in auge. Anche a seguito del fenomeno di migrazione di massa dal Sud al Nord e dalle campagne alle città, l'Italia iniziava ad acquisire il profilo di potenza industriale.

La decade degli anni 60, pur perseguendo in un passo di crescita sostenuto, ma non più dello stesso livello di quello della decade precedente, è caratterizzata dalla ricerca di obiettivi di modernizzazione della società civile e quindi dalle richieste della sua partecipazione ai processi decisionali e dalla forte spinta di cambiamento sociale dal basso. (Centro Studi Lombardo, 1968; Nanetti, 1988; Colarizi, 2019). Riguardo a quest'ultima, una prima risposta alla richiesta di partecipazione è data dai risultati a cui conduce il forte dibattito politico e sociale sul concetto del decentramento. Il dibattito, incentrato sulle richieste di istituzioni più vicine ai cittadini fino al livello del quartiere, avveniva poichè si stava acquisendo in maniera sempre diffusa la consapevolezza che la partecipazione fosse anche una funzione della conoscenza. In

una sua realizzazione pratica il dibattito sfociava nella presa di posizione di Bologna prima città ad attuare il decentramento nel 1963 in cui il quartiere era pensato come comunità organica e non solo a dimensione spaziale, pertanto incentrata su persone e loro esigenze di servizi. L'esperienza bolognese veniva seguita poco dopo da città più grandi quali Milano, Napoli e Roma (Nanetti, 1977 e 1979).

Riguardo alla prima delle due caratterizzazioni degli anni 50, l'avvio alla modernizzazione della società civile italiana è innescato da una quasi rivoluzione sociale che avvolge il mondo occidentale. Infatti, andando oltre il ruolo organizzativo dei corpi intermedi, su questa spinta riformatrice influisce direttamente il contesto internazionale ed europeo al quale essa a sua volta contribuisce. Il movimento di massa studentesco ed operaio di fine decade 60 in Italia segue e si accompagna alle rivolte studentesche dei campuses americani ed alle dimostrazioni popolari contro la guerra del Vietnam, alle manifestazioni operaie e studentesche iniziate dal "maggio francese" e poi proseguite ed a quelle della Freie Universitat Berlin.

Ci chiediamo: dove erano le Regioni in tutta questa trasformazione? Presenti sì ma soltanto come spettatori, esse vengono allora richiamate a svolgere un ruolo, quello che la Costituzione ha loro assegnato di livello intermedio di governo. Infatti, la spinta dal basso della decade 60 riportava al centro il dibattito sulla loro istituzionalizzazione e funzionalità, sensibilizzando in tale senso l'opinione pubblica. Contribuivano a questo spostamento di percorso anche altre riforme importanti, quale quella della scuola dell'obbligo che allinea l'Italia agli altri paesi europei. E vi contribuiva inoltre l'emergere prorompente della "questione urbana" e del recupero sia dei centri storici (Ardigò, 1967; Cervellati e Scannavini, 1973) che l'imporsi della problematica del dilagare incontrollato delle periferie delle grandi città e delle loro condizioni marginali di vita (Campos Venuti, 1967; Della Pergola, 1974; Castells, 1974). Entrambe ponevano con forza la tematica della responsabilità funzionale sia del livello locale di governo (Centro Studi Lombardo, 1968; Castellucci e Romagnoli, 1974; Caielli et al, 1976) in rapporto al contributo di partecipazione dei cittadini (ACLI, 1969; Convegno Nazionale sul Decentramento, 1970; Nanetti, 1977 e 1979) che del coordinamento degli interventi sul territorio di regolamentazione ed erogazione di servizi da parte dell'ente intermedio (Giannini 1975). Questo perchè il rendimento dell'amministrazione dello Stato a fronte del cambiamento veloce delle condizioni sul territorio, era sempre più carente. Ne fu un esempio lampante la lunghezza a volte decennale dell'approvazione dei Piani Regolatori Generali delle città da parte del Ministero dei Lavori Pubblici. Il lungo periodo post-bellico in cui lo Stato italiano aveva mantenuto la struttura centralistica che lo aveva tradizionalmente caratterizzato era arrivato a termine.

3. La costruzione del livello intermedio di governo in Italia: 1970-1985

Quale è il quadro politico italiano che, partendo dal 1970, prima meramente approva e poi fa evolvere il progetto di costruzione delle Regioni, così da mutarle da punto di arrivo del decentramento regionale previsto dalla Costituzione ed interpretato amministrativamente a soggetto istituzionale in crescita ed in forte sincronia con la trasformazione della società e la sua domanda plurima dal basso? In questa nostra rivisitazione è importante sottolineare

come dal 1970 quello italiano fosse la prima prova nell'Europa occidentale di creazione di un decentramento politico, e non solo amministrativo, in tempi di riacquisita normalità dopo le decadi dei totalitarismi nazi-fascisti². Ciò significa, un processo di decentramento in cui sia la devoluzione del potere decisionale dal centro al livello intermedio (autonomia) che la capacità dell'esercizio di esso da parte del livello intermedio (rendimento) sarebbero stati innescate in senso longitudinale seguendo l'evoluzione di eventi politici, trasformazioni sociali complesse, risorse disponibili, e quindi mutamento delle posizioni di forza e di debolezza dei partecipanti nelle relazioni tra livelli di governo. Appunto un processo politico-sociale e non soltanto giuridico-amministrativo, e certamente non un'istantanea ma un percorso.

Al suo avvio dopo le prime elezioni regionali del giugno 1970, e per i seguenti due anni, il nuovo livello di governo si trovò in una posizione di restrizione di funzioni e di risorse, secondo l'interpretazione "minimalista" alle Regioni che aveva prevalso (Barbera, 1977). Infatti, la legislazione vigente non contemplava tempi certi per l'approvazione di leggi cornice, decreti di riorganizzazione dell'apparato statale, ed utilizzo in autonomia di risorse finanziarie. In tal modo in quell'inizio il rapporto d'interazione era principalmente binario, tra lo Stato e la Regione, ed unidirezionale, dall'alto al basso. L'abbandono dell'approccio minimalista (PCI, 1973; Barbera, 1978) avveniva sotto la spinta di eventi trasformanti nel resto del decennio che portarono ad un cambio di passo in chiave "massimalista" del rilancio del livello intermedio di governo fino a metà anni 80, ed avveniva nell'ambito di un sistema di relazioni istituzionali che si snodavano su tre livelli, Stato-Regione-Ente locale, un sistema che si presentava in continua evoluzione ed anche a direzione verticale alternata a seconda della capacità differenziata che le varie Regioni avevano acquisito nel loro ambito territoriale d'azione (Barbera, 1977; Colombini, 1979; Putnam, Leonardi, Nanetti, 1985).

Spostandoci sulla ricostruzione del quadro sociale ed economico interno, nella prima parte del loro percorso le Regioni iniziavano ad impiantarsi in un contesto indubbiamente contrassegnato da grandi movimenti di rivendicazione e conquista di progresso civile che conducevano all'adozione di leggi di grande rilevanza sociale che si innescavano sui principi costituzionali di diritto al lavoro e di uguaglianza. Dallo Statuto dei lavoratori, alla legge Basaglia sull'assistenza al disagio mentale, alla tutela delle lavoratrici madri con la legge sugli asili nido, alla istituzione del Servizio Sanitario Nazionale e poi alle battaglie referendarie vinte sul diritto al divorzio ed all'aborto ed alla riforma del diritto di famiglia e del decentramento amministrativo, il paese viveva un momento di grande slancio migliorativo della qualità della vita dei cittadini in cui il nuovo livello di governo cresceva in termini di responsabilità funzionale e di rendimento. A tutto questo si accompagnava la crescita dell'attivismo crescente del sistema di volontariato e della cooperazione sociale (De Maria, 2011).

Insieme alle trasformazioni del contesto sociale, l'impianto delle Regioni veniva accompagnato anche dalla trasformazione del tessuto economico che si ca-

2 In tal modo distinguendosi dai sistemi federali Tedesco ed Austriaco imposti e guidati dalle potenze alleate nell'Europa della 'cortina di ferro'.

ratterizzava sempre più come sistema d'impresa diffusa e collegata spazialmente e funzionalmente all'interno dei cosiddetti "distretti industriali" (Bagnasco, 1977). La creazione in chiave minimalista della Regione quale livello amministrativo intermedio, spingeva quindi la sua evoluzione istituzionale in chiave di livello di governo a pieno scopo, allorché si rafforzava e concretizzava la domanda di fare intersecare il decentramento economico dell'impresa diffusa con il decentramento istituzionale, e quindi di fare sì che il primo fosse sostenuto dal secondo, in un sistema internamente congruente nei suoi due aspetti (Nanetti, 1988). Ma la difficoltà di risposta istituzionale coerente a questa forte domanda da parte del nascente ente Regione si manifestava anche perché una parte della rivendicazione dal basso trasmutava nelle azioni criminali di gruppi terroristici che insanguinarono l'Italia in quel decennio (Leonardi, 2017). L'atmosfera politica e culturale del paese subiva dei cambiamenti (De Rosa e Monina, 2003; De Siervo, 2003), inclusa l'evoluzione del movimento studentesco che palesava la tendenza a ritrarsi dall'impegno sociale concreto, per aggrapparsi alla dimensione politico-ideologica ed anche settaria (Guarano, 2015).

Ciononostante, nel decennio 70 veniva così man mano a crearsi ed a mobilitarsi un 'fronte regionale, attivo con alti e bassi fino a metà anni 80. Una prima mossa in tal senso la compiono le Regioni stesse adottando propri statuti di respiro ed ambiziosi (Galgano e Pellacani, 1972). Di seguito, l'operatività dei decreti delegati 616 del 1 gennaio 1978, che interpretavano in senso lato il dettato dell'articolo 117 della Costituzione, consentiva alle Regioni di esprimersi in maniera più affermativa come livello di governo che opera programmaticamente sul suo territorio per rispondere ad una serie di tematiche emergenti (Nanetti, 1987).

Questa interpretazione espansiva del mandato di governo alle Regioni viene rappresentata nella Tabella 1 in cui si delineano tre grandi settori organici di riorganizzazione della responsabilità di *policy* delle Regioni: i servizi sociali, lo sviluppo economico, e la pianificazione a dimensione territoriale e caratterizzazione ambientale. In tale direzione di tendenza, sia concettuale che operativa, delle Regioni si ravvisa la comprensione delle interconnessioni necessarie tra settori di *policy* tradizionalmente separati nel decentramento delle funzioni operato dalle leggi nazionali. Ad esempio, come i servizi sociali dovessero essere comprensivi di garantire il diritto allo studio ed alla salute ma anche quello alla valorizzazione della persona nel suo percorso di vita, quindi anche tramite l'accesso alle risorse culturali del territorio. Oppure, come il perseguimento dello sviluppo economico dovesse incentrarsi anche sulla dimensione della cooperazione; e come la programmazione territoriale dovesse, quasi come una pre-condizione di risultato, salvaguardare i terreni agricoli dall'urbanizzazione incontrollata. Infine, con uno sguardo al futuro come la programmazione è chiamata a fare, la tendenza di riorganizzazione identificava aree di *policy* di interesse recente ed emergente per le Regioni, quali i servizi avanzati alle imprese e l'accesso al credito, l'inclusione del contributo delle organizzazioni del volontariato, e l'informazione ed i mass media.

Tabella 1. Riorganizzazione per settore organico e ridefinizione concettuale delle aree regionali di policy, dopo 1 gennaio 1978

Settore		
Aree ridefinite dal DPR 616		
Servizi sociali	Sviluppo economico	Programmazione territoriale ed ambientale
1. Capitale umano	1. Commercio	1. Conservazione dei terreni agricoli
2. Sanità e servizi ospedalieri	2. Turismo ed industria alberghiera	2. Parchi e riserve naturali
3. Formazione professionale	3. Artigianato e piccola/media impresa	3. Controllo dell'uso del suolo
4. Diritto allo studio	4. Agricoltura, foreste e miniere	4. Trasporti e strade
5. Risorse culturali	5. Cooperazione	5. Acquedotti, porti e lavori pubblici
Aree di interesse recente e futuro		
6. Attività ricreative e culturali	6. Servizi avanzati alle imprese	6. Protezione ambientale
7. Informazione e mass media	7. Energia	7. Assistenza nelle calamità e disastri naturali
8. Volontariato	8. Credito	8. Edilizia abitativa
Programmazione regionale		

Fonte: Autore. Tradotto da: Nanetti, 1987, p. 84

Infine, è opportuno ricordare l'impatto del contesto esterno, europeo ed internazionale, portatore di altrettanto grandi mutamenti economici che segnavano il passaggio ad un'epoca produttiva post-fordista che è a tutt'oggi ancora da completare. Passaggio peraltro accelerato dalla spinta di eventi internazionali che dagli anni 70 sono andati a creare nuove reti di relazioni globali ed interconnesse, al di là di quella unidimensionale e predominante conosciuta dalla fine della guerra, vale a dire: mondo occidentale-mondo comunista. Inoltre, le trasmutazioni del contesto esterno allineano e collocano la crescita del mandato istituzionale e quindi operativo delle Regioni all'interno di una fase storica di rallentamento e stasi del processo di integrazione europea (Davignon, 1972; Griffith, 2006) fino al suo rilancio, come si vedrà nella sezione 2, avvenuto alla metà della decade 80.

Infatti, è per ben due volte, nel 1973 e 1979, che il mondo industrializzato si trova davanti all'evento mai avvenuto prima della capacità di paesi del cosiddetto "mondo in via di sviluppo" di sfidare in maniera vincente i paesi industrializzati. La formazione del "cartello OPEC" dei paesi produttori di petrolio ed i due boicottaggi delle forniture che esso riuscì a mettere in atto, producevano un effetto doppio d'impatto economico mai conosciuto prima: il cosiddetto *double wammy* della *stagflation*, vale a dire il combinato di alta stagnazione ed alta inflazione. A questo faceva seguito una crisi economica prorompente che, dagli Stati Uniti alla CEE, produceva l'innescò del fenomeno della de-industrializzazione

e quindi del declino del modello fordista, ed insieme ad essa la disillusione nei riguardi delle teorie di sviluppo e progresso illimitati (Nanetti, 1988; Meadows et. al. 2018; Varsori, 2007)

All'interno della CEE, allargatasi a nove paesi nel 1973³, fino a metà anni 80 mentre la recessione vedeva dimezzato il tasso di crescita rispetto a quello del periodo precedente, il caso italiano si presentava come un'anomalia che faceva parlare di nuovo miracolo economico anche se più rallentato (Turani, 1986). In Italia la crisi colpiva la grande industria sia pubblica che privata che aveva contrassegnato la ricostruzione del dopoguerra, ma era alleviata dalla costante crescita delle esportazioni di prodotti e servizi competitivi sul mercato allargato europeo e su quello mondiale creati dalla nuova classe dei tanti piccoli e medi imprenditori dell'industrializzazione diffusa dei distretti industriali a tendenza di specializzazione interna propria

Questo nuovo tessuto economico-sociale si contraddistingueva per la richiesta di politiche congruenti di supporto a caratterizzazione territoriale e per l'esigenza di rapporti d'interconnessione orizzontale e di interlocuzione verticale con il livello di governo Regionale che doveva essere assicurata dalle loro associazioni (Nanetti, 1988). Il 1° gennaio 1978 diventava operativo il Decreto Presidenziale 616 che trasferiva un significativo insieme di funzioni e risorse alle Regioni, richiamandone l'espansione del ruolo di ente programmatore. È da quella data e nel decennio 80 che le Regioni si sono trovate davanti alla rinnovata sfida del loro "radiamento" più approfondito rispetto al passato, vale a dire quale livello di governo che può rispondere alle domande molteplici d'intervento sul territorio illustrate, come si è visto, nella Tabella 1.

In questo riconoscimento da parte della società civile e produttiva della più diretta responsabilizzazione del livello intermedio di governo, risiedeva una ragione forte dello slancio verso la ricerca di modelli efficaci d'intervento che tra gli anni 70 ed 80 le Regioni si avviarono a realizzare. Per ciascuna di esse si trattava di trovare l'approccio programmatico congruente per rispondere efficacemente, tra le altre esigenze, alla costruzione territoriale delle strutture sanitarie richieste dal SSN ed alla organizzazione dei servizi sociali e delle reti dei trasporti d'area e locali. Ma per le Regioni non era una svolta facile da realizzare. Infatti, mentre come riportato sopra, il decreto presidenziale 616 attuativo della legge 382/1975 sul trasferimento dei poteri alle Regioni aveva definito in maniera più precisa le finalità e le modalità della programmazione, in senso contrario a quello che avrebbe dovuto essere un intervento territoriale integrato agivano i tanti provvedimenti settoriali che dai Ministeri intervenivano nei campi di *policy* riconosciuti alle Regioni, sottolineando la direzione di frammentarietà che lo Stato di fatto induceva nel rapporto verticale di forza che esso era in grado di esercitare tramite la sua amministrazione centrale. A scapito della burocrazia regionale ancora in fase di consolidamento, alla settorialità dei provvedimenti statali si aggiungevano le sovrapposizioni, i ritardi, e la mancanza di trasparen-

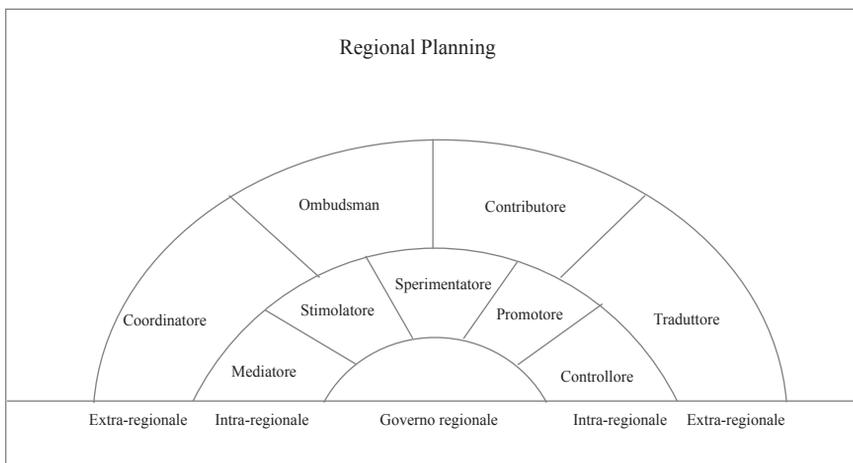
3 Quel primo allargamento della CEE includeva l'entrata nella CEE di Regno Unito, Irlanda e Danimarca. Di particolare importanza per l'evoluzione dell'indirizzo di *policy* territoriale della CEE era l'entrata dell'Irlanda, paese allora poverissimo, che rafforzava il dibattito sulla disuguaglianza delle condizioni dei cittadini e sulla finalità della crescita bilanciata iscritta nell'Art. 2 del Trattato di Roma fondativo della CEE.

za nell'attribuzione di responsabilità della burocrazia statale (Leonardi, Nanetti e Putnam, 1982 e 1987).

La sfida riconosciuta come tale era quella della capacità di programmazione che le Regioni dovevano mettere in atto come metodo loro di livello di governo vicino ai cittadini. La logica del rapporto stretto tra decentramento economico e decentramento istituzionale diventava sempre più quello della risposta istituzionale ai bisogni. Il mondo delle produzioni e dei servizi decentralizzati riconosceva e trovava nel livello Regionale, e nel puntare sulla sua capacità d'intervento, la sua istituzione di riferimento.

Le Regioni dovevano pertanto ritagliarsi molteplici ruoli per rispondere all'esigenza di interventi che fossero a caratterizzazione specifica e quindi congruente per il proprio territorio, puntando alla identificazione dell'intero insieme delle proprie risorse, ambientali ed umane, per poterle valorizzare con la propria azione programmatrice. Pertanto, come evidenziato nella Figura 1, il compito plurimo della Regione era rivolto sia alla messa a punto di ruoli che la vedessero attiva al suo interno che al suo esterno. Ad esempio, al suo interno la Regione doveva essere in grado di operare come mediatore tra gruppi economici e sociali in competizione tra loro; come stimolare di attività con il suo supporto di analisi puntuali e di identificazione di obiettivi e di spese in conto capitale; e come promotore di servizi avanzati al consumatore e alle imprese. Ad esempio, al suo esterno la Regione doveva attrezzarsi per svolgere il ruolo di *ombudsman* a difesa degli interessi regionali nei riguardi di multi-nazionali e grandi imprese esterne; e di contributore attivo alle iniziative allora di *policy* al livello Europeo; e di traduttore con legislazione in chiave regionale delle iniziative Europee.

Figura 1. I ruoli delle Regioni per l'intervento territoriale plurimo e programmato



Fonte: Autore: Nanetti, 1987 p. 87

Ma proprio su questo compito d'intervento territoriale plurimo e programmato tra le Regioni emergevano fin dall'inizio delle diversità interessanti, che evidenziavano chiaramente punti di debolezza e di forza nella risposta dei vari territori e che sono ripresi, elaborandoli, nella sezione 5 quando in questo capitolo si analizza il concetto di rendimento istituzionale nel suo contesto territoriale. Nella fase di completamento dell'impianto istituzionale delle Regioni, in cui venivano ad incrociarsi i rappresentanti eletti e gli apparati tecnici sulle decisioni di *policy* da prendere ed attuare, emergeva man mano la scelta differenziata che si presentava in termini di due caratteri distintivi. Da un lato, la scelta delle Regioni di elaborare legislazione e programmi settoriali a caratterizzazione innovativa oppure invece di seguire un percorso tradizionale. E dall'altro la scelta delle Regioni di abbracciare approcci di formulazione ed implementazione dei programmi a caratterizzazione innovativa oppure invece di adozione/adattamento funzionale di modelli altrui. In ogni caso, nelle Regioni in quella fase prevalse chiaramente il concetto di programmazione settoriale, in rispondenza alle sollecitazioni della legislazione statale di settore.

Esempi significativi illustrano queste due tendenze e suggeriscono come in quella fase d'impianto funzionale esse portassero ad un valore aggiunto di capacità legislativa collettiva da parte delle Regioni, anche se poi molto meno le due tendenze lo furono nell'innescare e diffondere capacità operativa per la formulazione di programmi e per la loro implementazione da parte delle stesse Regioni. Vale a dire, in quella fase il binomio legislazione modello-legislazione di adattamento operò in maniera efficiente ed efficace, portando la quasi totalità delle Regioni a legiferare in tempi ragionevoli in tutti i settori delegati di *policy*. Mentre altrettanto efficace non fu l'effetto modello-adattamento, allorchè non si vide lo stesso effetto positivo a cascata sulla totalità delle Regioni per quanto riguarda lo stimolo alla loro capacità operativa. Infatti, il nostro studio comparato di tutta la legislazione regionale prodotta nelle prime tre legislature, (Putnam, Leonardi, Nanetti, 1985) mette in evidenza l'importanza dell'effetto a cascata della legislazione "modello" di alcune Regione su altre, anche se con tempi molto diversificati; ad esempio, in termini di asili nido o consultori familiari. Mentre la distanza tra Regioni era molto marcata riguardo alla capacità di implementazione della legislazione regionale a tal riguardo.

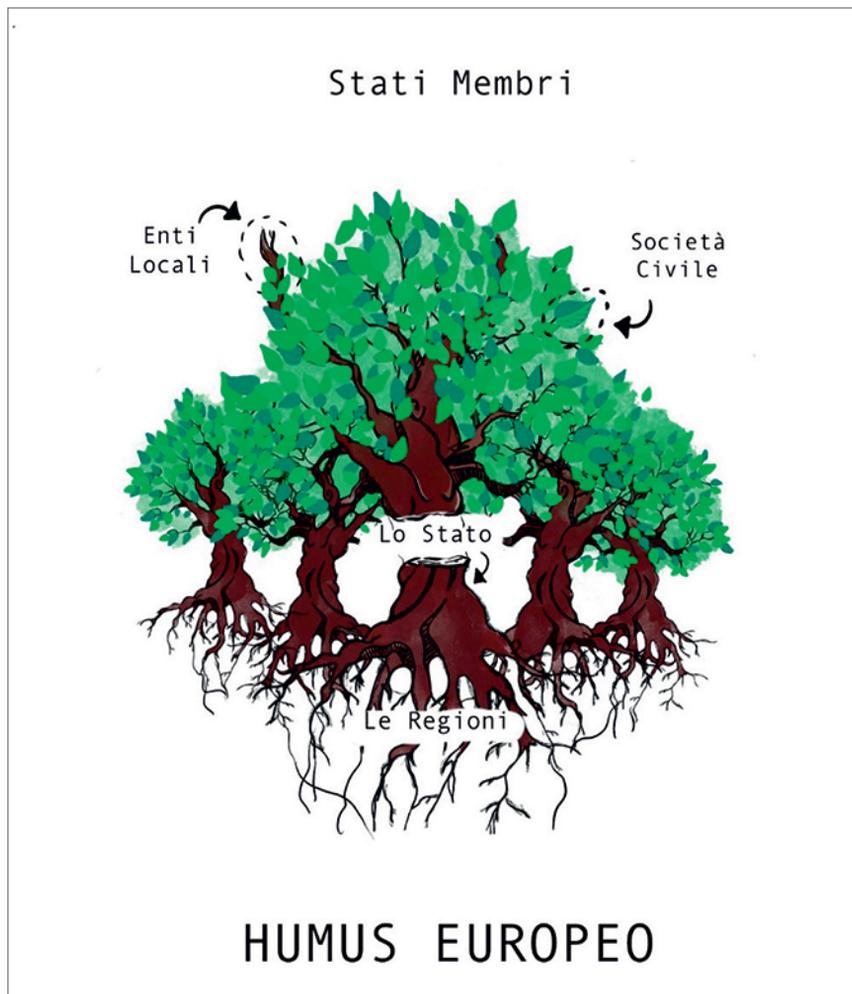
4. La svolta della *governance* dal 1986 ad oggi: il grande albero Italia nell'humus europeo

Ancora più importante ed al tempo stesso più specifico diventa il ruolo istituzionale della Regione dalla quarta legislatura ed, in seguito ad esso, diventa più evidente anche la differenziazione nelle scelte di *policy* e di loro attuazione che le Regioni hanno compiuto da allora in poi. Infatti in quella data inizia una nuova fase di interconnessioni più complesse tra livelli istituzionali nell'ambito di un contesto Europeo in profondo cambiamento politico e proiettato verso finalità di *policy* consensualmente condivise, e pertanto da assumersi da parte di tutti gli Stati membri ed anche in una proiezione di continuità di esse nel lungo periodo.

Riprendendo la nostra metafora, che a questo punto è illustrata nella Figura 2, dal 1986 il simbolo della crescita istituzionale della Regione diventava il rafforzamen-

to delle radici della pianta nata nel 1970, allorchè essa si trovava a beneficiare di un humus più fertile, che le permetteva di svilupparsi sempre più in un grande albero. È il grande albero Italia con folte foglie e generosi frutti (la società civile), grossi rami (le autonomie locali), e solido tronco (le Stato), grazie a radici sempre più diffuse (le Regioni) in un humus arricchito (il rilancio del progetto d'integrazione europea) e che si intrecciavano con quelle di altri alberi (gli Stati membri) che compongono il bosco della *governance* della costituenda e poi costituita Unione Europea (UE).

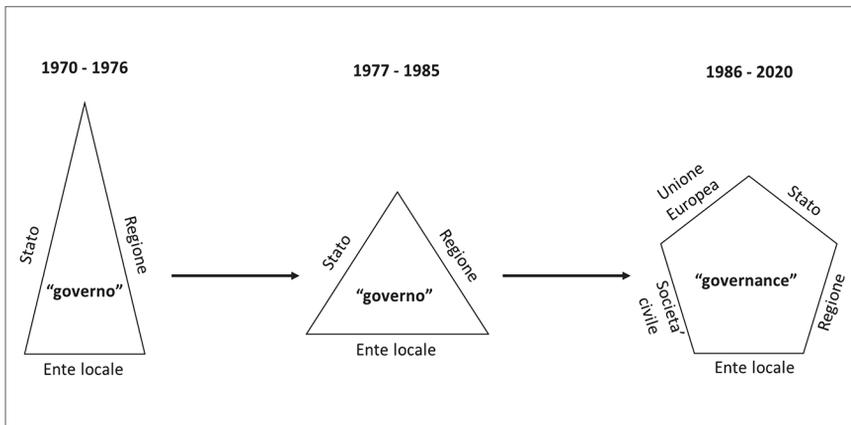
Figura 2. Metafora botanica di configurazione della *governance* delle Regioni



Fonte: Autore
Grafica: Fragmenta Studio

E per configurare meglio la significatività per le Regioni del passaggio dalla fase di governo alla fase della *governance*⁴, riprendiamo anche la cornice concettuale che ci è fornita dalla “teoria dei giochi” (Putnam, Leonardi, Nanetti, 1985). Il passaggio alla *governance* segnava una rivoluzione paradigmatica che cambiava appunto sia le regole del gioco che i partecipanti ad esso. Come illustra la Figura 3 i partecipanti passavano da tre nelle due fasi storiche di “governo” a cinque in quella della “*governance*”. Nel primo periodo di “governo” il gioco a tre si svolgeva tramite il rapporto prevalente e verticale tra lo Stato e la Regione appena costituita; mentre nel secondo periodo di quella fase il gioco a tre si riequilibra, allorchè la Regione legifera e programma coinvolgendo il livello Ente locale. È invece dal passaggio alla fase della “*governance*” che assume importanza il livello istituzionale della UE e che ai partecipanti istituzionali si allinea il partecipante società civile.

Figura 3. Da “governo” a “*governance*”: i partecipanti



Fonte: autore

Ma con il passaggio alla *governance* il mandato istituzionale delle Regioni, quale livello intermedio e partecipante, diventava quello di assicurare non solo “diritti” alla propria società civile con una congrua ed efficace legislazione ed erogazione di servizi in coordinamento con l’Ente locale, ma anche di richiedere alla società civile il contributo di “doveri” essendo pure essa un partecipante. In questo cambiamento di paradigma, entra in gioco anche la mutazione del concetto di decentramento, al momento in cui anche l’Ente locale, singolo ed associato, veniva investito di responsabilità dirette nel raggiungimento dei risultati di sviluppo previsti dai programmi d’intervento sul territorio.

4 Per un approfondimento del significato della *governance* multi-livello rimandiamo all’ampia letteratura che ne ha analizzato le caratteristiche a cui noi facciamo riferimento, discusso e comparato i modelli e valutato il rendimento Tra i lavori segnaliamo due a distanza di periodo: Hooge and Marks, 2001; Gualini, 2016.

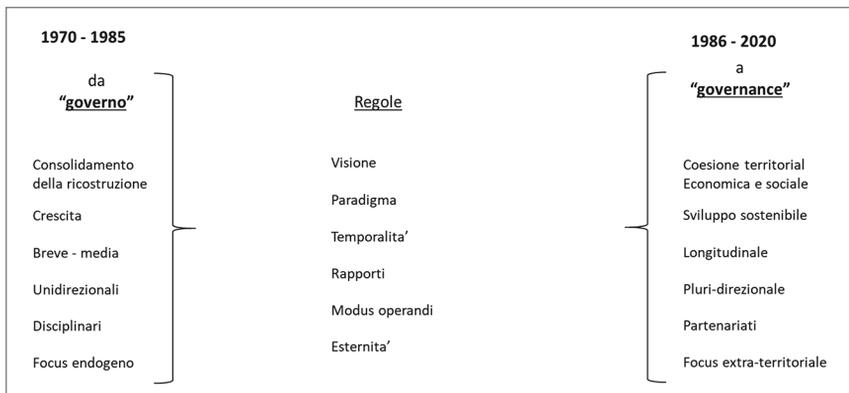
Ne consegue che la *governance* s'interpria su un mandato oneroso che è quello di costruire e far leva sulla interazione virtuosa tra le istituzioni Regione ed Ente locale e la società civile del territorio. La piena realizzazione di tale mandato, ed i risultati che ne conseguono, è particolarmente difficile da ottenere laddove la tradizione di società civile attiva (*engaged*), vale a dire impegnata nelle sue espressioni associative che ne garantiscano la continuità d'impegno è minore, come analizziamo nella sezione 5. Infatti, il mandato di *governance* si costruisce su regole nuove d'ingaggio dei partecipanti che richiedono la loro partecipazione ed il loro contributo alle tre fasi di azione che permettono di rispondere ai bisogni del territorio: la formulazione, la gestione, ed il monitoraggio delle *policies*. Pertanto, il gioco a cinque partecipanti si svolge tramite interazioni che sono costruite sulla base di modalità strutturali e non solo informali e che pure possono essere molto diverse tra loro a seconda sia delle consuetudini che delle capacità di sperimentazione di nuove modalità da parte di ciascuna Regione. Si tratta in ultima istanza della responsabilità per le Regioni di concretizzare le politiche di sviluppo raccordando le loro interazioni verticali con gli altri tre livelli istituzionali ed interazioni orizzontali con la propria società civile organizzata.

Il passaggio al paradigma della *governance* avviene nel 1986, quando l'adozione dell'Atto Unico Europeo (AUE) che modificava il Trattato di Roma sottolineava l'avvio di un mutamento fondamentale di contesto a quel livello, prevedendo il passaggio al Mercato Unico e l'evoluzione della CEE in UE. Si trattava infatti di un vero salto di qualità del progetto d'integrazione europea che inoltre, con il lancio della Politica di Coesione, dal 1989 elevava le tematiche dello sviluppo territoriale diffuso ed equilibrato all'interno di ciascuno Stato a tematiche da affrontare su tutto il territorio UE. La *policy* dello sviluppo territoriale si "europeizzava". In questa nuova fase le Regioni acquisiscono un ruolo istituzionale molto più importante, poichè vengono riconosciute quale il livello di operazionalizzazione della Politica di Coesione, come si documenta nel capitolo 3 di questo lavoro.

Quasi in contemporanea al passaggio paradigmatico della *governance*, avveniva un secondo epocale cambiamento di contesto, vale a dire l'inizio dell'era digitale segnata dal lancio di Internet commerciale nel 1992 (Grillo e Nanetti, 2019). Tale cambiamento, inizialmente meno avvertito, ha avuto man mano un impatto profondo sul ruolo della Regione, in relazione soprattutto ai contenuti delle sue politiche d'intervento che necessitavano di essere concepiti certamente nei loro fondamentali ma anche di essere adattati sistematicamente ai cambiamenti dei processi sociali, produttivi ed ambientali, come la crisi pandemica del Covid-19 e tutt'ora corrente evidenza nel modo più drammatico e profondo mai avvenuto prima.

Come sottolineato, nel passaggio alla *governance* mutano non solo i partecipanti ma anche le regole del gioco, illustrate nella Figura 4.

Figura 4. Da “governo” a “governance”: i partecipanti



Fonte: autore

Per cui il nuovo mandato istituzionale portatore di nuove regole incorporava contenuti molto più complessi, perchè richiedeva alle Regioni la capacità di guardare ad un orizzonte di medio-lungo periodo, di agire in maniera coordinata con gli altri partecipanti, e di riconoscere e valorizzare sincronie di sviluppo anche al di fuori del proprio territorio. Infatti, rispetto alla visione di consolidamento della fase della ricostruzione del paese che aveva avuto centralità nelle prime tre legislature, la Regione era chiamata ad adottare una visione di perseguimento della finalità di coesione economica e sociale al suo interno e quindi per tutte le parti del proprio territorio. Inoltre, le veniva richiesto di compiere lo spostamento dall’accento posto sulla sola nozione di crescita all’abbraccio del concetto di sviluppo sostenibile che valorizza, e non consuma, le risorse ed in tal modo permette di trasmetterle alle future generazioni. Nel perseguimento di un percorso di sviluppo sostenibile la Regione doveva pertanto rapportarsi ad un orizzonte d’intervento di medio-lungo periodo; quindi operare in una logica di longitudinalità. Infine, mettendo in atto rapporti pluri-direzionali, la Regione doveva concretizzare strutture di partenariato con le espressioni organizzate della sua società civile a partecipazione allargata. Tramite tali strutture esse contribuivano all’attuazione dei programmi della Regione incentrati su un approccio integrato d’intervento ed orientati anche a creare legami di complementarità di produzioni e di erogazione di servizi con contesti territoriali esterni.

Inevitabilmente a questo nuova direzione di percorso si accompagnava sia l’evoluzione istituzionale del processo d’integrazione Europea, sottolineata dal passaggio alla UE (Trattato di Maastricht, 1993) e dal rafforzamento del Parlamento Europeo (Trattato di Amsterdam del 1997 e Trattato di Lisbona del 2007), che l’evoluzione delle *policies* a dimensione Europea sottolineata dalle finalità programmatiche multiple che esse assumono. Infatti si è partiti con la Politica di Coesione di sviluppo territoriale, il cui lancio nel 1989 ha caratterizzato l’avvio della fase di “governance” e la cui finalità portante di “*balanced growth*”, vale a dire di operare

per eliminare i divari territoriali di sviluppo, doveva da allora essere adottata da tutte le *policies* operanti all'interno degli Stati membri.

Ma nel corso del trentennio a quella prima si sono aggiunte altre finalità da perseguire nell'operato delle *policies*, per rispondere al cambiamento di contesto interno ed esterno alla UE. La preparazione del più ampio allargamento della UE ai paesi ex-comunisti dell'Est portata avanti negli anni 90 e la presa di visione della perdita di competitività dell'economia UE rispetto anche agli USA, facilitavano l'impegno strategico dell'Agenda di Lisbona 2000 a rendere l'economia UE la più competitiva nel primo decennio del 21 secolo, con l'adozione delle tre nuove finalità: sostenibilità, innovazione e conoscenza. La verifica del Kok Report (2004) di risultati insoddisfacenti ottenuti a metà decade e la crisi finanziario-economica importata dagli USA nel 2008, portavano al ripensamento delle politiche d'intervento con il lancio nel 2010 della strategia di Europa 2020 che aggiungeva la finalità dell'inclusione sociale. L'accento ancora più forte era pertanto una traiettoria di sviluppo per la UE che calata al livello territoriale puntava sulla conoscenza e quindi sulla qualità del capitale umano e sui fattori territorialmente specifici che permettano a ciascuna Regione di mettere a punto la propria strategia "intelligente" (*smart*) e fattibile perchè congruente con la valorizzazione del proprio contesto interno.

5. Regioni e capitale sociale oggi: rendimento istituzionale con componente di resilienza

Il sistema di *governance* ha rimesso in gioco ed imposto, in maniera non eludibile, il tema del rendimento delle Regioni e delle loro comunità d'area. Rivisitando il concetto e mantenendoci in metafora, il rendimento è costituito dalla robustezza e dall'adattamento dell'albero ai cambiamenti atmosferici e nel suolo. Quindi, dalla sua acquisizione di una duplice capacità: da un lato, di usufruire del clima favorevole e degli elementi di composta che ne nutrono l'humus, e dall'altro di difendersi con efficacia dalle perturbazioni climatiche e dagli organismi che lo possono danneggiare.

Fuor di metafora, il rendimento istituzionale che dal 1989 le Regioni sono chiamate a dimostrare di avere acquisito come dimensione portante delle loro *policies* consiste nella loro capacità di rispondere nel medio e lungo periodo alle esigenze di sviluppo ed alle sollecitazioni del territorio che sono espresse dalle domande interconnesse e molteplici dei cittadini a cui le Regioni sono vicine, domande a cui le Regioni istituzionalmente sono in grado di rispondere con il supporto dei cittadini, in un rapporto che riconosce "diritti" e "doveri" ai loro rispettivi ruoli.

Ne consegue che il "come" le Regioni riescono a dare risposte congruenti nei contenuti e nelle modalità di implementazione delle *policies* è di grande importanza per la società civile regionale ed è efficace al momento in cui la società civile vi ha contribuito. Altrettanto importante è il "chi" ha la responsabilità dei risultati delle *policies*, ed in tal caso il chi è costituito dalle istituzioni regionali elette che ne rispondono alla società civile stessa ed agli altri livelli della *governance*. Questo mandato di rendimento sul "come" ed il "chi" che dall'inizio del trentennio in cui è stato richiesto alle Regioni dal sistema della *governance* e dal lancio della Politica di Coesione, come si è sottolineato, avviene in una fase storica difficile.

Si tratta infatti di anni di trasformazione profonda segnata dalla globalizzazione dei mercati, dalla rapida ed inarrestabile rivoluzione tecnologica, e dal passaggio al post-industriale nei processi di produzione di beni e servizi e quindi all'indebolimento dei corpi intermedi e ad una società civile più 'liquida' (Bauman, 2011; Grillo e Nanetti, 2020). E tutto ciò proprio quando il tessuto associativo regionale è reso partecipe di decisioni di *policy* più numerose e complesse. In Italia quelli dell'ultimo trentennio sono stati anche anni di crescita nazionale bassa e che dalla nell'ultimo ventennio hanno visto ampliarsi il divario di sviluppo tra Nord e Sud del paese. Ma ancor più difficile da valutare e con cui confrontarsi oggi sono l'ordine di grandezza, l'indice di penetrazione, e la permanenza nei territori dei costi dell'impatto di trasformazione socio-economica prodotto dalla pandemia di Covid-19. Variabili che restano per larga parte ancora sconosciute. Vale a dire, di come e quanto radicalmente e permanentemente sia modificato l'assetto delle comunità regionali.

Pertanto, mentre scriviamo ed in prospettiva il concetto di rendimento istituzionale include anche la componente della "resilienza", riconosciuta di recente e che significa la capacità e la risolutezza della Regione di rispondere con particolare impegno ed efficacia per assicurare una ripresa pronta e duratura dalla emergenza sanitaria e dalla crisi socio-economica in atto. Oggi, questa richiesta di rendimento maggiorato rispetto al passato che l'UE pone alle Regioni continua ad essere misurata su tre dimensioni, ed è di contenuto tale che deve incorporare l'intera gamma delle finalità delle *policies* della UE:

- a) **visione:** quindi coerenza con le finalità di Europa 2030 e di NextGenerationEU e chiarezza nelle scelte di priorità nel contesto mutato;
- b) **programmazione:** quindi capacità di operazionalizzazione e progettazione delle scelte con informazione aggiornata e pertinente; ed
- c) **attuazione:** quindi innesco di attività e di erogazione di servizi congruenti con modalità nuove ed innovative.

Facciamo presente che anche nelle prime quattro legislature (1970-1990) era emersa chiara l'importanza del rendimento istituzionale da parte delle Regioni allorché i cittadini ed esponenti della società civile si esprimevano in ciascuna di quelle legislature in maniera positiva o meno sul "fare" della propria Regione. Le valutazioni dei cittadini e degli esponenti erano molto divaricate, e lo erano anche gli indicatori di rendimento per varie aree di *policy*, anche se non con un gradiente sistematico Nord-Sud (Putnam, Leonardi, Nanetti, Pavoncello, 1982; Putnam, Leonardi, Nanetti, 1993). Ma allora l'allocazione delle risorse alle Regioni, quasi esclusivamente nella modalità di trasferimenti dallo Stato, non era legata al conseguimento di risultati.

Invece, il significato di rendimento istituzionale diventa centrale e condizionante nel sistema di *governance*, al momento in cui, come si è detto, il rendimento delle Regioni non è solo il compito delle istituzioni che vi incidono, bensì anche del rapporto a dimensione longitudinale che s'instaura tra le istituzioni e la società civile (Sacconi e Degli Antoni, 2011; Nanetti e Holguin, 2011). Inoltre, come detto, la nozione di rendimento fa riferimento non più soltanto al miglioramento

comparativo della qualità della vita dei propri abitanti allorchè esso riduce la disparità nel livello di sviluppo con altre Regioni. Invece, il rendimento istituzionale al compimento del cinquantennio delle Regioni significa un impatto territoriale grazie al quale si possa dimostrare maggiore competitività, sostenibilità, inclusività, e capacità d'innovazione di ciascuna comunità territoriale, con l'addizionale che questo risultato si persegue nel contesto pandemico e post-pandemico.

Non si sono fatti studi sistematici e longitudinali di rendimento delle Regioni dal termine della quarta legislatura. Ma, partendo dal mandato della Politica di Coesione nel 1989, è possibile fare una considerazione empirica della capacità delle Regioni di dare dimostrazione di rendimento nelle ultime sei legislature (1990-2020) valutando l'indicazione che è data dal loro posizionamento, nei vari cicli pluriannuali di programmazione delle risorse europee, all'interno delle categorie di comunità territoriali di sviluppo avanzato oppure di quelle in ritardo di sviluppo (Obiettivo 1 poi divenuto Convergenza). Purtroppo, in tale comparazione le Regioni italiane di Convergenza che sono nel Mezzogiorno (Leonardi, 1995), anche nell'ultimo ciclo (2014-2020) sono rimaste le stesse del primo ciclo (1989-1993), a differenza di quanto è avvenuto per la stessa categoria di Regioni in altri Stati membri dove alcune o molte di esse sono uscite dal gruppo avendo raggiunto e superato il *target* di sviluppo della media della UE.

Questa considerazione su risultati non soddisfacenti, ci riporta ad un'altra che riteniamo d'obbligo: la centralità dello snodo d'interazione società civile-istituzioni territoriali. In particolare, per rendere possibile il perseguimento di un percorso di sviluppo "sostenibile, intelligente, ed inclusivo" occorre che incrementalmente in ciascuna Regione si compia l'identificazione degli *stakeholders* associati e si producano le opportunità della loro "partecipazione" attiva alla formulazione ed implementazione degli interventi sul territorio. Ciò significa, la valorizzazione del "capitale sociale" che è la relazione produttiva istituzioni-società civile; capitale di cui ciascuna Regione possiede un suo stock. Come tutte le forme di capitale, anche quello sociale aumenta quando è ben investito, cioè nel contesto di *policy* utilizzato ai fini dello sviluppo. E come tutte le forme di capitale, anche quello sociale si depauperava quando è male investito, cioè nel contesto di *policy* ignorato dalle istituzioni (Nanetti e Holguin, 2016; Leonardi e Nanetti, 2008).

Poichè le istituzioni da sole non producono risultati di *policy*, nel percorso trentennale delle Regioni operanti nel sistema di *governance* l'interazione società civile-istituzioni territoriali si è concretizzato in forme svariate di partenariato che in questo lavoro vengono esaminate più attentamente nei capitoli dedicati alle aree delle politiche di settore, e che evidenziano quelle che si rivelano più performanti. Valutazioni dell'operationalizzazione del concetto di partenariato sono disponibili nella letteratura anche per gli Stati della UE (Bauer, 2002; Batory and Cartwright, 2011; Grillo and Nanetti, 2016).

6. La nuova svolta: Next Generation EU, bilancio 2021-2027, e Green New Deal

All'inizio del loro secondo cinquantennio le Regioni si trovano di nuovo nel mezzo di una svolta di contesto, come nel 1986. Il salto di qualità del processo d'in-

tegrazione europea avviato nel 2020 per rispondere alla crisi sanitaria, economica e sociale creata dalla pandemia di Covid-19, è indubbio. Il combinato del bilancio 2021-2027 (Quadro Finanziario Pluriennale o QFP) e dello strumento per stimolare la ripresa, il Next Generation EU, mette in campo una mole di risorse pari a Euro 1.824,3 miliardi, mai vista prima. Si tratta di risorse la cui finalità è di rendere la UE più “ecologica, digitale, e resiliente” e di cui più del 50% sono a sostegno della modernizzazione, per cui esse verranno investite, ad esempio, in ricerca ed innovazione (programma Orizzonte Europa) e nel nuovo programma per la salute EU4Health. Ma le risorse puntano anche alla modernizzazione di settori tradizionali, quali la Politica Agricola Comune (PAC) e la protezione della biodiversità.

Inoltre, il 30% delle risorse europee, anche in questo settore un ammontare mai disponibile in passato, è destinato alla lotta ai cambiamenti climatici. Infatti, il Green New Deal enuncia l’obiettivo di rendere il continente europeo il primo a impatto climatico zero nel 2050, quando non dovranno essere prodotte emissioni nette di gas a effetto serra. Nel Green New Deal si riconosce il pericolo creato dal mutamento delle condizioni climatiche e dal degrado ambientale a cui contribuiscono le modalità tradizionali di produzione e di abitudini di vita. È la chiamata ad un’inversione di tendenza, adottando, perché si è acquisita la capacità di concepirle, strategie nuove di crescita che coniughino la competitività con la salvaguardia delle risorse (sostenibilità), con la vivibilità da assicurarsi ad ogni territorio (coesione), e con la dignità di cittadino operante da riconoscersi ad ogni persona (inclusione).

Ritornando alla nostra metafora botanica, questo salto di qualità si configura come la disponibilità di un fertilizzante di grande efficacia che porta arricchimento all’humus Europeo in cui sono calate le radici Regioni; e quindi i tronchi Stati membri, i rami Enti locali e le foglie e frutti società civili della UE.

7. Conclusioni: Regioni e sfida della governance per lo sviluppo e la resilienza

Le Regioni si trovano di fronte ad una nuova chiamata di responsabilità istituzionale più forte e complessa poiché viene loro richiesto di misurarsi sulla duplice dimensione della **creatività-immaginazione** e della **discontinuità** delle loro risposte di *policy*, un tandem che non è usuale per le istituzioni, che tendono ad essere più prone alla conservazione delle proprie sperimentate modalità d’intervento. Infatti, la sfida della *governance* avviene oggi in un’epoca di transizione, riconosciuta come tale anche perché la sottolinea l’impatto della crisi pandemica Covid-19 quale fattore di ulteriore accelerazione dei cambiamenti. In questa transizione, la società civile è in movimento **al suo interno** e **dal suo esterno**, spinta sempre più dall’azione dei singoli cittadini ed aspiranti cittadini e quindi relativamente meno dall’azione dei corpi intermedi. A sua volta, il sistema economico che è in continua trasformazione sotto l’impatto della rivoluzione tecnologica che ne muta modalità di produzione e rapporti di lavoro non permette, senza rischio di arretramento, di adottare continuità con il passato.

Ma come si è sottolineato, la totalità dei cambiamenti interni alle singole Regioni avviene oggi in un clima che al loro esterno nel bosco della UE sta arricchendo l’humus in cui esse crescono. La nuova economia in transizione ecologica ed

in direzione di inclusività che è richiesta ai territori è supportata da un maggiore senso di solidarietà e di impegno finanziario della UE, mentre è accompagnata al tempo stesso dalla richiesta di maggiore responsabilità e rendimento istituzionale. Lo stesso scacchiere geopolitico, in mutamento per i fenomeni migratori verso la UE e la concorrenza di economie in forte crescita, presenta opportunità e stimoli per la direzione di sviluppo sostenibile ed inclusivo delle Regioni.

Pertanto il 2020 ha portato un salto di qualità incentrato su **complessità ed opportunità** che dal 2021 dovrà vedere un consolidamento di capacità della *governance* regionale. Quindi, creatività politica per le soluzioni di *policy* da incorporare e preparazione amministrativa per le novità di metodo da mettere in campo. Di seguito identifichiamo una casistica, che peraltro non può nè intende essere comprensiva, delle sfide che attendono le Regioni.

- Sanità e ricerca legata ad essa. È priorità indifferibile la riorganizzazione dei servizi socio-sanitari a chiara dimensione territoriale a seguito dell'esperienza acquisita dalla pandemia.
- Impulso alla ricerca. Collegata alla sanità ma anche ad una più efficace erogazione di servizi territoriali a modalità integrata per i diversi gruppi demografici.
- Impulso all'innovazione e digitalizzazione diffuse soprattutto nelle fasce giovanili, ad esempio con esperienze di *stages* in imprese modello e produttive di occupazione di qualità.
- Comprensione e riconoscimento, insieme alla propria società civile, delle opportunità molteplici offerte dal NextGeneration EU, ed al contrario delle penalità che seguirebbero.
- Progettazione inter-regionale e trans-regionale come valore aggiunto, in settori quali ad esempio energia che persegue interconnettività.
- Nuovi squilibri territoriali identificati e resi prioritari negli interventi di ricucitura e rilancio: dal centro urbano alle periferie, dall'urbano-metropolitano alle zone interne.
- Tematica della autonomia, rivisitata in chiave di rafforzamento di tipologie di modelli di *policy* adatti alle caratteristiche regionali ma egualmente performanti per i propri cittadini.
- Stimolo alla transizione ad una economia circolare, con interventi efficaci di programmazione integrata in chiave di Green Deal.
- Salvaguardia delle eccellenze delle produzioni e delle culture locali, sempre più migliorate con procedimenti innovativi e rese competitive sul mercato mondiale.
- Nuovi trasporti a basso impatto energetico e concepiti come legami tra tutte le parti del territorio regionale.
- Nuova questione di genere che metta le donne al centro degli interventi su formazione, lavoro, e servizi sociali di supporto alla famiglia.

Concludiamo con uno sguardo alle istituzioni sovra-regionali della *governance* in questa fase storica. Valutiamo che, oltre alla Commissione Europea, un ruolo di comprimario importante lo sta svolgendo il Parlamento Europeo, da cui vengono stimoli per un ulteriore passo verso la messa in comune di nuove aree di *policy* per facilitare Agenda 2030, quale ad esempio la considerazione di una legislazione UE

per la sanità. La Presidenza portoghese della Commissione (primo semestre 2021), si sta attivando per una UE più solidale, come già essa fece nel 2000 per una UE più competitiva con il lancio dell'Agenda di Lisbona. Lo Stato ha una altrettanto importante responsabilità, quella del livello istituzionale che tramite i Ministeri appronta interventi legislativi semplificati e di cornice programmatica per le Regioni. Ma sono le Regioni che nel sistema di *governance* costituiscono il livello attuatore e sono quindi esse i responsabili principali dell'indirizzo di programmazione territorialmente specifico.

Oggi ancor più che in passato, per sfide così ampie ed al tempo stesso da affrontare con interventi specifici per territorio, non può essere lo Stato ad affrontarle operativamente come soggetto principale, bensì provvedendo con legislazione cornice ed operando bene su progetti infrastrutturali fisici e sociali di portata nazionale. È di nuovo il tempo per la rivisitazione del decentramento regionale in chiave duplice: per rafforzarlo ma anche per incentrarlo su una chiara distinzione di attribuzione di funzioni rispetto al livello nazionale, al fine di minimizzare sovrapposizioni, veti o assenza di rendimento ad entrambi i livelli.

Riferimenti bibliografici

- ACLI. 1969. *XI Congresso Nazionale*. Torino, 19-22 giugno
- ANDREOTTI, G. 1974. *De Gasperi e la ricostruzione*. (Cinque lune)
- ARMAO A. e SAIJA M. (a cura di). 2016. *Settant'anni di autonomie regionale siciliana, 1946-2016*. (Rubbettino)
- ARDIGÒ ACHILLE. 1967. *La diffusione urbana*. Roma: A.V.E
- ASTENGO, G. 1967. "Tutela e valorizzazione dei beni culturali ambientali", in: Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio (a cura di) *Per la salvezza dei beni culturali*, (Casa ed. Colombo), pp. 437-504
- BAGNASCO, A. 1977. *Le tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. (Il Mulino)
- BARBERA, A. 1977. *Le istituzioni del pluralismo*. De Donato
- BARBERA, A. 1978 (a cura di). *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*. (Il Mulino)
- BATORY, A. and CARTWRIGHT, A. 2011. "Revisiting the partnership principle in cohesion policy: the role of civil society organizations in structural funds monitoring" *Journal of Common Market Studies* 49(4), pp. 697-717
- BAUER, M. 2002. "The EU 'partnership principle': still a sustainable governance device across multiple administrative arenas?" *Public Administration*, 80(4), pp. 769-789
- BAUMAN, Z. 2011. *Modernità liquida*. (Laterza)
- BRAGHIN, P. 1978 (a cura di). *Inchiesta sulla miseria in Italia (1951-1952). Materiali della Commissione parlamentare*. (Einaudi)
- CARDINI, A. 2006 (a cura di). *L'Italia del miracolo economico*. (Il Mulino)
- CASTELLS, M. 1974. *La questione urbana*. (Marsilio)
- CASTELLUCCI, F e Romagnoli, U 1974. (a cura di). *Un comune che cambia*. (Il Mulino)
- Centro di Studi Lombardo (a cura di). 1968. *Decentramento urbano e partecipazione sociale*. (Centro Studi Lombardo)

- CERVELLATI, P.L. e SCANNAVINI, R. 1973. *Politica e Metodologia del Restauro*. (Il Mulino)
- CERVELLATI, P.L., SCANNAVINI, R., DE ANGELIS, C. 1977. *La nuova cultura delle città. La salvaguardia dei centri storici, la riappropriazione sociale degli organismi urbani e l'analisi dello sviluppo territoriale nell'esperienza di Bologna*. (Mondadori)
- COLARIZI, S. 2019. *Un paese in movimento. L'Italia negli anni Sessanta e Settanta*. (Laterza)
- COLOMBINI, L. 1979. *Le regioni non spendono?* (Il Mulino)
- CAMPOS VENUTI, G. 1967. *Amministrare l'urbanistica*. Einaudi
- Convegno Nazionale sul Decentramento, 1970. *Comuni e decentramento. Atti del I Convegno Nazionale sul Decentramento Democratico dei Comuni*. (Editori Riuniti)
- DAVIGNON, E. 1982. "The End of the Road for Europe or a New Beginning?" in R. Dahrendorf (ed.) *Europe's Economy in Crisis* (Holmes and Meier), pp. 119-138
- DELLA PERGOLA, G. 1974. *Diritto alla città e lotte urbane*, (Feltrinelli)
- DE MARIA C. 2011. "L'evoluzione del Terzo settore dal Novecento a oggi (1915-2011)", in Rossi E. e Zamagni S. (a cura di), *Il Terzo settore nell'Italia unita*. (Il Mulino)
- DE ROSA G. e MONINA G. 2003. *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, (Rubbettino)
- DE SIERVO U. 2003. "La difficile attuazione delle regioni", in De Rosa G. e Monina G. (a cura di) *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*. (Rubbettino)
- EVANS, R. H. 1977. "Recent Reforms in European Sub-National Politics: the Italian Case". Paper at the *Southern Political Science Association Meeting*. New Orleans, November
- GALGANO, F. e PELLACANI, F. 1972. *Statuti regionali comparati*. Zanichelli
- GIANNINI, M. S. 1975. "Primi rilievi sulla nozione di gestione dell'ambiente e del territorio", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, pp. 479-487
- GRAZIANI, A. 2000. *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*. (Bollati Boringhieri)
- GRIFFITH, R. 2006. 'A Dismal Decade? European Integration in the 1970s' in Dinan, *Origins and Evolution of the European Union*. (Oxford University Press), pp. 167-190
- GRILLO, F. and NANETTI R. Y. 2019. *Democracy and Growth in the Twenty-first Century. The Diverging Cases of China and Italy*, (Palgrave UK)
- GRILLO, F. and NANETTI, R.Y. 2020. "Innovation and Democracy: the Twin Paradoxes", with F. Grillo, *Area Development and Policy*, Volume 5, Issue 3, July
- GRILLO, F. and RAFFAELLA R. Y. 2017 *Innovation-Democracy-Efficiency-Exploring the Innovation Puzzle Within the European Union's Regional Development Policies*. (Palgrave UK)
- HOOGHE, L. and MARKS, G. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. (Rowman & Littlefield)
- LEONARDI, R. 1995. "Regional Development in Italy: Social Capital and the Mezzo-giorno", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 11, No. 2, July, pp. 165-179
- LEONARDI, R. 2017. *Government and Politics of Italy*. (Palgrave UK)
- LEONARDI, R., NANETTI, R.Y. e PUTNAM, R.D. 1982. "L'istituzionalizzazione delle regioni in Italia", *Le regioni*, novembre-dicembre, pp. 1079-1107.

- LEONARDI, R., NANETTI, R. Y. and PUTNAM, R.D. 1987. "The Management of Regional Policies: Endogenous Explanations of Performance", in Alan Picard e Ralph Zariski (eds.), *Sub-national Politics in the 1980s: Organization, Reorganization, and Economic Development*, (Praeger) pp. 103-118.
- LEONARDI, R. e NANETTI, R. Y. 2008. *La sfida di Napoli: capitale sociale, sviluppo e sicurezza*, (Guerini)
- MEADOWS, D.H., MEADOWS D.L., e RANDERS, J. 2018. *I limiti della crescita. Rapporto del System Dynamics Group del MIT per il progetto del Club di Roma sulla difficile situazione dell'umanità*. (Lu.Ce)
- NANETTI, R.Y. 1977. *Municipal Planning through Neighborhood Councils. A Case Study of Citizen Participation in the Planning Process in Bologna, Italy*. (University of Michigan: Ph.d dissertation)
- NANETTI, R.Y. 1979. "The Neighborhood Basis for Planning", in R. G. Dyck and B. McDowell, (eds.), *Getting It Together in Regional Planning*, (Urbana, IL: Bureau of Urban and Regional Planning Research) pp 178-208
- NANETTI, R.Y. 1987. "The Strategy of Regional-Specific Development", *Geoforum*, No. 1, pp.81-88
- NANETTI, R. Y. 1988. *Growth and Territorial Policies: The Italian Model of Social Capitalism*, (Pinter and Columbia University Press)
- NANETTI, R.Y. and HOLGUIN, C. 2011. "The Local Path to Sustainable Development: Social Capital in Naples" in Sacconi and Degli Antoni *Social Capital, Corporate Social Responsibility, Economic Behavior and Performance*. (Palgrave UK)
- NANETTI, R. Y. and HOLGUIN, C. 2016. *Social Capital in Development Planning: Linking the Actors*. (Palgrave USA)
- Pci, Comitato regionale Emilia Romagna. 1973. *La riforma democratica dello Stato. Lo Stato delle regioni e delle autonomie locali. Le deleghe della regione ai comuni e alle province*, (Galeati)
- PUTNAM, R.D., LEONARDI, R., NANETTI, R. Y, Pavoncello, F. 1982. "Explaining Institutional Success: The Case of the Italian Regions", *American Political Science Review*, Vol. 77, March, pp. 55-74.
- PUTNAM, R.D., LEONARDI, R., NANETTI, R. Y. 1985 *La pianta e le radici: il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*. (Il Mulino)
- PUTNAM, R.D., LEONARDI, R., NANETTI, R. Y. 1993. *Making Democracy Work*. (Princeton University Press)
- SACCONI, L. and DEGLI ANTONI, G. 2011. *Social Capital, Corporate Social Responsibility, Economic Behavior and Performance*. (Palgrave UK)
- TURANI, S. 1986. *Il secondo miracolo economico italiano. Istruzioni per l'uso*. Sperling &Kupfer
- TURONE, S. 1981 *Storia del sindacato in Italia, 1943-1980*. Laterza
- VARSORI, A. 2007. *Alle origini del presente. L'Europa occidentale nella crisi degli anni Settanta*. (Angeli)
- ZUCCARINI, O. 1957. *Un impegno costituzionale: Autonomie locali, Regione, Decentramento*. (Feltrinelli)
- https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it

2. La centralità della funzione di programmazione: la sfida continua dell'imparare facendo

Robert Leonardi¹ e Aurelio Bruzzo*

Indice:

1. Introduzione. **2.** Il cambiamento di contesto della programmazione: la gestione del mercato dal livello nazionale al livello Europeo. **3.** La più recente attività di programmazione socio-economica nelle Regioni italiane. **3.1** La quarta fase con l'adozione dell'approccio programmatico proprio della Politica di Coesione. **3.2** La quinta fase con l'armonizzazione dei sistemi contabili in ambito nazionale. **4.** La programmazione integrata per la crescita e lo sviluppo sostenibile del Paese. **4.1** Il contributo delle Regioni al PNR. **4.2** La predisposizione del Focus regionale. **5.** Le strategie regionali di sviluppo sostenibile e il loro raccordo con la programmazione regionale. **5.1** La sfida della sostenibilità. **5.2** Il paradigma della sostenibilità nella programmazione regionale. **6.** L'evoluzione della programmazione regionale nel passaggio dai "libri dei sogni" ai programmi strategici per lo sviluppo sostenibile: i principali fattori causali. **6.1** L'evoluzione della programmazione regionale dal 1950 agli anni 2000. **6.2** Il determinante ruolo della Politica di Coesione ai fini della programmazione regionale. **6.3** L'esperienza di programmazione di alcune Regioni particolarmente significative. **7.** La programmazione regionale e l'analoga attività a livello nazionale (PNRR). **7.1** Il difficile coinvolgimento delle Regioni nel Recovery Plan italiano. **7.2** Per un più incisivo concorso delle Regioni all'impostazione ed alla gestione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Robert Leonardi, Ph.d.: Professor, School of Government, LUISS

** Aurelio Bruzzo: Professore ordinario di Politica Economica, Università di Ferrara*

1. Introduzione

Le quindici Regioni a Statuto Ordinario (RSO) e le altre cinque a Statuto Speciale (RSS) nel 2020 sono arrivate a compiere cinquant'anni insieme, vale a dire dall'anno 1970 in cui si sono tenute le prime elezioni regionali per entrambi i due gruppi di Regioni. Infatti, anche se le RSS erano state create legislativamente in anni precedenti, sono state quelle elezioni dei rappresentanti regionali che hanno istituzionalmente avviato il processo di decentramento regionale in Italia come aveva previsto la Costituzione del 1948.

Ma oltre ad offrire la nostra adesione alla celebrazione del cinquantesimo anniversario dell'istituzione delle RSO, il nostro interesse di studiosi ci spinge a sottolineare vari altri elementi che suffragano l'opportunità di occuparci della programmazione regionale a caratterizzazione socio-economica in questo capitolo del volume che nel suo insieme fa il punto sull'intero percorso compiuto fino ad oggi dal livello istituzionale della Regione.

¹ LUISS, Guido Carli, School of Government, Roma

Innanzitutto, si deve purtroppo ancora una volta lamentare la scarsità di studi condotti su tale materia da parte di ricercatori italiani – economisti o giuristi – negli ultimi venti anni. Infatti, dopo la pubblicazione di alcuni studi avvenuti verso la fine del primo decennio scorso a cui si è anche concretamente contribuito², è seguito un lungo periodo di silenzio che è stato interrotto solo recentemente con alcuni interessanti aggiornamenti³.

A circa 50 anni dalla loro istituzione, infatti, la programmazione delle Regioni si trova a doversi confrontare soprattutto con l'irruzione di un nuovo paradigma, quello della sostenibilità, che sembra modificare in misura significativa la funzione e il metodo della programmazione regionale, almeno quella di tipo strategico. Le Regioni da alcuni anni ormai sono chiamate a definire delle proprie Strategie di Sviluppo sostenibile, non solo coinvolgendo per la loro definizione l'intera società civile, ma anche individuando alcune politiche riformatrici come necessarie per raggiungere gli obiettivi fissati a livello globale per il 2030 dalla nota Agenda dell'ONU⁴.

Infine, appaiono evidenti le oggettive difficoltà incontrate in questi ultimi mesi dal Governo italiano nel predisporre il *Recovery and Resilience Plan* (RRP) previsto dall'Unione Europea (UE) per poter usufruire della consistente quantità di risorse finanziarie stanziate dal *Next Generation EU* (NGEU) a favore del nostro Paese. Tali difficoltà confermano la mancanza di propensione, almeno per le Amministrazioni centrali, ad avvalersi di tale impostazione tecnico-metodologica, mediante la quale si può favorire la razionalità nell'individuazione delle scelte di politica economica assunte per perseguire gli obiettivi prefissati e condivisi a livello sociale.

La finalità generale del presente contributo è pertanto quella di condurre un'analisi riguardante l'attività di programmazione socio-economica condotta dalle Regioni in particolare nel periodo più recente, cercando di cogliere i principali fattori che hanno indotto alcune Amministrazioni regionali ad abbandonare l'approccio precedentemente prevalente e consistente in una programmazione tendenzialmente economico-finanziaria, per adottare quello di una programmazione integrata di tipo strategico, il quale nel corso dell'ultimo decennio sembra essersi ormai imposto quantomeno a livello regionale. Più specificamente, l'obiettivo che s'intende perseguire è quello di ricostruire – in termini sufficientemente sintetici – la fase più recente del processo evolutivo della programmazione socio-economica fatto registrare dalle Regioni, sia RSO che RSS.

Tale ricostruzione avverrà ovviamente alla luce degli avanzamenti fatti registrare nel cinquantennio ormai trascorso dall'istituzione delle RSO, durante il quale la programmazione regionale si è lentamente, ma anche costantemente trasformata in connessione col più ampio contesto politico-istituzionale all'inter-

2 Ci si riferisce, in particolare, a Bruzzo (2009a) e (2009b), dove si presenta un'ampia rassegna della letteratura economica in materia di programmazione regionale disponibile sul finire del primo decennio del nuovo secolo.

3 Ci si riferisce, ad esempio, a Bucciarelli (2020), Dal Bianco, Ugas (2020) e Garganese (2019), i cui studi più avanti verranno estesamente esposti.

4 Pur non avendo una chiara connotazione con la legislazione regionale sulla programmazione e con i documenti di programmazione che ogni Regione dovrebbe adottare, è evidente che l'enfasi posta anche dalla attuale Commissione Europea sulla sostenibilità ambientale finirà per riflettersi anche sulla programmazione regionale.

no del quale opera questo livello intermedio di governo, nonché in funzione del ruolo generalmente affidato all'attività programmatoria di orientare il funzionamento del sistema di mercato verso uno sviluppo di tipo sostenibile, attraverso in particolare un rafforzamento delle sue componenti più dinamiche e competitive.

Come accennato, si cercherà di individuare i fattori per cui un ampio gruppo di Amministrazioni regionali ha abbracciato un approccio metodologico ancora più funzionale del precedente, tanto da ambire a fornire un contributo all'elaborazione del Piano Nazionale di Riforma (PNR) che il governo italiano deve annualmente presentare alle Istituzioni della UE nell'ambito della *governance* economica di cui al Semestre europeo.

Il metodo di lavoro che si ritiene opportuno seguire consiste in un'attenta rilettura, tendenzialmente critica, del limitato numero di studi scientifici finora pubblicati nel corso del periodo considerato; essa poi è stata opportunamente integrata mediante una consultazione diretta dei documenti programmatici oggetto d'indagine, al fine di individuare eventuali elementi di analogia e/o di differenziazione, principalmente in relazione alle oggettive caratteristiche socio-economiche e territoriali delle varie Regioni.

In ogni caso, l'analisi condotta sarà prevalentemente di tipo tecnico-economico, coerentemente del resto con l'impostazione metodologica finora più diffusa, anche se si riconosce il notevole rilievo da attribuire agli aspetti socio-politici che concorrono a definire non solo le decisioni programmatiche assunte dalle Amministrazioni regionali, ma anche – in qualche misura almeno – l'attività concretamente svolta dalle strutture burocratico-organizzative in base all'impostazione operativa loro attribuita e all'effettiva capacità amministrativa da loro dimostrata di interagire con le organizzazioni della società civile.

Il risultato che si presume di poter conseguire consiste, in definitiva, nel delineare le principali caratteristiche evidenziate dall'attività programmatoria svolta dalle Regioni, con particolare riferimento alle più avanzate elaborazioni concettuali che sono auspicabilmente destinate a diffondersi con gradualità all'interno del complessivo contesto regionale, come già avvenuto in passato, anche grazie all'attività di supporto e di coordinamento svolta dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

2. Il cambiamento di contesto della programmazione: la gestione del mercato dal livello nazionale al livello Europeo

Una valida analisi del ruolo di programmazione regionale nei cinquant'anni in cui è operativo su tutto il territorio nazionale il sistema regionale, deve iniziare dalla conoscenza del contesto socioeconomico all'interno del quale tale ruolo si è dispiegato. A fine anni '80 – inizio anni '90, cioè venti anni dopo la loro istituzione, quando le Regioni acquisirono un ruolo importante di programmazione, i contorni del mercato di riferimento si espandevano al di là dei confini nazionali poiché il completamento del Mercato Unico portava l'orientamento delle Regioni a focalizzarsi sui confini esterni della UE. Questo cambiamento di orientamento si è dimostrato fondamentale per cambiare la natura ed il contenuto della programmazione regionale di taglio economico-sociale (Leonardi, 1998).

Quando nel 1970 iniziava il percorso regionale nel sistema di governo in Italia, alle Regioni si riconosceva un ruolo marginale nell'economia del proprio territorio poiché il ruolo principale nella gestione del mercato era allocato al livello nazionale. Questa responsabilità di ruolo risaliva ai primi anni dopo la fine del secondo conflitto mondiale, quando la condizione del paese era di profonda recessione economica, di perdita di oltre un terzo del suo sistema industriale, e di significativa distruzione delle sue infrastrutture di trasporto e di edilizia. In tale frangente in Italia, come in altri paesi Europei in simili condizioni e con la necessità di avviare la ricostruzione, i governi nazionali si garantirono il ruolo principale di stabilire le regole e le politiche di gestione del mercato nazionale. Ciò che succedeva al di fuori dei confini economici nazionali raramente entrava nelle considerazioni di coloro che si occupavano di programmazione regionale.

Questa tendenza è continuata anche quando il Trattato di Roma creò la Comunità Economica Europea (CEE) con la quale i mercati nazionali cominciarono mano a mano ad integrarsi al livello Europeo ed anche internazionale. Di conseguenza, il focus della programmazione regionale proposta ed offerta dai vari istituti regionali ad hoc definiva il loro ruolo quale quello di studiare per capire le disfunzioni del mercato invece di identificare puntualmente ciò che sarebbe stato necessario e fattibile per correggere i limiti strutturali delle varie economie regionali all'interno dei confini del mercato nazionale. Poiché non c'erano in quel periodo istituti regionali a carattere operativo, gli studi di programmazione regionale che furono condotti negli anni '50 e '60 avevano un taglio di interesse conoscitivo ma puramente accademico, mentre non offrivano un contributo efficace alla presa di decisioni del livello nazionale.

Prima del 1970 il sistema italiano di governo al livello sub-nazionale era molto differenziato. Innanzitutto, non vi era omogeneità per quanto riguardava il livello regionale. Il riconoscimento del livello regionale di governo era avvenuto per cinque regioni alla periferia dell'Italia (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna) e lo si era fatto per rispondere alle differenziazioni di carattere etnico e linguistico di queste realtà territoriali e non per rispondere ad esigenze del cuore industriale del paese o a quelle provenienti dai settori dei servizi e dell'agricoltura. Inoltre, la scelta di programmazione che il governo aveva fatto con la creazione nel 1950 della Cassa per il Mezzogiorno, riguardava appunto soltanto quelle aree meno sviluppate del paese. Era una scelta che per coerenza logica, dal punto di vista dei contenuti dei suoi interventi, si prospettava di mettere in atto una programmazione regionale che compensasse le debolezze strutturali di quelle economie, puntando sulla loro industrializzazione pesante, per cui questo approccio non si focalizzava sul rafforzamento e l'espansione dei settori produttivi del paese.

La conseguenza istituzionale di tale scelta fu quindi, da un lato, l'avvio in Italia della programmazione regionale limitata ad una sola parte del paese e, dall'altro, l'indebolimento dell'impegno politico di realizzare un sistema regionale che, secondo il mandato della Costituzione del 1947 avrebbe richiesto prontamente la creazione delle Regioni in tutto il paese. Invece, la programmazione adottata a quel tempo si concentrò sulle otto Regioni del Mezzogiorno, appunto quelle in ritardo di sviluppo, lasciando all'azione settoriale dei vari Ministeri gli interventi nelle aree a più forte trazione economica.

La struttura del sistema regionale italiano si caratterizzava pertanto in termini di due asimmetrie: una istituzionale, vale a dire la mancanza di una struttura omogenea di governo sub-nazionale a dimensione regionale, a differenza del livello provinciale o di area che copriva l'intero paese; ed una operativa, vale a dire la mancanza di un sistema omogeneo di programmazione economica regionale in grado di orientare gli investimenti pubblici verso settori economici strategici. L'impatto territoriale della programmazione economica che si verificò in quel periodo riguardava solo l'operato della Cassa, e quindi i suoi investimenti soltanto nelle otto Regioni di riferimento. Un portato negativo di questo approccio asimmetrico alla programmazione regionale fu l'impossibilità di avviare un processo di programmazione economica regionale nelle aree più sviluppate del paese, per guidarne la ricostruzione nel dopoguerra.

Considerazioni più approfondite relativamente agli anni prima del 1970 ci fanno puntualizzare come le risorse nazionali per lo sviluppo delle Regioni del Mezzogiorno fossero utilizzate in maniera altamente centralizzata. Infatti, sia la fase di formulazione che quella di implementazione dei programmi della Cassa nelle otto Regioni, venivano portate avanti dal livello nazionale e non dalle Regioni. Ne consegue che la funzione di programmazione regionale in Italia per quei primi trenta anni non fu svolta a livello regionale, bensì a quello nazionale, sia nella sua struttura che nei suoi obiettivi. In altri termini, la programmazione regionale fu attivata per le Regioni da organi nazionali, dando quindi alla formulazione ed alla implementazione dei programmi una forte connotazione *top-down*. Nonostante il fatto che due delle otto Regioni in cui operava la Cassa per il Mezzogiorno – Sicilia e Sardegna – fossero a statuto speciale, e quindi già dotate di proprie istituzioni, esse non furono in grado di svolgere un ruolo diretto nella scelta e nella conduzione di programmi e progetti, poiché questi furono scelti, concepiti e finanziati a livello nazionale per poi essere attuati dallo stesso livello in queste due Regioni (Leonardi, 2016).⁵

Ma questa situazione di asimmetrie non si dimostrò stabile nel tempo, come del resto avviene inevitabilmente nelle vicende storiche. Il tempo è portatore di cambiamenti sotto la spinta di eventi e circostanze mutevoli, per cui per l'analisi di quelli avvenuti negli anni '50 e '60 rimandiamo alla lettura del Capitolo 2. Sta di fatto che la combinazione di tali eventi e circostanze portò allo scomporsi dell'asimmetria costituita dalla introduzione in Italia di un sistema regionale limitato ad una parte del paese. Nel 1970 si tennero infatti le prime elezioni regionali in tutte le nuove quindici Regioni. Ma rimaneva l'asimmetria relativamente alla capacità di intraprendere una qualche programmazione economica al livello regionale, mancando alle Regioni le risorse *ad hoc* per finanziare propri progetti di sviluppo di tale portata. Questo aspetto della programmazione continuò ad essere di prerogativa largamente nazionale, mentre la Cassa continuò ad essere la principale fonte di interventi finanziati nelle Regioni del Mezzogiorno fino alla sua soppressione nel 1986, ma la cui eredità di intervento programmatico e finanziario di fatto si protrasse con la nuova Agenzia del Sud.

5 Lo Statuto della Regione Siciliana non specificava il ruolo programmatico dell'Ente Regione, ma gli attribuiva la competenza esclusiva in fatto di agricoltura, industria e commercio.

L'eliminazione della asimmetria nell'attribuzione di funzionalità dallo Stato alle Regioni per intraprendere iniziative di programmazione economica si verificò nella seconda metà degli anni '80 con l'approvazione ed attuazione dell'Atto Unico Europeo (AUE). Con i suoi emendamenti al Trattato di Roma del 1957, istitutivo della CEE, l'AUE introduceva due riforme di fondo che avrebbero cambiato, da un lato, la definizione e la gestione del concetto di mercato per le attività economiche e sociali e, dall'altro, il ruolo delle Regioni nel processo di programmazione socio-economica. Infatti, l'AUE metteva le basi per la creazione del Mercato Unico che dal 1993 riconcettualizzava la nozione di mercato trasferendo la sua gestione dal livello nazionale a quello Europeo, che nel contempo si trasformava da CEE in Unione Europea (UE).

Questo cambiamento di allocazione di responsabilità di gestione del mercato interno alla UE rendeva possibile l'attribuzione alle Regioni di un ruolo crescente in una serie di politiche sociali ed economiche che dovevano impattare positivamente sul livello sub-nazionale. Questo perché la partecipazione al Mercato Unico doveva avvenire in maniera da non penalizzare comunità territoriali, in particolar modo l'attenzione era su quelle a livello inferiore di sviluppo e pertanto più a rischio di marginalizzazione. Nella ridefinizione delle responsabilità funzionali per conseguire risultati socio-economici a livello dei territori che la nuova Politica di Coesione lanciò, le Regioni ottennero un ruolo preciso in fatto di programmazione regionale e, collegato ad esso, l'accesso alle risorse finanziarie di tre strumenti Europei: Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e Fondo Europeo Agricolo di Garanzia e Orientamento (FEOGA-Orientamento). Pertanto, dopo il 1989 anche la seconda asimmetria nella programmazione regionale italiana scompariva. In Italia, diventava allora non solo possibile, ma anche richiesto dal sistema di *governance* multi-livello che si veniva a creare, mettere in atto un sistema di programmazione regionale per gestire politiche socio-economiche che rispondessero alla finalità di perseguire uno sviluppo territorialmente diffuso e bilanciato tra Regioni diverse.

Da allora, la Politica di Coesione ha elevato a tematica Europea l'impatto territoriale della costruzione del Mercato Unico, monitorando che la sua gestione portata al livello Europeo producesse convergenza e non divergenza tra territori. Convergenza significava che i benefici che ci si aspettava, sarebbero arrivati con il Mercato Unico dove i beni e servizi prodotti si sarebbero dispiegati in offerta su una platea di consumatori molto ampliata, si sarebbero concretizzati ovunque nella UE, in Regioni ad alto livello di sviluppo come in quelle in ritardo di sviluppo. In quest'ultime l'incidenza della Politica di Coesione avrebbe fatto la differenza, riducendo ed eliminando nel tempo il loro ritardo. Infatti, era un assunto condiviso da molti che, benché uno dei principi portanti delle aspettative poste sulla creazione del Mercato Unico fosse la sua forte capacità di indurre cambiamenti in positivo nelle economie territoriali della UE, il consenso politico raggiunto tra gli Stati membri con la forte pressione della Commissione Delors, sostenuta dai paesi del Sud della UE, fu che non si poteva rischiare di lasciare il conseguimento di questo obiettivo alle incertezze delle forze di mercato. Pertanto, si dette l'avvio ad una politica di riequilibrio regionale a dimensione Europea, chiamata Politica di Coesione per evidenziarne la caratterizzazione, che doveva accompagnare la realizzazione del Mercato Unico.

L'introduzione della Politica di Coesione rivoluzionò la natura della programmazione regionale in Italia e nel resto della UE. In primo luogo, essa permise l'accesso ai fondi Europei per gli investimenti per tutte le Regioni italiane, senza considerazione di posizione geografica o di livello di sviluppo, ma solo per una relativa incidenza di problematiche di sviluppo, quali ad esempio il livello di reddito al di sotto della media o gli effetti occupazionali della de-industrializzazione. In secondo luogo, l'erogazione delle risorse finanziarie era garantita su una base poliennale. Le Regioni non dovevano più attendere che il Parlamento decidesse su base annua il bilancio nazionale e quindi l'ammontare da destinarsi a progetti regionali di sviluppo. In terzo luogo, le Regioni in ritardo di sviluppo vedevano allocate a loro favore più risorse rispetto alle altre, e quell'allocatione doveva essere mantenuta per l'intero ciclo poliennale di bilancio. In quarto luogo, il principio portante della Politica di Coesione era incentrato sull'aspettativa di azione delle Regioni e non principalmente su quella dello Stato.

Proprio per tutto questo le Regioni avevano un ruolo, che nel corso dei cicli di programmazione è divenuto sempre più significativo, sia nella formulazione dei propri Programmi Operativi Regionali (POR) per i fondi FSE e FESR che nelle loro attuazioni. La Politica di Coesione nella sua attuazione era concepita come un programma di sviluppo regionale **per le Regioni** e portato avanti **dalle stesse Regioni**. Infine, la Politica di Coesione invertì la tendenza precedente della politica regionale settoriale adottata dalla Cassa del Mezzogiorno. Per questo la Politica di Coesione si costruiva territorialmente tramite programmi d'investimento a carattere integrato, sia per rispondere in maniera più efficace alle problematiche territoriali che sempre hanno carattere multi-settoriale, sia per fare leva in maniera più efficiente sulle sinergie prodotte da progetti sociali ed economici.

Come in precedenza e sempre nel percorso dagli anni '50 del progetto d'integrazione Europea, anche la progressione della sua politica regionale era arrivata alla nozione e all'adozione della Politica di Coesione per tutte le Regioni Europee per gradi e per sperimentazioni. Prima del suo lancio, infatti, anche nel contesto in cui dominava il principio che lo sviluppo regionale era una questione statale, si era raggiunto l'accordo per orientare l'azione del FSE gestito dagli Stati membri in maniera che concentrasse le sue risorse nelle Regioni meno sviluppate, come pure che l'azione della Banca Europea degli Investimenti (BEI) aumentasse incrementalmente il suo peso in quei territori. Già dalla metà anni '70 si arrivò al lancio di sperimentazioni di programmazione integrata dell'uso delle risorse Europee, tramite ad esempio Progetti Pilota a Napoli e Belfast (1981), espansi nei Programmi di Sviluppo Integrato (IDP) del 1983 in piccole aree agricole. Ma la sperimentazione più ambiziosa per contenuti, metodo e risorse, che aprì la strada alla modalità di intervento integrato adottata dalla Politica di Coesione è costituita dai Programmi Integrati Mediterranei (PIM), di durata quinquennale, che segnarono l'abbandono dell'approccio di programmazione settoriale. Lanciati nel 1986, essi coprivano per intero Grecia ed Italia e la parte meridionale della Francia, e testavano la fattibilità di introdurre un programma integrato che vedeva le Regioni poste in un ruolo di primo piano (Bianchi, 1993).

Qualche anno prima che i PIM fossero completati nella loro azione, fu lanciata la Politica di Coesione, organizzata essenzialmente sullo stesso modello.

L'accelerazione dell'agenda era richiesta dalla data che era stata decisa per l'inizio dell'attuazione del Mercato Unico (il 1° gennaio 1993), il che rendeva impellente che la Politica di Coesione iniziasse nel 1989 sulla base della riforma del ciclo di bilancio Europeo, quindi a carattere pluriennale, su cui nel 1988 si era raggiunto l'accordo. Infatti, come sottolineato, l'aspettativa era che l'introduzione del Mercato Unico avrebbe avuto degli *outcomes* sia positivi che negativi (Leonardi, 1995). Pertanto, il lancio nel 1989 della Politica di Coesione fornì alla Commissione Europea la capacità di mettere in atto una serie di *policies* che tenessero in considerazione la ristrutturazione del mercato Europeo.

Ma in Italia, il passaggio al modello di programmazione integrata e a guida regionale su cui era costruita la Politica di Coesione, si fece aspettare a lungo. Nonostante i profondi cambiamenti introdotti dai Regolamenti della Politica di Coesione adottati nel 1988, tramite l'operato dell'Agenzia del Sud e poi del Ministero del Tesoro non ci fu in Italia un analogo cambiamento nel modo in cui essa era gestita direttamente dal livello nazionale. I principi della Politica di Coesione, pertanto, incontrarono difficoltà ad essere tradotti operativamente, vale a dire con un taglio netto delle tradizionali procedure di implementazione della politica regionale da parte del livello nazionale. Anche dopo l'abolizione dell'Agenzia del Sud, avvenuta nel 1993, non ci si adoperò subito per riempire il vuoto di *policy* incorporando le nuove procedure della Politica di Coesione al livello nazionale (Leonardi, 1995). Infatti, come ha osservato Casula (2020: 107), la tradizione della Cassa del Mezzogiorno continuò a dominare l'approccio nazionale all'implementazione dei Fondi Strutturali, sottolineando "...una semplice conservazione delle strutture esistenti, invece che un adattamento alle modalità di gestione richieste dai Regolamenti UE".

Quel taglio con il passato dovette attendere fino al 1998 quando, con la Nuova Programmazione adottata dal Governo di Carlo Azelio Ciampi, fu istituito il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS), anche se i suoi *outputs* sono stati meno che convincenti. La riforma Ciampi, riguardante la struttura nazionale responsabile della gestione della Politica di Coesione, di fatto entrò in funzione all'inizio del terzo ciclo della Politica di Coesione (2000-2006). Nel primo ciclo della Politica di Coesione (1989-1993) tutte le otto Regioni del Mezzogiorno furono designate di Obiettivo 1, o Regioni in ritardo di sviluppo. Nonostante l'assenza di una ben definita struttura nazionale di coordinamento della Politica di Coesione, nei primi dieci anni tre Regioni – Abruzzo, Molise, e Sardegna – uscirono dall'Obiettivo 1. La Basilicata entrò nel gruppo "in transizione" fuori dall'Obiettivo 1 all'inizio del quarto ciclo, in gran parte come risultato dell'allargamento della UE ai nuovi dieci Stati membri dell'Europa centrale ed orientale, paesi che in termini comparati erano in condizioni di più forte ritardo di sviluppo. Ma nel quinto ciclo (2014-2020) la Basilicata purtroppo è diventata la prima Regione in Europa a rientrare nel gruppo delle Regioni in ritardo di sviluppo⁶.

6 Nel sesto ciclo di programmazione (2021-2027) della Politica di Coesione il numero di Regioni in ritardo di sviluppo aumenterà a sette, fatto che documenta il ritorno quasi completo al numero originale di otto Regioni appartenenti a quel gruppo del primo ciclo

3. La recente attività di programmazione socio-economica nelle Regioni italiane

3.1 La quarta fase con l'adozione dell'approccio programmatico proprio della Politica di Coesione

Il complessivo periodo di attività programmatica svolta dalle Regioni nei loro rapporti con la Politica di Coesione viene ormai usualmente articolato dagli studiosi in cinque fasi storiche, corrispondenti ai cicli di programmazione dei Fondi Strutturali, di cui in questa sede si privilegiano le ultime due, cioè la quarta e la quinta fase (2007-2013 e 2014-2020). In corrispondenza della quarta fase si è ulteriormente modificato il ruolo istituzionale svolto dalle Regioni, in primo luogo per effetto della Legge costituzionale n. 3/2013, a seguito della quale le Amministrazioni regionali sono state chiamate a modificare i propri Statuti e, di conseguenza, anche le proprie leggi regionali sulla programmazione. Nelle nuove formulazioni, molte di queste rinnovate leggi regionali enfatizzano il ruolo della concertazione nella programmazione ed anche per questo motivo diviene sempre più pressante il tema del problematico raccordo tra i processi di programmazione regionale, da un lato, e quelli nazionali ed Europei, dall'altro (Garganese, 2019)⁷, rispondendo pertanto al contesto di *governance* multilivello.

In questa fase, inoltre, ha iniziato ad affermarsi il ruolo sempre più incisivo dell'UE che, come detto già a partire dal ciclo di programmazione 1989-1993 ed ancor più nei cicli successivi, continuava ad esercitare un forte impatto sull'attività programmatica delle Regioni. Queste, infatti, nell'aderire ai Regolamenti dell'UE sui Fondi Strutturali con i quali viene finanziata la Politica di Coesione, hanno dovuto adeguare i propri documenti di programmazione, adottandone le sottese metodologie per l'individuazione degli obiettivi, la definizione delle procedure di attuazione degli interventi (inclusi i soggetti che vi partecipano), fino ai sistemi di monitoraggio (in itinere) e di valutazione (sia *ex ante* che *ex post*).

La Politica di Coesione, dal primo Regolamento del 1988, per la prima volta ha posto a carico degli

Stati membri l'obbligo di dotarsi di Quadri Comunitari di Sostegno (QCS) per l'elaborazione dei rispettivi programmi operativi⁸. Nella specifica esperienza italiana, il DPS ha interpretato tale impegno nel senso di una rinnovata opportunità di confronto e di condivisione delle rispettive istanze fra l'Amministrazione centrale e le Regioni. Tale circostanza, quindi, in molte Regioni ha fortemente modificato la previgente "gerarchia" dei documenti regionali di programmazione, tanto che il Piano (o Programma) di Sviluppo Regionale (PSR) che subito dopo l'istituzione delle RSO ne costituiva il fulcro, è stato gradualmente sostituito, in particolare nelle Regioni del Mezzogiorno, dal Programma Operativo Regionale (POR) contenente i progetti co-finanziati dai Fondi strutturali dell'UE.

7 Secondo Baldini (2019), il lavoro di Roberta Garganese propone una rassegna delle scelte effettuate dalle sole RSO in merito al contenuto e al coordinamento interno dei documenti regionali di programmazione, per poi approfondire i PSR più recenti, cioè quelli di Lombardia, Toscana e Puglia.

8 Siveda il primo QCS (Commission of the European Community, 1990) per l'Italia che documentava un approccio completamente nuovo alla programmazione regionale. Esso non fu però istituzionalizzato al livello nazionale, fatto che avrebbe richiesto la creazione di un apparato nuovo per la gestione della Politica di Coesione.

3.2 La quinta fase con l'armonizzazione dei sistemi contabili in ambito nazionale

L'ultima e più recente fase storica per la programmazione regionale si è avviata a seguito dell'approvazione dell'ennesima riforma della contabilità pubblica, ai sensi del D. Lgs. n. 118/2011, in base alla quale sono stati individuati i documenti mediante i quali programmare a livello regionale, documenti che sono fortemente connessi alla programmazione economico-finanziaria.

In seguito, ai sensi dell'allegato n. 12 del DPCM 28 dicembre 2011, sono state introdotte importanti novità in tema di programmazione regionale. Innanzitutto, è stata fornita una definizione di tale processo, evidenziandone la complessità connessa alla contestuale attenzione da prestare nei confronti dell'analisi e della valutazione⁹, nonché è stata ribadita l'integrazione tra i piani e le connesse successive politiche. In questo modo, la programmazione non viene intesa come una mera attività di impiego delle risorse finanziarie, ma comprende anche la comparazione fra alternative strategiche secondo specifici parametri che vanno ponderati per poter soddisfare l'esigenza valutativa. Inoltre, la nuova normativa ha previsto l'integrazione tra politiche e piani per il governo del territorio, estendendo la responsabilità non solo ai vertici della struttura amministrativa, ma anche agli organi politici, i quali pertanto non devono più limitarsi alla sola fissazione degli obiettivi strategici, ma devono anche indicare la loro traduzione in piani operativi.

Per effetto di tale nuova disciplina, il principale documento di programmazione regionale è sostanzialmente divenuto il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER), che era già stato reso obbligatorio dal D. Lgs. n. 76/2000. Tale documento che ovviamente riprende la logica e i tempi del corrispondente Documento di Economia e Finanza Nazionale, contiene l'analisi del contesto socio-economico, a livello nazionale e regionale ed inoltre definisce gli obiettivi strategici della Giunta regionale, che vanno a costituire il riferimento per l'attività sia della Giunta stessa che dell'Assemblea regionale.

Nel corso del decennio, però, ogni Regione ha strutturato il DEFER in maniera propria e differente. In genere, la legge di bilancio e la legge di stabilità regionali traducono in scelte finanziarie i contenuti del DEFER, ma questa struttura di base è stata variamente modificata dalle Regioni, le quali nel tempo si sono dotate di un insieme di documenti di programmazione a volte anche significativamente diverso da quello delle altre, sia nella denominazione che nel contenuto.

Alcune Regioni, tuttavia, continuano a porre al centro del quadro programmatico il PSR, che in numerosi casi è strettamente collegato al DEFER, attraverso esplicite associazioni tra obiettivi generali del PSR e traduzione in impegni finanziari contenuti nel DEFER, mentre in altri casi il PSR si concentra su obiettivi generali senza precise indicazioni di tipo quantitativo, finendo così per assumere un carattere prevalentemente politico-amministrativo. Infine, presso alcune Amministrazioni regionali i documenti di programmazione si sono moltiplicati tra i vari settori d'intervento e dipartimenti burocratico-or-

⁹ Queste fasi del processo di programmazione erano solitamente trascurate dalle Amministrazioni pubbliche italiane, mentre ora sono recepite, sebbene con qualche fatica sul piano operativo.

ganizzativi, tanto da generare legittime perplessità sulla loro effettiva coerenza, nonché sui costi – in termini di tempo e risorse dedicate – necessari per elaborarli e verificarne l’attuazione durante il periodo coperto da ciascuno di questi programmi.

4. La programmazione integrata per la crescita e lo sviluppo sostenibile del Paese

4.1 Il contributo delle Regioni al PNR

Nel corso dell’ultimo decennio la programmazione regionale in Italia ha fatto registrare altri due importanti elementi di novità, che hanno finito per intrecciarsi tra loro, per quanto il primo (in ordine temporale) di essi sia connesso al Piano Nazionale di Riforma (PNR), cioè uno dei documenti strutturali del Semestre europeo. Conseguentemente, dal 2011 il PNR è confluito nel Documento di Economia e Finanza (DEF), curato dal Dipartimento del Tesoro, d’intesa con il Dipartimento delle Politiche europee (DPE), costituendone la sezione III, ai sensi della Legge n. 39/2011 (Bucciarelli, 2020).

Il PNR coadiuva il DEF nel coordinamento della programmazione finanziaria nazionale col Semestre europeo, costituendo un documento avente valenza sia nazionale che Europea. Più specificamente, il PNR illustra annualmente la portata degli interventi strategici messi in atto dalle Amministrazioni pubbliche, nazionali e regionali, la loro coerenza con gli orientamenti dell’UE e il loro impatto atteso; inoltre, il PNR presenta un’agenda degli interventi previsti per i mesi successivi, con cui si definisce il percorso attraverso il quale l’Italia intende conseguire gli obiettivi stabiliti a livello europeo, garantendo nel contempo la stabilità delle finanze pubbliche.

Le Regioni e le Province Autonome partecipano annualmente alla composizione del PNR, dal momento che – a partire dal 2012 – esse elaborano il documento intitolato “Contributo delle Regioni al PNR”, insieme ad appositi quadri sinottici (“Griglia delle misure regionali”), mediante le quali si dà conto in modo dettagliato degli interventi di riforma normativi, regolamentari e attuativi adottati dalle Regioni nell’anno precedente. In altre parole, si provvede a rendere conto delle riforme programmate e attuate dalle Regioni e Province Autonome in risposta alle annuali Raccomandazioni specifiche formulate per il nostro Paese dal Consiglio Europeo, nonché dei progressi perseguiti rispetto alla Strategia Europa 2020, di cui negli anni vengono riproposti i targets relativi al modello di crescita adottato.

Sulla scorta di quanto sperimentato con i PNR finora predisposti nei vari anni, nel PNR delle Regioni e delle Province Autonome gli interventi di riforma e di attuazione di azioni innovative sono stati anche ricondotti ai Risultati Attesi (RA) derivanti dall’Accordo di Partenariato per la Programmazione dei Fondi Strutturali e d’Investimento Europei (SIE) 2014-2020, nonché a molti specifici sotto-obiettivi di sviluppo sostenibile propri dell’Agenda 2030, nella logica di inserire in modo coerente la programmazione regionale nel più ampio contesto globale.

Il PNR secondo il MEF

Nel quadro generale delineato a livello europeo dalla Strategia di Lisbona e rappresentato dalle “Linee guida integrate”, gli Stati membri devono presentare i Programmi (o Piani) Nazionali di Riforma – PNR. I PNR, che hanno una valenza triennale, individuano le priorità, accorpando in tre macro aree le 24 linee guida: la prima parte riguarda le misure macroeconomiche e di politica di bilancio, la seconda include le riforme strutturali e microeconomiche, la terza riguarda le politiche del lavoro. La valutazione dei progressi compiuti nell’attuazione delle politiche descritte nei PNR è effettuata dalla Commissione Europea, sulla base di Rapporti sullo stato di attuazione dei PNR predisposti annualmente dai singoli Stati. Il Consiglio Europeo, a sua volta, recependo la valutazione della Commissione, verifica i progressi compiuti rispetto agli obiettivi (della Strategia) di Lisbona, attribuendo giudizi sul grado di realizzazione delle riforme raggiunto da ciascun paese e rivolgendo specifiche Raccomandazioni. Fino al 2010 la redazione del PNR dell’Italia è stata curata dal Dipartimento Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con compiti di coordinamento rispetto alle altre amministrazioni. Nel 2011, con il passaggio dalla Strategia di Lisbona a quella denominata Europa 2020 e l’istituzione del Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, il PNR, ai sensi della L. 7 aprile 2011 n. 39, è confluito nel Documento di Economia e Finanza – DEF e ne costituisce la sezione III. A seguito della confluenza del PNR nel DEF, la redazione del PNR è curata dal Dipartimento del Tesoro, d’intesa con il Dipartimento delle Politiche europee.

Fonte: Ministero dell’Economia e delle finanze

4.2 La predisposizione del Focus regionale

Come si è accennato, il PNR costituisce – assieme al Programma di Stabilità – le fondamenta del Semestre europeo, dal momento che il coordinamento tra le politiche dell’UE e quelle nazionali si basa su questi due documenti. Il PNR, nel momento in cui rappresenta lo stato di attuazione delle riforme messe in campo da parte di ogni Stato membro, assume il carattere di un documento strategico e programmatico di ampio respiro e con importanti implicazioni anche sul piano della programmazione settennale.

Le Regioni e le Province Autonome hanno finora partecipato al percorso di lavoro attivato dal governo per la redazione annuale del PNR italiano, fornendo un contributo sostanziale, costituito dal Focus regionale (Cellai, Bucciarelli, 2013). Il Focus regionale consta delle informazioni che le Regioni trasmettono sulla base di un modello concordato, e di strumenti di rilevazione predisposti dal coordinamento delle Amministrazioni centrali. Dal punto di vista metodologico, dovendo sintetizzare un’attività di monitoraggio e in ragione del necessario processo di condivisione con le Regioni, il preposto gruppo di lavoro di Tecnostruttura ha ritenuto opportuno mantenere il modello fornito dalle Amministrazioni centrali, per consentire una rilevazione omogenea

delle informazioni richieste. Esso si configura distinto, da un lato, in raccomandazioni (*Country Specific Recommendations* – CSR) e, dall'altro, in targets a queste riferiti, scelti per dare risposta alle indicazioni formulate dalle Istituzioni europee. La strutturazione del PNR ha richiesto una regia interregionale rispetto alle diverse materie monitorate, così come individuate e stabilite in linea con gli orientamenti della UE¹⁰.

Un'apposita struttura tecnica di supporto, coordinata dal Cinsedo¹¹, cura la trasformazione in documento delle informazioni regionali pervenute dalle Regioni. Il lavoro di solito consiste in una prima sintesi ragionata, che tiene conto di tutte le iniziative segnalate, rispetto alle quali in primo luogo viene fatto un lavoro di catalogazione interregionale secondo temi portanti; successivamente, vengono strutturate in una logica di sistema, per dare evidenza della complessità, della qualità e della consistenza delle strategie regionali. I temi portanti testimoniano precise scelte strategiche prioritarie della programmazione degli interventi regionali, acquisendo valenza doppia, in considerazione del fatto che consentono alle Regioni di rappresentare una risposta immediata anche alle indicazioni della Commissione Europea sulla programmazione dei Fondi Strutturali per il periodo 2014-2020. Per ciascuna CSR, infine, vengono elaborate disamine riepilogative dello stato dell'arte dell'attività regionale normativa e programmatica, nonché attuativa.

Per quanto attiene ai targets viene adottato un approccio più operativo, volto a evidenziare interventi, realizzazioni e risultati ottenuti per il conseguimento degli obiettivi. Si giunge così a un insieme strutturato di informazioni, funzionale ad evidenziare le peculiarità dei sistemi regionali ed a valorizzare gli elementi di sviluppo a livello sia qualitativo che quantitativo. Degli elementi di dettaglio di ogni intervento regionale si ritiene opportuno mantenere testimonianza in note di specificazione, che in seguito vengono tradotte in quadri sinottici (griglie regionali). Le griglie contengono informazioni classificate secondo fattispecie di Misure e vanno a comporre l'allegato analitico come parte integrante del testo del documento del Focus regionale. Anche le griglie regionali, pertanto, rendono testimonianza dello spessore quantitativo e qualitativo dell'operato svolto dalle Regioni, così come della portata strategica di ogni Regione in ambito programmatico.

La schematicità adottata per la redazione del testo risponde alla richiesta del DPE e del MEF di fornire un documento snello e di facile consultazione, anche per favorire la comunicazione all'esterno e rendere così un servizio rivolto al cittadino. Il Focus, in definitiva, costituisce un valore aggiunto per la portata strategica del PNR, soprattutto alla luce di quanto concordato con le Amministrazioni centrali circa l'evidenziazione delle molteplici attuazioni regionali anche sui temi cruciali nella programmazione 2021-2027.

10 Le materie sono le seguenti: affari europei e finanziari, attività produttive, ricerca e innovazione, formazione, lavoro, istruzione, ambiente ed energia, agricoltura, affari sociali, turismo e cultura

11 Il Cinsedo è il Centro interregionale di studi e documentazione che fa capo alla Conferenza delle Regioni.

5. Le strategie regionali di sviluppo sostenibile e il loro raccordo con la programmazione regionale

5.1 La sfida della sostenibilità

Dopo la riforma sull'armonizzazione della contabilità, che ha coinvolto soprattutto la programmazione operativa regionale e il ciclo di programmazione economico-finanziaria, l'altra importante novità che sembra aver aperto una nuova stagione per la programmazione regionale è rappresentata dalla declinazione sul territorio regionale degli Obiettivi previsti dall'Agenda ONU 2030 che l'Italia ha sottoscritto nel 2015. Il processo di localizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs), infatti, è ben più che una mera trasposizione a livello locale degli obiettivi fissati a livello internazionale per i singoli Stati (Dal Bianco, Ugas, 2020).

Innanzitutto, l'attuazione dell'Agenda ONU 2030 richiede uno stretto coordinamento tra i vari livelli di governo e con la società civile e – non meno importante – obbliga a ridefinire l'approccio settoriale che purtroppo tende ancora a contraddistinguere la programmazione regionale. Le Regioni e gli enti locali rappresentano gli snodi determinanti degli investimenti pubblici con cui realizzare gli interventi riformatori necessari per cambiare il modello di sviluppo, orientandolo a favore della sostenibilità. Le Regioni, inoltre, possono diventare laboratori di sperimentazione di politiche pubbliche in grado di rispondere al meglio alle esigenze dei territori e, in tal modo, stimolare anche il Governo nazionale ad adottare le migliori pratiche.

Del resto, il ruolo delle Regioni, oltre a essere richiamato indirettamente dall'Agenda ONU, era stato precedentemente avallato dal Governo stesso, il quale per esse aveva previsto l'obbligo di redigere la Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile (SRSS), così come previsto dall'art. 34 del D. lgs n. 152/2006. Tale norma richiede alle Regioni di dotarsi, attraverso adeguati processi informativi e partecipativi, di una complessiva strategia di sviluppo sostenibile che sia coerente e definisca il contributo regionale alla realizzazione degli obiettivi della analoga strategia nazionale, con la quale il Governo rende operativa l'attuazione dei *goals* dello sviluppo sostenibile nel nostro Paese. Nel testo legislativo si stabilisce che le strategie regionali indicano, insieme al contributo delle Regioni agli obiettivi nazionali, la strumentazione, le priorità, nonché le azioni che le loro Amministrazioni intendono intraprendere. In tale ambito, le Regioni assicurano unitarietà all'attività di pianificazione e promuovono l'attività delle Amministrazioni locali le quali, anche attraverso i processi di Agenda 21 locale, si dotano a loro volta di strumenti strategici coerenti e capaci di portare un contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia regionale.

A ben vedere si tratta di un tipo di previsione che coinvolge appieno la programmazione regionale, nei contenuti e ancora di più nel metodo. Particolare risalto viene infatti dato alla partecipazione degli *stakeholders* e dei cittadini nella elaborazione della SRSS, sottolineando la distanza con il modo abituale di far partecipare le rappresentanze alla stesura dei documenti di programmazione regionale di tipo strategico e facendo così da apripista ad una maggiore partecipazione anche da parte dei cittadini alla stessa programmazione regionale.

L'ulteriore punto di attenzione posto dalla localizzazione degli Obiettivi dell'Agenda ONU 2030 è la trasversalità del concetto di sostenibilità, il quale impone un approccio integrato alla programmazione degli interventi, mettendo in qualche misura in crisi l'organizzazione delle strutture burocratico-amministrative, che normalmente sono articolate per deleghe assessorili. L'integrazione delle sue varie dimensioni (economica, sociale e ambientale)¹² rappresenta quindi una possibile nuova frontiera della programmazione strategica regionale, in quanto chiamata a misurarsi con gli stimoli provenienti dall'UE e dalle opportunità fornite dal futuro ciclo Europeo di programmazione¹³. È auspicabile quindi che, in questo contesto, le Regioni possano avvalersi dei documenti strategici richiesti dal cosiddetto "collegato ambientale"¹⁴ come occasione per riflettere nuovamente sul ruolo della programmazione regionale e sull'opportunità di introdurre innovazioni, così come confermato dal contributo che ogni anno le Regioni forniscono al PNR.

5.2 Il paradigma della sostenibilità nella programmazione regionale

Una conferma dell'evoluzione dei contenuti della programmazione regionale è rappresentata dal PNR, il quale – come si è precedentemente rilevato – ripropone le scelte strategiche di programmazione regionale assunte dalle Regioni e dalle Province Autonome «con particolare riferimento alle scelte programmatiche relative a fondi europei, obiettivi di sviluppo sostenibile, domini (qualora indicatori) del Benessere equo e sostenibile – BES, secondo i contenuti già riportati nel DEFR o in altri documenti di programmazione regionale»¹⁵.

Le scelte strategiche di programmazione integrata promosse nel PNR evidenziano alcune *best practices* settoriali adottate a livello regionale, quali le migliori iniziative per concorrere alla predisposizione di politiche pubbliche volte al perseguimento degli obiettivi contenuti nell'agenda del governo nazionale. Tuttavia, tra le Regioni sembra diffondersi – proprio a partire dall'esperienza avviata con le SRSS – l'esigenza di ripensare gli strumenti di programmazione, pur nel vigente quadro normativo, per cercare di cogliere gli elementi di maggiore novità recati dall'attuazione dell'Agenda 2030, con particolare riguardo alla necessità di superare l'ancora prevalente approccio settoriale delle politiche pubbliche e di coinvolgere più attivamente gli *stakeholders* nella definizione sia degli obiettivi che delle concrete azioni da attuare¹⁶.

12 Così come nel caso della Politica di Coesione dell'UE.

13 Anche la Corte dei Conti, in un suo recente Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, ha sottolineato l'influenza della linea politica europea e dell'Agenda 2030 sulle agende di governo, a favore di una transizione verso modelli di sviluppo di tipo sostenibile che richiedono politiche organiche e di ampio respiro, con la richiesta di «nuovi disegni di *policy* in grado di valorizzare un modello di partenariato sociale e sostenibile esteso anche ad operatori istituzionali responsabili» (Corte dei Conti (2020)).

14 Le origini di questo provvedimento risiedono nella legge di stabilità del 2014 che prevedeva la delega al Parlamento per l'approvazione di una legge organica su ambiente e sostenibilità, appunto il collegato ambientale. In effetti, il Parlamento si è dato una legge organica in materia di *green economy*: la legge n. 221 del 28 dicembre 2015. Non è solo la quantità dei settori d'intervento a renderla tale, ma soprattutto l'approccio innovativo e il collegamento fra le diverse azioni. Con tale nuovo approccio si cerca di cambiare completamente il modo di affrontare le questioni ambientali, passando dalla logica delle norme di tutela ambientale, viste come ostacolo allo sviluppo, a politiche ambientali intese invece come elemento determinante per stimolare una ripresa economica incardinata su basi solide e durature. Ovviamente un simile provvedimento è stato rilanciato dopo l'approvazione del *Green New Deal* da parte dell'UE.

15 Cfr. nuovamente Bucciarelli (2020).

16 Cfr. nuovamente, Dal Bianco, Ugas (2020).

Tali considerazioni concernenti l'incardinazione delle SRSS all'interno del più generale processo di programmazione regionale, però, oltre a risultare chiaramente provvisorie, tendono ad assumere un prevalente valore di auspicio per il prossimo futuro, dal momento che ad oggi non tutte le Regioni si sono dotate di un simile documento¹⁷. Ciò forse per il semplice motivo che nel Tavolo di confronto recentemente attivato tra Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, da un lato, e le Regioni e le Province Autonome, dall'altro, in merito all'attuazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, si è più volte ribadito che obiettivo di tali processi non è la produzione di un documento strategico unico, quanto piuttosto l'attivazione di una serie di azioni sinergiche che complessivamente costituiscono le strategie regionali e provinciali per lo sviluppo sostenibile e facilitino in tal modo il raggiungimento degli obiettivi di questo tipo di sviluppo.

6. L'evoluzione della programmazione regionale nel passaggio dai “libri dei sogni” ai programmi strategici per lo sviluppo sostenibile: i principali fattori causali

6.1 L'evoluzione della programmazione regionale dal 1950 agli anni 2000

Come si è avuto modo in precedenza di accennare, ogni Regione, sia essa RSO che RSS ha variamente modificato nel corso dei decenni il proprio quadro normativo di riferimento in tema di procedure e strumenti di programmazione. In questo quadro, all'inizio del secolo in corso vi erano Regioni che ancora individuavano, quale principale documento di programmazione, il Programma (o Piano) di Sviluppo Regionale, altre che invece redigevano solo il DEFER ed il POR dei Fondi Strutturali ed altre ancora che – come l'Emilia-Romagna – riconoscevano il Piano Territoriale Regionale come centrale tra i vari documenti di programmazione (Dal Bianco, Ugas, 2020).

Facendo prevalente riferimento alle RSO, come in ogni caso è sottolineato nel Capitolo 2 di questo lavoro, si può affermare che fin dalla loro istituzione fra le Regioni è prevalso l'orientamento di individuare nella programmazione socio-economica regionale lo strumento per definire e realizzare le loro azioni sul territorio regionale di rispettiva competenza per rispondere alle molteplici richieste dei cittadini indirizzate verso il nuovo livello istituzionale. In un primo momento, però, la scelta delle Regioni è stata quella di adottare un metodo di elaborazione dei loro documenti di programmazione definito globale (o globalizzante), giacché mediante essi si cercava di intervenire sull'intero sistema regionale, a prescindere dalle loro competenze, allora molto limitate. È facilmente comprensibile come quei documenti, sebbene fossero ispirati al sistema della programmazione di bilancio che era stata introdotta all'inizio della seconda legislatura con una legge quadro sulla contabilità regionale (Parmentola, 1989), avessero solo minime probabilità di determinare l'andamento delle variabili socio-economiche operanti sul territorio coerentemente con i più generali obiettivi prospettati dai *policy maker* regionali.

¹⁷ In base a quanto riportato in un recente Rapporto con cui si ricostruisce, al mese di marzo 2020, lo stato dei processi di definizione delle strategie regionali e provinciali per lo sviluppo sostenibile sarebbero solo 16 (15 Regioni e la Provincia Autonoma di Trento) le Amministrazioni che fino ad allora avevano provveduto in merito; cfr. Ministero dell'Ambiente (2020).

Pertanto, il metodo della programmazione globale è stato ben presto abbandonato a favore di un approccio tendenzialmente settoriale che coincide anche con una più precisa definizione del ruolo politico-istituzionale delle Regioni in seguito alla centralizzazione di alcune materie a favore dello Stato (ad esempio, la politica industriale) e, nel contempo, in seguito alla loro progressiva “specializzazione” nella gestione dell’assistenza sanitaria. La diversa capacità di governo in alcuni ambiti ha di fatto imposto alle Regioni un prevalente ruolo di gestore di talune politiche pubbliche, nettamente prevalenti sulle rimanenti. Si comprende allora il motivo per cui in questo periodo alcune Regioni optarono per i Piani di settore, abbandonando la programmazione globale e, di conseguenza, il Programma Regionale di Sviluppo così come era stato inizialmente inteso (CINSEDO, 1994).

Dopo l’introduzione dell’elezione diretta (e a suffragio universale) del Presidente della Regione nel 2000 e l’adozione dei nuovi Statuti regionali, la programmazione regionale ha finito per assumere, almeno in alcuni contesti regionali, un prevalente connotato politico, che non era presente nelle precedenti fasi temporali. In alcuni contesti, il documento programmatico per eccellenza (il PRS), è diventato uno strumento sostanzialmente speculare al programma di governo che il Presidente della Regione deve presentare al Consiglio Regionale all’atto del suo insediamento. Tale soluzione, solo apparentemente semplificatrice, ha portato ad una sovrapposizione tra l’atto di indirizzo politico e il documento di programmazione socio-economica, determinando una limitazione per la visione programmatica di andare oltre il termine della legislatura.

Tale orientamento è stato rafforzato dalla riforma costituzionale del 2001 che – in base ad un’autorevole interpretazione (Bin, Pitruzzella, 2010) – da un lato ha assegnato allo Statuto delle Regioni una maggiore rilevanza ai fini dell’autonomia regionale e dall’altro, come conseguenza, ha accresciuto l’importanza delle leggi regionali sulla programmazione, accentuando la differenziazione tra i modelli adottati in ciascuna Regione con il superamento anche dello stesso PRS quale strumento di programmazione socio-economica.

6.2 Il determinante ruolo della Politica di Coesione ai fini della programmazione regionale

Un altro importante stimolo all’evoluzione della programmazione regionale è senza dubbio venuto dall’UE, in quanto soprattutto a partire dal ciclo di programmazione 2000-2006 le Regioni italiane sono obbligate ad un approccio programmatico molto puntuale e dettagliato per declinare i propri Programmi operativi alla luce delle allora vigenti normative Europee, almeno negli ambiti settoriali toccati dalle Misure ed Azioni di volta in volta co-finanziate (dall’innovazione tecnologica per il FSER alla formazione professionale per il FSE).

In effetti, a partire dal suo lancio nel 1989 la Politica di Coesione della UE ha promosso una nuova visione dello sviluppo sociale ed economico, in quanto si riteneva che la riduzione e/o l’eliminazione degli squilibri, caratterizzanti i Paesi membri in generale e l’Italia in particolare, avessero bisogno di un modello di politica del tutto rinnovato rispetto a quello fino ad allora prevalente. L’approccio che è stato adottato per le politiche di coesione si caratterizza per una maggiore attenzione

alle esigenze dei territori (*place-based*), cercando di promuovere un coinvolgimento proattivo delle risorse localmente disponibili, ben diverso dalla logica di tipo prevalentemente top down che informava la precedente esperienza di programmazione delle Regioni italiane (Leonardi, 1998).

L'aspetto forse più innovativo dal punto di vista metodologico individuabile per la Politica di Coesione, che in parte è stato adottato ai fini della programmazione strategica di alcune Regioni, è rappresentato però dalla definizione (a priori) di un sistema di misurazione degli obiettivi, costruito sulla base di opportuni indicatori, che consente di monitorare nell'arco del periodo di attuazione l'andamento dei vari interventi previsti dai documenti programmatici, così da consentire una più precisa, puntuale e tempestiva determinazione dei risultati effettivamente conseguiti per ciascun programma e progetto.

Infine, un ultimo rilevante tassello di riforma della programmazione regionale si è avuto con la riforma della contabilità pubblica, introdotta nel 2011 con il D. lgs n. 118, che ha senza dubbio recuperato la connessione logica ed operativa tra la nuova programmazione strategica e la preesistente programmazione finanziaria, obbligando le Regioni a dotarsi di un DEFR di orizzonte triennale e di un bilancio articolato per missioni e programmi, in modo da perseguire fra l'altro una maggiore trasparenza delle scelte allocative operate dai singoli governi regionali.

6.3 L'esperienza di programmazione di alcune Regioni particolarmente significative

Non bisogna dimenticare, però, che le Amministrazioni regionali all'inizio dello scorso decennio operavano in un contesto "avverso" per l'attività di programmazione di medio-lungo periodo, come è stato evidenziato in uno studio allora condotto da uno dei pochi Istituti regionali di ricerca¹⁸. Infatti, la prolungata situazione di recessione economica succeduta alle due crisi registrate a cavallo tra la fine del primo decennio e l'inizio del secondo poneva sfide di difficile soluzione per le Regioni, le quali dovevano agire in una situazione nazionale di finanza pubblica caratterizzata da risorse incerte, ma tendenzialmente calanti. A ciò va aggiunta la difficoltà di operare in un quadro istituzionale in continua evoluzione e/o transizione, soprattutto per quello che concerne il disegno delle competenze e delle funzioni dei poteri locali, oltre che per l'assetto delle relazioni finanziarie tra livelli di governo ancora solo parzialmente definito dai decreti attuativi della legge delega nel frattempo emanata in materia di federalismo fiscale (legge n. 42/2009). Ciò ha reso particolarmente difficile l'integrazione tra le politiche ordinarie e quelle connesse agli interventi speciali dello Stato e ai programmi europei.

Il Rapporto appena citato ha preso spunto dall'esigenza di ripercorrere l'esperienza della programmazione regionale così come essa è andata sviluppandosi nel corso del decennio che si era allora concluso, ovvero in una fase caratterizzata dall'avvio e dal parziale consolidamento degli strumenti di programmazione negoziata, con particolare riguardo alle politiche sia del Fondo Aree Sottoutilizzate, sia del Fondo Sviluppo e Coesione. La ricerca ha analizzato, in chiave compara-

18 Cfr. IRES Piemonte (2013).

ta, la politica di programmazione regionale, dal 2006 al 2011¹⁹, in cinque Regioni del Centro-Nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana). Una volta superato l'ostacolo preliminare, rappresentato da una produzione particolarmente intensa di documenti di programmazione – tratto che accomuna tutte le Regioni considerate²⁰ – è stato possibile individuare alcuni elementi degni di attenzione, tenendo conto che dal confronto tra i principali documenti strategici delle Regioni emergono anche complementarità e contraddizioni nelle politiche seguite da queste Regioni, sebbene siano fra loro territorialmente contigue.

Innanzitutto, alcune di queste Regioni hanno provveduto in tempi più o meno recenti a modificare le normative regionali relative alla programmazione e al governo del territorio, rinnovando contenuti e ruoli dei rispettivi strumenti (PRS e piani territoriali), tenendo conto delle modificazioni a suo tempo apportate al Titolo V della Costituzione. In secondo luogo, nonostante le diverse tradizioni programmatiche presenti nelle Regioni, è stato generalmente riconosciuto il ruolo svolto dall'UE nella promozione sia delle attività che dei documenti di programmazione. Altri aspetti di rilievo emersi dall'indagine riguardano la *governance* esterna ed interna della programmazione, intendendo con la prima i rapporti che intercorrono tra la Regione e gli altri livelli di governo (soprattutto sub-regionale, quali Province e Comuni) nelle fasi di elaborazione e attuazione dei diversi programmi; mentre la seconda si riferisce alle modalità di partecipazione degli *stakeholders* della società civile.

In particolare, i casi esaminati evidenziano come la Regione fosse inserita in una posizione chiave nel quadro dei poteri pubblici con un rilevante ruolo di “snodo” all'interno del sistema delle relazioni intergovernative, facilitando il rapporto tra gli enti di governo superiori (UE e Stato) e quelli inferiori (Enti locali), al fine di adeguare le politiche di sviluppo alle specifiche realtà territoriali. Da questo punto di vista, dall'indagine emerge come le politiche regionali di programmazione dovessero acquisire una dimensione sia sovra-regionale che sub-regionale sulla base di articolazioni territoriali non necessariamente coincidenti con quelle amministrative, questione che purtroppo rimane tuttora irrisolta a distanza di quasi un decennio.

7. La programmazione regionale e l'analoga attività a livello nazionale (PNRR)

7.1 Il difficile coinvolgimento delle Regioni nel Recovery Plan italiano

La predisposizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) non può non essere considerata un'occasione molto importante che si presenta alle Regioni italiane per partecipare attivamente – mediante la loro attività programmatica – sia all'elaborazione del documento di programmazione nazionale sia alla sua successiva implementazione, anche alla luce della pari dignità con lo Stato riconosciuta loro dalla riformata Costituzione italiana²¹

19 Si tratta di un periodo che si sovrappone anche al ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali europei 2007-2013.

20 Senza attendere le conclusioni, sembra opportuno osservare già in questa sede che la moltiplicazione di documenti programmatici, molti dei quali settoriali, che si deve registrare a livello regionale rischia di riflettersi negativamente non solo sulla loro potenziale efficacia, ma anche sulla attendibilità e credibilità della stessa funzione svolta dalla programmazione all'interno delle Amministrazioni regionali.

21 Non si deve dimenticare inoltre che il testo aggiornato dell'art. 11 del DPR n. 616 del 1977, intitolato alla Programmazione nazionale e regionale, prevede che lo Stato determini gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle Regioni, norma che però finora è rimasta di fatto inapplicata.

La questione della partecipazione regionale si era inizialmente posta in termini sostanzialmente positivi all'epoca del governo presieduto da Giuseppe Conte, tanto che l'allora Ministro per gli Affari Regionali Francesco Boccia aveva annunciato che il Presidente del Consiglio in sede di predisposizione di quello che all'epoca era denominato *Recovery Plan (RP)* intendeva “fare una sintesi” delle esigenze territoriali, coordinandosi con le Regioni e gli Enti Locali.

Successivamente, però, dopo l'approvazione da parte del Consiglio Europeo, nel luglio 2020, del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027 e del programma *Next Generation EU* (NGEU), il Governo decise di preparare il Piano nell'ambito di un Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE), coadiuvato da un Comitato Tecnico di Valutazione (CTV). Dopo aver partecipato a numerose riunioni del CIAE e del CTV, le Regioni però hanno dovuto esplicitamente chiedere quali sarebbero state le concrete modalità del loro atteso coinvolgimento²².

Infatti, le scadenze previste per l'assunzione degli impegni e la successiva erogazione delle spese stanziare col Piano, rispettivamente il 2023 e il 2026, e l'evidente esigenza di coordinarne gli interventi anche con quelli rientranti nella Politica di Coesione per il periodo di programmazione 2021-2027, sembravano imporre ai Presidenti delle Regioni l'urgenza di coinvolgere anche le loro Amministrazioni per poter garantire la certezza, la celerità e l'efficacia dell'impiego delle cospicue risorse finanziarie messe a disposizione dall'UE.

In sostanza, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome aveva proposto di considerare gli Enti ad essa partecipanti come soggetti catalizzatori di una parte non trascurabile delle future risorse finanziarie, mediante le quali si dovrebbero realizzare sul territorio consistenti investimenti nell'ambito delle priorità condivise fra i livelli istituzionali; vale a dire considerando tali Amministrazioni come una sorta di *hub* programmatico degli investimenti, ovviamente nell'ambito delle priorità definite a livello nazionale. Tale richiesta è stata illustrata dalle Regioni persino in occasione di alcune audizioni avvenute presso le competenti Commissioni sia della Camera dei Deputati che del Senato, quando è stata ufficialmente presentata una documentazione contenente le prime e provvisorie proposte concrete delle Regioni sia in fatto di priorità politiche da considerare, sia riguardo ai connessi progetti attivabili in tempi brevi.

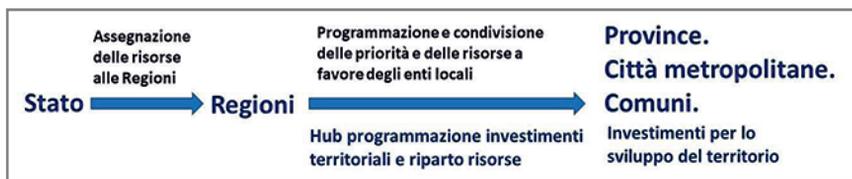
In tale documentazione le priorità di investimento indicate dalle Regioni si configuravano in linea con gli *assets* strategici da sviluppare nell'ambito del *RP*, anche se a loro avviso la «sfida» per il pieno utilizzo dei fondi del *Recovery Fund* (e di quelli già allocati a legislazione vigente per le spese di investimento) avrebbe dovuto essere affrontata in base ad un nuovo modello di sviluppo ritenuto necessario per la crescita dei territori nell'ambito di una leale collaborazione inter-istituzionale²³.

Per le Regioni la collaborazione inter-istituzionale avrebbe dovuto concretizzarsi secondo lo schema logico presentato qui di seguito, il quale però, per utilizzare al meglio le risorse, implica una riforma della ripartizione delle competenze

22 Da Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (2020c).

23 Si rinvia a Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (2020a e 2020b), da cui si evince che circa il concreto metodo di *governance* da adottare per le Regioni occorreva fondare le linee operative e gli specifici interventi su un apposito “Patto territoriale”, da definire a livello regionale con le rappresentanze istituzionali degli Enti Locali e delle organizzazioni sociali e imprenditoriali.

fra Stato e Regioni, nonché la modernizzazione delle istituzioni e delle modalità di collaborazione fra le stesse, soprattutto nell’ottica di incrementare gli investimenti per una crescita socio-economica dei territori di tipo sostenibile, sulla base degli orientamenti espressi con le SRSS precedentemente illustrate.



d) Inoltre, le Regioni avevano avanzato precise proposte in merito alle priorità, ai tempi, al metodo e al loro ruolo, indicando i cinque assi di intervento sui quali a loro avviso si sarebbe dovuto lavorare: a) rafforzamento servizi pubblici essenziali (sanità, welfare, scuola e trasporti); b) transizione ecologica (investimenti privati, lavoro di qualità, energia ed economia circolare); c) mobilità sostenibile; d) difesa del suolo; e) connessioni e infrastrutture digitali.

L’aspetto più significativo della proposta regionale riguardava, ovviamente, il ruolo che avrebbero dovuto esercitare le Regioni stesse, entrando a far parte della Cabina di regia nazionale in sede sia politica che tecnica, per poter così contribuire sia alla fase programmatoria che alla successiva fase realizzativa del *RP*, stante l’ampiezza dei suoi obiettivi e l’ammontare delle risorse finanziarie da impegnare nei prossimi anni. In particolare, come già accennato, le Amministrazioni regionali si proponevano per svolgere un ruolo di *hub* in qualità di soggetti attuatori, soprattutto a livello di Province e Comuni, così da riuscire a realizzare tutti gli investimenti pubblici, rispettando gli stretti tempi fissati dall’UE²⁴. In effetti, già in sede di parere fornito sul PNR 2021 le Regioni e le Province Autonome avevano formulato la loro candidatura a svolgere il ruolo di soggetto programmatore ed attuatore, dal momento che – alla luce della dimensione e dei tempi degli obiettivi, nonché della mole degli investimenti previsti dal *RP* – tale soluzione appariva loro come l’unica possibile per rendere concretamente realizzabili le riforme richieste, senza correre il rischio di dover rinunciare alle risorse europee destinate al nostro Paese²⁵.

Dal canto suo, il Governo ha chiesto invece alle Regioni dei contributi per la preparazione del *RP*, sotto forma di “progetti pronti”, attribuendo priorità quindi alla capacità di spesa, e non tanto al raggiungimento di obiettivi condivisi. Al governo nazionale pervennero pertanto progetti estremamente eterogenei, per cui

²⁴ Tali tempi sono pari a 4 anni per la realizzazione delle riforme e 7 per quella degli investimenti.

²⁵ Una simile autocandidatura poggia evidentemente su una valutazione del tutto positiva circa l’operato svolto dalle Regioni negli ultimi anni di attività. In realtà, si sa che sulle Regioni si sta conducendo un dibattito di carattere politico-istituzionale che vede contrapposti, da un lato, i sostenitori di una loro integrale abolizione e, dall’altro, i fautori di una loro maggiore autonomia funzionale e finanziaria. Si tratta senza dubbio di una contrapposizione semplicistica, che manca di un presupposto fondamentale, vale a dire una approfondita conoscenza della macchina amministrativa regionale e del suo rendimento, che appare molto diverso da un capo all’altro dell’Italia. Per evitare un altro improvvisato e approssimativo cambiamento istituzionale, occorre avvalersi di una radiografia completa e comparata delle Regioni, non tanto sulle politiche da loro intraprese, quanto sulla capacità di bilancio, di *governance*, di gestione del personale, di qualità dei servizi erogati e di integrità degli appalti, come quella effettuata da Caporossi (2019) attraverso il *Rating* Pubblico della performance, legalità e trasparenza.

la sua risposta fu di un'ulteriore centralizzazione, con la proposta di costituire una *task force* alle dipendenze del Presidente del Consiglio dei Ministri e di adottare un meccanismo di gestione simile a quello proprio delle agenzie governative.

Dopo qualche mese, una trentina di Regioni europee – tra cui tre regioni italiane di notevole peso politico-istituzionale²⁶ – hanno indirizzato una lettera alle varie Istituzioni europee²⁷, nella quale si chiedeva il riconoscimento della centralità del livello di governo regionale nella realizzazione del Piano europeo, e ciò anche in considerazione delle diversità, territoriali ed istituzionali, nonché per le differenti situazioni socio-economiche e la diversa specializzazione settoriale tuttora presenti all'interno dell'UE.

D'altra parte, si sottolineava che le Regioni europee in linea di massima hanno già acquisito esperienza e capacità nella conduzione di azioni di sviluppo ed hanno direttamente affrontato la crisi sanitaria con misure proprie, anche ai fini della ripresa economica.

Un “unico” approccio per il *RP*, cioè statalista e verticale, sarebbe stato quindi da evitare²⁸.

Si è arrivati così all'accordo sul *RP* raggiunto in sede di Consiglio Europeo, svoltosi verso la metà del dicembre dell'anno scorso, quando l'allora Presidente del Consiglio dei Ministri si era dichiarato disponibile ad accogliere tutte le proposte migliorative della capacità amministrativa dello Stato, aggiungendo – con evidente riferimento alla menzionata *task force* – che questa struttura non voleva esautorare i soggetti attuatori dei singoli progetti, da individuare piuttosto nelle Amministrazioni centrali e in quelle periferiche. In corrispondenza di tale dichiarazione l'allora Presidente della Conferenza delle Regioni Stefano Bonaccini aveva nuovamente proposto al governo la convocazione delle Regioni e degli Enti Locali per decidere insieme “chi fa cosa”.

7.2 Per un più incisivo concorso delle Regioni all'impostazione ed alla gestione del Piano nazionale di ripresa e resilienza

Anche il governo presieduto da Mario Draghi non sembra essersi avvalso delle Regioni ai fini della predisposizione del PNRR, che alla fine di aprile è stato inviato alla Commissione europea per la sua approvazione. Di fatto il confronto con Regioni, Province e Comuni è avvenuto solo poco meno di un mese prima della scadenza in sede di Conferenza unificata quando il premier Draghi – dopo aver ribadito ancora una volta la rilevanza economico-finanziaria del Piano – ha posto l'accento sulla necessità di collaborare tra livelli istituzionali, affermando: “Il rapporto tra Governo e Regioni deve essere di collaborazione, altrimenti queste sfide non si vincono. Le sfide si vincono insieme: voi siete le antenne nel rapporto con i cittadini”. Successivamente è stato illustrato in anteprima il modello organizzativo il quale prevede due livelli:

²⁶ Si tratta di Emilia-Romagna, Lazio e Provincia Autonoma di Bolzano

²⁷ Tale documento a cui è stata prestata scarsa attenzione anche perché è rimasto ben poco noto, si intitola *Joint Letter of European Regions regarding the European Recovery Plan*.

²⁸ Cfr. Martial (2020), il cui titolo rivela in modo esplicito l'atteggiamento prevalente all'interno del mondo politico-istituzionale nei confronti delle iniziative assunte dalle Regioni per poter svolgere quel diritto-dovere in materia di programmazione socio-economica che la vigente normativa prevede per loro.

- i in primo luogo, la struttura di coordinamento centrale che supervisiona l'attuazione del Piano ed è responsabile dell'invio delle richieste di pagamento alla Commissione Europea, a seguito del raggiungimento degli obiettivi previsti. Ad affiancarla ci sono anche una struttura di valutazione e una struttura di controllo;
- ii in secondo luogo, le Amministrazioni pubbliche sono responsabili dei singoli investimenti e delle singole riforme e inviano i loro rendiconti alla struttura di coordinamento centrale.

Infine, è prevista anche la costituzione di *task force* locali col compito di aiutare gli Enti territoriali a semplificare le procedure e in tal modo migliorare la loro capacità di investimento.

In occasione poi della esposizione del Piano alla Camera e al Senato, Draghi ha sottolineato l'importante ruolo che verrà svolto da Regioni ed Enti locali nell'ambito della sua attuazione, dal momento che questi enti saranno responsabili della realizzazione di quasi 90 miliardi di investimenti, vale a dire circa il 40% del totale, in particolare con riferimento alla transizione ecologica, all'inclusione e coesione sociale ed alla salute. In altre parole, per la gestione del Piano è prevista una responsabilità diretta dei Ministeri e delle Amministrazioni locali per la realizzazione degli investimenti e delle riforme di cui costituiscono i soggetti attuatori entro i tempi concordati, e per la gestione regolare, corretta ed efficace delle risorse. Come detto, è significativo il ruolo che avranno gli Enti territoriali, a cui competono investimenti pari a oltre 87 miliardi di euro. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze controllerà il progresso nell'attuazione di riforme e investimenti, mentre è prevista una Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio, alla quale partecipano i ministri competenti.

Al termine della Conferenza unificata, svoltasi dopo qualche giorno, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Massimiliano Fedriga, ha espresso particolare apprezzamento per l'attenzione che il Presidente del Consiglio ha espresso nel suo intervento alle Camere nei confronti del fondamentale ruolo che le Regioni e le Autonomie locali dovranno svolgere per l'attuazione del Piano e per le necessarie sinergie da attivare sui territori per massimizzarne l'efficacia. Dopo aver sottolineato la necessità di procedere, in tempi rapidi, ad un approfondito confronto, sia complessivo che settoriale, con il Governo, per condividere gli obiettivi e le priorità contenute nel PNRR, lo stesso presidente Fedriga ha affermato che serve "una nuova fase che individui le Regioni protagoniste per la parte di propria competenza nella realizzazione del Piano" ed anche per questo è stato chiesto al Ministro per gli Affari regionali e le autonomie locali di istituire, presso il suo dicastero, tavoli di confronto settoriali di livello tecnico-operativo sulle sei missioni prioritarie d'intervento definite nel PNRR, al fine di poter conoscere in concreto quali saranno le progettualità che il Governo intende mettere in campo sui territori per ogni missione del piano.

Il procedimento relativo all'elaborazione del PNRR si è concluso a distanza di un mese con l'emanazione del Decreto legge n. 77/2021, meglio noto come decreto Semplificazioni, nel quale si definisce la *Governance* del Piano, mediante la fissazione dei compiti della Cabina di Regia.

Su un piano più generale, la fase di attuazione del PNRR si articola in modo da assicurare:

- la realizzazione degli specifici interventi e delle necessarie riforme, cui provvedono, nelle rispettive competenze, le singole Amministrazioni centrali interessate (Ministeri), nonché le Regioni e gli Enti locali;
- il coordinamento centralizzato per il monitoraggio e il controllo sull'attuazione del Piano. A tal fine è prevista l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di un'apposita struttura, che costituisce il punto di contatto con la Commissione europea per quanto concerne il PNRR;
- l'istituzione della Cabina di Regia per il PNRR, con il compito di garantire il monitoraggio dell'avanzamento del Piano, il rafforzamento della cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale, e di proporre l'attivazione di poteri sostitutivi e le modifiche normative necessarie per l'implementazione delle misure del PNRR.

Per quanto concerne la Cabina di Regia, sono definiti i poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR. Più nel dettaglio, essa ha i seguenti compiti:

- elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR, anche con riferimento ai rapporti con i diversi livelli territoriali;
- esamina, previa istruttoria della Segreteria tecnica, le tematiche e gli specifici profili di criticità segnalati dai Ministri competenti per materia e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie con riferimento alle questioni di competenza regionale o locale;
- effettua, anche avvalendosi dell'Ufficio per il programma di governo, il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi e segnala all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione l'eventuale necessità di interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione;
- trasmette alle Camere con cadenza semestrale, per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento, una relazione sullo stato di attuazione del PNRR, recante le informazioni di cui all'art. 1, c. 1045, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, nonché, anche su richiesta delle commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti;
- aggiorna periodicamente il Consiglio dei Ministri sullo stato di avanzamento degli interventi del PNRR;
- trasmette, per il tramite del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, la relazione periodica di cui alla lettera precedente alla Conferenza unificata, la quale è costantemente aggiornata dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie circa lo stato di avanzamento degli interventi e le eventuali criticità attuative;
- promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo e propone, ove ne ricorrano le condizioni, l'attivazione dei poteri sostitutivi;

- assicura la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale mediante il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale;
- promuove attività di informazione e comunicazione coerente con l'articolo 34 del Regolamento (UE)2021/241.

Inoltre, della Cabina fanno parte:

- il Presidente del Consiglio e i Ministri/Sottosegretari competenti di volta in volta sulle tematiche analizzate;
- i Presidenti di Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza regionale o locale;
- il Presidente della Conferenza, su questioni d'interesse di più Regioni o Province autonome;
- i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi (a seconda della tematica affrontata);
- e i referenti o rappresentanti del partenariato economico e sociale (a seconda della tematica affrontata).

All'emanazione di questo provvedimento la Conferenza della Regioni ha immediatamente reagito chiedendo un maggior coinvolgimento ed approvando un documento che contiene alcune valutazioni ed una serie alquanto lunga – una trentina – di emendamenti²⁹.

Relativamente alle valutazioni nel documento citato si legge che il testo di decreto-legge sulle semplificazioni e la *governance* del PNRR presenta criticità in ordine alla compatibilità costituzionale delle norme introdotte. Non si può non ritenere che lo sviluppo economico e sociale dei territori sia in maniera indiscutibile attribuito alla competenza delle Regioni e delle Province autonome e, in questo testo, esse sono di fatto escluse da tutti i meccanismi decisionali e dalle sedi più rilevanti, peraltro in assoluto contrasto con quanto precisato dall'Unione Europea che ha rilevato la necessità di una *governance* multilivello dei Piani nazionali. Si rileva, inoltre, a supporto di tali considerazioni, che non sono previste norme che implementino il personale delle Regioni e delle Province autonome, nonché degli enti locali che saranno i principali protagonisti della “messa a terra” dei progetti previsti dal PNRR. Si nota, altresì, un'impostazione assolutamente centralista che rischia di rendere fortemente inefficace il Piano, proprio per la mancanza della necessaria collaborazione e sinergia con le programmazioni delle Regioni e degli Enti locali. Occorre, al contrario, ripristinare la corretta “filiera” istituzionale al fine di rendere i progetti del PNRR utili, efficaci e realmente resilienti per i territori e, più in generale, per il Paese. Appare, infine, singolare l'aver inserito i soggetti istituzionali, richiamati dall'art. 114 della Costituzione quali soggetti costitutivi della Repubblica, in un tavolo meramente consultivo al pari delle forze economiche e sociali.

Fatte queste non irrilevanti premesse, si formulano, alcuni primi emendamenti ritenuti prioritari e imprescindibili per il ripristino del corretto rapporto inter-istituzionale, al fine di evitare una tutela delle competenze costituzional-

29 Cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (2021).

mente garantite a Regioni e Province autonome nelle sedi più opportune, anche mediante il ricorso alla Corte costituzionale.

In merito a questo potenziale conflitto tra il governo nazionale e le Amministrazioni regionali si osserva che in effetti le Regioni dovrebbero essere innanzitutto coinvolte nella definizione delle riforme propedeutiche al RP, con particolare riferimento a quella della P.A., al fine di aumentare la loro capacità amministrativa. Infatti, si ritiene che la ripresa economica, sociale e produttiva dalla pandemia non sia solo una questione di quante risorse finanziarie europee otterrà il nostro Paese, ma anche e soprattutto di “come” e “da chi” quelle risorse verranno spese. Pertanto, occorre impegnarsi subito nel rafforzamento di quella “capacità istituzionale” che l’UE esige come condizione essenziale affinché il Piano di ripresa NGEU non rischi di essere sprecato.

In Italia, ad oggi, non esiste una mappatura di queste diverse capacità istituzionali, se non limitatamente ad alcune categorie di Amministrazioni, per quanto in un recente studio – basato sulla metodologia del *Rating Pubblico* – si pongano le basi di tale lavoro, fornendo una sorta di *due diligence* dell’apparato amministrativo italiano, che parte proprio dalle Regioni, al fine di capire se e come esse sono pronte a partecipare al piano di ripresa europeo³⁰.

In secondo luogo, le Regioni vanno ovviamente coinvolte nell’impiego della non trascurabile quantità di risorse finanziarie previste non solo dal PNRR, ma anche dal REACT-EU a favore del settore sanitario, in modo che – una volta superata la fase emergenziale di contrasto alla pandemia – tali Amministrazioni possano implementare i necessari progetti di potenziamento delle strutture sanitarie, anche attraverso soluzioni di tipo innovativo (telemedicina, ecc.) sulla base dei loro effettivi fabbisogni, preliminarmente individuati e quantificati anche in termini di risultati da conseguire entro tempi certi.

Infine, le Regioni dovrebbero essere chiamate a fornire un determinante contributo garantendo uno stretto coordinamento fra tutti gli altri progetti d’investimento previsti dal PNRR nei settori considerati prioritari dalla Commissione europea (dalla transizione ecologica a quella digitale) e gli analoghi progetti previsti nei POR di cui alla politica di coesione dell’UE.

In proposito si deve tener presente che a partire dal 2021 la politica di coesione si articola in due diversi filoni temporali, destinati però a sovrapporsi tra loro in modo auspicabilmente coordinato:

- i) il periodo di programmazione 2014-2020, limitatamente al triennio 2021-2023 entro il quale – in base alla nota regola dell’ $n+3$ – andranno conclusi i progetti i cui stanziamenti sono già stati impegnati ma non ancora spesi;
- ii) e il nuovo periodo di programmazione 2021-2027, per il quale non sono ancora stati predisposti i nuovi POR, dal momento che da poco tempo è iniziata la fase di interlocuzione tra la Commissione europea e il governo nazionale.

³⁰ La *due diligence* può essere addirittura considerata uno dei principali requisiti per attirare investimenti nel nostro Paese, sia pubblici che privati; partendo da essa il Governo italiano può avvalorare il programma di investimenti presentato alle Istituzioni europee, accompagnandolo con un piano dettagliato di rafforzamento istituzionale delle Amministrazioni chiamate a svolgere il ruolo di soggetti attuatori dei progetti di investimento sui territori. Senza quel piano, le risorse europee rischiano di servire a ben poco. Cfr. Caporossi (2021).

Per quanto concerne il periodo di programmazione 2014-2020, è già stato verificato che tutte le Amministrazioni regionali hanno raggiunto, ed anche superato in taluni casi, i *target* di spesa fissati per la fine del 2020. Tuttavia, in base ai dati forniti dall'Agenzia per la Coesione Territoriale (2021), dovrebbero rimanere ancora 39 mld. di euro da spendere entro il 2023, cioè circa un terzo del totale delle somme inizialmente assegnate. Ovviamente, tali risorse non solo dovranno essere interamente liquidate, ma sarebbe anche opportuno – per quanto possibile in base alla vigente normativa europea – che esse venissero impiegate in modo coerente con i progetti previsti dal PNRR.

Per il periodo che sta per iniziare, invece, appare scontato che i nuoviPOR che dovrebbero contare su poco più di 80 miliardi di euro³¹, vengano predisposti non solo e non tanto in continuità con i precedenti, ma anche e soprattutto in un coordinamento logico e funzionale con i progetti del PNRR quando questi saranno definiti in termini operativi.

È evidente che si tratta di compiti notevolmente impegnativi, anche in relazione all'accavallarsi delle scadenze temporali e delle facilmente immaginabili difficoltà organizzative, quanto determinanti ai fini di un efficace e puntuale esito del PNRR.

Bibliografia

- Agenzia per la Coesione Territoriale (2021), *Programmazione comunitaria 2014-2020: centrato obiettivo, target di spesa raggiunti da tutti i Programmi*, https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/programmazione-comunitaria-2014-2020-centrato-obiettivo-target-di-spesa-raggiunti-da-tutti-i-programmi-2/
- BALDINI M. (2019), “Sistemi informativi e strumenti di analisi a sostegno delle politiche degli enti decentrati”, in IRES Piemonte, IRPET, SRM, PoliS Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche, *La finanza territoriale. Rapporto 2019*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 103-117.
- BIN R., PITRUZZELLA G. (2010), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino.
- BIANCHI G. (1993), “The IMPs: A Missed Opportunity? An Appraisal of the Design and Implementation of the Integrated Mediterranean Programmes”, in R. Leonardi (a cura di), *The Regions and the European Community: The Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Areas*, Frank Cass, London, pp.47-70.
- BRUZZO A. (2009a), “La programmazione regionale in Italia: una rassegna della letteratura economica”, *argomenti*, vol. IX, fasc. 27, pp. 31-62.
- BRUZZO A. (2009b), “Regional Economic Planning”, *Scienze regionali*, vol. 8, fasc. 3, pp. 171-198.
- BUCCIARELLI M. (2020), *Le Regioni e la programmazione integrata per la crescita e lo sviluppo sostenibile dell'Italia e dell'Europa. Il contributo delle Regioni al PNR 2020*, Quaderni Tecnostruttura – Settore Sviluppo Sostenibile.

31 Tale importo è ottenuto aggiungendo ai 42 miliardi di fondi attribuiti dall'UE i 39 miliardi di cofinanziamento nazionale, previsti dall'Accordo di partenariato 2021-27 che l'allora ministro Provenzano aveva presentato ai rappresentanti delle forze sociali e produttive e che il precedente Governo puntava a chiudere all'inizio del 2021.

- CAPOROSSI P. (2019), *W le Regioni?*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- CAPOROSSI P. (2021), *Regioni, un motore da riparare*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- CASULA M. (2020), *Economic Growth and Cohesion Policy Implementation in Italy and Spain: Institutions, Strategic Choices, Administrative Change*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- CELLAI C., BUCCIARELLI M. (2013), *Piano nazionale di riforma 2013. Il Focus delle Regioni e Province Autonome*, Quaderni Tecnostruttura – Settore Sviluppo Sostenibile.
- CINSEDO (1994), *Il Rapporto sulle Regioni*, Franco Angeli, Milano.
- Commission of the European Communities (1990), *Community Support Framework 1989-93*, Office of Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (2020a), *Indagine conoscitiva delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund*, Audizione presso la Commissione Bilancio della Camera, 8 settembre.
- Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (2020b), *Indagine conoscitiva delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund*, Audizione presso le Commissioni riunite 14° e 5° del Senato della Repubblica, 28 settembre.
- Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (2020c), *Posizione della Conferenza sulle modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province Autonome alla programmazione delle risorse del Piano di recupero e resilienza (PNRR)*, Roma, 14 settembre.
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (2021), *Prime valutazioni e proposte emendative sulla bozza di provvedimento Governance PNRR e semplificazioni*, 21/74/CRFS/C1-C3.
- Corte dei Conti (2020), *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*, disponibile su <https://www.corteconti.it/HOME/Documenti/DettaglioDocumenti?Id=17abe5b7-0f9d-4e22a5c9-7f353a4c8b1a>
- DAL BIANCO A., UGAS I. A. (2020), “Le strategie regionali di sviluppo sostenibile e il raccordo con la programmazione regionale: il caso della regione Lombardia”, in IRES Piemonte, IRPET, SRM, PoliS Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche, Agenzia Umbria Ricerche, *La finanza territoriale. Rapporto 2020*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- GARGANESE R. (2019), “I documenti di programmazione delle Regioni a statuto ordinario: legislazione e prassi”, in IRES Piemonte, IRPET, SRM, PoliS Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche, *La finanza territoriale. Rapporto 2019*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 119-141.
- IRES Piemonte (2013), *Strumenti e procedure per la programmazione regionale. La recente esperienza di cinque Regioni a Statuto ordinario*, Regione Piemonte-Direzione Programmazione strategica, Politiche territoriali ed Edilizia, Torino.
- LEONARDI R. (1995), *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union*, Macmillan, London.
- LEONARDI R. (1998), *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.
- LEONARDI R. (2016), “Perché la Sicilia non riesce a usare i fondi strutturali per decollare economicamente?”, in G. Armao e M. Saija (a cura di), *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 271-298.

- MARTIAL E. (2020), *Come le regioni europee vogliono mettere il becco nel recovery plan*, <https://www.startmag.it/mondo/come-le-regioni-europee-vogliono-mettere-il-becco-nelrecovery-plan/>, 24 dicembre.
- Ministero dell'Ambiente (2020), *Le strategie regionali per lo sviluppo sostenibile. Indagine sul processo di definizione*, marzo.
- PARMENTOLA N. (1989), *Origine e crisi della programmazione di bilancio*, il Mulino, Bologna.

PARTE II

Crescita del mandato d'intervento
della Regione

3. La Politica Agricola Comunitaria e lo sviluppo rurale sostenibile e territorialmente diffuso

Roberto Fanfani*

Indice:

1. I precedenti delle politiche agricole in Italia e Europa 1950-1970. **1.1** Le politiche agricole in Italia dalla “ricostruzione” al 1970. **1.2** La nascita e l’affermazione della Politica Agricola Comune (1962-1970). **2.** La nascita delle Regioni a statuto ordinario e le riforme della PAC (1970-2000). **2.1** L’avvio delle Regioni a statuto ordinario. **2.2** L’affievolirsi della politica agricola nazionale e il contrasto Stato- Regioni. **2.3** Il sostegno dei prezzi agricoli e la ricerca di una nuova PAC. **2.4** L’affermarsi delle politiche di Sviluppo Rurale a fianco delle politiche regionali. **3.** Il nuovo millennio fra sviluppo e susseguirsi di crisi profonde (2000- 2020). **3.1** Il rapporto Stato-Regioni. **3.2** La nuova PAC fra primo e secondo pilastro (sostegno al reddito vs Sviluppo rurale). **3.3** Il rafforzamento dello Sviluppo rurale e le politiche regionali e di coesione (2000-2013). **3.4** Le aspettative e la revisione delle politiche agricole (2014-2020). **4.** L’impatto della pandemia e le strategie di ripresa e resilienza per il dopo 2020. **4.1** L’agricoltura e la catena alimentare italiana nell’anno della pandemia. **4.2** Dopo il 2020: il “*rethinking*” della PAC e il Regime transitorio 2021-2022. **4.3** Il PNRR e l’intervento pubblico in agricoltura. **4.4** Il Piano Strategico Nazionale per la PAC dopo il 2023. **5.** Alcune conclusioni e riflessioni sul futuro dell’intervento pubblico in agricoltura.

* *Roberto Fanfani, già Professore di Politica economica ed Economia agroalimentare, presso il Dipartimento di Statistica Paolo Fortunati, dell’Alma Mater Studiorum-Università di Bologna.*

Ringraziamenti: *si ringrazia la Prof.ssa Elisa Montresor per i numerosi suggerimenti forniti, anche se la responsabilità di quanto scritto resta dell’autore.*

Sommario introduttivo

All’atto della costituzione delle Regioni a statuto ordinario l’agricoltura italiana si trovava in un periodo di profonda trasformazione. I cambiamenti strutturali erano ancora profondi con la continuazione dell’esodo agricolo, mentre i redditi agricoli erano meno della metà di quegli degli altri settori. Il numero delle aziende agricole superava i tre milioni e l’importanza occupazionale rimaneva ancora attorno al 20%, con marcate differenze fra Nord e Sud, ma anche a livello regionale. Sostanziali erano anche i mutamenti in atto nell’intervento pubblico nel settore. A livello statale l’intervento, che aveva avuto un ruolo molto incisivo e diretto negli anni Cinquanta, era rivolto ad una politica di incentivi alla produzione e all’introduzione di mezzi tecnici e meccanici. A livello europeo si era già affermata la Politica Agricola Comunitaria (PAC), incentrata sul sostegno prezzi dei prodotti agricoli e la protezione dei mercati rispetto al resto del mondo.

Inizia quindi il lungo percorso, spesso non lineare, nei rapporti fra Stato e Regioni per la definizione delle rispettive competenze in materia agricola, che sarà carat-

terizzato da collaborazione, ma anche da difficoltà e tensioni. Mentre si completava il trasferimento della importante struttura amministrativa e del personale dal Ministero dell'agricoltura alle Regioni, nel 1973 all'interno della PAC vennero adottate le prime e modeste iniziative di carattere strutturale per l'agricoltura, con tre direttive, da riconvertire in legge anche da parte delle Regioni, per l'ammodernamento delle aziende, l'abbandono dell'attività agricola e la consulenza socioeconomica.

In questo contesto la politica agricola nazionale perse progressivamente importanza; soltanto verso la fine degli anni Settanta si riorganizzò con la definizione di "Piani nazionali", con interventi in alcuni comparti rilevanti ed azioni per contrastare il crescente deficit della bilancia commerciale agroalimentare del Paese. Si definirono le competenze "orizzontali" di competenza statale (assistenza tecnica, ricerca, credito) e quelle "verticali" di competenza regionale, relative agli interventi nei singoli comparti e per le aziende agricole. Il rifinanziamento delle leggi pluriennali si prolungò nel tempo, costituendo uno dei motivi di maggiore disputa fra Ministero dell'agricoltura e Regioni, che contestavano un finanziamento spesso "derivato" della loro azione.

Agli inizi degli anni Ottanta si rese esplicita la crisi della PAC, con la creazione di enormi eccedenze produttive, di difficile smaltimento sui mercati internazionali, e con un costo molto elevato per il bilancio comunitario. La ricerca di nuovi strumenti di intervento per il futuro dell'agricoltura europea comportò allora non poca incertezza sulla direzione della PAC. In questo periodo cominciò a prendere forma la Politica di sviluppo rurale, collegata al forte incremento dei finanziamenti dei Fondi Strutturali per le politiche regionali europee. La definitiva riforma della PAC, conclusa nel 1992, portò al passaggio ad una politica di sostegno al reddito degli agricoltori e dei mercati agricoli, sostegno però ancorato (accoppiato) alla produttività dell'agricoltura. In Italia la conseguenza fu un forte incremento delle differenziazioni fra le Regioni e le Province, con ulteriori divari fra le zone altimetriche.

Nel nuovo millennio si chiarirono finalmente le competenze fra Stato e Regioni in materia agricola, anche perché la nuova PAC era imperniata su due Pilastri: il primo rivolto al sostegno dei redditi agricoli e dei mercati, il secondo allo sviluppo rurale di maggiore competenza regionale. Nel 2001 la riforma del Titolo V della Costituzione definì le materie di "esclusiva" competenza dello Stato e quelle di materia "concorrente", fra cui diverse mantengono ancora una connessione più o meno esplicita con quelle del nuovo ruolo assunto dall'agricoltura e dall'intero sistema agroalimentare. Fra le materie di competenza "esclusiva" delle Regioni rientrano quelle in materia di agricoltura. Il contenzioso fra Stato e Regioni si attenuò, anche se l'ampliamento progressivo del concetto di sviluppo rurale e le nuove sfide del sistema agroalimentare richiederanno il miglioramento della *governance* dell'intervento pubblico.

Dal primo periodo di programmazione 2000-2006 della PAC, alle Regioni venne assegnato il compito di definire i propri Piani di Sviluppo Rurale, piani che nelle Regioni dell'obiettivo 1 vennero incorporati nelle politiche strutturali. Venne costituito un nuovo e autonomo Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FE-ASR), che si affiancò agli altri Fondi strutturali di Coesione e Sviluppo regionale. Il primo Pilastro della PAC rivolto al sostegno ai redditi agricoli e dei mercati agricoli

restava e resta ancora largamente prevalente, ma con un carattere più strutturale, con una premialità per interventi eco-compatibili (*greening*) e aiuti “accoppiati” per i settori che necessitano interventi di mercato (OCM), nonché per interventi per favorire la presenza dei giovani. Il Premio unico di base sarà progressivamente uniformato a livello nazionale riassorbendo tutte le differenziazioni previste in precedenza, favorendo il sostegno alle aree montane, collinari e svantaggiate.

Soltanto nell'ultimo periodo di programmazione 2014-2020 si affermò l'azione di partenariato e concertazione con un ruolo attivo della Conferenza Stato-Regioni. All'Italia furono destinati 42 miliardi di euro, di cui oltre 10 miliardi per lo sviluppo rurale. Il complesso accordo di partenariato tra Stato e Regioni determinò la successiva distribuzione dei finanziamenti FEARS: 44% alle regioni Competitività, 36% alle regioni Convergenza, 9% a quelle Transizione e circa 11% agli interventi nazionali orizzontali (investimenti irrigui, strumenti di gestione del rischio, miglioramento genetico del patrimonio zootecnico e biodiversità e salute animale) inseriti nel Piano Nazionale di sviluppo rurale.

Quando era in atto la definizione delle nuove strategie della UE per la PAC per il dopo 2020, è esplosa la pandemia del Covid-19, con un impatto profondo e devastante in tutti gli Stati membri sotto un profilo sanitario, e socioeconomico. Già nel dicembre del 2019 la nuova Commissione aveva presentato, la strategia del *European Green Deal* (EGD), per uno sviluppo sostenibile dell'Unione, e nel maggio 2020 era giunta a termine la discussione su *From Farm to Fork Strategy* rivolto alla riconversione ambientale e climatica dell'agricoltura e alla sostenibilità dell'intera catena alimentare. La necessità di rimandare al 2023 il *rethinking* complessivo della intera PAC ha comportato la necessità di adottare entro il 2021 soltanto un *Piano di Emergenza per la sicurezza alimentare*.

Un particolare rilievo ha avuto il *Next Generation EU*, che ha messo in campo un impegno finanziario senza precedenti, per realizzare una strategia più complessiva per il recupero e la resilienza dell'intero sistema socioeconomico dell'Unione. Da questo intervento sono state utilizzate risorse aggiuntive per estendere e ampliare, con un Regolamento transitorio, la validità al 2021 e 2022 delle misure adottate nei Piani di sviluppo rurale del 2014-2020. Ciò ha comportato per le Regioni e le Province autonome una rapida e non semplice revisione dei loro PSR.

Soprattutto in Italia l'impatto della pandemia è stato devastante sotto un profilo sanitario e socioeconomico, in particolare a livello territoriale, acuendo i divari già esistenti. Tuttavia, nel 2020 la fase produttiva del comparto agroalimentare (agricoltura e foreste, industria alimentare e delle bevande) ha tenuto, addirittura con un leggero consolidamento sul valore aggiunto nazionale rispetto all'anno precedente. La riduzione della produzione agricola (oltre il 3%) è stata determinata prevalentemente da eventi congiunturali, mentre solo alcuni comparti (florovivaismo e soprattutto le attività legate all'agriturismo) hanno presentato un impatto fortemente negativo. A livello territoriale la pandemia ha colpito in misura maggiore le regioni del Centro (-5%) e quelle del Mezzogiorno (-4%). I cambiamenti più rilevanti, che non saranno solamente congiunturali, hanno invece riguardato la struttura stessa dell'intera catena alimentare, dalla logistica, alla distribuzione, fino alla ristorazione. Da sottolineare inoltre che già dalla metà del 2020 è iniziato un aumento dei prezzi dei principali prodotti agroalimentari

internazionali (oli e cereali in particolare), proseguito per tutto il 2021, a cui si è affiancata l'esplosione dei prezzi energetici.

Le Regioni e le Province Autonome dovranno affrontare nuovi compiti nel futuro. Nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) presentato alla Commissione nell'aprile 2021, sono contenute misure che riguardano direttamente l'agricoltura, l'agroalimentare e le zone rurali, in particolare nella Missione 2 (*Rivoluzione verde e transizione ecologica*) che contiene interventi per l'economia circolare e l'agricoltura sostenibile, la tutela del territorio e delle risorse idriche. Altri interventi del PNRR hanno però molte e più complesse interrelazioni con l'ambito agricolo, dall'utilizzazione delle risorse naturali e rinnovabili, alla digitalizzazione, allo sviluppo delle attività agrituristiche e turistiche, e infine con la salute e alla qualità della vita della intera popolazione. Spetta alle Regioni il compito di coglierne le opportunità per raggiungere uno sviluppo territoriale più equilibrato.

Nella nuova PAC per il periodo 2023-2027, in cui sono stati destinati all'Italia circa 50 miliardi di euro, comprensivi di 10 miliardi destinati allo sviluppo rurale, è stata prevista la predisposizione di un Piano Strategico Nazionale della PAC (PSN), imperniato sulla transizione ecologica del settore agricolo, forestale e alimentare. Il Piano, definito con il forte coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, è stato inviato dal Ministero dell'Agricoltura alla Commissione nel gennaio 2022, che ne dovrà valutarne il contenuto e gli obiettivi, fornendo osservazioni ed eventuali modifiche.

Le Regioni e le Province autonome dovranno fornire ulteriori osservazioni al PSN, ma soprattutto saranno impegnate nella predisposizione dei singoli Piani di Sviluppo Rurale per il 2023-27. Le principali linee previste della nuova PAC riguardano tre grandi aree di intervento (socioeconomico, ambientale e sviluppo rurale) e fanno riferimento ai nove Obiettivi Specifici, a cui si aggiunge l'Obiettivo Strategico AKIS, data l'importanza trasversale della conoscenza e della ricerca per lo sviluppo del settore.

Negli ultimi decenni è dunque emerso come l'ampiamiento degli obiettivi della PAC, ma soprattutto la pandemia del Covid-19 abbiano reso sempre più evidente il ruolo strategico dell'agricoltura e dell'intero sistema agroalimentare nella società italiana ed europea. L'intervento pubblico in agricoltura, sempre più ampio rispetto al passato, pone le Regioni di fronte a nuove sfide e nuove responsabilità. Le condizioni in cui dovranno operare le Regioni e le Province autonome nei prossimi mesi e anni saranno certamente più difficili e complesse, ma forse anche più stimolanti; soprattutto non si potrà fare a meno di una collaborazione rafforzata fra Stato e Regioni, ma anche fra le Regioni stesse, per la riprogrammazione dei PSR, in modo di ottenere e verificare i "risultati" attesi dai nuovi e più consistenti finanziamenti disponibili.

Inoltre, le ancora profonde differenziazioni dell'agricoltura italiana rendono evidenti la frammentazione degli interventi fra aree montane, zone interne, aree svantaggiate e in declino, programmi di livello sub-regionali, a cui si aggiungono quelli nelle aree metropolitane e municipali. Nella ricomposizione di questi multiformi interventi, il ruolo delle Regioni sarà determinante sia per l'azione di coordinamento e di *governance*, sia come stimolo per l'adozione di programmi specifici a carattere interregionale. Le Regioni e le Province Autonome dovranno affrontare in prima linea questa nuova e impegnativa realtà, cercando di esaltare l'interconnessione e la coerenza degli interventi previsti per l'agricoltura e l'intero sistema agroalimentare,

al fine di contribuire a quello sviluppo socioeconomico, ambientale e territoriale necessario per lo sviluppo complessivo del Paese nel prossimo futuro

1. I precedenti delle politiche agricole in Italia e in Europa 1950-1970

1.1 Le politiche agricole in Italia dalla “ricostruzione” al 1970

Mentre si andava delineando la politica agricola europea, inserita nello Trattato di Roma del 1957, in Italia gli interventi del Ministero dell'Agricoltura si caratterizzavano per un forte intervento in agricoltura e nella regolamentazione dei mercati agricoli, già avviati fin dal secondo dopoguerra per la ricostruzione del Paese. L'agricoltura rappresentava allora il principale settore occupazionale, con oltre 8,5 milioni di lavoratori nel 1950, quasi il 40% del totale nazionale, anche se caratterizzata da forte e diffusa sottoccupazione. La debolezza strutturale dell'agricoltura era ampiamente diffusa, in misura più profonda nel Mezzogiorno dove permanevano ancora i residui del latifondo. Nelle campagne erano in atto profonde trasformazioni della realtà agricola e sociale, collegate alla ripresa delle migrazioni verso l'estero, allora quasi esclusivamente dal Mezzogiorno, presto accompagnata da un “esodo” imponente nei decenni successivi di quasi un terzo della popolazione residente dalle campagne alle città, dal Sud al Nord del Paese. Prese avvio così quel processo di urbanizzazione, anch'esso intenso e poco controllato, i cui effetti si sono protratti fino ai giorni nostri ed hanno stravolto il volto delle campagne e cambiando l'assetto territoriale dell'intero Paese.

Le politiche agricole nazionali di questo periodo, come vedremo, influenzeranno per lungo tempo non solo il ruolo e gli obiettivi dell'agricoltura nello sviluppo del Paese, ma anche il funzionamento e l'azione delle Regioni nei decenni successivi. Le principali politiche riguardarono l'attuazione della legge stralcio della Riforma agraria del 1950, ma anche la ripresa delle opere di bonifica e irrigazione, soprattutto nel Sud, e l'avvio dell'intervento della Cassa per il Mezzogiorno, istituita anch'essa nel 1950, che nella sua prima fase puntava sullo sviluppo agricolo. Inoltre, furono istituiti i Fondi di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione e degli allevamenti e si avviò l'azione della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina. Si trattò in gran parte di interventi che si avvalsero della forte struttura amministrativa centrale del Ministero dell'agricoltura e della sua organizzazione periferica, gli Ispettorati agrari provinciali, consolidatisi durante il periodo fascista.

La *Riforma agraria* prese avvio prima in Calabria (legge Sila e zone contermini) e successivamente, con una legge “stralcio”, in altri comprensori, fra cui i più rilevanti furono quelli della Maremma Tosco-Laziale, del Delta del Po fra Veneto ed Emilia-Romagna, della Capitanata in Puglia¹. La realizzazione della riforma agraria fu attuata costituendo gli Enti di Riforma, che hanno avuto

¹ La Riforma agraria, la cui legge generale non fu mai promulgata, comunque interessò poco più di 700 mila ettari e circa 113 mila famiglie, fra assegnatari di poderi (circa 60.000) e piccole quote di terra. L'esiguità delle terre assegnate, spesso di cattiva qualità e poco produttive, nonché la loro frammentazione, resero evidente fin dall'inizio la scarsa possibilità di sopravvivenza di queste aziende; il rapido e tumultuoso sviluppo industriale nel periodo del «miracolo economico», ne determinò il loro progressivo abbandono.

importanza anche nei decenni successivi, soprattutto nei grandi Comprensori prima indicati².

La legge sulla *formazione della piccola proprietà contadina*, già formulata nel 1948, ebbe un impatto per molti aspetti superiore a quello della Riforma agraria. Infatti, il passaggio di proprietà della terra, dal 1948 al 1960, interessò oltre 1 milione di ettari e ben 620 mila proprietari; in molti casi si trattò dell'ampliamento di aziende preesistenti (circa 1,7 ettari in media), anziché della creazione di nuove aziende. La contemporanea attuazione della Riforma agraria e degli interventi della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina ebbe tuttavia un ruolo importante nella formazione delle aziende familiari fino agli Sessanta, interessando poco meno di 2,5 milioni di ettari³, anche se il passaggio di possesso della terra avvenne prevalentemente al di fuori degli interventi di politica agricola.

Gli interventi rivolti alla *bonifica e all'irrigazione*, che hanno attraversato tutta la storia dell'agricoltura dall'Unità d'Italia ad oggi, emersero con particolare rilievo già nel Piano Marshall e nelle rivendicazioni per il lavoro nel periodo della Ricostruzione. Il concetto di "bonifica integrale" giunto a compimento per opera di Serpieri negli anni Trenta, poi rapidamente abbandonato, venne ripreso e posto al centro degli interventi da parte della Cassa per il Mezzogiorno⁴. L'attività di bonifica e di irrigazione si concretizzò con la rivalutazione del ruolo dei Consorzi di Bonifica, i cui elementi salienti erano la collaborazione fra pubblico-privato nella realizzazione e manutenzione delle opere di bonifica, il pareggio di bilancio fra attività e contribuzioni e la delimitazione territoriale della loro azione a livello di bacino idrografico.

Un altro intervento per il sostegno all'agricoltura italiana si concretizzò nella *politica degli ammassi del grano* al fine di sostenerne il prezzo rispetto a quello dei mercati mondiali, fornendo un contributo al sostegno dell'alimentazione della popolazione, imperniata sul consumo di cereali e prodotti derivati (pane e pasta). La gestione degli ammassi, diventati volontari e non più obbligatori come nel periodo fascista, fu demandata ai Consorzi e alla Federconsorzi⁵. La gestione degli ammassi rappresentò un elemento di rilievo per la Federconsorzi sia per l'intermediazione svolta per conto dello Stato in cui raggiunse una posizione dominante per i mezzi tecnici (chimici e macchinari) allora in forte crescita, sia e soprattutto per i rapporti diretti instaurati con gli agricoltori.

Alla fine degli anni Cinquanta il forte intervento diretto dello Stato perse importanza, anche perché il sostegno dei prezzi agricoli si trasferì fin dai primi anni

2 Nel 1965 gli Enti di Riforma subentrarono gli Enti di Sviluppo agricolo, a cui furono assegnati nuovi compiti. Con la creazione delle regioni a statuto ordinario, iniziò un nuovo capitolo che porterà ad interventi differenziati a seconda delle diverse aree territoriali del paese. L'Ente Delta Padano, dopo la nascita della Regione Emilia-Romagna, fu trasformato in Ente Regionale di Sviluppo Agricolo (ERSA) nel 1977, poi soppresso nel 1993; le funzioni residue (personale e patrimonio) sono stati trasferiti all'Assessorato regionale all'agricoltura.

3 Nel Mezzogiorno gli interventi per la piccola proprietà contadina contribuirono non poco alla definitiva scomparsa dei residui del latifondo, mentre nel Centro-Nord stimolò la rapida scomparsa della mezzadria, avviata verso la metà degli anni Sessanta.

4 I Consorzi di bonifica, sempre più numerosi ed estesi su tutto il territorio nazionale, hanno subito processi di grande trasformazione istituzionale e soprattutto di aggregazione, che hanno accompagnato tutto il processo cambiamento dei rapporti fra Stato e Regioni fino ai giorni nostri. Lo sviluppo delle bonifiche, protratto fino agli anni Ottanta, si è notevolmente attenuato successivamente, spostando l'attenzione sulla effettiva utilizzazione irrigua.

5 Già dal 1948 ai Consorzi agrari era stata restituita la funzione privatistica di cooperativa, che avevano perso durante il fascismo quando furono trasformati in enti pubblici. Attraverso la Federconsorzi sono passati, quasi in esclusiva, i rapporti fra agricoltura e industria produttrice di mezzi tecnici (con in testa la Fiat per i trattori e l'Enicem per i prodotti chimici).

Sessanta alla Politica Agricola Comune (PAC) che iniziò a funzionare nel 1962 proprio con il sostegno del prezzo del grano e dei cereali, per poi estendersi a quasi tutta la produzione agricola europea. Negli anni Sessanta prese avvio il finanziamento all'agricoltura basato su incentivi e agevolazioni alle aziende, che si concretizzò nei Piani quinquennali per lo sviluppo dell'agricoltura, i così detti "Piani verdi" del 1961 e 1966. Nel primo si rifinanziarono leggi precedenti, come quelle per la bonifica e l'irrigazione, e si rafforzarono gli incentivi alla meccanizzazione e allo sviluppo della zootecnia per aumentare la produzione nazionale, che già allora mostrava i primi sintomi di difficoltà nell'assicurare i crescenti aumenti dei consumi delle famiglie, di carne e latte in particolare. Il Piano agevolò inoltre il credito agrario per l'ammodernamento delle aziende, vincolando il 40% delle erogazioni a favore del Mezzogiorno. Il secondo Piano si caratterizzò, invece, per interventi a favore delle attività produttive e l'impiego di mezzi tecnici; ciò contribuì al forte incremento delle spese per consumi intermedi, in particolare i mangimi, i mezzi chimici per aumentare le rese, la meccanizzazione⁶.

1.2 La nascita e l'affermazione della Politica Agricola Comune (1962-1970)

Al momento della costituzione delle Regioni a statuto ordinario nel 1970 l'agricoltura italiana era già largamente influenzata dalla PAC, che aveva preso l'avvio a partire dal Trattato di Roma⁷. Le finalità e gli obiettivi della PAC erano indicate negli articoli 39 e 40, dove si sottolineava la necessità di incrementare la produzione e la produttività agricola, di migliorare il tenore di vita della popolazione agricola aumentandone il reddito per avvicinarlo a quello degli altri settori, di concorrere alla stabilizzazione dei mercati e alla sicurezza degli approvvigionamenti. La seconda parte dell'articolo 39 evidenziava, invece, le forti disparità presenti a livello regionale, ma anche la stretta relazione tra agricoltura e il resto del sistema socio-economico. Il sostegno all'agricoltura e alle sue trasformazioni strutturali divenne quindi la prima e più importante politica settoriale esercitata a livello sovranazionale fra i sei Stati membri fondatori, che presentavano allora differenziazioni non marginali nei loro territori.

Mentre veniva realizzato il Mercato Comune, conclusosi nel 1968, con il progressivo smantellamento delle barriere tariffarie negli scambi commerciali fra i sei Paesi membri, già nel 1958 nella prima Conferenza intergovernativa svoltasi a Stresa, fu analizzato in modo approfondito il suo ruolo nella CEE e si formularono alcune raccomandazioni sugli strumenti da utilizzare nella sua definizione. La politica di sostegno dei prezzi agricoli emerse come lo strumento principale di intervento a

6 I finanziamenti vennero però effettuati sulla base di singole domande, senza considerare l'azienda agricola nel suo complesso e i contesti in cui era inserita, in cui si cominciava a delineare la sempre più forte specializzazione produttiva. Questa distribuzione a "pioggia" si attenuò nel secondo Piano verde, quando l'Italia cominciò a confrontarsi con le politiche di altri Paesi europei, quali Francia e Germania che avevano già promulgato "Leggi di orientamento" per lo sviluppo agricolo, in cui i finanziamenti erano subordinati alla presentazione di piani aziendali di sviluppo e all'inserimento dei giovani.

7 Già nelle conferenze preparatorie per la creazione del Mercato Comune Europeo, le cui conclusioni furono riportate nel Rapporto Spaak, si decise di inserire l'agricoltura fra le materie da sottoporre a politiche comuni, sottolineandone l'importanza strategica sia per la sicurezza alimentare, sia per superare le condizioni di arretratezza strutturale e di vita nelle zone rurali, dove ancora viveva una parte rilevante della popolazione, senza trascurare il suo contributo fondamentale allo sviluppo complessivo.

favore dell'agricoltura, in grado di rispondere alla necessità di aumentare i redditi e la produttività dell'agricoltura.

Il primo atto concreto fu rappresentato dalla emanazione nel gennaio del 1962 dei primi regolamenti sulla Organizzazione Comune dei Mercati (OCM) relativi ai cereali, in particolare del grano⁸. Il sostegno venne stabilito ad un livello elevato, quasi doppio rispetto ai prezzi dei mercati mondiali del grano, in accordo con le pressioni di Germania e dell'Italia e delle loro principali organizzazioni agricole, mentre Francia e Olanda propendevano per prezzi più bassi.

Alla fine degli anni Sessanta il sostegno dei prezzi e la regolamentazione dei mercati della PAC si era esteso alla maggior parte delle produzioni agricole europee⁹. La fissazione annuale dei prezzi dei singoli prodotti agricoli a Bruxelles, comportava la trasformazione in prezzi nazionali utilizzando i tassi di cambi esistenti fra le monete degli Stati membri, a quei tempi fissi, mentre un sistema di barriere tariffarie comuni venivano applicate verso il resto del mondo, con dazi e limitazioni sulle importazioni (prelievi), accompagnato da un sistema di contributi (restituzioni) per permettere le esportazioni dei prodotti eccedentari sui mercati mondiali, dato che il sostegno era garantito per qualsiasi quantità prodotta nella Comunità. Il sistema di sostegno dei prezzi fu dunque impostato come un "ombrello" protezionistico dell'agricoltura europea nel mercato mondiale. Quasi il 75% della produzione agricola europea era interessato dalla politica di sostegno dei prezzi attraverso il FEOGA-Garanzia, a cui erano indirizzati quasi i tre quarti dei finanziamenti complessivi della Comunità.

Iniziarono però a rendersi evidenti i limiti della PAC, dato il forte aumento delle spese e lo scarso impatto nella riduzione del divario fra i redditi agricoli e quelli degli altri settori. Si affacciò quindi la necessità di una politica di interventi strutturali, che nel Piano Mansholt del 1968 furono molto ridimensionati e limitati a tre direttive strutturali di ammodernamento delle aziende agricole del 1973 ed a favore delle zone montane e svantaggiate nel 1975. Questo intervento rappresentò il primo sostanziale riconoscimento delle differenze esistenti nei territori rurali, definendo lo svantaggio non solo in rapporto all'altitudine, ma alla minore dotazione di risorse naturali (penenza e scarsa fertilità dei suoli) e nei processi di spopolamento. A questi interventi strutturali era però destinato soltanto il 10% degli stanziamenti per l'agricoltura.

2. La nascita delle Regioni a statuto ordinario e le riforme della PAC (1970-2000)

2.1 L'avvio delle Regioni a statuto ordinario.

Agli inizi degli anni Settanta la realtà dell'agricoltura italiana si presentava molto diversa rispetto al passato, a cominciare dalla forte riduzione della sua rilevanza in termini di occupazione, che proprio in quegli anni fu superata da quella

⁸ La fissazione dei prezzi prevedeva un *prezzo obiettivo*, ritenuto idoneo per regolare i mercati europei; in base ad esso si determinava il *prezzo di intervento*, cioè quello minimo garantito al produttore e al di sotto del quale il prodotto veniva ritirato dal mercato e immagazzinato a spese della Comunità.

⁹ Per le produzioni ortofrutticole il sostegno veniva effettuato attraverso la regolamentazione dei mercati utilizzando i ritiri dal mercato delle eccedenze e l'aggregazione dell'offerta. Per l'olio, allora di interesse quasi esclusivo dell'Italia, si finanziavano direttamente i produttori e il prezzo restava quello più basso del mercato, con un meccanismo di *deficiency payment* utilizzato nel Regno Unito, antesignano del sostegno al reddito adottato dalla PAC dopo il 1992.

del settore industriale, ma anche e soprattutto in termini del contributo al Valore Aggiunto nazionale. L'occupazione agricola, infatti, si era più che dimezzata dagli 8,6 milioni nel 1950 a quasi 4 milioni nel 1970 e la sua importanza era scesa dal 40% al 20% del totale; il valore della produzione e del Valore aggiunto agricolo erano più che raddoppiati dal 1950 al 1970, ma il settore primario contribuiva soltanto con poco oltre l'8% al PIL nazionale. I consumi alimentari e delle bevande rappresentavano ancora una quota rilevante della spesa delle famiglie (circa il 40%). Nello stesso periodo il processo di meccanizzazione aveva fatto registrare un vero e proprio boom: il numero di trattori presenti era passato da meno di 60 mila nel 1950 a oltre 600 mila nel 1970, accompagnato da un incremento simile anche nell'utilizzo dei mezzi tecnici di produzione, concimi e prodotti chimici in particolare. La forte spinta all'aumento delle rese e della produttività agricola era in larga parte imputabile al forte sostegno dei prezzi assicurati proprio dalla PAC.

Nell'ambito dello sviluppo industriale del Paese, inoltre, emergeva anche il ruolo sempre più rilevante dell'industria alimentare e delle bevande, per soddisfare la crescente domanda alimentare e i profondi mutamenti nei consumi, determinati dall'esodo della popolazione dalle campagne, descritto in precedenza. L'incremento dei consumi, molto superiore a quello del valore della produzione agricola, porterà, già nel corso degli anni Settanta, ad una vera e propria crisi nella bilancia commerciale dell'agroalimentare italiano, con un deficit sempre più consistente nei decenni successivi.

Le disparità nell'agricoltura italiana fra le diverse regioni restavano rilevanti, ma cominciarono a delinarsi nuovi elementi di disparità, non solo tra Nord e Sud del Paese, fra pianura, collina e montagna, ma anche fra aree urbane, periurbane e mondo rurale, differenziazioni con cui le regioni devono fare i conti ancora oggi.

Con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario con la legge n. 281 del 16 maggio 1970, inizia il lungo percorso del rapporto Stato-Regioni per la definizione dei rispettivi compiti in agricoltura, caratterizzati da collaborazione, ma anche da contrasti. Il quadro di riferimento dell'intervento pubblico, come già sottolineato, si presentava in larga parte diverso rispetto al passato, sia a livello nazionale che comunitario, a cui ben presto si aggiunse un periodo di instabilità internazionale, senza precedenti. Infatti, nel 1971 in seguito allo sganciamento del dollaro dalla parità in oro si susseguirono cambiamenti dei tassi di cambio fra le principali monete e nel 1972 si assistette ad un forte rialzo dei prezzi agricoli a livello mondiale, prima della esplosione della prima crisi petrolifera. Tutti questi elementi influirono non poco sulla PAC e lo scenario in cui operava l'agricoltura italiana.

I grandi cambiamenti istituzionali ricordati in precedenza, che avevano provocato un progressivo svuotamento della politica agraria nazionale, comportarono la necessità di rivedere i rapporti fra la CEE, Stato e Regioni a statuto ordinario, che mostrarono non poche difficoltà nell'adattarsi al nuovo ruolo di indirizzo e coordinamento della politica agricola. Il nodo delle riforme istituzionali nell'organizzazione dell'intervento pubblico in agricoltura si protrae tuttora e resta di attualità anche per il futuro, come vedremo successivamente.

Il necessario e contemporaneo mutamento della struttura organizzativa del Ministero dell'agricoltura e foreste (MAF) fu avviato, ma il percorso, come vedremo,

fu particolarmente lento e travagliato¹⁰. Alle Regioni a statuto ordinario furono assegnate da parte dello Stato molte competenze in materia agricola, con particolare riferimento alla gestione degli interventi per le aziende. Tra il 1972 e il 1976 furono trasferiti le strutture e gli uffici amministrativi periferici del Ministero, con lo smantellamento degli Ispettorati agrari provinciali. La struttura amministrativa e organizzativa delle Regioni assunse quindi una valenza territoriale diffusa a livello provinciale, che ne caratterizzerà l'azione nei decenni successivi, fino alla loro soppressione nel 2014 e all'inclusione del personale nell'organico regionale¹¹.

Le relazioni fra Stato e Regioni, nel nuovo quadro di riferimento istituzionale ed economico, mostrarono ben presto i primi contrasti nell'attuazione delle politiche comunitarie. La prima disputa risale all'applicazione delle tre direttive comunitarie del 1972 che riguardavano l'ammodernamento delle aziende agricole, l'incentivazione all'abbandono dell'attività agricola, l'informazione socioeconomica e la qualificazione professionale, recepite da apposite leggi nazionali con enorme ritardo¹². Le leggi regionali necessarie per la loro attuazione furono contrastate dal Ministero, in particolare per la possibilità di consentire il finanziamento sia delle aziende part-time sia la presentazione di Piani di sviluppo pluri-aziendali, previsti dall'Emilia-Romagna e Lombardia. A queste direttive si aggiunse la dir. 268 del 1975, sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate¹³.

2.2 L'affievolirsi della politica agricola nazionale e il contrasto Stato-Regioni.

Alla fine degli anni Settanta, in concomitanza con la formazione dei governi di unità nazionale, da parte del Ministero dell'Agricoltura e Foreste si cercò di rilanciare la politica agraria nazionale e la programmazione dell'intervento pubblico in agricoltura con la presentazione delle *Indicazioni per un Piano agricolo alimentare* del 1977. Il Piano prese avvio con la cosiddetta «legge quadrifoglio», per zootecnia, ortofrutta, irrigazione e zone rurali. Questa legge fu modificata e in parte superata solo verso la metà degli anni Ottanta con la presentazione di un nuovo *Schema di programma per un nuovo piano agricolo nazionale* (Piano Pandolfi). Gli interventi previsti dal 1986 al 1991, vennero per la prima volta distinti fra *azioni «orizzontali»* (assistenza tecnica, ricerca, credito, ecc.) di esclusiva competenza nazionale, promosse o cofinanziate dal Ministero, e *azioni «verticali»* per gli interventi sui singoli comparti e sulle aziende, di competenza regionale. Il rifinanziamento della legge 752/86 si è prolungato fino ai nostri giorni e ha costituito uno dei motivi di maggiore disputa fra Ministero dell'agricoltura e le Regioni, che contrastavano la gestione considerata «derivata» del finanziamento per interventi aziendali e dei principali comparti produttivi della loro agricoltura.

10 La struttura centralizzata del Ministero dell'agricoltura, nato nel 1929 e affiancato da strutture periferiche operative (gli Ispettorati provinciali), era rimasta inalterata, rappresentando uno degli elementi di maggiore «continuità» dell'intervento pubblico in agricoltura.

11 Il trasferimento delle competenze e del personale dalle Province alle Regioni è avvenuto con legge n. 56 del 2014.

12 Le difficoltà e ritardi nel recepimento a livello nazionale e regionale delle direttive del 1972 sono descritte da Picchi (1976). Nella realtà italiana, a differenza di Francia e Germania, non esistevano infatti politiche strutturali in agricoltura.

13 La direttiva sulle zone svantaggiate introdusse una «indennità compensativa», in base agli ettari di superficie a foraggiare ed al numero di capi di bestiame allevati. Per la delimitazione delle zone svantaggiate furono utilizzati alcuni indicatori, ma numerosi sviluppi nella zonizzazione del territorio (aree rurali, intermedie e urbane) si ritrovano nei lavori dell'OECD, mentre indagini più approfondite per l'Italia si possono ritrovare nei contributi del CAIRE.

Negli anni Novanta, mentre l'azione di indirizzo del Ministero dell'agricoltura era sempre più limitata, l'azione di coordinamento fra Stato e Regioni registrò non poche difficoltà, anche per le continue riforme, prima descritte, per superare la profonda crisi della PAC. Una delle politiche, che comportò un conflitto tra Stato e Regioni, è quella delle "quote latte", cioè i limiti di produzione imposti agli Stati membri, che a loro volta dovevano trasferirle ai singoli allevatori, prevedendo forti multe per chi non rispettasse le quote. In Italia non si ritenne opportuno imporre le quote agli allevatori, in quanto nel Paese non si raggiungeva la quota nazionale assegnata. Solo nel 1998 l'Unione Europea impose la loro applicazione, anche perché i mancati controlli avevano determinato un forte aumento della produzione, in prevalenza nella pianura padana, ben oltre la quota nazionale; l'importo delle multe fu recuperato con una minore assegnazione dei fondi europei allo Stato. L'assegnazione di quote individuali agli allevatori, a partire dal 1998, creò non pochi problemi e contrasti fra lo Stato e le Regioni nel corso del nuovo millennio, che porterà anche alla creazione di una Commissione parlamentare di inchiesta¹⁴.

2.3 Il sostegno dei prezzi agricoli e la ricerca di una nuova PAC

In questa parte l'attenzione è rivolta alla Politica Agraria Comunitaria, in quanto pur non prevedendo l'intervento delle Regioni per un lungo periodo, ha avuto un forte impatto sulle singole realtà territoriali, modificandone in maniera consistente il loro percorso nello sviluppo o aumentandone i divari. Dagli inizi degli anni Settanta l'ombrello protezionistico, come già descritto, si era esteso alla maggior parte delle produzioni agricole della Comunità. Come già indicato, la garanzia di prezzo era assicurata per qualsiasi quantità prodotta, con interventi di mercato che comprendevano da un lato i ritiri e gli ammassi dei prodotti agricoli, dall'altro le sovvenzioni alle esportazioni (restituzioni) per i prodotti eccedentari da smaltire sui mercati internazionali.

Il rapido aumento della produzione agricola europea sia per i prezzi elevati, sia per il massiccio diffondersi del progresso tecnologico, a fronte della diminuzione della crescita dei consumi alimentari, portò alla creazione di eccedenze produttive, con il conseguente forte incremento delle spese della PAC per la loro conservazione o distruzione. A partire dagli anni Ottanta il problema delle eccedenze agricole da immagazzinare (cereali, latte, carni, alcool), e quelle da distruggere (frutta e ortaggi), divenne sempre più grave; il valore delle scorte immagazzinate passò da circa 12 miliardi di euro nel 1980 a oltre 27 miliardi nel 1990 (CEE a 15).

La riforma della PAC divenne una priorità e si sperimentarono diverse misure: sostanziale blocco dei prezzi di sostegno nel 1982, l'introduzione delle quote per il latte nel 1984, l'adozione di misure di "corresponsabilità" per i cereali, la introduzione nel 1988 degli "stabilizzatori di bilancio", che fissavano per i diversi prodotti

14 Le forti pressioni dell'Unione hanno spinto il Ministero dell'Agricoltura italiano a creare nel 1989 un apposito Organismo nazionale per gestire temporaneamente le quote e l'assegnazione delle quote individuali ai singoli allevatori. Le difficoltà nella loro gestione portarono anche alla creazione nel 1997 di una Commissione d'indagine governativa che accertò l'andamento dei fatti e le responsabilità gestionali. Nel 1999 fu deciso il passaggio della gestione delle quote e dei controlli dal livello nazionale (Ministero e AIMA) a quello regionale. Le quote hanno cessato di essere applicate dal 2014.

delle “quantità massime garantite”, oltre le quali si applicava una riduzione automatica dei prezzi nell’annata successiva (Fanfani, 1998).

I numerosi tentativi degli anni Ottanta misero in evidenza la necessità di una più incisiva riforma del “Primo pilastro”, largamente prevalente con oltre il 90% delle risorse, rispetto al “Secondo pilastro” dello sviluppo rurale. Le spinte in questa direzione derivarono dall’analisi dei suoi effetti distributivi sia a livello territoriale (più elevato sostegno nelle regioni dei Paesi del Nord per cereali, latte e carne, rispetto alle colture mediterranee meno protette), sia a livello aziendale (circa l’80% delle risorse andava a poco più del 20% delle imprese). Inoltre, i più elevati prezzi agricoli penalizzavano i consumatori con redditi più bassi, che utilizzano una quota più alta del loro reddito per l’alimentazione. Infine, da non trascurare furono le rilevanti pressioni internazionali, all’interno dei negoziati Gatt, oggi *World Trade Organization* (WTO), che avevano come primo punto la liberalizzazione degli scambi agricoli e la riduzione del sostegno pubblico all’agricoltura, conclusi nel 1993, dopo molte difficoltà, sulla base di una intesa tra UE e Usa.

Nel 1992 la riforma *Mac Sharry* (dal nome del Commissario all’agricoltura) rappresentò una svolta, abbandonando dopo trent’anni lo strumento del sostegno dei prezzi per sostituirlo con il sostegno dei redditi degli agricoltori, attuato con il pagamento di un “premio”, per compensare della perdita imputabile al riallineamento dei prezzi a quelli del mercato mondiale. A livello più complessivo, pur mantenendo il sostegno per il settore primario, si determinavano un vantaggio per i consumatori europei e un impatto positivo sull’industria di trasformazione alimentare, dati i minori costi delle materie prime.

La riforma fu affiancata da “misure di accompagnamento” agroambientali rivolte, fra l’altro, allo sviluppo di metodi di produzione agricola eco-compatibili, alla riduzione dell’impiego di concimi e fitofarmaci e della intensità delle produzioni agricole, ma anche alla cura dei terreni agricoli e forestali abbandonati. Si trattò del primo nucleo di interventi organici in materia agro-ambientale dell’Unione Europea, che acquisteranno un rilievo sempre maggiore nei decenni successivi. Inoltre, per limitare l’aumento della produzione agricola e il formarsi delle eccedenze ai “grandi” produttori si richiedeva il ritiro obbligatorio di una parte delle terre dalla produzione (*set-aside*).

2.4 L’affermarsi delle politiche di Sviluppo Rurale a fianco delle politiche regionali

L’affermarsi delle politiche di Sviluppo rurale nell’Unione Europea è stato lento e faticoso. Come già descritto le prime azioni rivolte ai problemi strutturali risalgono alla metà degli anni Settanta con l’applicazione delle direttive socio-strutturali del 1972 e sulle zone di montagna e svantaggiate del 1975, ma si trattava di interventi prettamente settoriali incentrati esclusivamente sull’agricoltura, che non tenevano conto della complessa realtà socioeconomica e demografica dei singoli contesti. Anche il loro rinnovo con il Reg. 797 del 1985, pur con alcuni ampliamenti, non ne modificò l’impostazione.

Le zone svantaggiate si stavano ampliando notevolmente con l’ingresso dei Paesi mediterranei (Grecia, Spagna e Portogallo), ma anche con l’inclusione di nuove aree in Francia e Germania; i territori con divari arrivarono a superare il 50% dell’intera superficie agricola della CEE.

Un primo salto di qualità negli interventi di sviluppo rurale si registrò con i Programmi Integrati Mediterranei del 1985, introducendo un approccio integrato rivolto a tutti i settori suscettibili di sviluppo nelle zone rurali e avviando nuove procedure di programmazione e gestione degli interventi. L'attuazione dei PIM mise a nudo le difficoltà delle amministrazioni nazionali e regionali in Italia, non solo nella loro progettazione ma anche nella utilizzazione dei fondi strutturali, carenze che si sono protratte fino ai giorni nostri¹⁵.

Nel 1988 il documento sul "Futuro del mondo rurale" delineò nuovi scenari di sviluppo e nuovi strumenti di politica agraria, sottolineando la necessità di interventi complessivi ed integrati nelle aree rurali, in cui rilevante era il loro ritardo dello sviluppo. Al tempo stesso con l'inizio delle procedure per realizzazione del Mercato Unico, con lo smantellamento delle barriere non-tarifarie, si affermava la necessità di rendere più incisive le politiche rivolte alla riduzione delle disparità socioeconomiche esistenti fra le regioni europee.

L'affermarsi definitivo dello sviluppo rurale come uno degli interventi per superare le grandi disparità esistenti a livello regionale e sub-regionale nella UE portò alla riforma dei Fondi strutturali del 1988¹⁶ e al loro progressivo e consistente aumento¹⁷, dando l'avvio ad una sempre più rilevante politica territoriale. I Fondi strutturali rappresentarono dunque una quota importante del bilancio comunitario, allineandosi ai finanziamenti della PAC.

L'inserimento dei problemi di sviluppo rurale all'interno dei programmi delle regioni in ritardo di sviluppo (Obiettivo 1) e la definizione di azioni di sviluppo rurale nell'Obiettivo 5b nelle altre regioni europee, ha dato consistenza alle politiche di sviluppo rurale, che furono anche ampliate, comprendendo la diversificazione delle attività nell'ambito agricolo, lo sviluppo di altri settori e del turismo, la valorizzazione dell'ambiente e delle risorse umane.

A partire dal periodo di programmazione 1993-1999, la politica di sviluppo rurale assume quindi un approccio sempre più "integrato" fra gli interventi diretti all'agricoltura e quelli a favore delle piccole e medie imprese, delle attività artigianali e turistiche, nonché delle infrastrutture e dei servizi nelle zone rurali, anche in considerazione del loro valore ambientale. La loro completa integrazione con i problemi generali dello sviluppo regionale si delinea più incisivamente con la nuova programmazione dei Fondi strutturali nel nuovo millennio, che sarà affrontato successivamente.

3. Il nuovo millennio fra sviluppo e susseguirsi di crisi profonde (2000-2020)

3.1 Il rapporto Stato-Regioni

Le novità istituzionali nel nuovo millennio investirono profondamente i rapporti fra Stato e Regioni. Già la legge "Bassanini" della fine degli anni Novanta sul

15 Nel 1991 l'Italia era l'ultima negli impegni (meno della 43%) e soprattutto nella capacità di spesa (appena il 17%).

16 Si tratta del Fondo sociale europeo (FSE), del Fondo regionale di sviluppo (FESR) per la riconversione dei settori industriali in declino e per le regioni transfrontaliere e del FEOGA- Orientamento rivolto alle politiche strutturali agricole e allo sviluppo rurale.

17 Per entrambi i periodi di programmazione fu previsto un raddoppio degli stanziamenti: 73 miliardi di euro nel 1989-1993 e 166 miliardi per il 1994-1999. Inoltre, nei trattati di Maastricht del 1992 fu creato anche un apposito Fondo di coesione.

federalismo e sullo snellimento delle procedure aveva introdotte alcune novità, che divennero più rilevanti con la modifica del Titolo V della Costituzione del 2001, che ha mutato profondamente l'assetto delle competenze in agricoltura. Sono state elencate, infatti, le materie di "esclusiva" competenza dello Stato, e quelle di materia "concorrente", fra cui diverse hanno connessione più o meno esplicita con quelle dell'agricoltura, quali la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, l'alimentazione, la tutela della salute, il governo del territorio, la ricerca e l'innovazione nei settori produttivi, nonché i rapporti con l'UE su cui le Regioni legiferano su principi generali fissati dallo Stato. Al contrario, per tutte le materie non elencate si prevede la competenza "esclusiva" delle Regioni, fra cui rientrano le competenze in materia di agricoltura, confermata dalla legge 131 del 2003, che ha reso definitivamente operativa la riforma costituzionale¹⁸.

In questo modo il contenzioso tra Stato e Regioni in materia di agricoltura si è attenuato con un reciproco riconoscimento dei limiti e dei confini delle rispettive competenze. La competenza regionale incontra il limite, ben più consistente, del forte intervento dell'UE in materia di agricoltura imperniato sulla PAC e molte altre normative, quali ad esempio la disciplina della produzione biologica, la tutela delle denominazioni di origine (DOP, IGP, STG). Le Regioni hanno però saputo trovare un loro spazio d'intervento, in particolare nelle politiche di sviluppo rurale e negli interventi mirati a mantenere un ruolo importante nella tutela e valorizzazione delle loro produzioni agricole.

3.2 La nuova PAC fra Primo e Secondo pilastro (sostegno al reddito vs Sviluppo rurale)

Il documento *Agenda 2000* del 1997 aveva indicato come obiettivi principali del nuovo millennio la revisione delle politiche comunitarie agricole e rurali, in vista dell'allargamento della UE a nuovi Paesi membri, passati prima a 25 per arrivare poi a 28, per scendere recentemente a 27, in seguito all'uscita del Regno Unito¹⁹. Dall'inizio degli anni 2000 numerose sono state le revisioni della PAC, condizionate dalla preoccupazione di "salvare il budget della UE", con una posizione di fatto difensiva, che pose in secondo piano le riforme di medio-lungo periodo e le discussioni avviate per la revisione del bilancio complessivo dell'Unione.

La revisione a medio termine della PAC (*Mid Term Review*) portò nel 2003 a compimento le principali indicazioni di *Agenda 2000*, introducendo un Premio Unico per azienda²⁰, la condizionalità ecologica (*cross-compliance*) e la "modulazione" degli aiuti, la cui riduzione andava ad incrementare le risorse del Secondo pilastro dello sviluppo rurale. Le attese per un'ulteriore e più incisiva riforma rimanevano però pressanti, soprattutto in considerazione della sua rilevanza, dato

18 Rimangono ancora indeterminate alcune materie di competenza statale che hanno però una ricaduta sullo sviluppo dell'agricoltura, quali ad esempio la politica estera, il sistema tributario, l'ambiente. Per approfondimenti si rimanda a Carmignani (2006), Rook Basile (2005), Losavio (2012), Germanò e al. (2014).

19 Si trattò di un allargamento senza precedenti, sia per la popolazione interessata, oltre 500 milioni, che per i forti divari nei livelli dei redditi pro-capite con i nuovi Stati membri.

20 Per i nuovi Stati membri nel 2004 il Premio Unico fu fissato al 25% di quello previsto nei Paesi dell'UE-15, per raggiungere la parità completa nel 2013.

che i finanziamenti della PAC erano rimasti sostanzialmente invariati, pur mutando profondamente nella loro struttura e negli strumenti di intervento²¹.

Nel 2008 la verifica dello “stato di salute” della PAC (*Health Check*) introdusse una forte semplificazione con il completo “disaccoppiamento” del Premio Unico (PU), che accorpò tutti i precedenti contributi alle singole produzioni aziendali, diventando così il finanziamento più rilevante e quasi esclusivo del sostegno dei redditi degli agricoltori. Il Premio Unico, essendo basato sugli aiuti ricevuti nel periodo 2001-2003 dai singoli agricoltori, consolidò però le posizioni di rendita e le sperequazioni fra le diverse produzioni, le tipologie aziendali ed anche fra Stati e Regioni. Si introdusse inoltre un’unica Organizzazione Comune di Mercato, allo scopo di unificare i numerosi e dettagliati Regolamenti delle produzioni ortofrutticole e vitivinicole, che ne avevano resa difficile l’applicazione.

L’obiettivo dell’*Health Check* era la realizzazione di “agricoltura più verde e al servizio della sicurezza alimentare”, in grado di rispondere alle nuove sfide emergenti all’interno delle società europea riguardanti i cambiamenti climatici, la gestione delle acque e delle risorse naturali, lo sviluppo delle energie rinnovabili e anche la protezione della biodiversità. Allo stesso tempo si cercava di rendere più accettabile e giustificabile il consistente sostegno da parte dei cittadini europei alla PAC, prevedendo un maggiore trasferimento di risorse verso la politica di sviluppo rurale.

3.3 Il rafforzamento dello Sviluppo rurale e le politiche regionali e di coesione (2000-2013)

Nel nuovo millennio, già dal primo periodo di programmazione 2000-2006, la politica di sviluppo rurale si rafforzò sulla base del Reg. 1257 del 1999 che sistematizzava gli strumenti precedenti ed introduceva la preparazione di un Piano di Sviluppo Rurale (PSR), elaborato al livello geografico ritenuto più opportuno da ciascuno Stato membro, che per l’Italia fu quello regionale. Fra gli altri interventi furono introdotti anche i programmi LEADER, con una valenza territoriale (sub-regionale) ed un approccio dal basso (*bottom-up*) attraverso la costituzione di *partnership* orizzontali fra Enti, Istituzioni e soggetti privati, nella definizione e attuazione delle politiche di sviluppo locale. Gli interventi del PSR, gestiti dal FEOGA-Orientamento, furono integrati con gli altri interventi strutturali (FSE, FERS), i cui fondi ancora una volta vennero aumentati significativamente, e dello SFOP, il nuovo Fondo per il settore della pesca.

In Italia nel periodo 2000-2006 venne definito un doppio e diversificato sistema di programmazione fra le Regioni appartenenti all’Obiettivo 1 (il Mezzogiorno) e quelle fuori dall’obiettivo 1 nel Centro Nord²². In quest’ultime la programmazione degli interventi si basava su PSR predisposti a livello regionale, in cui erano

21 Nel 2008 i finanziamenti delle PAC, nonostante la loro riduzione, avevano raggiunto circa 53 miliardi di euro (45% del bilancio); gli interventi prevalenti erano gli aiuti disaccoppiati del Premio Unico, con oltre 30 miliardi, mentre quelli dello sviluppo rurale, oltre 10 miliardi, si attestavano a circa il 20% del totale.

22 Il finanziamento totale per regioni italiane fu quasi di 8,8 miliardi di euro, comprensivo anche del cofinanziamento richiesto a livello nazionale e regionale, pari a circa il 50%. Le risorse destinate alle regioni del Nord raggiunsero circa 2,7 miliardi di euro, compresa la quota del 30% di risorse proprie.

compresi sia gli interventi di ammodernamento e diversificazione aziendale, sia quelli relativi alle indennità compensative finanziate dal FEOGA-Garanzia. Nella loro predisposizione le Regioni dovevano rispettare l'unico vincolo posto dalla Commissione, quello di destinare il 45% delle risorse alle misure a carattere ambientale, che in Italia furono in larga agro-ambientali²³. Nelle regioni meridionali le misure sostenute dalla FEOGA-Orientamento erano invece integrate nei Programmi Operativi Regionali (POR)²⁴.

La gestione finanziaria degli interventi per l'agricoltura fu, come avviene tuttora, interamente di competenza delle Regioni. Il Ministero dell'Agricoltura (MiPAF), sulla base dell'analisi del tessuto socio-strutturale delle aree rurali italiane, si limitò ad indicare alcuni obiettivi prioritari, quali il miglioramento della competitività dei sistemi agricoli e agroindustriali in un contesto di filiera, il sostegno allo sviluppo dei territori rurali e la valorizzazione delle loro risorse ambientali, storiche e culturali. Queste indicazioni furono introdotte nei PSR e nel Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) dei sette Programmi operativi delle regioni meridionali.

L'avvio del successivo periodo di programmazione (2007-2013) non fermò i processi di cambiamento delle politiche agricole della UE. Nel bilancio comunitario, poiché le risorse destinate alla PAC erano ancora elevate (circa 55 miliardi di euro), fu prevista una loro consistente diminuzione, dal 45% delle risorse comunitarie nel 2006 a circa il 35% nel 2013, con un contemporaneo aumento dei finanziamenti per le politiche di sviluppo regionale e di coesione (oltre 336 miliardi di euro), suddivisi per il 52% fra i 15 Paesi della UE ed il 48% fra i nuovi Paesi membri²⁵.

La costituzione di un unico e nuovo Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), costituì una delle novità principali con un finanziamento per l'intero periodo di circa 70 miliardi di euro. Gli obiettivi strategici non si discostarono da quelli elencati da Agenda 2000 e furono formalizzati in quattro Assi di intervento: 1) la competitività del settore agricolo e forestale, 2) l'ambiente e dello sviluppo rurale, 3) la qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale, 4) l'approccio LEADER. Fu previsto inoltre un "bilanciamento" minimo delle risorse fra i diversi Assi: il 15% agli Assi 1 e 3, il 25% all'Asse 2, e il 5% all'approccio LEADER.

L'attuazione della politica di sviluppo rurale si collocava in un nuovo sistema di *governance*, con un Quadro Comunitario di orientamento a cui dovevano fare riferimento i Piani Strategici Nazionali (PSN), a cui a loro volta si raccordavano i Piani di Sviluppo Rurale delle singole regioni. Nella predisposizione dei PSR, la

23 Il Reg. 1750/99, contenente norme più dettagliate e restrittive nella predisposizione dei PRS, portarono ad una negoziazione prolungata fra le Regioni e la Commissione. Sulle rigidità imposte ai nuovi PRS e sul "trascinamento" degli interventi dei periodi precedenti si veda De Benedictis, Picchi (2000).

24 La dotazione finanziaria dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006 venne aumentata a 213 miliardi di euro (+30% rispetto al periodo precedente), di cui oltre a 47 miliardi per i nuovi Paesi membri, quasi integralmente compresi nell'obiettivo1. Per una analisi approfondita della nuova programmazione dei Fondi strutturali si veda INEA (2001).

25 I nuovi obiettivi delle politiche strutturali diventarono: *Convergenza* (il precedente obiettivo 1), con la maggior parte dei finanziamenti (oltre il 78%); *Competitività* per la formazione del capitale umano (oltre il 17% delle risorse); *Cooperazione* territoriale e transfrontaliera europea (circa il 4% del totale). Nell'obiettivo Convergenza in Italia ricadono Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, dopo l'uscita di Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna.

ripartizione delle risorse tra gli Assi si differenziarono a seconda delle vocazioni agricole e territoriali delle singole Regioni²⁶.

Alla fine del 2013, la ripartizione delle risorse erogate complessivamente a livello nazionale confermò la prevalenza degli interventi a carattere ambientale (oltre il 43%) e di quelli relativi al capitale fisico (poco più del 30%). Molto limitati furono invece gli interventi sul capitale umano e per il miglioramento della qualità delle produzioni; minoritari furono soprattutto quelli destinati alla diversificazione e alla qualità della vita nelle aree rurali. La debolezza e le difficoltà incontrate nell'attuazione delle misure dell'Asse 3 erano e sono tuttora imputabili alla necessaria sinergia di questi interventi con quelli dei Fondi di Sviluppo Regionale di coesione, difficoltà che si protrarrà anche nella programmazione 2014-2020.

All'inizio del 2013, ultimo anno del periodo di programmazione, la capacità di spesa livello nazionale degli interventi previsti dai PSR si aggirò soltanto intorno al 65% dei finanziamenti totali, evidenziando un ritardo rispetto alla media della UE a 27 (quasi il 74%), ma soprattutto rispetto ai principali Paesi (81% in Germania, 80% nel Regno Unito, 79% in Francia e 66,5% anche in Spagna). Solo nel corso del 2013 vi fu una accelerazione dei pagamenti per evitare il disimpegno dei fondi residui. Lo stato di avanzamento della spesa si differenziò a livello regionale, sia per i fondi FEASR sia per le misure previste nei PSR; solo poche Regioni superarono il valore medio nazionale: Lombardia (78%), Bolzano (88%) e Trento (78%), mentre valori inferiori alla media si ebbero in Campania (59%), Abruzzo (59%) e Lazio (63%).

3.4 Le aspettative e la revisione delle politiche agricole (2014-2020)

Le numerose revisioni della PAC, susseguitesi dall'inizio del nuovo millennio, sono state condizionate non solo dalla sua ancora elevata incidenza sul bilancio comunitario, ma anche dalla necessità di individuare una differente distribuzione delle risorse per affrontare le nuove sfide inerenti alla sicurezza alimentare, ai problemi ambientali ed ai cambiamenti climatici, nonché ad uno sviluppo territoriale equilibrato. In questa direzione nel 2013 furono approvati i nuovi regolamenti relativi al Primo e al Secondo pilastro per la programmazione 2014-2020; i finanziamenti complessivi della PAC, circa 375 miliardi di euro (a prezzi costanti 2011) furono per la prima volta consistentemente ridotti di circa il 12% rispetto al periodo precedente (tabella 1), Al Primo pilastro, costituito quasi esclusivamente dai pagamenti del Premio Unico, furono destinate circa il 76% delle risorse, mentre il restante 24% finanzia lo sviluppo rurale (Secondo pilastro)²⁷.

26 L'Asse II ebbe un rilievo maggiore in Valle d'Aosta (86% delle risorse erogate), nella provincia di Bolzano, in Basilicata e in Sardegna (oltre 80%), mentre fu minore in Liguria, Veneto, Friuli Venezia-Giulia e Toscana. Una situazione diametralmente opposta si verificò per l'Asse I; in Liguria, Veneto e Abruzzo le risorse erogate si aggirarono attorno al 55% del totale (contro una media nazionale del 38%).

27 Ai finanziamenti della PAC si aggiunsero oltre 15 miliardi, di cui 9,5 miliardi destinati alla ricerca e innovazione, agli aiuti alimentari agli indigenti e alla sicurezza alimentare, mentre il resto costituiva una riserva ancora modesta per le crisi settoriali. Nella ripartizione dei pagamenti diretti fra gli Stati membri in base alla superficie agricola, l'Italia fu penalizzata con una riduzione di circa il 7%, in quanto nel nostro Paese ricade il 6% dell'intera SAU della UE, pur contribuendo per quasi il 13% al valore della produzione vendibile europea. Questo criterio è stato adottato anche per la suddivisione delle risorse fra le Regioni, che hanno più volte sollevato la necessità di individuare nuovi parametri di distribuzione.

Tabella 1 – UE: finanziamenti della PAC nel periodo 2014-2020 (miliardi di euro prezzi correnti 2011)

Anno	Pagamenti diretti e Misure di mercato			Sviluppo rurale	Totale PAC
	Misure di mercato	Pagamenti diretti	Totale Primo pilastro	Totale Secondo pilastro	
2013	3,2	40,9	44,1	13,9	58,0
2014	2,5	40,4	42,9	13,6	56,5
2015	2,4	39,8	42,2	13,4	55,6
2016	2,4	39,2	41,6	13,1	54,7
2017	2,4	38,6	41,0	12,8	53,8
2018	2,4	37,8	40,2	12,6	52,8
2019	2,3	37,1	39,4	12,3	51,7
2020	2,3	36,3	38,6	12,1	50,7
Totale 2014-2020	16,7	269,2	285,9	89,9	375,8
Variazioni % 2020/13	-28,1	-11,3	-12,5	-12,9	-12,6

Fonte: Crea, Annuario dell'agricoltura italiana 2014, Roma

La struttura degli interventi del Primo pilastro per il sostegno del reddito degli agricoltori venne cambiata sostanzialmente con lo “spacchettamento” del Premio Unico in diverse tipologie di pagamenti diretti, a cui si affiancò la “regionalizzazione” che prevedeva la convergenza del Premio verso un valore unico a livello nazionale, con un impatto più uniforme a livello territoriale, non solo fra le regioni e le zone altimetriche, ma anche con effetti redistributivi fra gli agricoltori e le classi di ampiezza aziendali.

Il cambiamento più rilevante della nuova PAC ha riguardato dunque il Premio unico, che è stato suddiviso in sette componenti (spacchettato), con la possibilità per gli Stati membri di scegliere l'importanza delle diverse componenti. Le componenti obbligatorie per tutti gli Stati sono state: il Pagamento di base, il premio ecologico o *greening* per un rafforzamento della compatibilità agroambientale, il pagamento per i giovani agricoltori (con meno di 41 anni), quello semplificato per i piccoli agricoltori e infine i pagamenti accoppiati a singole produzioni da salvaguardare (art. 52)²⁸. Componenti facoltative sono state previste per le aree svantaggiate, la degressività e il tetto agli aiuti (*capping*), da redistribuire alle aziende di dimensione minore (fino a 30 ettari in Italia).

Il sostegno dei mercati basato sull'OCM unica ha mantenuto una minore rilevanza finanziaria ma si è concretizzato con il sostegno alle Organizzazioni dei Produttori (OP) e l'adozione degli accordi interprofessionali (OPI) per favorire la concentrazione dell'offerta, in particolare per le produzioni ortofrutticole. Lo scopo è stato quello di aumentare il potere contrattuale degli agricoltori nella

28 I premi inferiori a 500 euro sono in Italia il 40% del totale, ma ricevono meno del 4% degli aiuti.

filiera e di contrastare i rischi di mercato collegati alla forte variabilità dei prezzi delle *commodities* agricole nei mercati mondiali, variabilità che è manifestata e sovrapposta proprio nel lungo periodo di crisi economica finanziaria iniziato nel 2008²⁹.

Nella nuova programmazione dello sviluppo rurale, per cui è stato di nuovo sottolineato il necessario coordinamento dei finanziamenti del FEASR con gli altri Fondi strutturali (FSE, FESR) in un unico Quadro Strategico Comunitario e nazionale, gli interventi non sono stati più raggruppati in tre Assi principali, anche con una riduzione drastica del numero delle loro misure, mentre l'approccio LEADER è stato mantenuto.

Per l'approccio a livello territoriale, in particolare nelle zone interne, sono stati introdotti strumenti di gestione nuovi, come i *Community Led Local Development* (CLLD) basati su partenariati locali, con possibilità di utilizzare congiuntamente i contributi di più Fondi (FESR, FES, FEAMP), con un comitato di coordinamento regionale. Inoltre, è stata prevista la possibilità di individuare misure e risorse specifiche con accordi e programmi di area (es. per la montagna). Per questi interventi è emersa la necessità di una nuova delimitazione delle aree svantaggiate, per meglio tarare gli interventi e le indennità compensative all'effettivo grado di svantaggio, misurato sia con criteri di carattere socioeconomico sia con altri parametri tecnici e di carattere ambientale. La zonizzazione delle aree interne rurali ritorna dunque un tema di attualità, dopo le semplificazioni adottate a livello istituzionale negli anni precedenti, e può avvalersi di nuovi indicatori e metodologie di analisi, con risultati più rispondenti alle diversità presenti del mondo rurale³⁰.

Le procedure di approvazione dei PSR regionali sono state ritardate dalla definizione dell'accordo di Partenariato, avvenuta alla fine del 2014, che ha definitivamente stabilito la ripartizione dei finanziamenti dell'Unione Europea fra 11 Obiettivi tematici e i diversi Fondi strutturali, con un contributo complessivo della UE di oltre 42 miliardi di euro, di cui oltre 10,4 miliardi per il FEASR per lo sviluppo rurale, quasi un quarto del totale.

I finanziamenti per lo sviluppo rurale dell'Italia nel periodo 2014-2020 hanno raggiunto quasi 21 miliardi di euro. Numerosi documenti hanno composto l'accordo di partenariato tra Stato e Regioni per una esaustiva definizione dei singoli interventi, soffermandosi sulle loro caratteristiche e indicandone spesso anche le modalità di gestione. Le novità sono state numerose e hanno ampliato e spesso completato il percorso di definizione degli strumenti di intervento per lo sviluppo rurale, anche se non mancano ancora criticità e problematiche che possono condizionarne l'applicazione³¹.

In base all'accordo di partenariato le risorse sono state distribuite per il 44% alle regioni Competitività, per il 9% a quelle Transizione e il 36% alle

29 Un esempio già attuato riguarda il "Pacchetto Latte" la cui variabilità di prezzo è stata notevole. Questi interventi sono però stati gestiti all'interno dei PSR, quindi con maggiori vincoli e lentezze rispetto alle necessità di intervento spesso congiunturale.

30 A partire dal fondamentale contributo di Rossi-Doria (1969), numerosi sono stati i lavori che hanno effettuato zonizzazioni delle aree marginali, da Cannata, (1989) al CAIRE (2014), nonché quelle che sono state proposte nella predisposizione dei singoli PRS regionali.

31 Una sintesi dei numerosi documenti dell'Accordo di Partenariato di Ottobre 2014 è riportata in G. Romito (2014).

regioni Convergenza; l'11% è stato destinato ai Programmi nazionali (tab. 2). Fra le regioni Convergenza i finanziamenti più rilevanti sono stati indirizzati alla Sicilia, seguita dalla Campania e dalla Puglia, mentre fra le regioni in Transizione finanziamenti consistenti sono stati destinati alla Sardegna. Fra le regioni Competitività prevalgono invece Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia e Piemonte, mentre risorse inferiori sono state destinate a Toscana, Umbria e Lazio.

Tabella 2 – Italia: ripartizione dei Fondi nei PSR 2014-2020 per tipologia (milioni di euro)

Tipo di Fondi	Fondi	% sul totale	% finanziamento UE
Competitività	9.197	44	43,2
Transizione	1.951	9	48,0
Convergenza	7.470	36	60,5
Programmi nazionali	2.240	11	45,0
TOTALE ITALIA	20.859	100	

Fonte: Crea, Annuario dell'agricoltura italiana 2014, Roma

Per il periodo di programmazione 2014-2020 in Italia il Ministero ha predisposto il Piano Nazionale di Sviluppo Rurale (PNSR), d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, con limitati e specifici ambiti di intervento, in tema di investimenti irrigui, strumenti di gestione del rischio, miglioramento genetico del patrimonio zootecnico e biodiversità e salute animale. Nel Piano nazionale gli Obiettivi tematici sono stati ricondotti a 6 grandi priorità³², a loro volta articolate in Focus area, che individuano obiettivi chiari e soprattutto più facilmente verificabili. Inoltre, si è fatto riferimento a quattro tipologie di aree: urbane e periurbane, rurali ad agricoltura intensiva, rurali intermedie, con problemi di sviluppo.

32 Le sei priorità individuate per lo sviluppo rurale sono: 1) promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e nelle aree rurali; 2) potenziare la competitività dell'agricoltura e la redditività delle aziende agricole; 3) promuovere l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi con una migliore integrazione dei produttori nella filiera agroalimentare attraverso la promozione di regimi di qualità, lo sviluppo dei prodotti nei mercati locali e le filiere corte, le associazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali ed un sostegno alla gestione dei rischi aziendali; 4) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste; 5) incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resistenti ai cambiamenti climatici nel settore agroalimentare; 6) adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

Tabella 3 – Italia: ripartizione dei Fondi e della spesa nei PSR 2014-2020 per regione (euro)

PSR regionali	Risorse pubbliche programmate		Spesa cumulata (1 gennaio 2014 - 31 dicembre 2020)		
	Spesa Pubblica (1)	FEASR (2)	Spesa Pubblica (3)	FEASR (4)	% Spesa (3)/(1)
Bolzano	361.672.078	155.953.000	282.239.733	121.701.773	78,04
Emilia-Romagna	1.174.315.863	506.365.000	778.555.865	335.713.289	66,30
Friuli Venezia Giulia	292.305.195	126.042.000	167.200.572	72.096.887	57,20
Lazio	822.298.237	354.575.000	468.380.298	201.965.585	56,96
Liguria	309.657.980	133.091.000	162.634.509	69.900.312	52,52
Lombardia	1.142.697.124	492.731.000	637.225.782	274.771.757	55,77
Marche	697.212.430	300.638.000	290.694.519	125.347.476	41,69
Piemonte	1.078.937.848	465.238.000	647.328.172	279.127.908	60,00
Toscana	949.420.223	409.390.000	520.755.640	224.549.832	54,85
Trento	297.575.617	127.898.000	188.948.760	81.210.177	63,50
Umbria	928.552.876	400.392.000	521.457.326	224.852.399	56,16
Valle d'Aosta	136.924.861	59.042.000	91.935.902	39.642.761	67,14
Veneto	1.169.025.974	504.084.000	811.499.234	349.918.469	69,42
Regioni più sviluppate	9.360.596.306	4.035.439.000	5.568.856.311	2.400.798.625	59,49
Abruzzo	479.465.592	230.143.484	225.602.533	108.289.216	47,05
Molise	207.750.000	99.720.000	137.710.567	66.101.072	66,29
Sardegna	1.291.510.417	619.925.000	833.246.077	399.958.117	64,52
Regioni in transizione	1.978.726.009	949.788.484	1.196.559.177	574.348.405	60,47
Basilicata	671.376.860	406.183.000	349.818.607	211.640.257	52,10
Calabria	1.089.310.744	659.033.000	703.372.110	425.540.127	64,57
Campania	1.812.543.802	1.096.589.000	1.007.074.527	609.280.089	55,56
Puglia	1.616.730.579	978.122.000	669.563.450	405.085.887	41,41
Sicilia	2.184.171.901	1.321.424.000	1.190.581.074	720.301.550	54,51
Regioni meno sviluppate	7.374.133.884	4.461.351.000	3.920.409.769	2.371.847.910	53,16
Programma Nazionale	2.084.734.479	938.130.516	1.296.124.166	583.255.875	62,17
Rete Rurale Nazionale	114.665.194	59.671.767	62.665.231	32.610.986	54,65
Totale Italia	20.912.855.872	10.444.380.767	12.044.614.654	5.962.861.801	57,59

Fonte: Rete Rurale Nazionale, Report di avanzamento della spesa pubblica dei Programmi di Sviluppo Rurale 2014-2020. Quarto trimestre 2020, Roma 2021

In Italia sono stati presentati 21 PSR regionali e delle province autonome. La maggiore flessibilità introdotta in questo periodo di programmazione ha permesso una maggiore articolazione delle scelte delle Regioni nella definizione dei loro Piani con la possibilità anche

di spostare fondi aggiuntivi dal Primo al Secondo pilastro con la “modulazione” del Premio Unico. Questo percorso complicherà senz’altro le analisi comparative delle politiche di sviluppo rurale adottate, richiedendo un maggiore sforzo di monitoraggio e di analisi a livello nazionale, anche attraverso i nuovi compiti assegnati alla Rete Rurale Nazionale e Europea.

A livello regionale l’analisi dell’allocazione delle risorse finanziarie nei singoli PSR mette in evidenza, rispetto al periodo precedente, la maggiore destinazione delle risorse FEASR alla “Competitività del settore agricolo e alimentare”, che raggiunge o supera leggermente quelle destinate alla “Gestione sostenibile delle risorse naturali e l’azione per il clima”; questi due Assi rimangono comunque gli elementi portanti (oltre l’80% delle risorse) delle programmazioni regionali. Gli interventi indirizzati allo “Sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro”, con circa il 9% delle risorse, sono stati ancora marginali, come nel passato, per le maggiori difficoltà di attuazione incontrate, fra cui quella della necessità di trovare un coordinamento con gli altri Fondi strutturali.

4. L’impatto della pandemia e le strategie di ripresa e resilienza per il dopo 2020

1.1 L’agricoltura e la catena alimentare italiana nell’anno della pandemia

L’andamento dell’annata agraria 2020 ha registrato una riduzione consistente dei risultati economici, che solo in parte e per alcune produzioni sono collegabili alla pandemia del Covid-19, mentre per altre l’andamento negativo è imputabile ad effetti stagionali. Differente, come vedremo, è invece il decremento delle attività di supporto e secondarie che nel corso del tempo sono state inserite nelle aziende agricole al fine di diversificare i loro redditi e che sono cresciute in misura consistente nell’ultimo decennio, fino a rappresentare oggi oltre il 20% del valore della stessa produzione agricola e più del 30 % delle attività secondarie e di supporto di tutta l’Unione europea.

Occorre quindi analizzare più in dettaglio, seppur brevemente, i cambiamenti intervenuti nel corso dell’ultimo anno per comprendere meglio gli aspetti della resilienza che ancora una volta la catena alimentare evidenzia rispetto agli altri settori manifatturieri e dei servizi, ma anche per valutare l’impatto assai diversificato a livello territoriale della pandemia, e quindi le possibilità di ripresa nel futuro, tenendo presente che le disparità sono cresciute in misura non marginale fra le Regioni italiane.

Il valore della produzione agricola si è fermato a quasi 60 miliardi di euro, con una riduzione complessiva di -3,2% rispetto al 2019. Il calo è stato più rilevante in alcuni comparti. Per l’olio di oliva la forte contrazione (-18%), con risultati ancora più negativi nelle Regioni meridionali, è stata causata dalle caratteristiche di stagionalità, in quanto segue una annata segnata da particolare aumento, anche se la modesta mobilità della manodopera può avere influito sui raccolti. Un calo consistente si rileva anche nella produzione florovivaistica (- 8%), imputabile alla contrazione della domanda per effetto delle restrizioni e del divieto delle manifestazioni religiose e dei matrimoni, imposte dalla pandemia. Anche in questo caso l’impatto è differente a livello territoriale, per la diffusa localizzazione dei principali distretti produttivi in alcune Regioni.

Le stime dall’ISTAT nel *Report sull’andamento dell’economia agricola nel 2020* evidenziano come i risultati negativi della pandemia si riscontrano soprattutto nelle attività secondarie, con una riduzione del 20% e una perdita di oltre 1,2 miliardi nel 2020. Il crollo ha riguardato

in particolare le attività legate all'agriturismo (-60,8% in volume e -60,5% in valore), comprese le numerose attività ricreative e sociali, quali ad esempio le fattorie didattiche. La ricaduta negativa si è estesa anche alle attività di sistemazione di parchi e giardini (-25% in volume e -26,1% in valore) ed alla vendita diretta/commercializzazione (-19,8% in volume e -20,6% in valore). Soltanto quelle collegate alla produzione delle energie rinnovabili hanno mantenuto la loro rilevanza, addirittura con un leggero aumento di +0,8%.

Anche le attività di supporto all'agricoltura hanno subito una riduzione (-3%), in misura più accentuata in quelle di prima trasformazione aziendale (-9% in valore), che costituiscono un importante elemento di valorizzazione dei prodotti. Minore è stata invece la contrazione (-0,5% in valore) dei servizi meccanici per conto terzi (contoterzismo), che superano 3,2 miliardi di euro.

I dati dell'ISTAT evidenziano però che, nonostante i risultati non positivi dell'agricoltura, la fase produttiva del comparto agroalimentare (agricoltura, foreste e pesca assieme all'industria alimentare, bevande e tabacco), ha consolidato nel corso del 2020 il proprio peso sull'intero sistema economico nazionale, raggiungendo il 4,3% del valore aggiunto nazionale, rispetto al 4,1% dell'anno precedente.

Il complesso di questi effetti è stato più rilevante a livello territoriale, come mostrano chiaramente i risultati delle grandi circoscrizioni territoriali (tab. n. 5).

Tabella 5 – Italia: produzione e Valore Aggiunto di agricoltura, silvicoltura e pesca per circoscrizione, anno 2020 (milioni di euro correnti, variazioni % su valori concatenati).

Ripartizione Geografica	Produzione agricoltura		Valore aggiunto	
	Milioni euro correnti	Variazioni annue %	Milioni di euro correnti	Variazioni annue %
Nord-ovest	12.799	-1,0	6.243	-3,6
Nord-est	16.552	-2,7	8.409	-6,0
Centro	8.937	-5,4	5.336	-9,3
Sud	14.176	-4,3	8.358	-5,7
Isole	7.173	-3,6	4.532	-5,7
Italia	59.637	-3,2	32.878	-6,0

Fonte: Istat, Conti Economici dell'Agricoltura, Roma, maggio 2021

Nelle Regioni del Centro l'andamento dell'agricoltura è stato particolarmente negativo, con una riduzione consistente del valore della produzione (-5,4%) e ancora di più del Valore aggiunto (-9,3%), superiore del 50% al valore medio nazionale. In questa circoscrizione si sono verificati tutti i principali effetti negativi dell'annata agraria esaminati in precedenza, dato che il florovivaismo e l'agriturismo, senza tralasciare le difficoltà della produzione olivicola, sono comparti rilevanti nello sviluppo agricolo. Anche nel Mezzogiorno (Sud e Isole) il decremento della produzione agricola (-4%) e del Valore aggiunto (-5,7%) è stata superiore alla media nazionale, anche se inferiore a quello del Centro, anche in questo caso legato alla produzione di olio e alla floricoltura.

Differente è stata la situazione nella circoscrizione del Nord-Est, in cui le riduzioni si sono avvicinate alle medie nazionali (-2,7% e -6% rispettivamente per produzione e Valore aggiunto). L'impatto è stato però diversificato nelle singole regioni. In Emilia-Romagna il calo della frutta estiva è dipeso soprattutto dalle gelate primaverili, mentre in Veneto la produzione di vino ha tenuto. Le ripercussioni più rilevanti della pandemia si sono registrate invece nelle province di Trento e Bolzano, per il crollo degli agriturismi e delle prime attività di trasformazione, per il calo della domanda turistica interna ed estera.

Le regioni del Nord Ovest sono state quelle meno influenzate dagli effetti della pandemia sia sull'agriturismo (eccetto Valle d'Aosta), sia sulla floricoltura (ad eccezione di Liguria). La prevalenza delle produzioni zootecniche, soprattutto in Lombardia, ha limitato il calo della produzione agricola (-1%) e del Valore aggiunto (-3,6), in misura nettamente inferiore alla media nazionale.

L'impatto della pandemia è stato ancora più diversificato nelle singole Regioni, data la differente composizione della loro produzione agricola e del peso delle attività secondarie e di supporto ricordate in precedenza. Le Regioni (tab. n. 6) che hanno subito la maggiore riduzione sia della produzione agricola sia del Valore aggiunto (-13% e quasi -20% rispettivamente) sono la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige, accomunate da una struttura simile dell'agricoltura e dalla medesima rilevanza dell'agriturismo e del turismo, che ha influito negativamente anche sulla domanda alimentare. Riduzioni inferiori, ma ugualmente elevate, del valore economico dell'agricoltura si trovano in Friuli-Venezia Giulia (-10% della produzione e -20% del Valore aggiunto), in Toscana (-9% produzione e -15% Valore aggiunto) e in Liguria. Il gruppo di regioni compresa tra -6% e -4% del valore della produzione agricola (ancora superiore alla media nazionale) comprende Umbria, Marche, Abruzzo, Calabria, Puglia e Sicilia. Le Regioni con una riduzione inferiore alla media nazionale (-3%) sono Piemonte ed Emilia-Romagna al Nord e Basilicata, Molise, Campania e Sardegna nel Mezzogiorno. Infine le Regioni che hanno mantenuto risultati positivi, ma comunque con un incremento che non supera 1% del valore della produzione agricola, sono Lazio, Lombardia e Veneto.

Tabella 6 – Italia: produzione e Valore aggiunto di agricoltura, silvicoltura e pesca per regione. Anno 2020 (milioni di euro correnti, variazioni % su 2019 valori concatenati)

Ripartizione Geografica	Produzione agricoltura		Valore aggiunto	
	Milioni di euro	Variazioni % Annuie 2020/19	Milioni di euro correnti	Variazioni % Annuie 2020/19
PIEMONTE	3.950	-2,4	1.936	-6,9
VALLE D'AOSTA	95	-12,8	47	-21,9
LOMBARDIA	8.054	+0,5	3.815	-0,5
TRENTINO A. A./SUDTIROL	2.156	-13,2	1.551	-18,3
Bolzano-Bozen	1.256	-15,8	886	-21,9
Trento	900	-9,4	665	-12,9
VENETO	6.310	+0,9	2.987	+1,5
FRIULI-VENEZIA GIULIA	1.213	-9,8	494	-20,9
LIGURIA	700	-7,8	445	-12,5
EMILIA-ROMAGNA	6.872	-1,0	3.377	-3,1
TOSCANA	3.190	-10,1	2.170	-14,8
UMBRIA	984	-5,4	540	-9,6
MARCHE	1.422	-6,5	643	-14,2
LAZIO	3.341	+0,2	1.983	-0,3
ABRUZZO	1.585	-5,1	833	-7,9
MOLISE	593	-2,1	310	-3,6
CAMPANIA	3.860	-2,2	2.489	-1,4
PUGLIA	4.770	-5,3	2.638	-7,1
BASILICATA	979	-2,6	610	-5,0
CALABRIA	2.389	-5,8	1.478	-9,1
SICILIA	4.941	-4,1	3.223	-6,2
SARDEGNA	2.233	-2,6	1.309	-4,6
ITALIA	59.637	-3,2	32.878	-6,0

Fonte: Istat, Conti Economici dell'Agricoltura, 25 giugno 2021

Gli effetti della pandemia hanno influenzato non solo l'agricoltura, ma anche le altre fasi della catena alimentare, che comunque ancora una volta hanno mostrato una maggiore resilienza rispetto agli altri settori. Uno sguardo agli andamenti ai consumi alimentari, la fase terminale della catena alimentare, può fornire elementi utili per comprendere meglio le ripercussioni di breve e lungo periodo non solo sull'agricoltura, ma anche a livello territoriale e regionale.

Durante la pandemia i consumi alimentari e delle bevande hanno registrato un significativo aumento (oltre +3,3%), nonostante le chiusure prolungate di bar e di ristoranti, il crollo del turismo nazionale e la scomparsa di quello estero. Si tratta di un incremento molto significativo, soprattutto se rapportato alla debole

crescita e al ridimensionamento dei consumi alimentari degli anni più recenti, in cui sono mutati significativamente i modelli di consumo in casa e fuori casa, con un conseguente impatto sulle trasformazioni dell'agricoltura a livello territoriale.

I consumi alimentari e delle bevande non alcoliche hanno superato i 160 miliardi di euro, ma considerando anche le bevande alcoliche e il tabacco arrivano a quasi 200 miliardi di euro. Da sottolineare che l'aumento dei consumi delle famiglie (+7,4%) è stato quasi il doppio di quello medio nazionale, influenzato anche dalla espansione dello *smart working* e della didattica a distanza (DAD), incremento che ha riassorbito il forte calo dei consumi nei bar e ristoranti (-34%). In particolare, l'indagine ISMEA sui consumi domestici ha evidenziato la crescita di alcuni prodotti, fra cui le uova (+14%) gli oli e grassi (+10%) e le bevande alcoliche (+10%), ma anche la tenuta delle carni e dei prodotti lattiero-caseari. Infine, la vendita dei prodotti confezionati è cresciuta molto di più (+8%) rispetto a quella dei prodotti freschi (+5,9%).

La spesa delle famiglie per i consumi di prodotti alimentari si è differenziata ancora di più a livello territoriale, con i maggiori aumenti nella circoscrizione del Nord Est (+8,4%), rispetto a quelle del Nord Ovest (+7%) e del Centro e Mezzogiorno (+7,3%). Significativi sono stati i cambiamenti a seconda del livello di urbanizzazione; nelle aree a bassa intensità demografica, dove si è spesso spostato il lavoro effettuato a casa, si è registrato il maggiore incremento (+6,7%), a differenza di quelle più urbanizzate e le città d'arte, che hanno subito la completa scomparsa del turismo estero e la forte diminuzione della spesa alimentare. Anche nella distribuzione dei prodotti alimentari si sono verificati significativi mutamenti, con un aumento notevole nei negozi tradizionali e di vicinato (+18%), rispetto alla Grande Distribuzione (+4%), dove i *discount* hanno raggiunto la quota dei supermercati, mentre negli ipermercati si è registrata una forte flessione.

Infine, l'andamento dei consumi alimentari ha mostrato una forte disparità in base al reddito delle famiglie, con un aumento di oltre il 9% nelle famiglie ad alto reddito, più che doppio rispetto a quello delle famiglie a basso reddito. Se si considerano anche le persistenti disparità che vedono quest'ultime impegnare una quota maggiore del loro reddito nella spesa alimentare, si comprende come le forti disparità a livello regionale e territoriale possano fornire stimoli per introdurre elementi di politica alimentare e di interventi di *welfare*.

4.2 Dopo il 2020: il “rethinking” della PAC e il Regime transitorio 2021-2022

La revisione della PAC per il 2021-2027 era già arrivata a buon punto nel 2019, prima della scadenza della precedente Commissione, con lo scopo di semplificarla e modernizzarla sia rispetto al sostegno al reddito degli agricoltori che allo sviluppo rurale. Gli obiettivi erano stati raggruppati in tre Obiettivi generali: a) lo sviluppo del reddito e della competitività, b) le misure ambientali e il contrasto ai cambiamenti climatici, c) il rafforzamento del tessuto socioeconomico delle aree rurali, a cui era stato aggiunto un Obiettivo trasversale relativo alla conoscenza, all'innovazione e ai servizi di assistenza tecnica.

Gli Obiettivi generali si articolavano in nove Obiettivi specifici, che delineavano una PAC meno settoriale di quella precedente e più attenta alle trasformazioni in atto nelle zone rurali. Anche per la *governance* erano stati introdotti alcuni muta-

menti; nella definizione di Piani Strategici Nazionali si Sviluppo Rurale era concessa una maggiore flessibilità agli Stati membri e alle singole Regioni, in base agli Obiettivi Specifici³³. Un'altra novità importante, valida per tutte le politiche comunitarie, è stata l'abbandono della precedente valutazione ex ante delle misure per spostarsi sul controllo dei risultati ottenuti, in base ad indicatori concordati³⁴.

La nuova Commissione Europea, appena insediata, già nel dicembre del 2019, ha presentato la nuova strategia del *European Green Deal* (EGD), per uno sviluppo sostenibile della UE, accompagnata da un ripensamento complessivo (*rethinking*) delle precedenti politiche comunitarie. Sono state proposte 8 grandi aree di intervento per attuare la riconversione verde, il contrasto ai cambiamenti climatici e l'utilizzazione sostenibile delle risorse naturali entro il 2030, con lo scopo di raggiungere la neutralità climatica nel 2050. In questo ambito la Commissione ha proposto anche la revisione *green* della PAC con l'obiettivo di "realizzare un sistema alimentare più equo e salutare" e l'adozione di una strategia *From Farm to Fork*, dal "produttore al consumatore".

Agli inizi del 2020, mentre erano in corso di definizione gli interventi per il periodo 2021-2027, la diffusione del Covid-19, con una rapidità e profondità senza precedenti, ha assunto la forma di una vera e propria pandemia. L'emergenza sanitaria ha determinato una crisi estesa all'intera società europea e mondiale, le cui conseguenze si sono propagate rapidamente a tutto il sistema economico e sociale con un forte impatto sulle disparità già esistenti fra Paesi e Regioni, ancora in larga parte da essere analizzate e comprese³⁵.

Non solo per fornire una risposta alla crisi sanitaria del Covid-19 la Commissione ha predisposto una strategia per il recupero e la resilienza dell'intero sistema socio-economico europeo (*Recovery Plan*) e con ancora più enfasi con il programma *Next Generation EU*, in cui sono state destinate una mole consistente di risorse per i prossimi anni, quasi raddoppiando l'intera disponibilità finanziaria del Quadro Finanziario Pluriennale dell'Unione previsto per il periodo 2021-2027.

In questo nuovo contesto la Commissione ha presentato il 20 maggio 2020 il documento *From Farm to Fork Strategy* per assicurare una alimentazione sicura in termini di approvvigionamento e di sicurezza alimentare. La strategia prevede, dopo ampie consultazioni ancora in corso, di giungere ad una "Proposta legislativa di Programma Quadro per un sistema alimentare sostenibile" da presentare entro il 2023 con il *rethinking* complessivo della intera PAC. Il documento *From Farm to Fork* si presenta più organico e dettagliato, in rapporto soprattutto alla riconversione ambientale e climatica dell'agricoltura e alla sostenibilità dell'intera catena alimentare,

33 In realtà nelle prime proposte di riforma nel 2018 le Regioni venivano messe in secondo piano e la Conferenza delle Regioni e Province autonome fin dal 18 ottobre 2018 prese posizione in "difesa e garanzia del ruolo delle Regioni nella gestione e attuazione della PAC e in particolare del secondo pilastro" sullo sviluppo rurale, proprio per garantire la flessibilità della PAC e la valorizzazione le specificità territoriali.

34 Il riferimento ai risultati ottenuti rende il monitoraggio e la valutazione delle politiche meno burocratici, ma certamente più impegnativi e complessi da attuare in tempi ristretti. Occorrerà individuare ed adottare nuove metodologie di valutazione, soprattutto attraverso il monitoraggio più tempestivo dello stato di attuazione delle singole misure. L'acquisizione delle competenze necessarie, anche se sono previste apposite risorse, non sarà certamente facile.

35 Le ripercussioni sull'agricoltura e l'intera catena alimentare saranno rilevanti anche se il sistema ha già evidenziato una notevole resilienza notevole durante la precedente crisi economica e finanziaria del 2008. Nel 2020 si è registrato un calo contenuto della domanda alimentare interna e internazionale, accompagnato però da un incremento della povertà e della malnutrizione. I contraccolpi profondi e diversificati, sia fra le principali componenti della catena alimentare, sia a livello territoriale fra le diverse realtà regionali, dovranno essere indagati con attenzione, per valutare come e in che misura sono aumentate le differenziazioni nella UE.

combattendo le perdite e lo spreco di cibo, e reprimendo al tempo stesso le frodi. Più dettagliati sono anche gli interventi per accompagnare e sostenere la transizione *green* della catena alimentare europea, agendo su azioni trasversali incentrate sulla conoscenza, la ricerca e l'innovazione, ma anche sulla consulenza e l'assistenza tecnica. Si è deciso inoltre di definire un Piano di Emergenza per la sicurezza alimentare entro il 2021, rimandando al 2023 la revisione più complessiva della PAC.

Per assicurare una transizione adeguata della politica di sviluppo rurale, è stato emanato il Regolamento transitorio n. 2220/2020 che estende al 2021 e 2022 la validità dei PSR già predisposti per il periodo 2014-2020, prevedendo l'utilizzo da subito dei fondi del *Next Generation EU*, quindi con risorse aggiuntive (poco più di 8 miliardi di euro) da affiancare a quelli già previsti nei PSR. Queste nuove risorse, per le quali non è richiesto un cofinanziamento nazionale e regionale, dovranno essere destinate alla transizione ecologica e innovazione (37%) e allo sviluppo socio-economico e la transizione digitale (55%), mentre solo l'8% potranno essere utilizzate per aumentare le risorse delle misure già previste.

Le Regioni hanno dunque la possibilità di aprire nuovi bandi per le misure già esistenti e per nuove azioni in linea con quanto previsto dal regolamento transitorio. In Italia l'insieme dei finanziamenti disponibili sarà ingente: oltre 1.918 milioni nel 2021 e 1.991 milioni nel 2022 e considerando il possibile cofinanziamento nazionale (50%), le cifre da impegnare arriveranno a quasi 8 miliardi di euro (3,8 miliardi nel 2021 e quasi 4 miliardi nel 2022) (tab. 4).

Siamo quindi di fronte ad un importante impegno che lo Stato e le Regioni dovranno affrontare urgentemente per aggiornare e riprogrammare rapidamente gli interventi già previsti nei PSR e per definire le nuove azioni secondo le indicazioni del *Next Generation EU*. Su queste sfide si misurerà ancora una volta il ruolo delle Istituzioni, in particolare quello della Conferenza Stato-Regioni, in cui dovrà emergere il ruolo propositivo delle Regioni nel contribuire a sostenere le politiche strutturali per la transizione dell'agricoltura e delle sue numerose filiere agroalimentari verso la sostenibilità ambientale e lo sviluppo socio-economico delle zone rurali, in un contesto di ripensamento complessivo dello sviluppo sostenibile del Paese, contenuto nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, rivolto in particolare alle generazioni future.

Tabella 4 – Italia: le risorse per lo sviluppo rurale per il periodo 2021-2027. FEASR (Quadro Finanziario Pluriennale) e FEASR- Next Generation EU (milioni di euro a prezzi correnti)

<i>Anni</i>	<i>FEASR/ QFP</i>	<i>FEASR/NGEU</i>	<i>Totale FEASR</i>
2021	1.648	269	1.918
2022	1.349	641	1.991
2023	1.349	0	1.349
2024	1.349	0	1.349
2025	1.349	0	1.349
2026	1.349	0	1.349
2027	1.349	0	1.349
2021-2027	9.748	910	10.658

Fonte: Regolamento (UE) 2020/2220 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020.

Il recente accordo politico sulla revisione della PAC fra Parlamento e Consiglio (EU Commission Press release, 25 giugno 2021) introduce elementi di maggiore equità e flessibilità nel rispetto degli obiettivi dell'*European Green Deal*. Per la prima volta si introducono elementi di condizionalità sociale per ricevere gli aiuti della PAC, con il rispetto della legislazione sociale e delle leggi sul lavoro da parte dei beneficiari. Si prevede inoltre la redistribuzione di almeno il 10% del sostegno al reddito ai piccoli agricoltori, e si continua con le misure a favore dei giovani agricoltori. Si conferma la necessità di sostenere l'EGD e le Strategie *Farm to Fork* e della Biodiversità. I singoli Stati Membri dovranno destinare il 25% del sostegno al reddito degli agricoltori all'introduzione degli "Ecoschemi", un nuovo strumento volontario per le aziende a favore di misure di contrasto ai cambiamenti climatici e per l'adozione di pratiche agroambientali sostenibili (biologico, lotta integrata, agroecologia, etc.). Con riferimento allo sviluppo rurale viene richiesto che il 35% delle risorse sia destinato a misure agro-ambientali e che i Piani Strategici dei singoli Stati Membri vengano sottoposti alla Commissione entro il 31 dicembre 2021. Si conferma il nuovo sistema di monitoraggio e valutazione (performance) della PAC, con la presentazione di un Rapporto annuale da parte dei singoli Stati Membri a partire dal 2024.

Lo stanziamento complessivo dell'Unione europea per la PAC si conferma di 387 miliardi per l'intero periodo 2021-2027, che risulta leggermente superiore alle risorse del periodo precedente (2014-2020), quando però, come abbiamo visto, avevano subito un ridimensionamento consistente. L'incidenza della PAC sul Quadro Finanziario Pluriennale scende però al 28%, per l'aumento destinato alle precedenti e alle nuove politiche introdotte dall'Unione europea. Il finanziamento complessivo della PAC in Italia si aggira attorno ai 50 miliardi di euro e quello relativo al FEASR per lo sviluppo rurale, riportato nella tabella precedente, si avvicina ai 10 miliardi di euro (senza il contributo NGEU), risorse in linea con quelle del precedente periodo di programmazione. La ripartizione delle risorse del FEASR fra le singole Regioni e Province autonome è in corso di definizione all'interno dell'accordo di partenariato.

4.3 Il PNRR e l'intervento pubblico in agricoltura

La grave crisi pandemica del Covid-19, come già sottolineato, ha portato alla ridefinizione delle strategie della UE, con la strategia dell'*European Green Deal*, e la successiva definizione del *NextGenerationEU*. In Italia il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza- *NextGenerationItalia* (PNRR) – è stato presentato alla Commissione nell'aprile del 2021. Al suo interno sono state individuate le strategie e le proposte di intervento, raggruppate in 6 Missioni, articolate a loro volta in 16 Componenti, in cui sono state specificate le misure, gli investimenti e le riforme da realizzare nei prossimi anni per superare la crisi pandemica e per concorrere alla riconversione del Paese verso la sostenibilità economica, sociale e ambientale nei prossimi decenni (2030 e 2050)³⁶.

³⁶ Per ciascuna Componente delle sei Missioni sono definiti gli Obiettivi principali e gli ambiti di intervento/misure, con l'indicazione degli Investimenti da attuare, e le Riforme necessarie per la loro realizzazione e gestione.

Si tratta un impegno rilevante non solo da un punto di vista finanziario (quasi 205 miliardi di euro), ma anche istituzionale, in quanto prevede una struttura di *governance* che dovrà confrontarsi e raccordarsi con la già non semplice situazione dell'intervento pubblico in agricoltura, in cui agiscono Stato, Regioni e diversi livelli sub-regionali (Province, Comuni, Città Metropolitane). L'analisi delle misure e degli interventi previsti nel PNRR per l'agricoltura e per i territori rurali è dunque complessa, anche in relazione ai molteplici ruoli e funzioni assunti dall'agricoltura nel all'interno della società italiana ed europea, in seguito alle riforme della PAC negli ultimi decenni. Ulteriori approfondimenti saranno dunque necessari per avere una visione della coerenza e dell'interconnessione tra le numerose misure assegnate al comparto agroalimentare a livello territoriale, ambientale e nell'alimentazione, nonché nello sviluppo del Paese.

Le misure del PNRR che interessano più direttamente l'agricoltura, l'agroalimentare e le zone rurali si trovano nella *Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica)*, in particolare nella Componente 1 (*Economia circolare e agricoltura sostenibile*) e nella Componente 4 (*Tutela del territorio e delle risorse idriche*), a cui si affiancano ulteriori misure e stanziamenti per progetti condivisi nelle altre componenti della Missione 2. Una loro seppur breve analisi, oltre a metterle in evidenza le principali caratteristiche e le interconnessioni, può fornire alcune prime indicazioni sui problemi e sulle difficoltà da affrontare per realizzare una interazione e un coordinamento con il resto dell'intervento pubblico in agricoltura, così come è andato delineandosi nel corso del tempo. Le misure del PNRR approfondiscono infatti alcuni temi già affrontati nei recenti cambiamenti della PAC, sia nelle politiche di sviluppo rurale (Secondo pilastro), sia nelle misure di sostegno dei redditi agricoli (Primo pilastro). Inoltre, in attesa della riforma più complessiva della PAC prevista nel 2023, il Regolamento transitorio del 2020, descritto nel paragrafo precedente, ha affiancato ai finanziamenti "ordinari" già previsti, risorse aggiuntive provenienti dal *NGEU* per il biennio 2021-2022, destinate da un lato alla riconversione ecologica e ai cambiamenti climatici, dall'altro allo sviluppo socioeconomico e alla digitalizzazione nelle zone rurali. Sarà dunque necessario valutare se questa impostazione transitoria potrà o si vorrà continuare anche per alcune misure del PNRR.

Le misure contenute nella Componente 1 (5,27 miliardi di euro) hanno tre obiettivi di riferimento: la gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti e il paradigma dell'economia circolare (2,1 miliardi); lo sviluppo di una filiera agroalimentare sostenibile (2,8 miliardi); la creazione di progetti integrati (0,37 miliardi). Si riconosce così l'importanza strategica e il ruolo di *leadership* del comparto agroalimentare italiano, considerato di "eccellenza" nello sviluppo del Paese, ma anche componente fondamentale del modello alimentare dell'Unione Europea nel mondo.

Gli interventi specifici per lo sviluppo di una filiera agroalimentare sostenibile riprendono il concetto "Dal produttore al consumatore" (*From Farm to Fork Strategy*) e riguardano la competitività delle aziende agricole, il rafforzamento delle infrastrutture logistiche, la riduzione delle emissioni di gas serra, l'ammodernamento dei macchinari.

Per lo sviluppo sostenibile della logistica nell'agroalimentare, nella pesca e acquacoltura, nella silvicoltura e nel florovivaismo (0,8 miliardi di euro), è pre-

visto un piano che comprende ben sette tematiche che riguardano: la riduzione dell'impatto ambientale del sistema dei trasporti nel campo agroalimentare; il miglioramento dello stoccaggio delle materie prime; la differenziazione delle produzioni per qualità, tracciabilità e caratteristiche produttive; il miglioramento degli accessi ai servizi di *Hub* e dei mercati all'ingrosso; l'introduzione della digitalizzazione della logistica; la tracciabilità dei prodotti e infine la riduzione degli sprechi alimentari. Per la realizzazione di questo ampio elenco di misure, sarà necessario un collegamento con altre Missioni del PNRR, in particolare con la *Missione 3 (Infrastrutture per la mobilità sostenibile)*, per quanto attiene il miglioramento del trasporto merci ferroviario e le riforme di modernizzazione, semplificazione e digitalizzazione nell'intermodalità logistica integrata, anche se in questa direzione non sono previsti ingenti stanziamenti³⁷.

Gli interventi per lo sviluppo di energie rinnovabili e per la riduzione dei costi energetici di produzione, particolarmente rilevanti in agricoltura, sono contenuti nell'obiettivo "Parco Agri-solare" a cui sono assegnati 1,5 miliardi di euro. Queste risorse sono destinate all'installazione di pannelli per l'energia solare su 4,3 milioni di mq sui tetti di edifici ad uso produttivo nei settori agricolo, zootecnico e agroindustriale, prevedendo allo stesso tempo la loro riqualificazione (rimozione eternit/amianto) e il miglioramento della coibentazione e dell'areazione.

Anche gli investimenti destinati all'innovazione e alla meccanizzazione si prefiggono risultati di carattere ambientale con la riduzione delle emissioni di CO₂ e dei consumi di pesticidi e concimi, che assumono anche una valenza di carattere economico (aumento delle rese, riduzione dei mezzi tecnici e delle risorse idriche). La dotazione di risorse (0,5 miliardi di euro) è destinata all'ammodernamento dei macchinari, con contributi in conto capitale per favorire l'adozione di tecnologie di precisione. Nell'agricoltura 4.0 queste tecnologie si caratterizzano per l'utilizzazione congiunta di innovazioni interdisciplinari, come quelle agronomiche, economiche e satellitari per la georeferenziazione e la disponibilità dei dati meteo, l'utilizzazione di sensori a terra e droni, il che implica la capacità di elaborazione di una grande mole di dati. Il problema si ricollega quindi a quello più generale della trasmissione e adozione delle innovazioni e della digitalizzazione in agricoltura³⁸.

I progetti integrati, nonostante la modesta dotazione di risorse (0,37 miliardi), prevedono investimenti di piccole dimensioni, ma non per questo meno importanti, che hanno soprattutto una valenza territoriale e riprendono l'impostazione integrata, maturata nel corso dei decenni nei PRS e che viene ulteriormente ampliata nella programmazione 2021-2027. Le misure contenute sono rivolte a:

37 Le riforme previste per la logistica integrata sono collegate alla movimentazione delle merci nei porti ed aeroporti, alla semplificazione delle procedure logistiche e alla digitalizzazione, non solo dei documenti, ma anche alla modernizzazione delle normative relative alle spedizioni, nonché all'individuazione dei laboratori di analisi accreditati per il controllo delle merci, di importanza fondamentale nell'agroalimentare sia per l'esportazione, sia soprattutto per l'importazione dei prodotti. Le tematiche della logistica, in particolare di quella integrata, rivestono una valenza importante per lo sviluppo del Paese nel superamento delle disparità fra Nord e Sud, ma anche fra zone urbane e rurali, con aspetti distintivi nelle singole filiere agroalimentari. Gli interventi sulla logistica del PNRR interagiscono con quelli già contenuti nei PSR regionali, prevalentemente rivolti alla fase produttiva (agricoltura e industria alimentare, bevande e tabacco) attraverso l'aggregazione dell'offerta, ma in minor misura ai servizi della logistica e della distribuzione.

38 La disponibilità e l'aggiornamento del Piano Nazionale per l'agricoltura di precisione potrebbe rientrare fra le riforme che accompagnano questi investimenti.

- le *isole verdi*, con lo scopo di raggiungere la riconversione ecologica di 19 piccole isole, affrontando i problemi del loro isolamento relativamente alle risorse energetiche e idriche, alla gestione dei rifiuti e alla sostenibilità dei trasporti;
- la creazione di 30 *Green Communities* per la gestione integrata del patrimonio agro-forestale, delle risorse idriche, dell'energia rinnovabile, del patrimonio edilizio e delle infrastrutture della montagna, a cui si aggiungono azioni per la sostenibilità del turismo, delle attività produttive, dei servizi di mobilità, identificando al tempo stesso anche un modello di azienda agricola sostenibile³⁹;
- la *cultura e consapevolezza sui temi e sfide ambientali*, per aumentare il livello di conoscenza e di educazione agli stili di vita e consumi sostenibili, con il coinvolgimento e la partecipazione di educatori, famiglie e operatori locali.

Inoltre, altre misure della Missione 2 riguardano l'economia circolare (0,6 miliardi di Euro) per la creazione di progetti “faro”, accompagnati dalla definizione di una Strategia Nazionale per l'economia circolare, da elaborare nella prima metà del 2022. Per le energie rinnovabili sono previsti investimenti di rilievo per lo sviluppo agro-voltaico (1,1 miliardi di euro), con impianti di medie e grandi dimensioni che non compromettano l'utilizzo di terreni agricoli, e per lo sviluppo del biometano (1,92 miliardi), da attuarsi massimizzando l'utilizzazione dei residui organici e la riconversione degli impianti a biogas.

Il PNRR sottolinea il forte impatto che le azioni della Missione 2 potranno avere sulla riduzione dei divari territoriali e quindi sulla necessità di distribuire gli investimenti dell'economia circolare e della sostenibilità della filiera agroalimentare in modo uniforme fra Nord e Sud, mentre una distribuzione equa sul territorio nazionale dovrà essere effettuata per gli stanziamenti delle misure di mitigazione del rischio idrogeologico, della riforestazione, delle bonifiche e della difesa delle risorse idriche⁴⁰. Le riforme che accompagnano questa Missione dovrebbero contribuire anche ad aumentare la capacità di spesa delle Regioni meno sviluppate del Mezzogiorno, annoso problema già messo in evidenza con riferimento alle politiche agricole e di sviluppo rurale, rispetto alla dotazione delle altre Regioni sviluppate e in transizione (vedi paragrafo 3.4).

La Componente 4 della Missione 2 – *Tutela del territorio e delle risorse idriche* – ha una rilevante dotazione finanziaria (15,06 miliardi di euro); come si sottolinea nel PNRR, l'Italia ha “un territorio di valore inestimabile che rappresenta un elemento centrale dell'identità, della cultura e della storia nazionale, motore dello sviluppo economico presente e futuro” in cui si combinano un ecosistema naturale, agricolo e biologico che compongono un mosaico di diversità di grande interesse. L'agricoltura riveste un ruolo particolare nell'utilizzo del suolo e delle risorse idriche e quindi risulta particolarmente interessata alla realizzazione dei quattro obiettivi previsti: (i) rafforzamento della capacità previsionale degli effetti del cambiamento climatico tramite sistemi avanzati ed integrati di monitoraggio e

³⁹ In particolare, queste misure si confrontano con i progetti LEADER, introdotti nella UE negli anni Novanta, con una impostazione *bottom-up*, con il coinvolgimento di attori pubblici e privati operanti in un territorio delimitato, che definiscono le caratteristiche e gli interventi di sviluppo locale attraverso una gestione partecipata

⁴⁰ Le misure con maggiore impatto nel Mezzogiorno sono quelle relative alla depurazione delle acque, alla produzione di energia rinnovabile e alle tecnologie per il trasporto sostenibile, ma anche gli interventi rivolti al miglioramento della gestione dei rifiuti e alla dispersione delle risorse idriche.

analisi (0,50 miliardi)⁴¹; (ii) prevenzione e il contrasto delle conseguenze del cambiamento climatico sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio (8,49 miliardi); (iii) salvaguardia della qualità dell'aria e della biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine (1,69 miliardi); (iv) garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento e gestione sostenibile ed efficiente delle risorse idriche lungo l'intero ciclo (4,38 miliardi).

La maggiore dotazione finanziaria delle misure di contrasto alle conseguenze del cambiamento climatico sul dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio evidenzia il ruolo fondamentale di interventi strutturali e di manutenzione delle infrastrutture, soggette a numerose e sempre più frequenti frane e smottamenti, che accrescono la fragilità e l'isolamento delle zone rurali, ma sono importanti anche per tutta la popolazione italiana, in quanto ne limitano l'accesso alle risorse naturali e paesaggistiche. Al loro interno sono comprese le misure per la gestione del rischio alluvioni e la riduzione del rischio idrogeologico (2,49 miliardi di euro), rivolte alla salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità, nonché alla gestione delle attività forestali, agricole e agrituristiche. A queste misure si accompagna una riforma sulla semplificazione e accelerazione delle procedure per l'attuazione degli interventi, per superare la debolezza e spesso l'assenza di *governance*⁴².

Per la salvaguardia della qualità dell'aria e della biodiversità del territorio si prevedono interventi di rilievo, ma con modesta dotazione finanziaria, che probabilmente dovrebbero essere aggregati ad altre azioni territoriali. Le misure riguardano: (i) la tutela e la valorizzazione del verde urbano ed extra urbano (0,33 miliardi di euro); (ii) la digitalizzazione dei parchi naturali (0,10 miliardi di risorse); (iii) la rinaturalizzazione dell'area del Po (0,36 miliardi di euro).

Le misure per la garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento e la gestione sostenibile ed efficiente delle risorse idriche lungo l'intero ciclo, con una consistente disponibilità di risorse, si concentrano soprattutto sull'importanza dell'acqua nelle attività produttive e agricole e di conseguenza nella valorizzazione del territorio rurale. Gli investimenti riguardano: le infrastrutture irrigue primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico (2 miliardi di euro), la riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione, compresi il monitoraggio e la digitalizzazione delle reti (0,90 miliardi) e la resilienza dell'agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse (0,88 miliardi)⁴³.

Gli interventi sono dunque soprattutto indirizzati al completamento e all'estensione degli impianti di irrigazione primaria, al fine di assicurare l'approvvigionamento idrico ancora oggi problematico in molte Regioni, soprattutto nelle aree urbane e rurali del Mezzogiorno, affrontando al tempo stesso le perdite della

41 Il rafforzamento dei sistemi di monitoraggio e di analisi riveste un interesse particolare per le aziende agricole, in quanto può fornire utili indicazioni per elaborare piani di prevenzione dei rischi, anche a livello locale.

42 Fra le diverse misure sono previsti anche interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni, con ben 6 miliardi di euro, destinati prevalentemente alle aree urbane, alla messa in sicurezza del territorio, all'efficienza energetica ed all'illuminazione pubblica,

43 Alcuni Interventi del Piano Nazionale di Sviluppo Rurale 2014-2020 per le risorse idriche sono strettamente connessi a quelle della Missione 2 del PNRR. In molti casi le misure nei PSR 2014-2020 e quelle aggiuntive del NGEU per il 2021 e 2022, dovranno essere rimodulate ed adattate alle nuove strategie contenute nel PRNN.

rete distributiva. L'agrosistema irriguo che si delinea in base alle misure del PNRR implica una gestione delle acque da monte a valle, operando a livello di Bacini distrettuali idrografici, in cui le Regioni sono coinvolte attraverso i Consorzi di Bonifica, la cui delimitazione sub-regionale vede l'aggregazione di realtà, spesso appartenenti a Province e Regioni differenti⁴⁴.

La breve analisi del PNRR non può non sottolineare l'importanza data alle interconnessioni esistenti fra le diverse Missioni e le singole Componenti, problema cruciale per raggiungere una maggiore coerenza delle misure e degli investimenti stessi. Alcuni brevi esempi, che dovranno essere approfonditi, possono fornire alcune indicazioni per facilitare la gestione del PNRR stesso, ma anche per realizzare i necessari raccordi con gli interventi di politica agricola e di sviluppo rurale già in atto, soprattutto in relazione alla loro gestione e *governance* a livello statale, regionale e sub-regionale.

Numerosi interventi contenuti nelle altre Missioni potranno avere un forte impatto anche in agricoltura e nelle zone rurali. Nella *Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo)*, le azioni per la transizione digitale e per la diffusione delle innovazioni non possono non riguardare anche la filiera agroalimentare nazionale, dato il suo ruolo nello sviluppo del Paese. Lo stesso vale per interventi relativi alle attività turistiche e culturali, in cui dovranno essere compresi quelli per l'agriturismo e il turismo rurale, che oltre a consentire la rivitalizzazione dei borghi e delle zone rurali, potranno ampliare e diversificare l'offerta turistica italiana.

Nella *Missione 4 (Istruzione e ricerca)* sarà necessario fare interagire le necessità di istruzione nelle zone rurali favorendo i rapporti fra città e campagna per gli studi superiori e universitari, ma anche per lo sviluppo di attività di ricerca con investimenti specifici e finalizzati alla "rinascita" delle zone rurali (come già fatto nel programma *Horizon 2020*), affrontando al tempo stesso anche il problema delle innovazioni per le prime e seconde lavorazioni nelle aziende agricole e quelle necessarie per le PMI dell'industria alimentare e bevande.

Nelle politiche del lavoro, comprese nella *Missione 5 (Inclusione e Coesione)*, si sottolinea la necessità di affrontare in agricoltura alcune fragilità quali la sicurezza sul lavoro, il precariato e il caporalato, ma anche la stabilizzazione dei redditi e la diversificazione delle attività produttive. Anche nella logistica agroalimentare, ampliata ulteriormente proprio nella pandemia e in cui la struttura è andata sempre più frammentandosi con il proliferare di appalti e sub-appalti, regolari e meno, si infrangono le norme sulla tutela e la qualità del lavoro. La necessità di infrastrutture sociali va sottolineata per la persistenza delle migrazioni dalle zone rurali, con la

44 L'aggiornamento in corso dei "Piani di gestione delle acque" a livello di Distretto idrografico dovrebbe raccordarsi con le misure per la gestione quali-quantitativa delle acque del PNRR. I Bacini idrografici (sette a livello nazionale) sono stati individuati e definiti dal Decreto del Ministero dell'ambiente nel 2016 ed entrati in vigore nel 2018. I Consorzi di bonifica hanno una origine molto più antica e fanno parte delle competenze regionali. Il loro ruolo potrebbe essere più incisivo nella disponibilità e qualità delle acque a livello sub-regionale, anche nella loro utilizzazione plurima. Le necessarie riforme per la semplificazione e il rafforzamento della loro *governance* potrebbero favorire l'attuazione e la gestione integrata dei servizi idrici previsti nel PNRR e consentire di superare la tradizionale arretratezza e frammentazione del comparto, soprattutto nel Mezzogiorno dove si perpetua un divario molto elevato rispetto al Centro Nord, ma anche con forti differenze all'interno singole Regioni. Nell'*Atlante Nazionale dell'Irrigazione* i Distretti sono più disaggregati e comprendono anche il distretto Alpi Orientali-Padano, il Serchio e alcune parti dell'Appennino Meridionale. Per una descrizione dettagliata dei risultati dell'Atlante si rimanda a Raffaella Zucaro, INEA, Roma 2011

conseguente rottura delle relazioni di comunità e la marginalizzazione di vasti territori, che ne acuiscono le fragilità ricordate in precedenza. Interventi di coesione sociale con la definizione di alcuni progetti speciali nelle aree interne e montane, soprattutto in molte realtà dell'Appennino, potrebbero rispondere alla necessità di una maggiore aggregazione, in relazione alle specificità regionali e locali.

La pandemia ha fatto emergere la necessità di attuare con urgenza alcune misure contenute nella *Missione 6 (Salute)* nelle zone rurali; le reti di prossimità, la telemedicina e l'assistenza sanitaria territoriale sono fondamentali non solo per la loro minore accessibilità, ma anche per i cambiamenti strutturali dei decenni passati che hanno aggravato la bassa densità abitativa, l'invecchiamento della popolazione e la fragilità delle strutture amministrative.

Il processo di riconversione verde in un contesto di sostenibilità, contenuto nel PNRR, non può dunque che suggerire di cercare di approfondire gli elementi di integrazione e cooperazione fra i diversi livelli di formulazione delle politiche e quelli della loro attuazione e della loro *governance*. Questo processo si presenta particolarmente complesso in agricoltura e nelle zone rurali per il forte intreccio creatosi in oltre 50 anni fra le politiche comunitarie, nazionali e regionali, a cui si aggiunge anche il livello sub-regionale. Per cercare di raggiungere processi decisionali ed attuativi più funzionali ed efficienti, sarebbe auspicabile cercare di regolamentare questi rapporti utilizzando il principio della sussidiarietà, tenendo presente l'urgenza degli interventi, ma anche il complicato intreccio di competenze e di responsabilità che si accavallano in un periodo come quello attuale, in cui si intreccia la fine del periodo di programmazione 2014-2020, la fase transitoria del 2021 e 2022, le consultazioni per la nuova programmazione 2021-2027 e l'ingente mole di investimenti e di riforme, senza precedenti in Italia, contenuti nel PNRR.

4.4 Il Piano Strategico Nazionale per la PAC dopo il 2023

La definizione del Piano Strategico Nazionale della PAC (PSN) per il 2023-27 ha incontrato numerosi problemi, data la necessità del contemporaneo e continuo adattamento alle nuove misure introdotte dalla UE. Oltre al Green Deal, nella predisposizione del Piano si è dovuto infatti tenere conto della riforma transitoria della PAC che ha previsto la riformulazione dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) regionali per il 2021 e 2022, nonché dalla definitiva formulazione degli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), avvenuta in un periodo contrassegnato dalla esplosione della terza e quarta ondata della pandemia del Covid-19.

La preparazione del PSN ha dato avvio ad un'ampia discussione a livello nazionale, con il forte coinvolgimento delle Regioni e della Conferenza Stato-Regioni e il contributo di numerosi tavoli tecnici di discussione. Nel gennaio 2022 il PSN è stato inviato dal Ministero dell'Agricoltura alla Commissione europea, che ne dovrà valutarne il contenuto e gli obiettivi, fornendo osservazioni e eventuali modifiche. Non si può però non sottolineare che la valutazione dei PSN dei singoli Stati avviene in uno scenario di riferimento completamente mutato. In questa direzione ulteriori osservazioni al PSN sono in corso da parte delle singole Regioni. Le Regioni e le Province autonome saranno quindi impegnate nella predisposizione dei singoli Piani di Sviluppo Rurale per il 2023-27.

Il PSN affronta le tre grandi aree di intervento della nuova PAC (socioeconomico, ambientale e sviluppo rurale) e fa riferimento ai nove Obiettivi Specifici, a cui si aggiunge l'Obiettivo Strategico AKIS, data l'importanza trasversale della conoscenza e della ricerca per lo sviluppo del settore. Il PSN si concentra sulla transizione ecologica del settore agricolo, forestale e alimentare a cui vengono destinati i finanziamenti per il primo e secondo Pilastro.

Per favorire la transizione ecologica vengono individuati 5 eco-schemi nazionali (1,5 miliardi di euro e 25% delle risorse degli aiuti diretti del primo Pilastro), per le l'adozione di pratiche agro-ecologiche. Essi saranno affiancati da altri 26 interventi Agro-Climatici-Ambientali (ACA) e dalle misure per la forestazione sostenibile (500 milioni), per gli investimenti produttivi e infrastrutturali a finalità ambientale (650 milioni). Tutti questi interventi dovranno essere attuati in stretto collegamento con quanto previsto nei singoli PSR regionali e nel PNRR.

Un'altra priorità strategica del PSN riguarda il rafforzamento degli interventi per l'agricoltura e la zootecnia biologica (2,5 miliardi euro), provenienti sia dal primo Pilastro, sia dal cofinanziamento nazionale, sia infine da 1,5 miliardi già previsti nell'ambito dello sviluppo rurale. Per la zootecnia biologica gli interventi si concentrano sul benessere degli animali (330 milioni) e la gestione degli effluenti zootecnici, ma anche sulla riduzione dell'uso dei farmaci in zootecnia e l'emergenza sanitaria dell'antimicrobico resistenza (circa 1,8 miliardi).

Nel PSN sono soprattutto contenute importanti scelte sul sostegno diretto al reddito degli agricoltori (come abbiamo visto, la misura finanziaria più rilevante della PAC), in particolare per la sua equità distributiva sia a livello territoriale sia aziendale. Infatti, poco meno della metà del sostegno (47%) dovrebbe convergere ad un valore uniforme del Premio su tutto il territorio nazionale. Ciò contribuirà, almeno in parte, al riequilibrio delle sensibili differenziazioni oggi esistenti, sia fra le singole regioni e province, sia fra le zone altimetriche, favorendo una distribuzione più equilibrata degli aiuti a favore in particolare delle aree rurali intermedie e con problemi di sviluppo, nonché delle zone montane e di alcune zone collinari interne, contribuendo così al superamento di quella frammentazione consolidatasi nel tempo nel vasto territorio rurale italiano.

Il riequilibrio si estende anche a favore delle piccole-medie aziende agricole, a cui dovrebbe essere destinato il 10% della dotazione nazionale degli aiuti al reddito della PAC. Alla salvaguardia dei comparti produttivi con maggiori difficoltà vengono mantenuti gli "aiuti accoppiati" a cui andranno il 13% della dotazione finanziaria per i pagamenti diretti, a cui si aggiunge un altro 2% per gli aiuti alle colture proteiche, di cui l'Italia ha un forte deficit e che contribuiscono ad arricchire il suolo di sostanza organica.

Poiché la variabilità dei prezzi e dei mercati degli ultimi anni ha spesso comportato un aggravamento del rischio per i redditi agricoli e di intere aree del Paese, è prevista l'istituzione di copertura mutualistica di base, attraverso un Fondo nazionale, che si avvale di una trattenuta del 3% sui pagamenti diretti di tutte le aziende beneficiarie. A questi aiuti si affiancheranno quelli derivanti dal sostegno alla sottoscrizione di polizze assicurative agevolate, per le perdite causate da avversità atmosferiche, da fitopatie o infestazioni parassitarie.

Per il rafforzamento della competitività delle filiere ed il miglioramento della posizione degli agricoltori lungo la catena alimentare, il PSN si sofferma in particolare sui settori vitivinicolo, ortofrutticolo, olivicolo, apistico e pataticolo. Per il rinnovamento generazionale in agricoltura si prevede di potenziare le politiche in favore dei giovani, integrando gli strumenti del primo e del secondo Pilastro della PAC, in modo da mobilitare complessivamente 1.250 milioni di euro.

Una importante novità introdotta nella nuova PAC, recepita nel PSN, riguarda il raggiungimento di una maggiore equità e sicurezza nelle condizioni di lavoro, favorendo una maggiore trasparenza negli aspetti contrattuali e un'aumentata sicurezza nei luoghi di lavoro, che dovranno essere supportate da servizi di consulenza aziendale e per il lavoro.

Una particolare attenzione è rivolta alla salvaguardia e alla valorizzazione del patrimonio di diversità presenti nei territori rurali, dal legame dei nostri prodotti alimentari di qualità ai paesaggi tradizionali. Questo patrimonio naturale e culturale rappresenta un valore non solo per la competitività del settore, ma anche per la tenuta socioeconomica dei territori, come abbiamo sottolineato nei capitoli precedenti, è andata spesso deteriorandosi. Questa politica, in passato spesso minoritaria nei Piani regionali, vede il rinnovato impegno nei Programmi Leader+ destinati allo sviluppo delle attività di diversificazione rispetto agli interventi in agricoltura. In questa direzione è necessario un collegamento con quanto previsto nel PNRR, in cui sono inseriti interventi per la rivitalizzazione e la valorizzazione dei borghi, nonché per il turismo rurale e culturale.

La nuova attenzione al sistema della conoscenza (AKIS) a servizio della competitività e della sostenibilità delle imprese agricole e forestali si concentra sull'adozione di nuove tecnologie più sostenibili e innovative. Uno sforzo importante dovrà consentire di superare la frammentazione del sistema della conoscenza e favorire maggiore integrazione tra consulenza, formazione, informazione e gruppi operativi per l'innovazione.

Il PSN si trova di fronte alle sfide importanti, presenti e future, che il settore primario deve e dovrà fronteggiare: il benessere animale e la riduzione dell'antibiotico resistenza, la digitalizzazione del settore agricolo, alimentare e forestale, il miglioramento delle performance economiche e ambientali, l'inclusione sociale, la parità di genere e le condizioni di lavoro. Nel 2027 si dovrà raggiungere una maggiore sicurezza e qualità alimentare a lungo termine, un maggiore livello di competitività ed una più efficiente valorizzazione delle risorse naturali e territoriali, anche attraverso un riequilibrio del valore nelle filiere agroalimentari.

5. Alcune conclusioni e riflessioni sul futuro dell'intervento pubblico in agricoltura

L'intervento pubblico in agricoltura è sempre stato rilevante ed il ruolo delle politiche e delle Istituzioni hanno influenzato in modo sostanziale le grandi trasformazioni dell'agricoltura nella economia e nella società del Paese. Queste trasformazioni, particolarmente profonde fino dai primi anni della "ricostruzione" post-bellica e nel periodo del così detto "miracolo economico", in cui l'intervento statale attraverso il Ministero dell'Agricoltura è stato importante, sono proseguite, con caratteristiche ed effetti diversi anche dopo il 1970, quando le Regioni a statuto

ordinario hanno affiancato l'azione dello Stato in un complesso quadro istituzionale in cui la Politica agricola comune aveva già assunto un rilievo determinante.

Fin dalla sua costituzione nel 1957 la Comunità Economica Europea, oggi Unione Europea, inserì nel Trattato di Roma (articoli 38, 39 e 40), i riferimenti concreti per l'attuazione di una politica di ammodernamento e sostegno dell'agricoltura dei sei Paesi membri, ripresi nella Conferenza intergovernativa di Stresa del 1958, in cui vennero delineate le linee della PAC. Già nel 1962 furono così emanati i primi regolamenti per il sostegno dei prezzi dei cereali, sostegno presto esteso a quasi tutte le produzioni agricole europee.

Per quasi sessanta anni la PAC, in particolare per la quota più consistente destinata prima al sostegno dei prezzi e poi al reddito degli agricoltori, è diventata così il principale attore dell'intervento pubblico in agricoltura, sostituendo in larga parte le politiche nazionali e successivamente influenzando in misura profonda sui territori e di conseguenza sulle scelte regionali.

Nel 1970 iniziò il non semplice e non lineare ruolo delle Regioni a statuto ordinario, che si affiancò da subito allo Stato e all'Unione Europea nella definizione e soprattutto nella gestione della PAC. I compiti assegnati allora alle Regioni in materia agricola, anche se limitati agli interventi a favore delle aziende agricole, portarono però ad una struttura amministrativa e organizzativa di grande valenza territoriale, in particolare con l'assegnazione alle Regioni degli Ispettorati agrari provinciali.

L'affermazione progressiva della PAC negli anni Settanta, incentrata quasi esclusivamente sul sostegno dei prezzi agricoli, fissati a Bruxelles ed estesi agli Stati membri, rese evidente la necessità rivedere i rapporti fra Unione europea, Stato e le nuove Istituzioni regionali, ma fino agli anni 2000 aumentò il contenzioso tra Stato e Regioni, anche in rapporto alle numerose revisioni della PAC susseguitesi nel tempo. Nel nuovo millennio, con la riforma del Titolo V della Costituzione si definirono finalmente le competenze "esclusive" delle Regioni in materia agricola, anche se rimasero e rimangono ancora sospese molte delle interrelazioni con altre importanti politiche di competenza statale e comunitaria, quali le politiche alimentari e ambientali. Il nodo delle riforme Istituzionali nell'organizzazione dell'intervento pubblico in agricoltura, che si protrae da allora fino ai giorni nostri, resta di attualità, come vedremo, soprattutto in futuro, in relazione ai profondi ampliamenti degli obiettivi della PAC, in particolare per lo sviluppo rurale, di esclusiva competenza regionale.

Negli anni Ottanta il ruolo delle Regioni acquistò un maggior rilievo, in seguito alla profonda crisi della PAC, causata dal forte aumento delle spese a carico del bilancio comunitario, determinato dall'elevato sostegno dei prezzi agricoli, dall'incremento delle produzioni e il contemporaneo rallentamento della crescita dei consumi alimentari, con la conseguente formazione di grandi eccedenze a livello europeo, difficilmente smaltibili sia sul mercato interno che su quello internazionale.

Mentre venivano introdotti nuovi e contrastanti strumenti per il sostegno dei prezzi al fine di superare l'insostenibilità finanziaria della PAC, nel 1985 si determinarono le condizioni per avviare una politica più incisiva di sviluppo rurale, fino ad allora limitata alle poche direttive strutturali (prive di riferimento al contesto

territoriale) e a favore delle zone svantaggiate degli anni Settanta. L'introduzione dei Piani Integrati Mediterranei (PIM) rappresentò un avvio, non felice nella realtà italiana, della programmazione territoriale, con il coinvolgimento delle Regioni, ed un aumento dei finanziamenti dei Fondi strutturali (FESR e FSE), esperienza che pose comunque le basi per il consistente ampliamento degli interventi di sviluppo rurale dei decenni successivi. Nel nuovo millennio prese, infatti, avvio il processo di programmazione a livello regionale attraverso la predisposizione dei Piani di sviluppo rurale (PSR), in cui fu valorizzato il ruolo delle Regioni, sia nella loro formulazione sia soprattutto nella loro gestione.

La riforma PAC, dopo le modifiche più o meno parziali degli anni Ottanta, si concluse soltanto nel 1992, con l'abbandono definitivo del sostegno dei prezzi e il passaggio al sostegno diretto dei redditi degli agricoltori e dei mercati (Primo pilastro della PAC), che portò negli anni successivi, in particolare nel 2008, alla definizione di un "Premio Unico" per le singole aziende agricole. Fu prevista l'introduzione della "modulazione" e della "regionalizzazione" del Premio, il che consentiva la possibilità di spostare i finanziamenti verso le politiche di sviluppo rurale, con la "modulazione" degli aiuti al reddito, favorendo una maggiore equità nella distribuzione del sostegno a livello territoriale. Fra le politiche di sostegno ai mercati agricoli, la creazione di una unica Organizzazione Comune dei Mercati semplificò gli interventi settoriali sui mercati, ma assunse anche una forte valenza territoriale con gli interventi volti a stimolare l'aggregazione dell'offerta e della commercializzazione fra piccoli produttori, tramite anche accordi interprofessionali di filiera e di distretto, con misure per favorire la qualità delle produzioni, attraverso la definizione di disciplinari eco-compatibili e di accordi contrattuali per contrastare la "gestione dei rischi" di mercato e climatici.

A questa riforma, nel corso del nuovo millennio, fu affiancata la definizione di una sempre più ampia politica di sviluppo rurale (Secondo pilastro) che portò ad un maggior rilievo delle misure per sostenere i cambiamenti strutturali, iniziando anche ad affrontare problematiche di sostenibilità ambientale e di sviluppo locale e territoriale, che coinvolsero più direttamente l'azione delle Regioni. Le riforme previste da Agenda 2000 si realizzarono così progressivamente, assieme al processo di allargamento dell'Unione a 28 Stati membri, con un notevole ampliamento della realtà produttiva dell'agricoltura europea, al cui interno persistevano però più profonde differenze territoriali e regionali.

A partire dal 2014 le politiche regionali di sviluppo rurale sono diventate più ampie e le numerose misure dei PSR si sono concentrate in tre grandi aree: la competitività dell'agricoltura e delle sue filiere alimentari, gli interventi di carattere ambientale ed eco-compatibili, lo sviluppo territoriale e locale, non solo agricolo, ma anche per il miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali, riconoscendo anche la necessità, per la prima volta, di introduzione di misure di carattere "trasversale" nel campo della conoscenza e dell'innovazione.

L'azione regionale nell'ambito dei PSR regionali è stata anche interessata dall'avvio del "Partenariato", con il coinvolgimento dei beneficiari delle politiche (*bottom-up*) e a livello istituzionale dello Stato, delle Regioni e delle parti sociali (*top-down*). L'azione delle Regioni è così diventata ancora più impegnativa, soprattutto in quanto la crisi economica e finanziaria, iniziata nel 2008 e terminata nel

2018, e le conseguenti politiche economiche restrittive non hanno permesso il rinnovo generazionale e la formazione dei necessari apparati tecnico-amministrativi per adeguarsi alla profonda innovazione delle politiche della UE.

Il ripensamento complessivo (*rethinking*) delle politiche dell'Unione Europea, avviata dalla nuova Commissione nel dicembre del 2019, rivolto ad una riconversione "verde" e al contrasto dei cambiamenti climatici entro il 2030, attraverso l'*European Green Deal* (EGD) che prevedeva il raddoppio dei finanziamenti del precedente QCFP, si è dovuto confrontare con l'esplosione agli inizi del 2020 della crisi sanitaria del Covid-19, che ha investito il sistema socio-economico degli Stati Membri e dell'intera Unione. La necessità di superare la crisi sanitaria, economica e sociale ha imposto di individuare nuovi strumenti: la strategia di recupero e resilienza (*Recovery Plan*) e con ancora più enfasi il *Next Generation EU*, che per l'agricoltura e il sistema agroalimentare hanno ripreso e definito le indicazioni contenute nel documento *From Farm to Fork* del maggio 2020, per garantire un'alimentazione sicura in termini di approvvigionamento e sicurezza alimentare.

Il rinvio di una riforma più complessiva della PAC al 2023, ha comportato l'emanazione di Regolamento nel 2020 per assicurare una transizione alle politiche regionali di sviluppo rurale; gli attuali Piani di Sviluppo regionale sono stati prorogati di due anni, aggiungendo alle risorse già disponibili del FEASR, nuove risorse del *Next Generation EU* da destinare a ulteriori interventi inerenti la transizione ecologica e l'innovazione, nonché lo sviluppo socioeconomico sostenibile e la digitalizzazione nelle zone rurali. Ciò richiederà una riprogrammazione dei PSR italiani, con l'adozione di nuove misure, in un periodo in cui andrà definito anche il nuovo Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale, con il contributo fattivo delle Regioni a cominciare dalla ripartizione in regime di partenariato delle risorse disponibili.

In questo nuovo contesto, non certo semplice ma di sicuro impegnativo, non si possono certamente trascurare i numerosi e complessi problemi che le Regioni dovranno affrontare nel medio e lungo periodo per dare risposta alle trasformazioni ancora in atto nell'agricoltura italiana e nell'intero sistema agroalimentare, risposta che probabilmente riceverà un'accelerazione nei prossimi anni dall'attuazione del Piano Nazionale Recupero e Resilienza.

Questi problemi possono essere così sintetizzati: uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile, un modello alimentare in grado di garantire qualità e sicurezza del cibo anche in relazione alla salute dell'intera cittadinanza, la diffusione della conoscenza per lo sviluppo delle zone rurali (ricerca, innovazione e formazione), la necessaria "riconciliazione" e integrazione fra sviluppo rurale e urbano e periurbano, senza dimenticare la regolamentazione di quel complesso di relazioni fra Unione Europea, Stato, Regioni e istituzioni sub-regionali, con municipalità di diverso livello. Da come e in che misura saranno affrontati questi problemi dipenderà lo sviluppo socioeconomico e ambientale non solo delle zone rurali, ma dell'intero Paese.

Lo sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile è un obiettivo fondamentale nella formulazione dei nuovi Piani di Sviluppo Rurale. Le disparità sono andate aumentando nel corso del tempo non solo fra le zone altimetriche (pianura, collina e montagna), ma anche fra quelle in calo demografico e in via di spopolamento

(aree interne e svantaggiate) rispetto alle zone con forte densità demografica (urbane, peri-urbane, costiere). Spesso le “fragilità socioeconomiche” si combinano con “fragilità idrogeologiche”, con ripercussioni anche a valle, con danni notevoli non solo materiali.

Di grande rilievo è anche la possibile collaborazione e integrazione nell'utilizzazione delle risorse ad uso plurimo (suolo, acque) che vedono spesso una contrapposizione fra l'agricoltura, gli usi a fini civili e le attività produttive. In questo percorso il processo decisionale regionale si intreccia non solo con quello dello Stato, ma anche all'interno delle Regioni stesse, con le competenze locali (ad esempio i Consorzi di Bonifica). La riorganizzazione di questo complesso sistema di *governance*, che fra l'altro potrà contare anche sulla possibilità di acquisizioni di capacità e risorse gestionali spesso trascurate, sarà necessaria per poter rispondere in modo efficace e in tempi rapidi alle tante trasformazioni in atto e alle disuguaglianze che potrebbero ulteriormente ampliarsi.

La possibile riconciliazione e maggiore integrazione fra aree rurali “rivitalizzate” e quelle urbane potrà così comportare una maggiore fruibilità degli spazi di verdi e paesaggistici (foreste, parchi, aree protette, aree Natura 2000), ma anche di servizi come l'agriturismo e più in generale il turismo rurale. Il collegamento tra le singole specificità territoriali (con le loro tradizioni culturali ed eno-gastronomiche) e il grande flusso del turismo straniero, può contribuire da un lato ad attrarre e consolidare maggiori e più diffuse presenze in tutto il territorio nazionale, dall'altro alla loro destagionalizzazione, utilizzando anche l'alimentazione come un passaporto per un'ulteriore affermazione dell'agroalimentare italiano nei mercati esteri.

Nella predisposizione dei loro Piani le Regioni dovranno affrontare l'ampliamento notevole degli obiettivi della PAC del futuro, che impongono la necessità di qualità e sicurezza degli alimenti da un lato, e una più convinta attenzione ai problemi ambientali dall'altro. L'estensione della politica agricola ai problemi alimentari è del resto sempre più necessaria, per le strette relazioni esistenti fra alimentazione, salute e benessere della popolazione. Sempre più evidente è infatti il contributo dell'alimentazione nella prevenzione di alcune importanti malattie e disfunzioni croniche (cardio-vascolari, diabete, obesità, etc.), che interessano vaste fasce di popolazione e nel migliorare i fabbisogni nutrizionali di una popolazione, con un'ampia presenza di anziani, in modo da contribuire ad aumentare sia gli anni che la qualità della vita stessa. L'affermazione di una produzione agricola e agroalimentare incentrata su produzioni di qualità e con elevati standard di sicurezza (approvvigionamento e contenuti igienico-sanitari) può contribuire alla creazione di un vero e proprio “modello europeo”, sempre più caratterizzato e riconoscibile a livello mondiale, in modo da facilitare le possibilità di penetrazione nei mercati internazionali, ma anche essere oggetto di attrazione per un turismo rurale e enogastronomico, come già indicato. Gli interventi in queste direzioni potrebbero migliorare anche l'accettazione da parte dei cittadini europei del sostegno all'agricoltura e alle zone rurali per il loro contributo fondamentale al miglioramento della salute, al fabbisogno alimentare e dietetico, alla qualità della vita, nonché ai possibili interventi redistributivi per la maggiore importanza che i consumi alimentari hanno nelle famiglie a basso reddito. Importanti risultano

anche i problemi sociali legati alla sicurezza sul lavoro e la sua qualità in termini di contratti e inclusioni sollevati dal Parlamento Europeo.

Una politica agricola, che voglia diventare anche una politica alimentare, non può essere disgiunta da programmi e politiche di educazione alimentare, a cominciare dalle scuole e dagli ospedali dove i servizi collettivi di alimentazione sono particolarmente diffusi. Le politiche alimentari dovranno contribuire al riconoscimento della qualità, della tipicità e anche dei modi di produzione che li caratterizzano e che costituiscono spesso una identità importante delle Regioni, dei numerosi borghi e comunità locali, conoscenze difficilmente percepite dai futuri consumatori che già oggi fanno fatica a conoscere la semplice stagionalità delle diverse produzioni agricole.

Infine, ma non certamente non ultime, sono da ricordare le politiche strategiche del famoso triangolo della conoscenza per lo sviluppo (ricerca, innovazione e formazione) che devono non solo essere coordinate fra di loro, ma attuate in modo tale da affrontare in modo integrato i numerosi problemi che vanno dall'azienda agricola alla tavola (*From Farm to Fork*), ma anche viceversa (*From Fork to Farm*) in una grande circolarità che contraddistingue e integra la catena alimentare dell'intero Paese e delle sue Regioni. La produzione alimentare può infatti arrivare direttamente ai consumatori, non solo attraverso i *farmer markets*, ma anche con l'innovazione digitale nella commercializzazione. La diffusione delle migliori pratiche (*best practices*) o delle forme organizzative di questo triangolo rappresenta una delle sfide da cui dipende lo sviluppo futuro del sistema agroalimentare, che a sua volta dipende dal coinvolgimento e dalla consapevolezza non solo delle Istituzioni europee, nazionali e regionali, ma anche di tutti gli attori che lo compongono. L'ampliamento degli obiettivi e degli interventi previsti nei Piani di Sviluppo Rurale pone, in un futuro non più rinviabile, la necessità di una formazione continua e di un ampliamento dell'apparato tecnico-amministrativo regionale per affrontare problemi sempre più vasti, interrelati e complessi, che riguardano non solo le politiche agricole e di sviluppo rurale.

Un problema emerso chiaramente con la crisi del Covid-19, ma spesso trascurato in passato, riguarda la presenza di molteplici livelli decisionali che possono ostacolare e/o rallentare le nuove strategie di sviluppo sostenibile dell'agricoltura e delle zone rurali. Le relazioni fra Unione europea, Stati membri e Regioni, e le integrazioni necessarie fra numerosi Fondi strutturali e di coesione esistenti nel Quadro finanziario pluriennale per il 2021-2027, a cui si sono aggiunti quelli collegati alle strategie dell'EGD, ed ai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza-*NextGenerationEU*, renderanno più complessa la *governance* degli interventi. A tutto questo si aggiungono le difficoltà sempre incontrate nei periodi di transizione delle politiche dell'Unione europea, fra la fine del precedente un periodo di programmazione e la definizione di quello 2021-27, la cui rilevanza e complessità hanno interessato in particolare proprio la PAC, come abbiamo brevemente esaminato nel presente intervento.

Le condizioni in cui dovranno operare le Regioni nei prossimi mesi e anni saranno certamente più difficili e complesse, ma forse anche più stimolanti; soprattutto non si potrà fare a meno di una collaborazione stretta fra Stato e Regioni, ma anche fra le Regioni stesse, per la riprogrammazione dei PSR, per ottenere e verificare i "risultati" attesi dai nuovi e più consistenti finanziamenti disponibili.

Nel nuovo Programma Strategico Nazionale per la PAC e lo sviluppo rurale, ancora in corso di definizione, non si potranno però trascurare eventuali “Programmi tematici specifici” che favoriscano la collaborazione a livello interregionale, non molto utilizzata nei decenni passati, per affrontare di volta in volta i problemi della composita realtà strutturale e territoriale dell’agricoltura italiana e delle sue numerose filiere, i cui risultati dovranno essere messi in comune per aumentare la disponibilità di quelle “Pratiche migliori” necessarie per una reale riconversione sostenibile dello sviluppo dell’agricoltura e delle zone rurali in Italia.

Bibliografia

- ARZENI A., ESPOSTI R., SOTTE F. (a cura di) *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione*, Associazione Alessandro Bartola, Franco Angeli, Milano, 2003.
- BERTAZZOLI A. e Al. *La valutazione del reg. CE 950/97 nel periodo di programmazione 1994-1999*, in Arzeni ed Al. (a cura di), 2003.
- BEVILACQUA PIERO, ROSSI-DORIA MANLIO (a cura), *Le bonifiche in Italia dal '700 a oggi*, Laterza, Bari 1984.
- BUCKWELL A. e Al., “Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe”, in *European Economy*, n. 5, 1997.
- CANNATA G., *I sistemi agricoli territoriali italiani*, CNR-IPRA, Angeli, Milano, 1989.
- CANNATA G., Morleo M. (a cura di) *I sistemi agricoli territoriali delle regioni italiane*, CNR-IPRA. 1997
- CARMIGNANI S., *Agricoltura e competenza regionale*, Milano, Giuffrè, Milano, 2006.
- CISILINO F. (a cura di), *Il valore aggiunto del partenariato nella costruzione del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 Friuli-Venezia Giulia*, INEA, Roma, 2014.
- Commissione Europea, *Agenda 2000: per un’Unione più forte e più ampia*, Bruxelles, 1997.
- Commissione Europea, *Il futuro del mondo rurale*, Bruxelles 1992.
- Commissione Europea, *La riforma della Pac: prospettiva a lungo termine per un’agricoltura sostenibile*, Bruxelles, giugno 2003.
- Commissione Europea, *Raccolta dei documenti della Conferenza agricola degli Stati Membri*, Stresa Luglio 1958, Bruxelles.
- Commissione Europea, *The CAP towards 2020, Legal proposals*, DG Agriculture and Rural Development, Bruxelles, 2013.
- Commissione Europea, *The impact of structural policies on economic and social cohesion in the Union 1989-1999*, Luxemburg, 1997
- Commissione Europea, *Un futuro per l’agricoltura europea*, Bruxelles, 1985.
- Commissione Europea, *Press release Political agreement on new Common Agricultural Policy: fairer, greener, more flexible* Brussels, 25 June 2021.
- Cooperativa Architetti ed Ingegneri di Reggio Emilia (CAIRE), *Atlante nazionale del territorio rurale*, Reggio Emilia, 1995 (Aggiornato e ampliato nel 2014).
- COSTATO L. RUSSO L., *Corso di diritto agrario e dell’Unione Europea* (2019), Quinta edizione, Giuffrè, Milano, 2019.

- CREA Pb, *Annuario dell'agricoltura italiana*, Roma, 2013 e 2014.
- CREA Pb, *Annuario dell'agricoltura italiana 2019*, Volume LXXIII, Roma 2021
- DE BENEDICTIS M., *Agricoltura e territorio: un decorso di luci e ombre*, in *Moneta e Credito*, vol. 69 n. 273, marzo 2016.
- DE BENEDICTIS M., Picchi A., "Agricoltura 2000 e centri decisionali", in *Rivista di Politica Agraria*, n. 3, 2000.
- EENRD (2013), *Synthesis Report on Focus Group Results 2012*, Bruxelles, 2013.
- EENRD (2014), *Getting the Most from your RDP: Guidelines for the Ex-ante Evaluation of 2014-2019.*, Bruxelles, 2014.
- FANFANI R., "Agricoltura, territorio, cibo e salute ai tempi del Corona virus", in *Rivista il Mulino*, n.2 aprile, Bologna, 2020.
- FANFANI R., "Trasformazioni socioeconomiche in Italia fra urbanizzazione, territorio, agricoltura e consumi alimentari", in *Accademia Nazionale di Agricoltura, ANNALI, Vol. CXXXVIII* (Anno 2018), pagg. 123-148, Bologna, 2019.
- FANFANI R., *L'agricoltura in Italia: dalla riforma agraria alla crisi della Parmalat*, (terza edizione) Il Mulino ed. Bologna 2004.
- FANFANI R., Brasili C., *La politica di sviluppo rurale e la sua applicazione in Italia*, in Leonardi R., Ciaffi A. (a cura di), 2001.
- FANFANI R., *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, Carrocci ed., Roma, 1998 (Nuova edizione)
- FANFANI R., Montresor E., *Filiere, multinazionali e dimensione spaziale dello sviluppo nel sistema agro-alimentare italiano* in *La Questione Agraria*, n. 41, Roma, 1991.
- FANFANI R., SPINELLI L., "L'evoluzione delle aziende agricole italiane attraverso cinquant'anni di censimenti (1961-2010)", in *Agriregionieuropa*, anno 8, n. 31, 2012.
- GATTO E., MONTELEONE A., *I piani di sviluppo rurale nelle regioni del nord. Un'analisi critica*, in Arzeni e Al. (a cura di), 2003.
- GERMANÒ A., RAGIONIERI M.P., ROOK BASILE E., *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2014.
- INEA, *La riforma della Pac in Agenda 2000: dalle proposte alle decisioni finali*, Roma 1999.
- INEA, *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale, Rapporto 2000*, Roma, Febbraio 2001.
- ISMEA, *Emergenza Covid-19. IV Rapporto sulla domanda e l'offerta dei prodotti alimentari nell'emergenza Covid-19*, Roma, febbraio 2021.
- ISMEA, *L'Industria alimentare in Italia: le performance delle imprese alla prova del Covid-19*, Roma, 2020.
- ISTAT, *Conti Economici dell'Agricoltura*, Roma, giugno 2021.
- LEONARDI R., CIAFFI A. (a cura), *La nuova programmazione dei fondi strutturali in Italia (2000-2006)*, Maggioli ed. 2001.
- LOSAVIO C., "La competenza legislativa residuale delle Regioni nella giurisprudenza costituzionale: il caso dell'agricoltura", in Mangiameli S. (a cura) *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, volume II, Giuffrè, Milano, 2012.
- MONTELEONE A. *Piano Strategico Nazionale Italiano: caratteristiche, novità e nodi irrisolti*, .CREA PB.

- MONTELEONE A. e Altri, “Piano Strategico Nazionale, quali misure sostenere”, in *Terra e vita*, n. 17, 2021.
- MANTINO F. PESCE A., (a cura di), *Politiche strutturali per lo sviluppo rurale nelle regioni del Mezzogiorno*, INEA, Collana Studi e Ricerche, Roma 1997.
- NEVILLE-ROLFE, *The Politics of Agriculture in the European Community*, Policy Study Institute, London, 1984.
- OECD, *Territorial Indicators of Employment. Focusing on Rural Development*, Paris, 1996.
- OLIVI B., *L'Europa difficile. Storia dell'integrazione europea 1948-2000*, il Mulino, Bologna, 2000
- Osservatorio Europeo LEADER, *Integrare gli insegnamenti di Leader nelle future politiche rurali*, Dossier n.3, Bruxelles, 1999.
- PICCHI A., “Stato e regioni nell'attuazione della politica delle strutture”, in *Aggiornamenti sociali*, Settembre, 1976.
- Regolamento (UE) 2020/2220, *Alcune disposizioni transitorie relative al sostegno del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) negli anni 2021 e 2022*, Bruxelles, 23 dicembre 2020.
- Rete Rurale Nazionale, *L'Italia e la PAC post 2020-Migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore*, Roma, novembre 2019.
- Rete Rurale Nazionale, *Report di avanzamento della spesa pubblica dei Programmi di Sviluppo Rurale 2014-2020. Quarto trimestre 2020*, Roma 2021.
- ROMITO R. *Accordo di partenariato, disco verde della Ue*, Pianeta PSR numero 36, ottobre 2014.
- ROOK BASILE E., *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura*, Giuffrè, Siena, 2005.
- ROSSI DORIA M., *L'analisi territoriale dell'agricoltura italiana*, INEA 1969.
- SARACENO E., “Alternative Readings of Spatial Differentiation: the Rural versus the Local Economy Approach in Italy”, in *European Review of Agricultural Economics*, 21 (3-4), 1994.
- ZUCARO RAFFAELLA (a cura di) *Atlante nazionale dell'irrigazione*, INEA, Roma. 2011

4. Modelli e Problemi della Organizzazione Territoriale della Regionalizzazione Istituzionale in Italia

Dino Borri*

Indice:

1. Introduzione. **2.** Regioni e Costituzione in Italia: Una Controversa Innovazione. **3.** Confronti e Collaborazioni e Competizioni Strutturali delle Istituzioni Regionali e dei Sistemi Regionali e Urbani in Italia dagli Anni 1970 agli anni 2020. **4.** Governo Spaziale delle Regioni e delle Città in Italia tra Pianificazione Ambientale, Paesaggistica, e Territoriale-Urbanistica. **5.** Conclusioni.

* *Dino Borri, Ordinario di tecnica e pianificazione urbanistica, Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale, del Territorio, Edile, e di Chimica, Politecnico di Bari*

1. Introduzione

Temi di regionalizzazione spaziale anzitutto delle attività economiche ma anche degli spazi geografici e istituzionali sono al centro da sempre della economia e della geografia spaziale e della scienza regionale (per gli esordi, a parte la grande economia classica di impostazione fisiografica, la geografia più nota di von Thunen, Christaller, e Losch dal primo secolo XIX fino alla metà del secolo XX e quella di Isard, e per l'Italia Camagni, Cappellin, Capello, Garofoli, e altri dalla metà del secolo XX a oggi) (von Thunen, 1826; Christaller, 1933; Losch, 1954; Isard, 1960, 1969, 1975; Camagni, 1995; Capello, 2006; Cappellin, Nijkamp, 1990; Garofoli, Scott, 2007). Si tratta di sviluppi scientifici settoriali e multisettoriali che hanno implicato importanti teorie e robusti paradigmi a lungo orientati dalla ricerca di modellazioni ottimali degli spazi insediativi e economici delle popolazioni e focalizzati sulle risorse e le dinamiche degli ambienti di vita di quelle popolazioni in intreccio tra basi naturali e trasformazioni artificiali.

Gli approcci politologici alle scienze regionali hanno avuto all'apparenza minore sviluppo, nel quadro della potente architettura di modellazione quantitativa tipica dell'economia politica contemporanea e delle scienze regionali. Gli approcci della scienza delle organizzazioni, con la loro tipica mistura scientifica tra economia, ingegneria, psicologia e scienza del comportamento, matematica applicata, e ora anche intelligenza artificiale, hanno sfiorato il tema della *regional policy* se si eccettua la loro attenzione per la decisione. Nel campo delle scienze istituzionali di matrice giuridica o di matrice politologica, forse per vocazione più orientate al tema, hanno spesso operato approcci o molto tecnici o al contrario del tutto istituzionali.

Le pagine che qui seguono si orientano nel vasto campo delle scienze e degli studi regionali al tema del dualismo territoriale e in particolare del governo territoriale nel quadro di un confrontarsi dell'accentramento statale e del decentramento regionale di tipo federalistico.

Le pagine seguenti muovono dal tema della innovazione di *policy* introdotta in due fasi negli anni 1940 prima e 1970 poi in termini di assetto e reciproca fiducia regionale-statale per patto costituzionale dall'organizzazione statale repubblicana per andare al tema dei confronti e delle collaborazioni e competizioni strutturali delle organizzazioni spaziali territoriali e urbane che ne sono derivate nell'ultimo mezzo secolo dagli anni 1970 ai correnti anni 2020, e, in ultimo, al tema

del governo degli spazi regionali e urbani in Italia esercitato all'incrocio di differenti matrici di pianificazione, tra pianificazione ambientale, pianificazione paesaggistico-culturale, e pianificazione territoriale-urbanistica, per chiudersi, quindi, con le rituali conclusioni.

2. Regioni e Costituzione in Italia: Una Controversa Innovazione

La costituzione del 1948 sancisce l'articolazione in venti Regioni della nascente Repubblica Italiana, cinque delle quali a statuto speciale in forza della loro speciale identità etnica di confine ai confini di mare – le due grandi – o di montagna – le tre piccole – del territorio Italiano: una speciale identità etnica che avrebbe potuto forse riconoscersi in quell'atto istituzionale della nuova strutturazione repubblicana dello spazio Italiano seguente al breve Regno anche a alcune altre grandi Regioni caratterizzate per esempio ognuna da una propria ricca lingua dialettale (il pensiero va alla Lombardia di Milano o al Veneto di Venezia, al nord, o alla Campania di Napoli, al sud) ma che evidentemente già rappresentava una sfida di gestione organizzativa alla volontà unitaria dei popoli della penisola di antico lignaggio distesa tra le Alpi e attraverso il canale di Sicilia l'Africa settentrionale.

La Costituzione del 1948 attivò immediatamente le cinque Regioni a statuto speciale, in un evidente sforzo democratico di federalismo politico, pur senza poter prevenire alcune ovvie manifestazioni di esplicitazioni di identità e rivendicazioni di particolari diritti (il pensiero va anzitutto al Trentino-Alto Adige e alla lingua Germanica e all'Accordo De Gasperi-Gruber, cui seguirono fino agli anni 1960 e alla politica della Democrazia Cristiana turbolenze mai peraltro sfociate in vero e proprio ribellismo di massa) che può dirsi ora a distanza di tre quarti di secolo, guardando anche all'emergenza della Lega Lombarda e della Lega Veneta nel quadro politico nazionale, hanno arricchito sensibilmente la multi-identità di autocoscienza delle comunità e dei popoli dell'Italia e in definitiva la resilienza politica dell'intero paese.

Si trattò evidentemente di un sforzo promosso dalla carta costituzionale nella direzione di una democrazia decentrata ma anche di un orientamento pragmatico a fronte delle malriuscite e per certi versi anche violente forzature d'integrazione varie popolazioni del paese dal nord al sud della monarchia dei Savoia e del fascismo di Mussolini, vista l'origine allora vecchia neanche di cento anni e al fondo la manifesta persistente incompiutezza dello stato-nazione Italiano in un paese che non a caso era noto da secoli per le sue "cento città": si trattava, infatti, di organizzare politicamente spazi territoriali che erano anche e soprattutto spazi urbani, veri e propri spazi metropolitani *ante litteram*, che non si limitavano ai pochi grandi e più o meno storicizzati nomi dei capoluoghi regionali che nel 1948 riemergevano con chiarezza, che erano quelli di un'ampia moltitudine di città capaci di costruirsi

e rappresentarsi in termini identitari – forse è meglio dire politicamente – in forme architettoniche e culturali che potrebbero senza eccedere dirsi grandiose.

Le quindici regioni ordinarie rimasero organizzazioni di principio costituzionale inattuata per un ventennio, fino a quando con gli anni 1970 si fecero organizzazioni di fatto, tra l'altro trasformandosi nell'imponente apparato funzionale regionale che l'ormai pienamente sviluppata e ben nota vocazione retorica del paese all'affermazione per ogni problema di un principio di burocrazia accosta a quello statale con evidenti spesso non necessarie complicazioni o contraddizioni nelle politiche delle parti rispetto a quelle del tutto, in uno spazio-paese che pur restando almeno demograficamente grande nell'attuale Europa è certamente minuscolo al confronto dei giganti entrati in gioco con la globalizzazione dei problemi ambientali o economici o politici del pianeta. La regionalizzazione effettiva completa dell'Italia a partire dagli anni 1970, nel quadro del federalismo imperfetto definito dalla Costituzione del 1948 e al fondo ribadito dalla miniriforma costituzionale recente, che lascia in ogni campo allo Stato il potere di fissare i principi fondamentali della vita e dei grandi lineamenti organizzativi del paese lasciando alle Regioni il potere di precisarli e articularli nelle forme dettagliate a queste più adatte sulla base dei loro caratteri o intendimenti, ha implicato devoluzioni più sostanziose di poteri di governo anzitutto del territorio e delle città come anche della sanità (per questi ultimi la drammatica pandemia influenzale tuttora in atto ha evidenziato la presenza di rilevanti disfunzionalità del bilanciamento dei poteri di principio e delle organizzazioni di fatto tra Stato e Regioni), devoluzioni meno sostanziose di poteri nel campo dell'educazione, dell'ambiente, dell'economia e delle finanze, della istruzione e della università, delle infrastrutture e dei trasporti, conservando al governo statale i poteri fondamentali della difesa e sicurezza e della giustizia del paese e mantenendo in vita una rilevante moltitudine di particolari istituzioni operanti tra le Regioni e lo Stato in un quadro legislativo-normativo e funzionale spesso non del tutto chiaro e pertanto spesso generatore di ulteriori problemi funzionali rispetto a quelli già generati dalla caratteristica e qui già detta ipertrofia burocratica dell'Italia.

Negli anni 2000, poi, si è avviata la riforma dell'ordinamento delle Province e delle relative Prefetture, originario dominio del Ministero dell'Interno e retaggio dell'organizzazione statale Italiana di età moderno-contemporanea (secoli XVII-I-XIX), nel sud come nel nord dell'Italia sostanzialmente introdotta dalla vicina Francia e dalla sua tradizione di governo accentrato con potenti rappresentanti decentrati (i prefetti, appunto), divenuto con gli anni 1970 e la completa istituzione delle Regioni un campo anch'esso di concorrenza spesso non del tutto chiara di poteri statali e di poteri regionali. Anche in relazione alla tardiva introduzione nella Italia degli anni 1990 delle città metropolitane, con rango assimilabile a quello provinciale, si è operato uno sfolgimento, in pratica un dimezzamento delle amministrazioni provinciali, in genere spegnendo le piccole recenti Province via via formatesi nell'Italia repubblicana del post II Guerra Mondiale per progressiva accoglienza dallo Stato di rivendicazioni campanilistiche di ulteriori partizioni territoriali entro le circoscrizioni provinciali più grosse rispetto alla media (o alle medie regionali) per territori e per popolazioni e/o attorno a città o consorterie di città legate da peculiari prossimità e tradizioni storiche.

Si tratta di un ordinamento costituzionale della repubblica Italiana potentemente frammentato, nonostante la ricorrente ricerca con il passare degli anni di correttivi e rimedi (ritardo nella istituzione delle Regioni a statuto ordinario, modifiche costituzionali delle attribuzioni e dei poteri e delle istituzioni che le esercitano, sfoltimento del sistema delle Province, e quant'altro si è avuto di simile), che può ritenersi abbia generato un forte incremento del costo delle amministrazioni pubbliche e del sistema degli enti locali, sia per come questo si è materializzato direttamente in un forte incremento degli addetti alle istituzioni aventi base territoriale correlata all'idea di una Italia fatta di tante necessarie diversità, sia per come questo si è materializzato correlatamente in una complessa organizzazione reticolare nella quale competenze e poteri in termini politici e decisioni e azioni in termini tecnici si dislocano continuamente in uno spazio di modernità liquida per dirla al modo di Bauman (Bauman, 2012) e di sostanziale difficoltà di individuazione agenti effettivamente operativi.

Resta che con la completa attuazione negli anni 1970 dell'ordinamento per regioni del sistema-paese previsto dalla Costituzione del 1948 sembra scolorare drasticamente e improvvisamente la concettualizzazione delle profonde diversità interne della penisola tra nord e sud e delle correlate differenze che ne discendono per l'azione organizzativa e politica. Le analisi e le politiche "meridionalistiche", che hanno percorso con evidenza i primi anni della repubblica rivendicando particolari attenzioni e sforzi per contrastare il "dualismo" dell'Italia attraverso politiche di integrazione e che si sono tradotte anche in potenti organizzazioni per l'azione e la riflessione (si pensi alla Cassa per il Mezzogiorno o alla Svimez), gradualmente ma anche rapidamente si attenuano e dislocano, cercando altri ruoli e spazi nei nuovi spazi politici ma anche burocratici aperti dalle istituzioni regionali, dando luogo a nuove differenti profilature delle figure culturali dei protagonisti, nelle quali nuove missioni e scelte tecniche si sostituiscono alle originarie campagne identitarie di popolo. La fase federalistica costituzionale nuova che si apre nella prassi per l'intero sistema funzionale regionalizzato del paese-Italia negli anni 1970 è in definitiva del tutto diversa, e apre a una evoluzione tuttora all'apparenza in pieno differente dispiegamento politico, rispetto alla fase di netto e storicizzato confronto delle articolazioni interne della repubblica perdurato fino a tutti gli anni 1950 e di cui il "dibattito meridionalistico" nei suoi comunque alti e appassionati toni è chiara e drammatica espressione (Cenzato, Guidotti, 1946; Saraceno, 1949; Morandi, 1960, 1961).

3. Confronti e Collaborazioni e Competizioni Strutturali delle Istituzioni Regionali e dei Sistemi Regionali e Urbani in Italia dagli Anni 1970 agli anni 2020

La creazione completa dagli anni 1970 del sistema istituzionale regionale, con attribuzione alle Regioni, non importa se nel quadro del federalismo imperfetto sancito dalla carta costituzionale dell'Italia nel 1948 e tuttora rimasto tale nonostante la riforma tentata di recente, di poteri ampi in campi importanti per la vita ordinaria delle tante comunità regionali Italiane. quali sono anzitutto quelli dell'assetto del territorio e delle città e della sanità e della fiscalità, registra entità regionali e macro-regionali significativamente diverse per cifre e per processi

anche alla visione dinamica che testimoniano la complessità degli sforzi di confronto e di integrazione nella diversità di realtà strutturali tuttora assai difficili da analizzare e da misurare in termini di valori medi.

La stasi e il regresso attuali della demografia delle popolazioni regionali di etnia Italiana in assenza di significative compensazioni in anni recenti a opera della demografia delle popolazioni regionali di etnia non-Italiana, in uno alla stasi e al regresso dello sviluppo economico evidenti al confronto Europeo e a quello più ampio internazionale, è fonte di un rallentamento della dinamica delle tensioni complessive tra le regioni Italiane, finendo per segnalare un quadro di *calming* complessivo della vitalità interna del sistema-paese.

Restano evidenti le masse demografiche strutturali delle regioni e dei relativi sistemi urbani, per come queste derivano anzitutto da un consolidato retaggio di fattori e situazioni di rilevanza storica che ha resistito e resiste alle spinte di trasformazione rivenienti dalle forti dislocazioni internazionali che investono l'Italia più degli altri paesi Europei per il suo ormai evidente isolamento nel sistema delle relazioni politico-economiche globali. I movimenti turistici –soprattutto quelli traenti origine dai resistenti viaggi di formazione di individui e famiglie di ogni dove del pianeta che si indirizzano alle grandi città d'arte e di storia dell'Italia e alle rispettive regioni urbane punteggiate tutt'attorno dalla grande specifica tradizione delle "cento città", da Venezia a Firenze o a Roma, da Napoli a Palermo, solo sfiorando i grandi distretti economici regionali dell'Italia e le loro capitali urbane, da Milano a Genova, da Bologna a Torino – sono evidenti *landmarks* della resistente specificità regionale Italiana, che peraltro si associa a quella di altre aree di più antico lignaggio urbano in Europa, poco o per nulla toccata dalla istituzionalizzazione politica delle regioni Italiane dell'ultimo mezzo secolo.

D'altra parte sono indici evidenti di questa rocciosa costituzione delle masse demografiche strutturali delle regioni Italiane le ripetute e diffuse resistenze delle demografie delle città in Italia ai cicli negativi ma all'opposto anche a quelli positivi delle economie locali, se è vero, per dire solo di alcuni esempi, che Torino subisce solo un transitorio shock di numeri di popolazione dalla crisi drammatica dell'industria dell'auto apertasi negli anni 1980 per riprendersi e ritornare rapidamente al vecchio peso o che Palermo resta stabile o addirittura cresce nella fase di arretramento della economia della Sicilia e di quella della macroregione meridionale apertasi sempre negli anni 1980, o che Milano beneficia solo marginalmente in crescita di popolazione del riuscito agganciarsi della Lombardia alla *Blue Banana* che eloquentemente disegna l'arco delle regioni più centrali nel quadro dello sviluppo economico dell'attuale Europa. Sul punto è facile osservare, peraltro, che la stabilità demografica delle capitali regionali italiane è dovuta, presumibilmente al loro essere immerse nel fitto tessuto delle piccole "cento città" che animano la tradizione e la specificità del sistema urbano Italiano, nella moltitudine di paesaggi di impianto rurale in cui quelle città maggiori emergono distinguendosi dalla comunità urbana diffusa.

I peculiari distretti produttivi di impianto storicizzato a lungo studiati dalla scienza regionale Italiana per le loro intense sinergie intersettoriali, dove anzitutto agricoltura e industria e tradizione storica urbana diffusa si mischiano in un interessante *blend* di micro-identità, sono stati probabilmente un aspetto impor-

tante della regionalizzazione urbana delle comunità Italiane, nei loro potenziali competitivi fondati su pratiche locali via via consolidatesi non di rado anche in termini innovativi come nei loro potenziali di crisi innanzi alla crescente astrazione e globalizzazione delle basi dei *know how* produttivi.

Piccoli e spesso intensamente popolati territori caratterizzati dalla forte diffusione di centri urbani vicini gli uni agli altri di taglia essenzialmente medio-piccola, il tutto percorso da intensi movimenti pendolari a corto raggio non bene organizzati tecnologicamente e socialmente delle popolazioni locali tra luoghi di abitazione e luoghi di lavoro, hanno creato il *milieu* di una urbanizzazione continua in ampia parte dello spazio regionalizzato Italiano, con esiti diffusi di alterazione profonda se non di distruzione di essenziali cicli funzionali ambientali: la drammatica diffusione recente della pandemia da Covid 19 in Lombardia, regione che ospita un quinto della popolazione Italiana (10 su 60 milioni) in un territorio ampio un dodicesimo di quello Italiano, raddoppiando l'incidenza invece bilanciata (circa 1/15 di popolazione su 1/15 di territorio) registrabile in grandi regioni del nord-centro confinanti come il Veneto o il Piemonte, o l'Emilia-Romagna, o non lontane come la Toscana, o del sud lontane come Puglia o Sicilia, e che registra intense pendolarità casa-lavoro a formare nel complesso un *daily urban system* quasi megalopolitano, unendosi ai livelli da soglia critica dei tanti *chemicals* di origine industriale ma anche urbana dispersi in atmosfera, testimonia dello squilibrio della funzionalità insediativa-ambientale di quella grande regione Italiana stretta tra la più imponente cerchia montuosa Europea e l'ipercontaminata ampia pianura valliva del fiume Po dal Cuneese in Piemonte al Rodigino nel Veneto.

D'altra parte preoccupanti concentrazioni insediative e produttive e continuità territoriali da regione urbana e da *daily urban system* della relazione funzionale casa-lavoro sono quelle ben presenti e note da decenni al nord in Veneto, nell'area occupata dal quadrilatero Venezia-Padova-Treviso-Vicenza, come in Emilia-Romagna, nell'area occupata dalla fascia di città distesa lungo l'attuale strada statale Italiana n. 9, l'antica via Emilia, la via consolare Romana da Rimini a Piacenza fatta costruire dal console Marco Emilio Lepido al passaggio dal III al II secolo aC. grosso modo nell'attuale Val Padana, ma ormai anche quelle chiaramente distinguibili nell'area Vesuviana occupata da Napoli e dal disordinato sistema insediativo che la circonda spingendosi temerariamente e senza controllo pubblico sostanziale verso il cratere del grande vulcano tuttora non dormiente.

Il controllo tollerante operato in genere dalle istituzioni regionali dei processi di urbanizzazione, peraltro contraddittoriamente coesistente con un proliferare in alcune regioni di strumenti di pianificazione a forte base procedurale e debole base sostanziale, particolarmente evidente nelle regioni centro-settentrionali Italiane, crea ammassi edificati continui in cui complessi abitativi si alternano a ipermercati, capannoni e depositi industriali, centri sportivi, assediando le città storiche e parcellizzando le terre agricole già strutturalmente frammentate dalle peculiarità di un paese territorialmente piccolo e di grande popolazione e in cui le aree coltivabili che residuano dalla eccezionale presenza in Italia della montagna hanno modesta estensione percentuale rispetto alle medie esibite dai paesi Europei.

La disorganizzazione e in alcune parti del paese la insufficienza delle reti e dei servizi di trasporto aggravano il disordine degli insediamenti umani nel territorio,

non compensato dalle politiche di ulteriore protezione di aree di elevata residua naturalità o tradizionalità paesaggistica (aree protette nazionali e/o regionali), pure avutesi qua e là in Italia negli scorsi decenni e che interessano tra il dieci e il venti per cento in totale del territorio nazionale ma con sensibili disparità regionali: il fatto che le aree sostanzialmente protette Italiane si concentrino nella parte di montagna dell'Italia in genere per sé difficilmente aggredibile dagli insediamenti umani urbanizzati a concentrazione diffusa depotenzia la significatività delle recenti politiche territoriali regionali di cui si dirà più oltre in queste pagine.

L'imponente presenza del mare nello spazio territoriale Italiano e la sua utilizzazione smodata per la crescita delle città e degli insediamenti umani, tralasciando il tardo secolo XIX con la diffusione protourbana in esso di abitazioni stagionali e/o insediamenti turistici per la nascente borghesia delle cattive abitudini consumistiche altamente diverse dalla austerità e dall'attaccamento al bello delle precedenti aristocrazie, attraversa l'intero secolo XX, accentuandosi nella seconda metà segnata dal passaggio dall'ordinamento politico monarchico a quello democratico repubblicano, in quest'ultima senza grandi distinzioni tra il periodo precedente e quello seguente l'attivazione delle Regioni a statuto ordinario. Prima della Repubblica, la costa Toscana settentrionale è rilevante-mente urbanizzata per non dire distrutta già nella prima metà del secolo XX, della intera costa dell'Emilia-Romagna si può dire la stessa cosa, della costa dirupata a altissime falesie della Campania (al di qua del capo di Sorrento, verso Napoli, come al di là, verso Salerno) si possono dire cose analoghe anche se non identiche a causa della particolarissima imponente struttura geomorfologica, la costa anch'essa diffusamente dirupata dal susseguirsi pressoché costante di alte falesie del Ponente della Liguria segue la stessa strada, mentre il Mezzogiorno lontano da Napoli e le due grandi isole restano sostanzialmente intatte, a parte le minime eccezioni dovute all'introduzione della balnearità e delle spiagge attorno alle maggiori città (al fondo limitati tratti attorno a Roma verso la Toscana o verso la Campania, assediati da boschi e zone umide e in genere da incombenze geomorfologiche, Palermo o Messina o Cagliari nelle due grandi isole, anche qui nella sfida con complesse e/o fragili geomorfologie, Pescara o Bari o Reggio nel territorio continentale).

Dopo la creazione della Repubblica già ben prima dell'attivazione delle Regioni a statuto ordinario l'arco costiero Liguria, dal Ponente al Levante Ligure, è distrutto nel breve volgere degli anni 1950 e 1960 dalla cementificazione aggressiva e imponente creata da vere e proprie città di abitazioni stagionali fondate su tipologie edilizie condominiali di modesta cultura e qualità, pezzi della costa nord della Sardegna o della montagna costiera Garganica in Puglia vengono lottizzati addirittura da grandi aziende statali o grandi gruppi finanziari internazionali (si pensi alla Costa Smeralda in quel di Olbia, Sardegna, o a Pugnochiuso in quel di Vieste, Puglia) aprendo la strada ai tanti invasivi ambientalmente e paesaggisticamente megavillaggi turistici, si generalizza la cementificazione della costa proseguendo e intensificando quella già avviata in precedenza ma continuamente e diffusamente aggredendo nuovi fronti, restando fuori del coro solo la Sardegna nel suo prevalente insieme, ampia parte della Sicilia più identitaria soprattutto al sud, il Salento nel sud della Puglia, e qualche altra minima enclave territoriale.

La completa regionalizzazione istituzionale dell'Italia segnata dagli anni 1970 con l'avvio delle quindici regioni ordinarie a fianco delle speciali non ha equilibrato il dualismo strutturale del sistema Italiano, anzitutto economico ma anche ambientale e culturale, tra nord e sud e isole, avviatosi con l'unificazione politica del paese del tardo secolo XIX e eloquentemente segnalato per decenni dalla rivendicazione della popolazione del Mezzogiorno, anzi l'ha accentuato.

Con l'eccezione del Lazio, i cui numeri sono peraltro sostanzialmente quelli di Roma (la città metropolitana assorbendo tre quarti della popolazione regionale), il reddito pro capite medio delle regioni della macroregione meridionale (peraltro in situazione di modesta varianza interna) è pari a circa metà di quello della macroregione settentrionale, con distacchi dal reddito medio pro capite in Europa apprezzabili per la macroregione meridionale e irrilevanti per quella settentrionale (se il confronto si fa tra i paesi fondatori dell'Unione Europea le cifre appaiono ancora più eloquenti, a testimonianza del progressivo arretramento dell'Italia nel sistema Europeo). Se si guarda alle regioni le cifre della disomogeneità strutturale del sistema-Italia restano del tutto evidenti anche se in una luce diversa.

È difficile una analisi anche solo descrittiva dell'articolazione funzionale-spaziale del sistema-paese Italia, all'incrocio tra dati di popolazione e di migrazione, di produzione economica, di esportazioni, di produzione di energia, di ricchezza sociale per esempio dei comuni ma anche individuale, di capitale umano, di salute dell'ambiente e di salute e vita media delle persone, di dotazione e distribuzione di risorse fondamentali, di devianza e di organizzazione sociale di tipo criminale, di infrastrutture di trasporto e di mobilità e di traffici e movimenti di persone e merci da un punto di vista intermodale. Concorrono a questa elevata difficoltà le variegate carenze degli apparati statistici in Italia, a partire da quelli pubblici come anche un presumibile disinteresse delle corporazioni sociali e economiche agenzie per la evidenziazione di posizioni e differenziali, di dualismi, di successi e insuccessi dei processi di equipaggiamento fondamentale della vita del paese. Ciò non toglie che gli articolati attuali divari interni al paese, che si sono sostituiti al tradizionale e più schematico dualismo tra sud e nord della "questione meridionale" apertasi con il regno d'Italia nella seconda metà del XIX secolo e rievocata cento anni dopo nei primi due decenni di ordinamento repubblicano nella seconda metà del XX, appaiono particolarmente gravi in termini di produzione e di ricchezza economica, in termini di trasporti e di mobilità, in termini di migrazione interna e esterna al paese, e in termini di dotazioni politiche di risorse a sfavore della macroregione e delle regioni del sud e in termini di salute dell'ambiente e delle persone e della educazione e in genere in termini di conservazione di sistemi identitari locali e del capitale umano a favore del sud, mentre appaiono più equilibrate le posizioni legate ai funzionamenti ambientali e spaziali e ambientali dei territori e delle città rispetto alle comunità che vi vivono.

In definitiva, le statistiche macroregionali e regionali e quelle delle maggiori città, in Italia, consentono di evidenziare situazioni e dinamiche significative per i fini dell'analisi sintetica regionale-territoriale delineata in queste pagine.

La scienza regionale e le statistiche regionali hanno integrato con una varietà di ulteriori analisi strutturali dinamiche le tradizionali analisi descrittive tematiche e fattoriali: i risultati di più raffinate analisi *in depth* della situazione non mu-

tano sostanzialmente il quadro di sintesi politica della struttura regionale Italiana qui sopra delineato anche se introducono alcuni significativi elementi di ulteriore conoscenza.

A mezzo secolo dalla compiuta regionalizzazione a federalismo imperfetto dell'Italia, nei termini di quanto previsto dalla carta costituzionale repubblicana del 1948, articolata per un quarto in regioni speciali e per tre quarti in regioni ordinarie, restano evidenti i grandi resti del dualismo ormai vecchio di circa un secolo e mezzo del sistema Italia, articolato in due grandi sottosistemi differenti per elementi e interazioni e stati fondamentali, per usare il linguaggio della teoria dei sistemi, anche se agli aspetti macro-regionali tra sud e nord sempre fortemente e drammaticamente evidenti nel loro dualistico articolarsi si affianca ora stagliandosi in altrettanto piena evidenza una diffusa macro-granularità differenziale delle regioni prese individualmente. Nessun paese nell'attuale Europa complessiva paragonabile per popolazione e per attività economica all'Italia, il cui peso resta rilevante nonostante il ben percepibile declino strutturale in atto, presenta divari interni così evidenti mentre ancor meno differenze paragonabili a quelle Italiane si evidenziano nel residuo piccolo insieme dei paesi più forti dell'Unione. Peraltro la macro-granularità regionale del sistema-paese Italia, fatta di tante tradizionali ma anche emergenti differenze, si offre all'analisi in termini di potenziale ricchezza e resilienza: per esempio guardando agli aspetti politici il *divide et impera* costituzionale regionale ha prevenuto dinamiche secessionistiche come quelle per restare ai grandi paesi Europei della Catalogna in Spagna o della Irlanda e in qualche misura anche della Scozia nel Regno Unito ante Brexit, o della Corsica in Francia.

È presumibile che un possibile futuro in Italia di maggiore forza dell'articolazione regionale da conseguita maturità dello sviluppo, unito a quello di una maggiore forza sui temi unitari fondamentali del governo multinazionale Europeo e nel quadro di questo del governo nazionale Italiano da conseguita maturità della macro-articolazione politica, in una vivace dinamica riformistica della regionalizzazione regionale originaria, in tempi ormai lontani da quelli delle grandi parole d'ordine dell'ordinamento post-War dell'Europa degli anni 1940 e dell'avvio della creazione del governo Europeo a partire dagli anni 1950, con i relativi associati paradigmi e tabù della unitari, consegnati alle dinamiche del sistema-paese Italiano ulteriori frutti positivi organizzativi della fiducia federalistica regionale manifesta nella carta costituzionale del 1948.

4. Governo Spaziale delle Regioni e delle Città in Italia tra Pianificazione Ambientale, Paesaggistica, e Territoriale-Urbanistica

Può essere particolarmente interessante analizzare le dinamiche e gli esiti della regionalizzazione degli anni 1970 nel campo del governo urbanistico delle regioni, di quanto ormai è certo meglio e più esatto dire del governo regionale del territorio e delle città, forse per non dire certamente il campo rivelatosi come quello di maggiore autonomia e in qualche modo originalità dei poteri regionali seguente alla istituzione negli anni 1970 anche delle regioni ordinarie dopo quella negli anni 1940 delle regioni speciali e alla devoluzione alle concretamente neo-

nate regioni ordinarie dei poteri di governo del territorio, sia pure nel più volte in queste pagine accennato quadro di federalismo imperfetto postulato dalla Costituzione del 1948 e che pertanto vede la “legge urbanistica fondamentale” del 1942 (legge 1150/1942) (prima legge urbanistica nazionale tra gli attuali paesi dell’Unione Europea, seguita nel 1948 dal Town Planning Act in Inghilterra), una legge emanata sul declinare del Fascismo, in piena II Guerra Mondiale come quadro obbligatorio costituzionale, per i punti fondamentali dell’ordinamento sia istituzionale che operativo (piani territoriali e piani regolatori, dai livelli di indirizzo a quelli generali e da questi ultimi fino ai livelli esecutivi di dettaglio) del governo del territorio e delle città.

Prima della legge nazionale urbanistica del 1942 (come qui di vede non a caso definita tuttora nel settore fondamentale e rimasta fin qui sostanzialmente immutata visto che la devoluzione alle regioni negli anni 1970 dei poteri urbanistici ha impedito al governo nazionale di modificarla in conseguenza del regime costituzionale regionale introdotto e di possibili violazioni, altrimenti, di un diritto costituzionale ormai riservato alle Regioni fatta eccezione per la emanazione di indirizzi e principi legislativi del tutto generali, evidentemente assai difficili da rinvenire in un campo eminentemente pratico qual è quello del governo del territorio e delle città) vi era stato solo, per circa ottanta anni, l’“Allegato F” relativo alla urbanistica della legge nazionale sulle espropriazioni per pubblica utilità (legge 2348/1865) a mezzo del quale erano stati introdotti del nuovo governo monarchico del Regno di Italia “piani di ampliamento” e “piani regolatori edilizi” per le maggiori città d’Italia (anche la legge 1150/1942 obbligò a fare i “piani regolatori generali” (PRG o PRGC piani regolatori generali comunali) solo le città più grandi o più antiche o per varie ragioni assumibili come maggiormente significative nell’insieme delle città Italiane, lasciando ai residui centri urbani unicamente l’obbligo di fare uno schematico “programma di fabbricazione” (che era poi null’altro ma in termini ancor più speditivi del “piano di ampliamento” previsto dall’Allegato F della succitata legge del 1865) via via individuate annualmente in speciali elenchi dal Ministero dei Lavori Pubblici: un elenco che all’atto dell’istituzione in Italia delle Regioni a statuto ordinario nei primi anni 1970 contava alcune centinaia di città obbligate alla redazione di PRG sui poco meno di 9mila Comuni Italiani di allora (prima della legge sull’accorpamento dei piccoli Comuni Italiani emanata in Italia negli anni 1980 a emulazione di analoghe leggi emanate in altri paesi Europei (per alcuni esempi in quegli anni più discussi vedi il drastico accorpamento dell’Inghilterra negli anni del Thatcherism piuttosto che quello leggero della Svezia).

Il Ministero dei Lavori Pubblici, e pertanto la burocrazia dell’architettura e della ingegneria civile dei circoli professionali della capitale del paese, in termini di rilevante accentramento dei poteri di governo del territorio e delle città, fu fino alla devoluzione costituzionale di quei poteri alle Regioni nei primi anni 1970, per le neonate Regioni ordinarie come per quelle più anziane speciali, il perno attorno a cui ruotarono pertanto per oltre un secolo, dagli anni 1860 agli anni 1970, in Italia, le politiche di progetto e di controllo, in una sorta di versione Italiana del *command-and-control* della pianificazione urbana e regionale anglo-americana apparsa alla metà del secolo XX sulle ceneri dei progetti di architettura urbana, di disegno, di abbellimento delle città (il modello teorico della *city beautiful* degli Stati Uniti

a cavallo tra XIX e XX secolo (si veda tra tanti il piano per Chicago di Burnham e Bennett) (Burnham, Bennett, 1909), ispirata anche dai tipici viaggi professionali di apprendimento degli urbanisti Usa in Europa in visita per esempio in quegli anni alle nuove città dell'*embellissement* della Francia dei secoli XVIII e XIX) (Laugier, 1753; Milizia, 1781), con esiti in parte positivi (una unificazione di stampo Francese, ministeriale, della trasformazione urbana, affidata non proprio come in Francia ai prefetti al comando nelle province su mandato centrale del governo di Parigi, prima monarchico e poi repubblicano ma sostanzialmente a un coordinamento centrale caratterizzato però per lungo tempo in Italia da tratti di incultura storica e perennemente sotto rischio di precipitare nei gorghi di bassa efficienza, ritardi, e clientelismi vari della parte più arretrata della burocrazia Italiana) (Settis, 2000).

A partire dagli anni 1970 la legislazione regionale nel campo territoriale-urbanistico è stata intensa e variegata, pur se muovendosi all'interno del quadro della legislazione statale tuttora offerto dalla integrazione della legge nazionale urbanistica fondamentale 1150/1942 e della legge 765/1967 con annesso decreto interministeriale 1444/1968: la cosiddetta legge-ponte, una legge che nell'intenzione del governo democristiano-socialista di quegli anni doveva far da ponte tra l'ormai vecchia di trent'anni legge urbanistica generale promulgata dal governo fascista in piena II Guerra nel 1942 e una nuova legge urbanistica generale più adeguata alla situazione democratica e repubblicana ormai in atto e alle politiche di welfare riformistico e di tutela territoriale e ambientale e paesaggistico-culturale in via di sviluppo per territori e città.

Si è trattato di sviluppi legislativi importanti e efficienti, anche se non registrati simultaneamente nelle varie regioni Italiane (tralasciando la legislazione urbanistica delle Regioni speciali, che in qualche modo precede quella sistematica e ampiamente confrontabile delle Regioni ordinarie, la prima legge regionale urbanistica di prima generazione fu quella della Lombardia, nel 1976, mentre l'ultima fu quella della Calabria nei tardi anni 1980), messi a punto progressivamente alla luce delle profonde trasformazioni intervenute nella seconda metà del sec XX in territori e città, nel quadro delle tre generazioni di leggi urbanistiche evocate in quella sorta di manualistica della urbanistica riformista Italiana che fu espressa per esempio nei circoli delle corporazioni istituzionali regionali-comunali e professionali attivi in particolare tra Milano, Bologna, e Roma rappresentati dall'Istituto Nazionale di Urbanistica (Campos Venuti, 1987) a partire dagli anni 1960 e ancor più 1970, una volta scomparsa nelle città Italiana come in quelle di tutta Europa la figura dell'urbanista di cultura e *savant* espressione delle scuole di architettura a Roma come a Berlino o a Amsterdam o nelle scuole di ingegneria a Milano come a Vienna (Mazza, 2015).

Si è trattato ora si può dire del susseguirsi ogni venti anni di una nuova generazione di legislazione urbanistica regionale alla precedente (prima generazione anni 1970 e 1980, seconda anni 1990 e 2000, terza anni 2010 e 2020, quest'ultima tuttora in corso), senza grandi difficoltà, visto che i ricorsi per violazioni costituzionali della devoluzione Stato>Regioni avutasi negli anni 1970 dei poteri urbanistici, di provenienza dal potere regionale avverso quello statale o viceversa sono stati nel complesso poca cosa riguardando peraltro materie o punti marginali dell'azione politica e/o legislativa, o concentrandosi su punti probabilmente

non bene intesi dai rappresentanti dei due poteri come si vede per esempio in questi giorni dai rigetti dalla Corte Costituzionale adita dallo Stato di misure di sostanziale condono edilizio assunte da alcune Regioni in materia di incentivazione dell'attività edilizia per fini di sviluppo economico (Piano Casa: legge Berlusconi e successive leggi regionali), una materia che si sviluppa all'incrocio di legislazione di competenza statale e legislazione di competenza regionale.

Con la legislazione urbanistica regionale e anzitutto con l'azione pratica di Regioni e Comuni, in sintonia con la legislazione e l'azione dello Stato se si pensa al virtuoso connubio sul punto soprattutto dei "piani territoriali a valenza paesistica" introdotti dalla legge nazionale 431/1985 ma anche su quello dei piani territoriali di coordinamento per le province piuttosto che dei piani strategici multi-settoriali derivanti dalla istituzione di aree metropolitane attorno alle grandi città Italiane introdotti dalla legge nazionale 142/1990, in ambiti di poteri costituzionali concorrenti di Stato e Regioni com'è per la Cultura o anche di poteri riservati allo Stato com'è per l'Ambiente che hanno però attivato una rilevante azione di studio e/o controllo e pianificazione di sistemi ambientali-paesaggistici-territoriali di protezione e tutela di spazi e territori di rilevante ampiezza del sistema-paese. Con tutto ciò si è avviata finalmente, dagli anni 1980 e 1990, una stagione di pianificazione di aree vaste territoriali e ambientali, ben travalicante gli ambiti dei territori comunali, laddove in passato vi erano stati solo limitati esempi più o meno istituzionalizzati, dal piano Olivetti per lo sviluppo della subregione piemontese di Ivrea, nel Canavese, l'area di insediamento originario della Olivetti, ai piani paesistici dei territori Italiani di pregio delle bellezze naturali introdotti dalla legge 1497/1939 o ai piani territoriali tuttora operanti delle aree industriali di iniziativa d'incentivazione statale dei Consorzi ASI Area di Sviluppo Industriale nelle grandi aree urbane del Mezzogiorno a opera della Cassa per il Mezzogiorno.

Guardando al sistema urbano Italiano, da nord a sud fitto di città grandi e piccole di rilevante interesse storico e *heritage* materiale e immateriale di tradizione, in termini paritari se non superiori a quelli caratterizzanti i sistemi urbani di Francia e Spagna, le Regioni speciali e quelle ordinarie, capitalizzando e sviluppando gli stimoli loro derivanti dalla legislazione nazionale e dalla cultura e dalla professionalità dell'architettura pratica Italiana della tutela dei monumenti e delle città (si pensi ai frutti della fondazione negli anni 1950 della Associazione Nazionale Centri Storici consistenti nei piani urbanistici di tutela di molte importanti città-gioiello Italiane) (Rodwin, 1981), hanno dato luogo a una rilevante scuola di urbanistica di influenza internazionale di progettazione e di tutela degli impianti urbani storici (Ingallina, 2000).

Le macchine urbanistiche istituzionali delle Regioni in Italia a partire dagli anni 1970, anche nell'ambito della complessità e contraddizioni, a volte delle vere e proprie inesprienze degli ambienti urbani di grande antichità orbitanti attorno al Mediterraneo, delle politiche Europee (si pensi alle iniziative di Urban Regeneration), sono riuscite in qualche modo a conservare l'*heritage* professionale della architettura della città (Rossi, 1978) derivante in parte dalla scuola Germanica di Sitte o di Buls o di Stubben (Benevolo, 1968; Sica, 1977) adottata dalle scuole universitarie di ingegneria civile dei politecnici di Milano e Torino e in parte dalla scuola di architettura archeologica di impianto classico della università di Roma (Giovannoni, 1927).

Il governo urbanistico e territoriale delle Regioni Italiane, senza grosse distinzioni, a parte limitate avventure negli ultimi anni connesse alla liberalizzazione delle trasformazioni (peraltro questa fortemente spinta dal governo statale: si pensi alla LN 447/1998 sul cosiddetto Sportello Unico delle Attività Produttive, da cui sono discesi spesso trasformazioni del territorio discutibili e invasive fatte oggetto di procedure sanzionatorie di tribunali penali da nord a sud dell'Italia di Regioni e Comuni, e alle tante leggi regionali di deregolazione urbanistica; si pensi alla spinta alle autocertificazioni firmate dagli stessi agenti proponenti di conformità ai piani e ai regolamenti locali di trasformazioni edilizie, con progressiva riduzione dei permessi di costruire, crescita degli spazi di silenzio-assenso; si pensi alla disarticolazione delle soprintendenze decentrate nei territori del Ministero della Cultura) e all'allentamento della cultura della città (il PRG dei primissimi anni 2000 di Roma, allestito essenzialmente *in house* dal Comune può vedersi come un esempio di questi sviluppi contraddittori), ha segnato una espansione del modello di *command-and-control* tipico della pianificazione razionale affermatasi in Europa e negli Usa negli anni 1950 e 1960 a stento temperato dall'approccio partecipativo e di *community building* che in Italia ha tradizioni forti nell'urbanistica soprattutto per effetto del comunitarismo urbanistico di Olivetti e della influenza in tal senso della rivista *Urbanistica*, la più antica d'Europa risalendo agli anni 1920, rifondata da Olivetti alla fine degli anni 1940 (Faludi, 1973; Forester, 1989, 1999; Friedmann, 1987; Healey, 1997; Sandercock, 1998).

Pensando al prima della compiuta istituzione in Italia delle Regioni negli anni 1970 e della devoluzione dallo Stato alle Regioni dei poteri urbanistici esercitato a Roma nelle stanze del Ministero dei Lavori Pubblici (ora Infrastrutture e Trasporti) a Roma Porta Pia, di tipico modello accentrato Francese anche se non come in Francia delegato ai Prefetti delle Province quasi manu militari, e/o per preliminare istruttoria locale nei decentrati Provveditorati provinciali ai Lavori Pubblici, il cammino di governo del territorio spinto dalle Regioni è stato grande e tutto sommato positivo, in termini di maggiore conoscenza locale e di maggiore democrazia e anche di diffusione della pianificazione di area vasta e di elementi di pianificazione strategica, come anche di pianificazione integrata tra Lavori Pubblici, Cultura, e Ambiente, anche se il peso delle procedure burocratiche si è accresciuto e il sistema decisionale non sempre ha tratto vantaggio dalla maggiore democrazia, anche se la maggiore vicinanza ai luoghi ha recato e reca rischi di adesione critica dei vari livelli del sistema politico decentrato alle istanze locali e non coerentemente alla crescita delle complessità funzionali e gestionali si è accresciuta la qualità degli staff tecnici delle organizzazioni che pure registra lineamenti di creatività organizzativa di saperi e tecnologie all'incrocio tra tradizione e innovazione (Borri, De Lucia, Stufano, 2015).

Peraltro il continuo espandersi delle attività e delle attenzioni rivolte alle politiche ambientalistiche piuttosto che di sicurezza per territori e città (si pensi alla energia, alla idrogeologia, ai materiali, ai sistemi di informazione, alla digitalizzazione, e così via) ha trovato e trova nelle organizzazioni regionali un adeguato supporto operativo e conciliativo delle innovazioni con le realtà e le tradizioni locali.

5. Conclusioni

In sintetica conclusione, a cinquanta anni dalla compiuta istituzione in Italia dell'ordinamento regionale previsto dalla carta costituzionale del 1948 per la nascente repubblica sulle ceneri della monarchia e della dittatura può dirsi quanto qui segue.

Quanto alla innovazione di *policy* introdotta in due fasi negli anni 1940 prima e 1970 poi in termini di assetto e reciproca fiducia regionale-statale per patto costituzionale dall'organizzazione statale repubblicana rispetto all'ordinamento precedente le evidenze analitiche si compongono in un quadro di sostanziale successo dell'operazione di decentramento di tipo quasi-federale sul terreno della coesione politica, dopo una breve iniziale fase di assestamento caratterizzata da rivendicazioni di tipo identitario soprattutto ai confini spaziali del sistema-paese, di sostanziale insuccesso sul terreno dalla omogeneizzazione e della coesione economica, visto che all'iniziale ma lunga fase di progressivo arretramento del dualismo interno tra nord e sud ereditato dagli ottanta anni di Regno d'Italia in essi includendo il ventennio di dittatura sulla spinta dell'azione speciale politica economica della grande agenzia statale di sviluppo rappresentata dalla Cassa per il Mezzogiorno istituita nel 1950 sul riuscito modello di analoghe agenzie create in altri paesi (si pensi alla Tennessee Valley Authority creata da Roosevelt negli anni 1930 per quell'area sottosviluppata degli Stati Uniti ma si pensi anche alle politiche di sviluppo per aree per varie cause considerate speciali dai governi centrali attivate più o meno negli stessi anni in Francia con i *poles de croissance* o a qualcosa apparso in area Scandinava) (Perroux, 1955) sono poi seguite con l'abolizione della Cassa negli anni 1980 prima una stasi del processo di riduzione del divario socio-economico tra le due grandi macro-regioni Sud e Nord del paese e poi una ripresa di quel divario traente origine dalla complessa e consolidata situazione storica dell'Italia in una pluralità di sistemi politici locali più o meno ampi in popolazione e in territorio. Il problema evidentemente di difficile soluzione del persistente dualismo macro-regionale e regionale Italiano peraltro non ha impedito che si sviluppassero interessanti differenze di *policy* in ambiti soprattutto culturali e di rivendicazione di identità locali ma anche di organizzazione della vita delle comunità insediate, su un terreno che si potrebbe definire latamente antropologico, che appaiono come fonti di forza di creatività e di resilienza per l'intero paese, nel quale per esempio le due grandi città capitali storiche della macroregione meridionale, Napoli e Palermo, in tutte le loro contraddizioni economiche e organizzative, hanno finito per porsi da sole alla pari in termini di attrattività complessiva e di influenza delle loro culture di comunità dell'intero sistema delle grandi città della macroregione settentrionale, mettendo ovviamente da parte Roma che è un *pivot* funzionale non paragonabile agli altri per essere il centro dell'organizzazione di *command-and-control* del sistema-paese.

Quanto alle collaborazioni e competizioni strutturali delle organizzazioni spaziali territoriali e urbane di tipo regionale le evidenze analitiche si compongono in un quadro meno segnato da differenze di tipo dualistico e più segnato invece da differenze locali derivanti dalla presenza di forze o debolezze di particolari sistemi di risorse tanto da suggerire l'interoperatività di una pluralità di sottosistemi funzionali del sistema-paese che invece dovrebbe assumersi in via teorica.

Quanto, infine, al tema del governo degli spazi regionali e urbani in Italia esercitato all'incrocio di differenti matrici di pianificazione, tra pianificazione ambientale, pianificazione paesaggistico-culturale, e pianificazione territoriale-urbanistica le evidenze analitiche si compongono in un quadro di sostanziale coesione e omogeneità dell'azione di governo, che evidentemente ha trovato una collocazione ben definita nel sistema di federalismo imperfetto fissato dalla costituzione e nella sua tradizionale inclinazione al dialogo burocratico nonché nell'altrettanto tradizionale ipertrofia della produzione giuridica caratterizzante l'Italia, assicurando soltanto – ciò che non è poco e è comunque interessante – l'affiorare manifesto di identità urbane e territoriali che peraltro nella macroregione del sud è particolarmente evidente al pari di quanto avviene nei territori di montagna settentrionali a confine con l'Europa e nelle due grandi isole.

Riferimenti

- BAUMAN, Z., 2012, *Liquid Modernity*, London, Polity.
- BENEVOLO, L., 1968, *L'Architettura delle Città nell'Italia Contemporanea*, Roma-Bari, Laterza.
- BURNHAM, D, BENNETT, E. H., 1909, *Plan of Chicago*, Chicago, Commercial Club of Chicago.
- CAMPOS VENUTI, G., 1987, *La Terza Generazione dell'Urbanistica*, Milano, Angeli.
- CAMAGNI, R., 1995, The concept of innovative milieu and its relevance for public policies in European lagging regions, *Papers in Regional Science*, 74, 4, 317-340.
- CAPELLO, R., 2006, *Regional Economics*, London, Routledge.
- CAPPELLIN, R., NIJKAMP, P., 1990, Eds., *The Spatial Context of Technological Development*, Avebury, Aldershot.
- CENZATO, G., GUIDOTTI, S., 1946, *Il Problema Industriale del Mezzogiorno*, Roma, Ministero Industria e Commercio.
- CHRISTALLER, W., 1933, *Die zentralen Orte In Suddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*, Jena.
- DE LUCIA, C., BALENA, P., STUFANO M., BORRI, D., 2016, Policy, entrepreneurship, creativity, and sustainability: The case of 'Principi Attivi' (Active Ingredients) in Apulia Region (southern Italy), *Journal of Cleaner Production*, 135, 1461-1473.
- FALUDI, A., 1973, *Planning Theory*, Oxford, Pergamon.
- FORESTER J., 1989, *Planning in the Face of Power*, Berkeley, University of California Press.
- FORESTER, J., 1999, *The Deliberative Practitioner*, Cambridge, MA, The MIT Press.
- FRIEDMANN, J., 1987, *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- GAROFOLI, G., SCOTT, A. J., 2007, EDS., *Development on the Ground: Clusters, Networks and Regions in Emerging Economies*, London-New York, Routledge.
- GIOVANNONI, G., 1927, *Vecchie Città e Edilizia Nuova*, Roma.
- HEALEY, P., 1997, *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, London, Macmillan.
- INGALLINA, P., 2000, *Le Project Urbain*, Paris, Presses Universitaires de France.

- ISARD, W., 1960, *Methods of Regional Analysis. An Introduction to Regional Science*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press-Wiley.
- ISARD, W., 1969, *General Theory: Social, Political, Economic, and Regional, with Particular Reference to Decision-Making Analysis*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- ISARD, W., 1975, *Introduction to Regional Science*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall.
- ISTAT, 2020, *Forme, Livelli e Dinamiche dell'Urbanizzazione in Italia*, Roma, Istat.
- LAUGIER, M. A., 1753, *Essay on Architecture*, Paris.
- LOSCH, A., 1954, *The Economics of Location*, New Haven, Yale University Press.
- MAZZA, L., 2015, *Spazio e Cittadinanza. Politica e Governo del Territorio*, Roma, Donzelli.
- MILIZIA, F., 1781, *Principi di Architettura Civile*, Finale.
- MORANDI, R., 1960, *Democrazia Diretta e Riforme di Struttura*, Torino, Einaudi.
- MORANDI, R., 1961, *La Politica Unitaria*, Torino, Einaudi.
- PERROUX, F., 1955, Note sur la notion de pole de croissance, *Economie Appliquée*, 8, 307-320.
- Cambridge Journal of Regions. *Economy and Society*, 11, 1, 189-209.
- RODWIN, L., 1981, *Cities and City Planning*, New York, Plenum.
- ROSSI, A., 1978, *L'Architettura della Città*, Venezia, Marsilio.
- SANDERCOCK, L., 1998, *Towards Cosmopolis*, New York, Wiley.
- SARACENO, P., 1949, *L'aspetto finanziario del problema industriale del Mezzogiorno*, in Svimez, Ed., *Contributi allo Studio del Problema Industriale del Mezzogiorno*, Roma, Svimez.
- SETTIS, S., *Costituzione, Paesaggio, Cemento*, Torino, Einaudi.
- SICA, P., 1977, *Storia dell'Urbanistica. Vol. V Il Novecento*, Roma-Bari, Laterza.
- SIMON, H., 1945, *Administrative Behavior*, New York.
- SVIMEZ, 1948, Ed., *Disponibilità di Capitale e Modificazione delle Condizioni Ambientali per lo Sviluppo del Mezzogiorno*, Roma, Svimez.
- SVIMEZ, 1986, *La Questione Meridionale nel Quarantennale della Svimez. Documenti Svimez 26*, Roma, Svimez.
- SVIMEZ, 1997, *L'Unificazione Economica dell'Italia*, Bologna, Il Mulino.
- VON THUNEN, J. H., 1826, *Der Isolirte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*.

5. Le Regioni e la nuova economia: le politiche dell'innovazione e della formazione

Patrizio Bianchi*

Indice:

Una premessa: Europa, Italia, Regioni. **1.** Parte prima: Integrazione economica e politiche strutturali. **2.** Parte seconda: Regioni e politiche strutturali. **3.** Parte terza: Globalizzazione, innovazione e formazione delle risorse umane. **4.** Parte quarta: La nuova economia e le Regioni. **5.** Considerazioni conclusive.

* *Ordinario di Economia e Management, Università di Ferrara.*

Una premessa: Europa, Italia, Regioni

A cinquant'anni dall'avvio dell'istituto regionale molte sono ancora oggi le questioni aperte nel rapporto fra amministrazioni regionali e governo centrale, in particolare in quelle materie che la revisione costituzionale del titolo V assegnava all'area labile e contrastata delle materie concorrenti. Fra queste materie educazione e formazione, innovazione ed organizzazione industriale sono argomenti collocati su una frontiera mobile che difficilmente può essere definita tirando una riga sul "gran libro delle competenze esclusive", ma richiede necessariamente l'apertura del difficile capitolo del "multilevel governance", cioè di un assetto istituzionale in cui diversi livelli di governo interagiscono fra loro nell'attuazione di una strategia di trasformazione economica e sociale.

D'altra parte il rapporto tra diversi livelli di governo in materia di politiche per il cambiamento strutturale dell'economia, e prime fra tutte proprio le politiche dell'innovazione produttiva e della formazione delle risorse umane, è strettamente connesso con il processo di integrazione a livello europeo, cosicché diviene necessario collocare l'ormai lunga storia delle autonomie regionali italiane nell'ambito del processo di realizzazione dell'Unione Europea.

Questo lavoro si articola quindi in quattro parti.

La prima stilizza la relazione fra processi di apertura dell'economia, integrazione europea e la necessità di politiche a sostegno del cambiamento strutturale e specificatamente di politiche per l'innovazione e politiche di formazione del capitale umano.

La seconda parte è più rivolta a ricostruire la partecipazione delle regioni italiane alla formulazione ed attuazione di tali politiche principalmente utilizzando i fondi strutturali europei.

La terza parte colloca queste politiche regionali nella situazione economica degli ultimi venti anni, segnati dalla globalizzazione dell'economia, dall'avvio dell'unione monetaria ed infine dalla pandemia che ha coinvolto l'intero mondo.

La quarta parte affronta il tema della nuova economia e delle politiche regionali per lo sviluppo¹.

Parte prima: Integrazione economica e politiche strutturali

Il Dopoguerra e la creazione della CEE

Il processo di unificazione europea è stato avviato fin dal Dopoguerra con il bisogno di rimuovere le stesse cause di conflitto che avevano portato l'Europa nell'abisso della guerra.

A Bretton Woods dal 1° al 22 luglio 1944 i paesi che si erano schierati contro il Nazismo assunsero la decisione di muovere alla fine del conflitto verso un nuovo ordine, basato sull'apertura dell'economia mondiale, così da sradicare le stesse basi economiche del Nazionalismo che aveva portato allo scontro globale. In quel contesto Lord Keynes aveva evidenziato come fosse necessario mutare profondamente la gestione del dopoguerra, evitando – come nel 1919 – di portare gli sconfitti alla bancarotta economica e sociale, ma anzi gestendo un vasto programma di aiuti, che potesse permettere ai paesi europei una ricostruzione conciliabile con l'apertura dei mercati. Per questo, accanto ad un accordo per fissare e mantenere una parità dei cambi, che eliminasse i rischi speculativi – accordo sostenuto da istituzioni finanziarie condivise – si aggiunse una Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (oggi parte della Banca Mondiale), che sostenesse le trasformazioni strutturali di economie a lungo chiuse.

Due sono infatti le modalità di apertura di una economia chiusa: o una apertura unilaterale da parte di un singolo paese, o una apertura concordata e regolata fra paesi aventi simile condizione economica e sociale.

L'apertura unilaterale si basa sull'abbassamento rapido dei prezzi interni ai livelli internazionali, con conseguente aggiustamento della economia interna al contesto aperto e competitivo esterno. L'apertura regolata con una progressiva riduzione delle protezioni richiede invece un accordo fra paesi per operare contestualmente nella riduzione tariffaria e quindi nell'aggiustamento strutturale interno. Quest'ultima via venne perseguita con gli accordi del General Agreement on Trade and Tariff, firmato nel 1947 da 23 paesi, che attraverso diversi round negoziali, giunse solo nel 2000 all'apertura degli scambi con la creazione del World Trade Agreement.

All'intero di questo accordo generale i paesi europei continentali Francia, Germania Federale, Italia, Olanda, Belgio e Lussemburgo – schiacciati fra i Paesi del Patto di Varsavia ed i partner nordamericani – scelsero già agli inizi degli Anni Cinquanta la via di un accordo aggiuntivo, che riduceva drasticamente le tariffe interne fra loro, ma manteneva le tariffe esterne nei confronti degli altri Paesi,

Questa soluzione, giunta infine a maturazione con il Trattato firmato a Roma il 25 marzo 1957, fra l'apertura unilaterale ed un accordo generalizzato di apertu-

¹ Ringrazio quanti mi hanno sostenuto nella redazione di questo lavoro ed in particolare Morena Diazzi, direttore generale per le politiche dell'innovazione, della ricerca e del lavoro della Regione Emilia-Romagna. Nel corso di questo lavoro si rinvia più volte a precedenti pubblicazioni in cui sono state svolte in modo analitico le trattazioni di argomenti qui riportati nella loro sintesi. I bibliografia viene posta a parte la lista dei contributi dell'autore, a cui si rimanda per una trattazione più analitica delle considerazioni qui avanzate.

ra regolata venne stilizzata dalla teoria delle Unioni Doganali, esplorata da Viner (1950), Meade (1955), Scitovsky (1958), Lipsey (1960), Balassa (1961). Questa ricca letteratura mette in evidenza come la creazione di un'associazione di stati, approntata per guidare un'apertura regolata dei mercati interni al commercio internazionale, richieda politiche strutturali per sostenere l'innovazione e la formazione del capitale umano, necessari per adeguare coerentemente le strutture produttive interne al contesto competitivo internazionale.

La teoria delle unioni doganali e le politiche di aggiustamento strutturale

Questi autori hanno posto in evidenza come i processi di apertura di economie chiuse avvengano secondo due modalità: la prima è un'apertura unilaterale al commercio internazionale, che eliminando le protezioni tariffarie induca le imprese nazionali ad innovare le proprie produzioni, la seconda è la creazione di un accordo fra diversi paesi per una apertura regolata, che azzeri le barriere fra i paesi membri ma mantenga la protezione nei confronti dei concorrenti esterni, ritenuti più efficienti, così da consentire non solo una gradualità del cambiamento strutturale dei singoli paesi, ma – creando un mercato comune di grande dimensione – permetta l'effettivo sfruttamento di economie di scala di produzione, aumentando l'efficienza dell'intero sistema².

L'assunto di base della teoria è infatti che il singolo Paese abbia un mercato interno di dimensioni ridotte, cosicché le imprese nazionali non riescano ad utilizzare appieno i vantaggi di dimensione che le tecnologie disponibili permetterebbero operando su un mercato aperto di grandi dimensioni, cosicché i prezzi interni sono più alti di quelli praticati sul mercato mondiale. Ne consegue che per proteggere imprese nazionali, il governo impone tariffe alle importazioni almeno pari alla differenza fra i costi disponibili sul mercato mondiale da parte di imprese che sfruttano appieno le economie di scala disponibili ed il costo sostenuto dalle imprese interne inefficienti.

Se dunque un governo deve spingere il paese ad uscire da questa situazione protetta ed inefficiente, in cui i consumatori pagano di più e dispongono di meno risorse di quanto non sarebbe in economia aperta, oppure se un governo è spinto per pressioni politiche ad aprire la propria economia, così come avvenne alla fine della Seconda Guerra Mondiale, la prima via è data dalla apertura unilaterale.

Questa è la via seguita negli anni Settanta dal Fondo monetario internazionale nei confronti dei paesi dell'America latina, seguendo la dottrina del Washington Consensus. Tale soluzione è stata sostenuta dagli studiosi della Scuola di Chicago, che hanno dunque ritenuto come queste soluzioni, definite "iperliberiste" risultassero più efficienti di quanto non fosse una presenza dello Stato, che nel lungo periodo avrebbe bloccato le dinamiche sociali.

L'apertura unilaterale da parte di un Paese al commercio internazionale, con il rapido abbattimento della tariffa di protezione e quindi il conseguente shock do-

2 Per una trattazione analitica del rapporto tra politiche di apertura e politiche industriali si rimanda a P.Bianchi e S.Labory, 2009, capitolo 1 e 2.

vuto alla riduzione drastica dei prezzi, determina l'aumento dei consumi interni, la riduzione dell'offerta da parte dei produttori interni ed il conseguente aumento delle importazioni. Tale shock di mercato dovrebbe indurre le imprese interne ad una profonda ed immediata ristrutturazione delle proprie capacità produttive, con successivo aumento di produttività e di competitività tale da riportare il Paese in tempi brevi a competere sul mercato aperto. Tale procedura shock determina del resto un profondo cambiamento nella struttura sociale, con la crisi dei settori protetti e l'emergere di nuove figure legate agli scambi internazionali, con un ridisegno profondo degli equilibri interni alla società. Una così drammatica strategia venne sostenuta negli Anni Novanta nella ristrutturazione di molti paesi dell'Est Europa in relazione al crollo dei regimi comunisti e alla riapertura al mercato di paesi che da oltre mezzo secolo erano stati gestiti centralmente.

Le politiche pubbliche necessarie per sostenere tale azione di apertura unilaterale consistono nell'eliminare ogni rigidità istituzionale introdotta nel passato per rendere il sistema totalmente flessibile e quindi adattabile rapidamente alle condizioni disposte dal mercato mondiale; quindi le politiche pubbliche consistono nell'eliminazione di ogni vincolo sul mercato del lavoro, sulla mobilità dei capitali e nessun aiuto di stato, cosicché coloro che non sono più adatti al nuovo contesto possano uscire e per contro possano entrare senza vincoli tutti coloro che sono in grado di rispondere alle nuove condizioni del mercato aperto.

Laddove un così profondo e drammatico cambiamento strutturale e sociale non appare praticabile, come nel caso dei paesi europei occidentali pressati da forti spinte sociali interne e da pressioni politiche internazionali, occorre rintracciare modalità di apertura graduale e compatibili con la sostenibilità sociale dei cambiamenti strutturali richiesti.

In questo caso un accordo fra più paesi "deboli" abilita una transizione graduale, tale da creare un mercato interno sufficientemente ampio da permettere un pieno utilizzo delle economie di scala di produzione, ma protetto nei confronti di competitori esterni più efficienti, tuttavia richiede l'attuazione di politiche attive del lavoro e di politiche dell'innovazione per sostenere il cambiamento strutturale interno, quindi politiche a forte impatto sui diversi territori interni ai singoli paesi membri, così da evitare la creazione di nuovi squilibri interni in grado di minare l'intera azione di integrazione comune.

La creazione della Comunità Economica Europea e le politiche regionali

L'Europa postbellica, divisa ormai dalla frattura dalla Cortina di Ferro, si fondeva infatti sul rilancio di paesi profondamente fragili; da una parte vi erano le sconfitte Germania e Italia, del resto devastate dalla guerra, dall'altra i vincitori – Gran Bretagna, Francia, Belgio ed Olanda, che oltre a dover ricostruire le proprie strutture interne dovevano affrontare un processo di decolonizzazione, che ridisegnava completamente le loro economie nazionali, per quasi un secolo basate su circuiti economici mondiali, ora in corso di esaurimento.

La teoria dell'unione doganale insegna che un accordo fra paesi, basato sulla rapida eliminazione delle tariffe interne fra paesi associati, con il mantenimento

della tariffa nei confronti dell'esterno – in questo caso specificatamente nei confronti dei più efficienti partner nordamericani – funziona se questo accordo si basa su una spinta interna verso la ristrutturazione interna di tutto il sistema produttivo associato, così da garantire la convenienza a tutti i membri, quindi in particolare ai più deboli che dovrebbero ricevere dai più forti risorse per accelerare la loro trasformazione produttiva, oltre che disporre di un libero accesso ai mercati interni degli altri membri dell'accordo.

Per sostenere questa trasformazione complessiva dell'intera economia associata, bisogna che le stesse condizioni istituzionali dei diversi paesi si evolvano, rimuovendo non solo le barriere tariffarie, ma ogni barriera non-tariffaria che potrebbe vincolare la crescita comune, tema questo che venne posto tuttavia con forza solo dopo la crisi degli Anni Settanta e con il rilancio dell'integrazione europea avvenuto con l'Atto Unico del 1986.

Questo processo di integrazione economica, che diviene necessariamente di allineamento istituzionale, richiede però che, superando le barriere nazionali, tutti i territori compresi nell'Unione, siano in grado di partecipare a pieno titolo a questo processo d'integrazione.

L'evoluzione dell'Unione – da unione doganale ad unione economica e da questa a unione monetaria e quindi politica – richiede quindi contestuali azioni di omogeneizzazioni del contesto macroeconomico, ma anche politiche mirate aventi capacità di accelerare la trasformazione strutturale in quei contesti territoriali che appaiono periferici rispetto al processo di integrazione fra le aree centrali dell'Unione.

Questo richiede che alle autorità nazionali si aggiungano per un verso un livello di governo sovranazionale, per gestire le azioni comuni, e per altro un livello subnazionale per gestire le azioni specifiche riguardanti i singoli territori. In tal modo le azioni rivolte all'integrazione ed allo sviluppo dell'Unione richiedono un multilevel governance per poter delineare ed attuare politiche economiche efficaci, in particolare per quelle materie che più profondamente incidono sulla qualità delle trasformazioni strutturali, quindi l'innovazione dei processi e dei prodotti e la formazione delle risorse umane necessarie per poter attuare quelle stesse innovazioni.

L'efficacia dell'azione comune di apertura dei mercati si basa quindi sulla creazione di un mercato unico, come base per l'aumento dell'efficienza produttiva, ma anche sull'innovazione delle strutture produttive, necessarie per sostenere un processo di integrazione economica, che si basi sullo sviluppo di tutti i partecipanti all'azione comune. Questo richiede quindi una vasta area di politiche del lavoro, sociali, industriali e territoriali, che tuttavia debbono essere fra loro complementari e tali da accelerare il cambiamento strutturale, rendendolo socialmente sostenibile nel tempo.

Questa varietà di politiche reali, necessarie per lo sviluppo del processo comune di apertura ed integrazione, richiede la presenza di autorità operanti sul territorio, che abbiano capacità di formulare ed attuare politiche di sistema, quindi non solo amministrazioni decentrate, ma soggetti di governo in grado di sviluppare azioni mirate al territorio ma coordinate a livello generale, quindi governi regionali capaci di iniziativa politica.

Gli ultimi cinquant'anni hanno visto questo processo di integrazione economica svolgersi in un alternarsi di eventi, che hanno spesso reso confuso il cammino, in particolare rendendo difficile questo esercizio di multilevel governance fra autorità che pur nella loro autonomia debbono poter cooperare per raggiungere stessi fini di sviluppo.

La presenza delle Regioni – o meglio degli organismi che nei diversi contesti statuali rappresentano i territori- iniziò ad essere riconosciuta agli inizi degli Anni Ottanta. Con l'arrivo di Jacques Delors alla Presidenza della Commissione nel 1985. Con l'Atto Unico del 1986 le Regioni vennero riconosciute come una componente autonoma e fondamentale dello sviluppo europeo. Nel 1988 venne costituito il Consiglio consultivo degli enti regionali e locali, prevedendo una procedura di cooperazione e di concertazione trilaterale fra Commissione, Stati nazionali e Regioni. Nello stesso 1988 il Parlamento adottò con propria risoluzione la cosiddetta “Carta comunitaria della regionalizzazione”, che tre anni dopo, nel 1991 si trasformò in una dichiarazione congiunta denominata “Carta delle regioni d'Europa”, da parte di Consiglio, Commissione e Parlamento, dando pieno riconoscimento al ruolo delle Regioni nei processi decisionali europei.

Parte seconda: Regioni e politiche strutturali

Integrazione europea, politiche strutturali e ruolo delle Regioni in Italia

Lo strettissimo nesso fra apertura economica, creazione ed evoluzione dell'Unione europea e politiche strutturali per accelerare i mutamenti interni ai paesi associati, così come per ammortizzarne gli effetti negativi tali trasformazioni, sono testimoniati dall'evidenza che contestualmente alla creazione della Comunità economica europea nel 1957 venne varato il Fondo Sociale Europeo, il primo fra le politiche strutturali dell'Unione.

Il Fondo Sociale Europeo venne attivato all'atto della creazione della CEE avendo ben chiaro che l'apertura interna dei mercati avrebbe portato ad aggiustamenti strutturali, tali da generare squilibri non sostenibili nel lungo periodo se non compensati ed accompagnati da politiche mirate. Diveniva quindi necessario porre a disposizione degli Stati membri uno strumento per sostenere la mobilità dei lavoratori, adeguarne le competenze finanziandone la formazione, e nel contempo combattere la disoccupazione delle aree più periferiche, con interventi di promozione del lavoro.

L'apertura infatti avrebbe creato un grande mercato interno, cosicché all'aumento della dimensione del mercato avrebbero riorganizzato le loro attività produttive, per vendere i loro beni in tutto il mercato comune, questo avrebbe creato nuovi posti di lavoro, attraendo nei centri produttivi lavoratori da altre regioni, richiedendo contestualmente politiche passive del lavoro per ammortizzare gli effetti della chiusura delle attività inefficienti e politiche attive del lavoro per reindirizzare e formare i lavoratori verso le nuove attività emergenti.

Il caso del settore degli elettrodomestici bianchi fu tra i comparti che più si avvantaggiarono di questo. Molte imprese localizzate nel Centro-Nord – la Ignis

di Giovanni Borghi, la Candy di Eden Fumagalli, la Rex di Gino Zanussi, l'Ariston di Aristide Merloni – sorte nel Dopoguerra, ebbero una forte spinta dall'apertura dei mercati europei nella vendita di prodotti semplici, eleganti e poco costosi, competitivo con i vecchi apparati costruiti dai produttori del Nord Europa. Queste imprese attraversarono nei loro impianti migliaia di lavoratori provenienti dal Sud, che dovettero essere formati per il nuovo lavoro e che abbandonarono le terre del Meridione, richiedendo a sua volta interventi di contrasto alla disoccupazione nell'area sempre più marginale, impoverite ulteriormente dalla uscita delle forze di lavoro più capaci.

Eguualmente in ogni momento critico per lo sviluppo dell'integrazione europea, il passaggio di fase nel processo di unificazione economica e sociale venne accompagnato dall'introduzione di uno strumento di sostegno alle trasformazioni strutturali ed alla crescita dei territori marginali dell'Unione.

Così nel 1975, durante la grande crisi petrolifera, che stava minando la stessa unità europea, si decise di lanciare il Fondo europeo di sviluppo regionale – FESR, che specificatamente graduava interventi a sostegno dell'innovazione produttiva in ragione dell'arretratezza delle strutture produttive, così da favorire l'accelerazione dello sviluppo per le aree periferiche e marginali.

Eguualmente nel 1994, all'avvio della seconda fase dell'Unità monetaria europea, che doveva portare alla libera circolazione dei capitali, si lanciò il Fondo di coesione e sviluppo per sostenere i territori più arretrati ed accelerare la loro crescita, sostenendone gli investimenti infrastrutturali di modernizzazione del territorio.

Infine nella difficile fase generata dalla pandemia da Covid-19 si procedette alla sospensione del Fiscal Compact, che dal 2012 fissava gli obblighi di parità di bilancio necessari per mantenere una comune politica monetaria, è stato approvato il Next Generation Fund, che richiama quell'European Recovery Plan che nell'immediato dopoguerra permise la ricostruzione dei paesi dell'Europa occidentale.

In questa costruzione che proponeva contestualmente strumenti di ampliamento del mercato interno e di strumenti per sostenere il cambiamento strutturale la dimensione territoriale diveniva sempre più evidente e tale da richiedere autorità capaci di progettare ed attuare interventi efficaci e radicati negli specifici contesti locali.

Tale impostazione era sostenuta principalmente dalla Germania, che dal 1949 riuniva le aree di occupazione inglese, francese ed americana, e che aveva assunto la forma di Repubblica Federale, quindi con entità subnazionali di ampie autonomie stabilite dalla Grundgesetz, cioè dalla Legge Fondamentale, la Costituzione approvata nel 1949.

Diversamente in Italia, il cui assetto centralistico dello Stato era stato definito fin dalla sua origine, fin da quei Decreti Rattazzi, che nel 1849 riordinarono l'organizzazione amministrativa dello Stato Sabauda, introducendo come livello intermedio la provincia, governata da un prefetto dipendente dal Ministero degli Interni. Tale assetto venne esteso al Regno d'Italia e rimase in vigore fino al 1970, nonostante che all'articolo 5 della Costituzione repubblicana si riconoscano le autonomie locali ed il più ampio decentramento amministrativo e che all'articolo 131 siano enumerate le Regioni. È solo con la legge 16 maggio 1970, n. 28, che venne avviato il decentra-

mento amministrativo e riconosciuto il ruolo delle istituzioni regionali, che tuttavia ebbero riconosciute le deleghe con il con DPR 616 del 1977. Non di meno è solo con la legge costituzionale n° 3 del 18 ottobre 2001- Riforma del Titolo V, che si giunge ad una definizione delle materie di competenza esclusiva dello Stato centrale e quali di legislazione concorrente, fra cui “rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni; commercio con l’estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi”, cioè di quegli ambiti di azione politica che permettono la formulazione di interventi a favore dell’aggiustamento strutturale dei territori ai processi di apertura economica internazionale.

Fino alla creazione ed alla effettiva operatività delle Regioni lo Stato nazionale intervenne direttamente nelle aree più arretrate. In seno alla Assemblea Costituente vi fu un ampio dibattito sulle modalità di ricostruzione e rilancio dell’economia italiana ed in particolare delle modalità per affrontare il tema dell’arretratezza del Meridione, oggetto del resto di una vasta letteratura che vide coinvolti i maggiori intellettuali italiani. L’ampio dibattito, riportato tra gli altri dalla Rivista L’Industria, allora diretta da Ferdinando Di Fenizio, portò ad un intervento straordinario nelle regioni meridionali gestito dalla Cassa per il Mezzogiorno, istituita con legge 10 agosto 1950 n° 646, come ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico allo scopo di predisporre programmi, finanziamenti ed esecuzione di opere straordinarie dirette al progresso economico e sociale dell’Italia meridionale.

Tale ente centrale, ma al di fuori della pubblica amministrazione, interveniva in sostituzione dei poteri locali, per realizzare quegli interventi necessari per lo sviluppo territoriale, secondo un modello risalente a Francesco Saverio Nitti ed Alberto Beneduce, per cui – nella sfiducia sia nell’operato della burocrazia centrale che delle amministrazioni locali – si creava un soggetto tecnico che agendo con propria autonomia perseguiva quei fini pubblici che l’amministrazione ordinaria non sarebbe stata in grado di raggiungere.

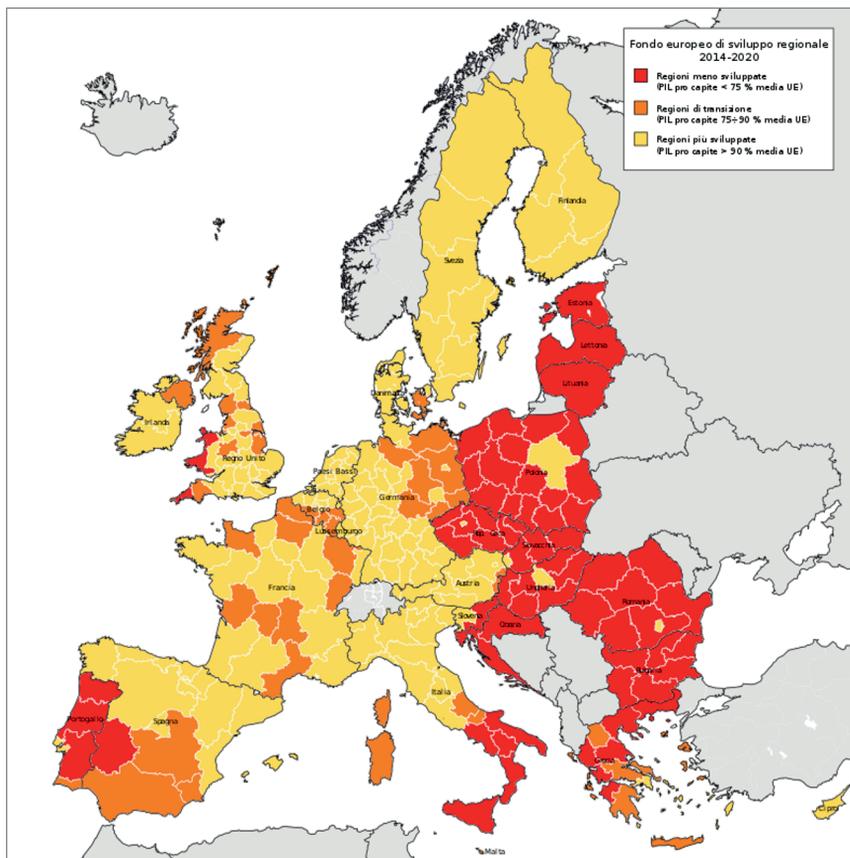
Con lo stesso schema nel Centro Nord venne costituito ad esempio l’Ente Delta Padano fu istituito dal Ministero dell’agricoltura e delle foreste con DPR n. 69 del 7/2/1951, ai sensi della Legge n. 841 del 21/10/1950 sulla riforma agraria con lo scopo di bonificare le paludi ed espropriare parte del latifondo e introdurre al suo posto la piccola proprietà contadina.

Tali enti vennero poi sciolti nei primi anni ottanta per passare poi le loro funzioni alle Regioni, che si trovarono quindi ad operare nel quadro europeo delle politiche strutturali, dovendo acquisire capacità di progettazione e attuazioni tali da affrontare i nuovi obiettivi di apertura ed integrazione e quindi di accelerazione dello sviluppo delle aree più arretrate, aree che tuttavia non risultavano marginali, ma comprendevano sempre più parti considerevoli dell’Unione, in particolare dopo l’ampliamento a sud, verso Spagna, Portogallo e Grecia, e verso Est con l’estensione verso i paesi dell’ex blocco comunista.

Il Fondo di sviluppo regionale – FESR divenne lo strumento a disposizione di tutte le Regioni d’Europa, sia pure con diverse graduazioni di aiuto, per favorire l’innovazione degli apparati produttivi, così come il Fondo Sociale Europeo divenne lo strumento per gestire la formazione professionale e l’offerta di politiche attive per il lavoro.

Così le Regioni italiane con molto ritardo rispetto ad esempio ai Laendern tedeschi dovettero dotarsi di apparati per programmare e gestire interventi sul territorio, utilizzando i fondi europei, per sostenere processi di innovazione produttiva e di formazione professionale, disponendo dei poteri concorrenti dati dalla Riforma del Titolo V.

Figura 1 – le modalità di intervento del fondo di sviluppo regionale



Fonte: Commissione Europea

Tali poteri concorrenti implicano un'azione coordinata fra autorità poste a diversi livelli, la Commissione europea, l'amministrazione centrale, le regioni, le province, i comuni, a cui si aggiungono soggetti operanti nel territorio ma con loro autonomie come le Università e le istituzioni scolastiche (art. 21 legge 59/1997).

Questo bisogno di progettare ed attuare politiche a sostegno dell'innovazione e della formazione delle risorse umane come azioni necessarie per favorire il cambiamento strutturale in relazione a fasi di apertura dell'economia è divenuto

cruciale nel passaggio del secolo allorché nel 2000 sono divenuti operativi gli Accordi di Doha che hanno concluso la lunga fase di apertura regolata degli scambi mondiali e si è giunti ad una fase definita di globalizzazione dell'economia e nel contempo di lancio dell'unità monetaria con l'avvio dell'euro, dapprima come unità di conto negli scambi finanziari e dal 2002 come valuta corrente, sostituendo le precedenti monete nazionali.

Parte terza: Globalizzazione, innovazione e formazione delle risorse umane

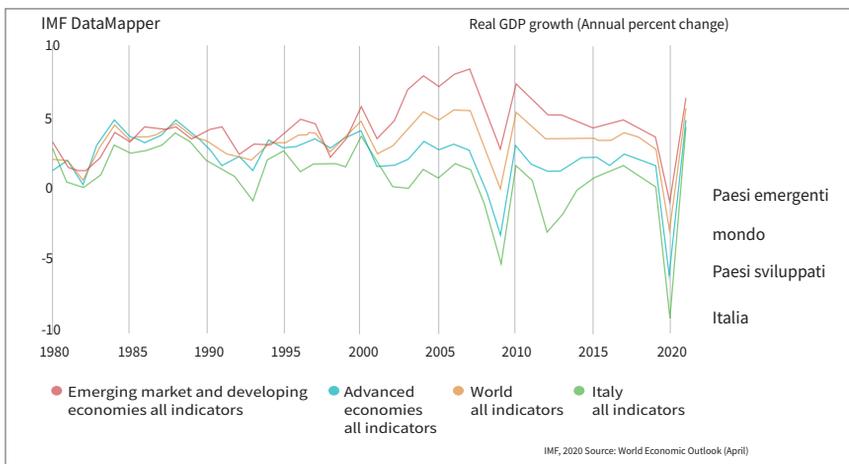
La situazione europea e nazionale

Questo difficile esercizio di interazione intelligente, oltre che leale, fra diversi livelli istituzionali è reso ancor più complesso da un andamento dell'economia mondiale che, dopo l'apertura dei mercati globali, ha vissuto fasi di grande espansione, poi una drammatica crisi nel 2009-11, poi una fase di forte rallentamento ed infine il collasso dato dal blocco degli scambi legato alla pandemia da Covid-19. In questa fase si è evidenziata una crescente divergenza fra i sentieri di sviluppo delle regioni italiane, che ha compromesso il processo di convergenza realizzato in passato.

Negli ultimi venti anni infatti abbiamo assistito a due tendenze, che hanno determinato il posizionamento delle Regioni italiane nel contesto internazionale, per un verso l'Italia è cresciuta meno dei paesi sviluppati e, secondo le regioni del Meridione sono cresciute meno della media italiana.

La figura 2 mostra l'andamento della economia mondiale negli ultimi quarant'anni, evidenziando lo scostamento della economia italiana rispetto agli andamenti della economia mondiale, ma anche rispetto alle economie avanzate.

Figura 2 – Tassi di crescita annuale del Prodotto interno lordo dei Paesi avanzati, dei Paesi emergenti e dell'Italia dal 1980 al 2020



Fonte: International Monetary Fund, 2020

La figura 2 evidenzia la rapida accelerazione dei primi anni duemila dovuta alla apertura dei commerci internazionali legati alla approvazione del World Trade Agreement.

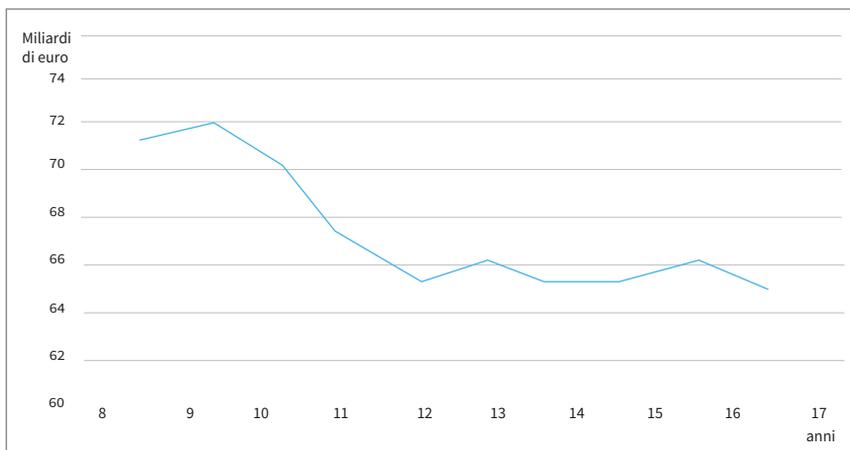
In questi anni 2000-2010 l'economia mondiale viene trascinata dalla crescita cinese e dell'estremo Oriente, che investono massicciamente in macchine di produzione, che vengono acquistate nei paesi occidentali. In questa fase crescono le imprese e le aree che producono macchine per l'esportazione, mentre stagnano le imprese e le aree che producono per la domanda interna. In particolare cresce qui la divaricazione fra il triangolo Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, che producono per il mercato internazionale, e specificatamente per i paesi emergenti, che stanno entrando nella competizione mondiale dei beni di investimento, ed il resto del Paese che invece si rivolge ai beni di consumo di un Paese che nell'insieme non cresce da venti anni.

La crisi globale innescata dal fallimento Lehman Brothers e dal collasso del sistema finanziario statunitense richiede uno sforzo generale di riposizionamento dei paesi nella nuova economia mondiale, necessità che viene esaltata dal salto tecnologico raffigurato dal passaggio da 3G a 4G, cioè esemplarmente dalla transizione da una economia delle TLC verso una economia dei dati.

In questa situazione l'Italia affronta questa transizione in piena crisi fiscale dello Stato, segnata dal uno spread di oltre 500 punti rispetto al debito tedesco, che si tradusse in un massiccio ridimensionamento della spesa pubblica in particolare proprio nei comparti dell'educazione e della ricerca per l'innovazione. In questa situazione la riduzione drastica della spesa pubblica in educazione pone in evidenza ed esaspera le divergenze già presenti fra Regioni.

La figura 3 dimostra la caduta della spesa pubblica in educazione, proprio nel periodo di uscita dalla crisi finanziaria e di cambiamento tecnologico.

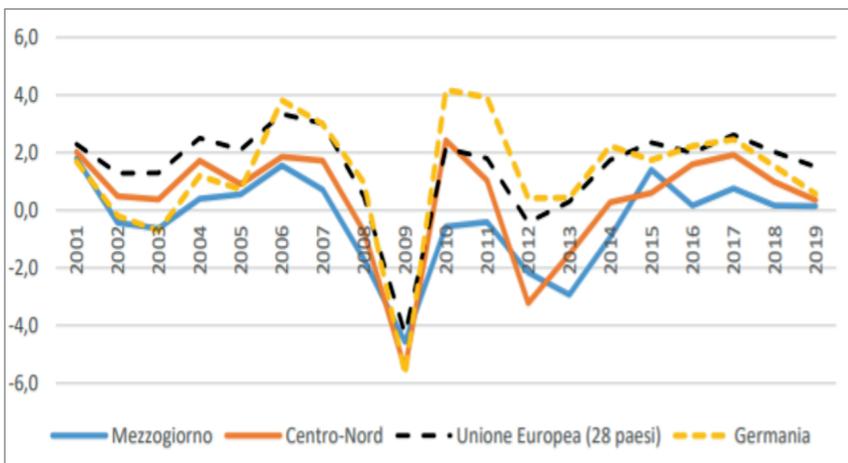
Figura 3 – Andamento della spesa pubblica in istruzione in Italia dal 2008 al 2017.



Il prolungarsi della condizioni di bassa crescita hanno avuto effetti negativi sulle economie più fragili tanto da vedere aumentati i divari regionali che fino alla crisi finanziaria del 2009 sembravano doversi ridurre.

In questo contesto di generale rallentamento dell'Italia la posizione del Mezzogiorno è ancor più deteriorata. Il Rapporto Svimez 2020 ha dimostrato come il tasso di crescita annuale del Prodotto interno lordo del Mezzogiorno fosse inferiore a quello italiano e come questo fosse più basso di quello europeo ed in particolare della Germania, giungendo a fine 2019 tuttavia a convergere verso lo zero di crescita annua, a testimonianza di una economia europea che già prima del Covid era entrata in una fase di stagnazione.

Figura 4. Tasso di crescita annuale del Prodotto interno lordo



Fonte: Svimez, 2020

In questo quadro le Regioni italiane si sono posizionate in modo molto diverso. L'economia delle regioni del Nord-Est è cresciuta significativamente nei primi anni duemila, essenzialmente esportando beni di investimento e beni di consumo di alta qualità nei paesi di nuova industrializzazione, trovando il proprio limite nella scarsità di competenze disponibili.

Le altre Regioni invece hanno vissuto una fase di stagnazione, che ha evidenziato crescenti livelli di disoccupazione giovanile e di dispersione scolastica, oltre ad una crescente difficoltà di sostenere processi di innovazione industriali del rispettivo sistema territoriale.

In questa situazione le capacità delle Regioni di delineare e realizzare politiche coerenti in materia di innovazione e formazione si è molto divaricata, nel contempo evidenziando problematiche nazionali, che non hanno trovato piena capacità di coordinamento da parte del governo centrale, ponendo oggi esplicitamente il tema del rapporto fra unitarietà dell'azione nazionale ed autonomie regionali.

In questo contesto si pone il tema delle competenze delle Regioni in materia di educazione e formazione e in materia di ricerca, innovazione e sostegno all'innovazione produttiva.

Le competenze delle Regioni su scuola e formazione

Le competenze delle Regioni in materia di innovazione e formazione sono definite dall'articolo 117 della Costituzione, così come emerso dalla Riforma del Titolo V voluta con la L.C. 3/2001, che distingue fra competenze esclusive dello Stato centrale, le competenze concorrenti, ed infine come residue le competenze delle Regioni.

Fra le competenze esclusive dello Stato vi sono le norme generali sull'istruzione. Mentre fra le competenze concorrenti si cita quindi:

"istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi".

In termini residui la istruzione e formazione professionale rimane competenza esclusiva delle Regioni.

Sulla scuola si cumula quindi una stratificazione di livelli di competenze, affidate a al labile principio della "leale collaborazione istituzionale".

Sulla base dell'articolo 21 della legge 59/1997 le scuole godono di una autonomia che tuttavia è stata da allora contrastata sia dalla amministrazione centrale, che ha saldamente mantenuto il controllo del personale, sia da parte delle autorità locali, che – in base ad un trascinarsi normativo che risale alla legge Casati del 1859, dispongono delle strutture edilizie.

In questo contesto alle Regioni viene attribuita un ruolo di programmazione territoriale, che deve non solo stabilire le date di partenza e conclusione dell'anno scolastico, ma soprattutto definire la distribuzione sul territorio delle autonomie scolastiche, non disponendo né del personale, né delle strutture fisiche per attuare coerentemente questi indirizzi programmatici, che del resto debbono tener conto della autonomia delle istituzioni scolastiche, statuita dall'art.21 della legge 59/1997.

In questa difficile combinazione di autonomie e regolazioni centrali e periferiche, il tema dell'autonomia scolastica è infatti centrale.

La legge 59/1997 che venne proposta da un governo – il Governo Prodi con Luigi Berlinguer alla Pubblica Istruzione – avanzava un disegno innovatore in vista di un cambiamento strutturale di enorme portata come l'apertura degli scambi connesso con il processo di globalizzazione derivato dal WTO e d'altra parte con l'entrata fin da subito nell'Eurozona. Questa legge proponeva quindi una profonda riorganizzazione del sistema-Paese, con una destrutturazione di quello Stato centralizzato e centralizzante che ha dominato la storia italiana fin dalla sua Unità.

Ricordo infine che l'autonomia scolastica richiede una chiara assunzione di responsabilità da parte del livello nazionale, con la definizione di livelli essenziali di apprendimento, che tutti debbono raggiungere per poter essere cittadini del nostro Paese, dando ad ogni autonomia, ad ogni territorio le ri-

sorse per poter raggiungere quei risultati. Alla scuola ed al territorio ed alle sue istituzioni va dato il modo per raggiungere, nelle diverse condizioni, quei risultati.

Quella legge va riproposta come perno del rilancio post-pandemia. Questo significa affrontare il tema del percorso 3-6 anni, oggi solo in parte gestito dallo Stato, ma largamente offerti dai Comuni o da associazioni private e del tutto assente in larga parte del Paese. In questo le Regioni hanno il delicato compito di coordinare funzioni e responsabilità diverse, per garantire un servizio che non può più essere considerato accessorio o marginale e da considerare parte di un percorso educativo, che deve avere una coerenza e continuità per l'intero ciclo di sviluppo del bambino, poi ragazzo ed adolescente.

Eguale si definiscono diverse sovrapposizioni e conflitti sulla istruzione e formazione professionale. Allo stato rimane saldamente la scuola professionale quinquennale per raggiungere un diploma finale, mentre alle Regioni resta la formazione professionale che offre un corso triennale per raggiungere qualifiche professionali, senza aver previsto connessioni esplicite fra i due sistemi, del resto distribuiti molto diversamente a livello nazionale, dato che l'offerta di formazione professionale è molto differenziata fra le regioni, con una particolare concentrazione nelle Regioni del Nord ed una simmetrica carenza in larga parte del Meridione.

La funzione di coordinamento delle diverse pratiche di formazione proposte dalle Regioni e fra queste ed il raccordo con l'offerta di istruzione statale avviene nella IX Commissione della Conferenza delle Regioni e successivamente nella Conferenza Stato-Regioni, mentre a livello regionale il raccordo avviene nelle diverse relazioni fra Assessorato alla Formazione e Lavoro delle diverse Regioni, anche diversamente ricondotta a differenti strutture di deleghe, e Ufficio Scolastico Regionale, che è la direzione generale del Ministero dell'Istruzione a livello regionale.

Nelle maggior parte dei casi del resto la formazione professionale viene sostenuta con il Fondo Sociale Europeo, i cui utilizzi tuttavia sono molto differenziati fra Regioni.

Infine la formazione professionale è fortemente legata ad una domanda da parte del territorio che vede una concentrazione dell'industria molto diversificata fra regioni italiane.

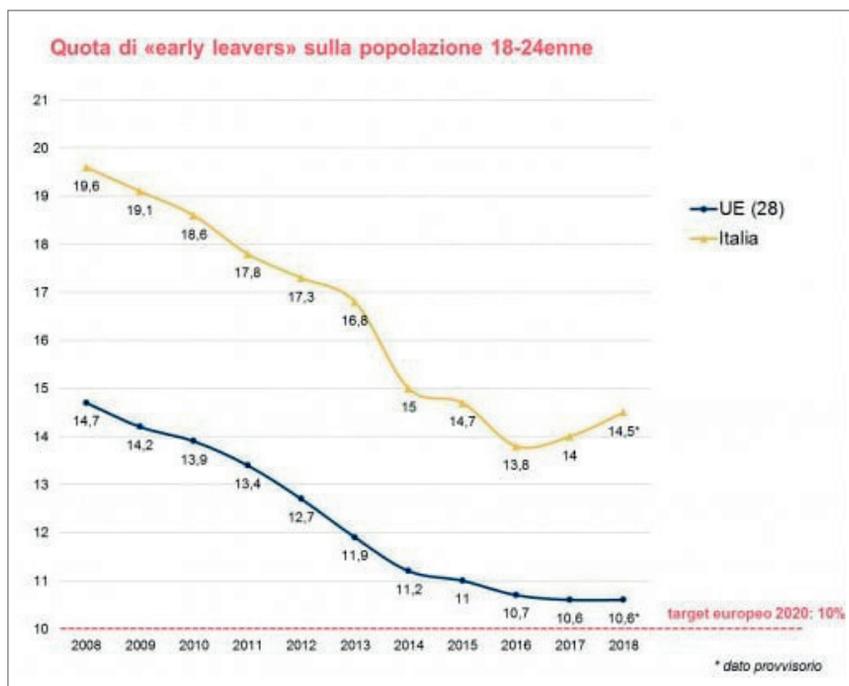
Infine si ricordi che la formazione professionale ha messo in evidenza un problema di coordinamento fra ministeri, dovendo capire se questo ambito educativo deve far riferimento al Ministero dell'Istruzione o al Ministero del Lavoro e del Ministero dello Sviluppo Economico.

Questi problemi rendono oggi la formazione professionale un ambito educativo fragile e non sufficientemente sviluppato in ragione del fabbisogno delle imprese e d'altra parte per rispondere ad una esigenza di riduzione di quel indice di dispersione scolastica, che risulta oggi nel Paese livello doppi della media europea, raggiungendo nel Sud esiti pari a tre volte i risultati europei.

Si ricordi infatti che l'Italia è giunta all'appuntamento con il Covid19 con un livello di istruzione più basso della media europea, con indici di dispersione fra i

più alti dell'unione, con livelli di esiti educativi, così come misurati da PISA-OCSE e dall'Invalsi, fra i peggiori fra i paesi sviluppati³.

Figura 5 – percentuali di abbandono scolastico esplicito in Italia ed in Europa (2008-2018)



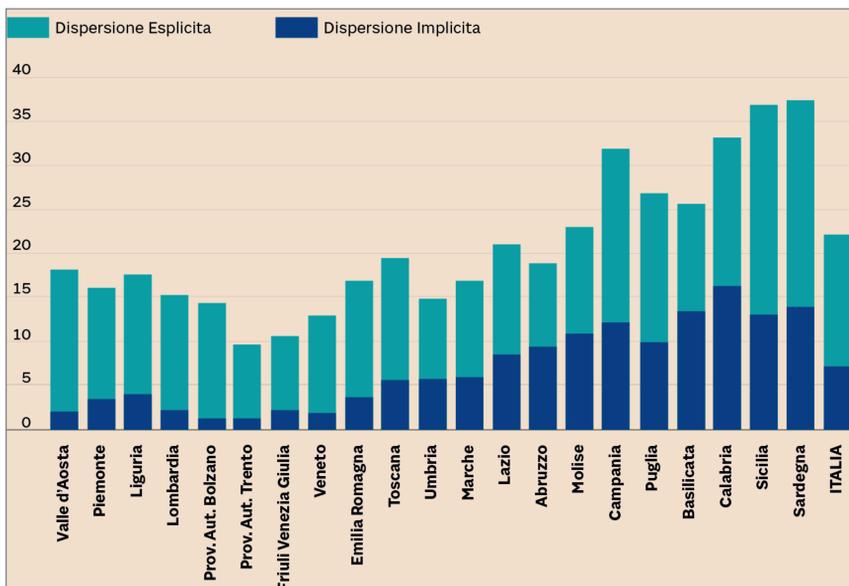
Fonte: Eurostat

La quota di Early Leavers sulla popolazione 18-24 anni si stava riducendo nel periodo 2008-2018 in tutta Europa ed anche in Italia, dove tuttavia il tasso di dispersione scolastica “esplicito”, cioè di quanti non finiscono il proprio percorso di studio, era sensibilmente più alto che negli altri paesi dell’Unione. Dal 2012 al 2015 il gap sembrava restringersi, invece dal 2016 in poi il tasso di abbandono in Italia ha ripreso a crescere allontanando l’Italia dalla media europea.

Tuttavia il dato medio nazionale risulta da tendenze assai diverse fra regioni, con quote di dispersione totale, cioè sia esplicita che implicita dovuta a quanti pur raggiungendo il termine degli studi non possiede i requisiti minimi propri del livello raggiunto, che nelle regioni del Mezzogiorno è più che doppia rispetto alle regioni del Settentrione.

3 Per quanto riguarda la scuola italiana e la situazione educativa del Paese già prima del Covid-19 rimando a P.Bianchi, 2020

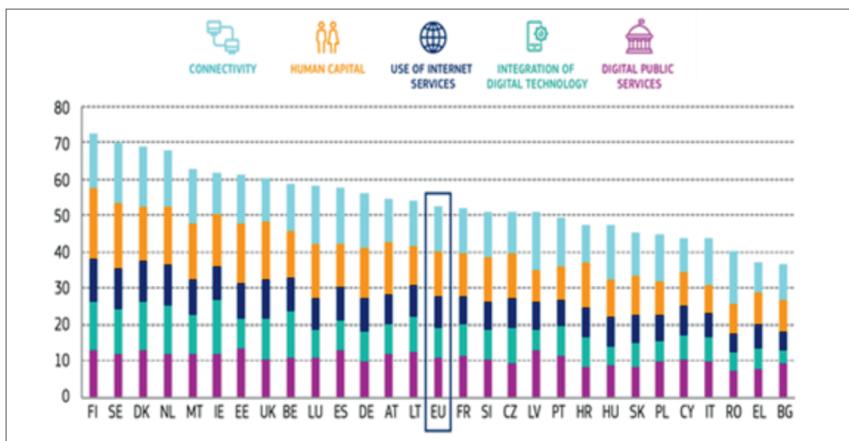
Fig. 6 Tassi di dispersione totale nelle Regioni italiane 2018



Fonte: Invalsi

In particolare per quanto riguarda le competenze digitali, la Commissione europea ha qualificato con il Digital Economic and Social Index (19 luglio 2020) l'Italia è fra gli ultimi in Europa per sviluppo delle infrastrutture, utilizzi e competenze digitali (figura 7).

Fig. 7 – Digital Economic and Social Index, dati generali

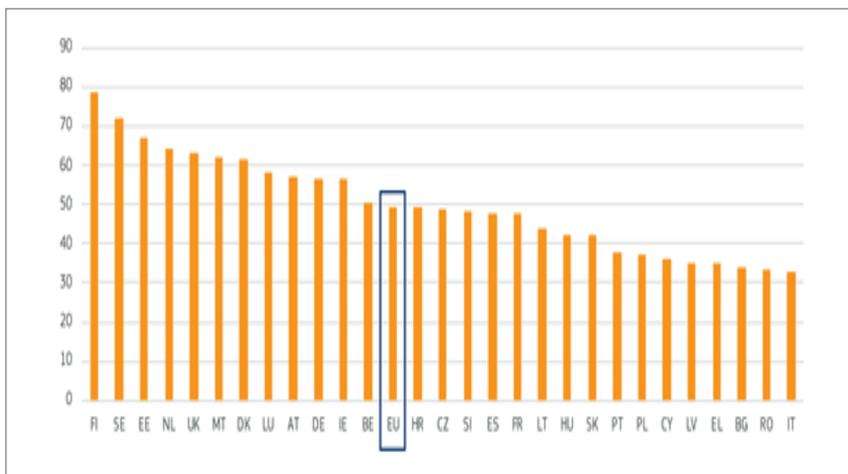


Fonte: Commissione Europea, DESI 2020

L'Italia all'ultimo posto in Europa per le competenze digitali delle persone nel campo delle competenze digitali (Figura 8). Questo posizionamento negativo è strettamente connesso con il taglio alle risorse destinate all'istruzione nel periodo 2009- 2012, e pone una pesante ipoteca sugli sviluppi futuri del Paese, se non si interviene con una massiccia azione di educazione digitale anche degli adulti.

In questo contesto le stesse Regioni si sono mosse senza un coordinamento nazionale che potesse essere in grado di compiere un processo di adeguamento delle capacità professionali nazionali nella prospettiva di un rilancio dell'economia nazionale, non solo per uscire dalla fase pandemica, ma anche per uscire dal lungo tunnel della bassa crescita che ha caratterizzato il nostro Paese negli ultimi quarant'anni.

Fig.8 – Digital and Social Index, competenze digitali 2020



Fonte: Commissione Europea, DESI 2020

Le politiche dell'innovazione e l'utilizzo dei fondi europei.

Egualemente nell'ambito delle politiche dell'innovazione le Regioni si sono mosse in relazione alla struttura industriale presente sul territorio. Le diverse azioni hanno riguardato lo sviluppo del territorio, un tempo attrezzando aree industriali a disposizione di imprese locali, poi promuovendo tecnopoli come tramite con i sistemi scientifici locali senza tuttavia giungere a costruire una rete nazionale in grado di strutturare le condizioni per quel salto innovativo che possa ridare accelerazione allo sviluppo del Paese.

Le Regioni hanno affrontato quindi le tematiche dell'innovazione partendo dalle diverse condizioni locali e dalle diverse risorse locali, in un contesto di crescente concorrenza interna all'unione stessa fra aree periferiche. Le Regioni

del Mezzogiorno, tranne Abruzzo, Molise e Sardegna considerate in transizione, sono definite in ritardo di sviluppo, in competizione con l'Est Europa, tranne i laendern orientali della Germania, considerati oggi in transizione il Portogallo e poche regioni greche.

In questo quadro le azioni delle Regioni italiane sono state fra loro molto differenziate, sia pur all'interno della Smart Specialization Strategy della Unione Europea e nonostante l'azione condotta ad inizio programmazione dalla Agenzia per la Coesione queste azioni non sono state sostenute da una visione generale dello sviluppo nazionale, in particolare con la crescita di una nuova economia centrata su innovazione e conoscenza.

Parte quarta: La nuova economia e le Regioni

La nuova economia, competenze ed innovazione

Nei primi anni del nuovo decennio il processo di globalizzazione si è accompagnato ad una profonda trasformazione dei sistemi economici e sociali spinti dalla digitalizzazione dei processi comunicativi, relazionali e produttivi, ed in particolare dalla transizione dalle telecomunicazioni a sistemi di interconnessioni continui. Nella fase di crescita accelerata dell'economia mondiale dei primi anni Duemila, così come negli stessi anni della crisi finanziaria crescono imprese che offrono servizi innovativi che cambiano la stessa vita quotidiana di milioni di persone ed inducono una drammatica riorganizzazione dell'economia mondiale.

Questo profondo cambiamento strutturale viene individuato come Rivoluzione 4.0 e si basa sulla possibilità di mantenere in connessione continua sistemi di produzione anche remoti, per offrire beni differenziati, anzi personalizzati, in grande dimensione, superando l'antica dicotomia tra produzioni specializzate ma su piccole dimensione e produzioni di grande scala ma standardizzate. In questa rivoluzione si sono affermate imprese che in pochi anni hanno determinato uno strettissimo oligopolio, tale da dominare il mercato mondiale degli scambi digitali, tanto che le maggiori imprese statunitensi e cinesi governano oltre i quattro quinti del mercato cloud mondiale, senza che nessuna impresa europea possa contenderne le posizioni dominanti⁴.

Questa nuova organizzazione dell'economia si fonda essenzialmente su innovazione, ricerca, educazione e formazione delle risorse umane, che divengono i perni dello sviluppo di un territorio, che diviene esso stesso l'esternalità di base della crescita economica.

Le politiche per lo sviluppo si fondano quindi su una visione non solo basata sull'integrazione verticale delle decisioni politiche – il multilevel governance – ma anche su una integrazione verticale che porta ad utilizzare diversi strumenti ed ad integrare diverse strutture amministrative nella formulazione di un “all-government approach”, che nel suo insieme tende ad arricchire il territorio come piattaforma dello sviluppo.

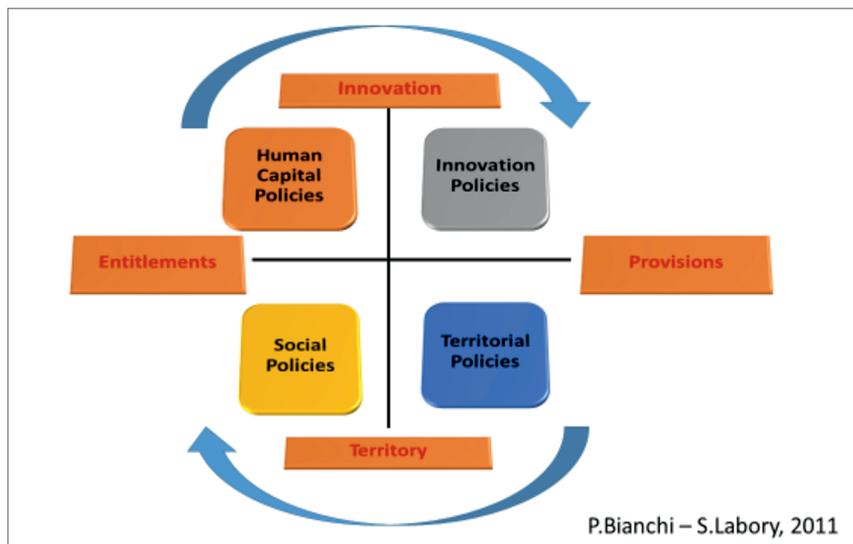
⁴ Rimando per una trattazione analitica dei tratti caratteristici della nuova rivoluzione industriale a P.Bianchi2018; per una trattazione riguardante gli effetti sull'organizzazione delle imprese italiane si veda A.Magone e T.Mazali, 2016.

Questo approccio, stilizzato in Bianchi-Labory, 2011, riconosce nell'Innovazione e nel Territorio i due fattori dinamici dello sviluppo, su cui esiste una vastissima letteratura economica. Tuttavia ritiene che i "driver" dello sviluppo economico debbano essere considerati contestualmente a quella relazione fra i Diritti effettivamente dei cittadini e le risorse effettivamente prodotte e distribuite alla comunità, in quell'asse che Dahrendorf definiva come il grande "Conflitto del'900". Intersecando i due assi si delineano quattro campi di public-policy, che possiamo definire come le politiche dello sviluppo integrato⁵.

Fra Territorio e Diritti effettivi – gli Entitlements – stanno le politiche sociali; fra gli Entitlements e l'Innovazione stanno le politiche delle risorse umane ed in primis le politiche della formazione del capitale umano; fra Innovazione e Provisions stanno le politiche industriali per il cambiamento; fra Provisions e Territorio le politiche per lo sviluppo territoriale ed infrastrutturale.

I quattro ambiti di policy-making debbono essere svolti coerentemente fra loro, sia in termini di tempi che di modalità di attuazione, ma soprattutto come parti strutturate di una visione di trasformazione sociale, che diviene necessaria per sostenere i processi di apertura e concorrenza internazionale.

Fig. 9 – La meridiana dello sviluppo integrato



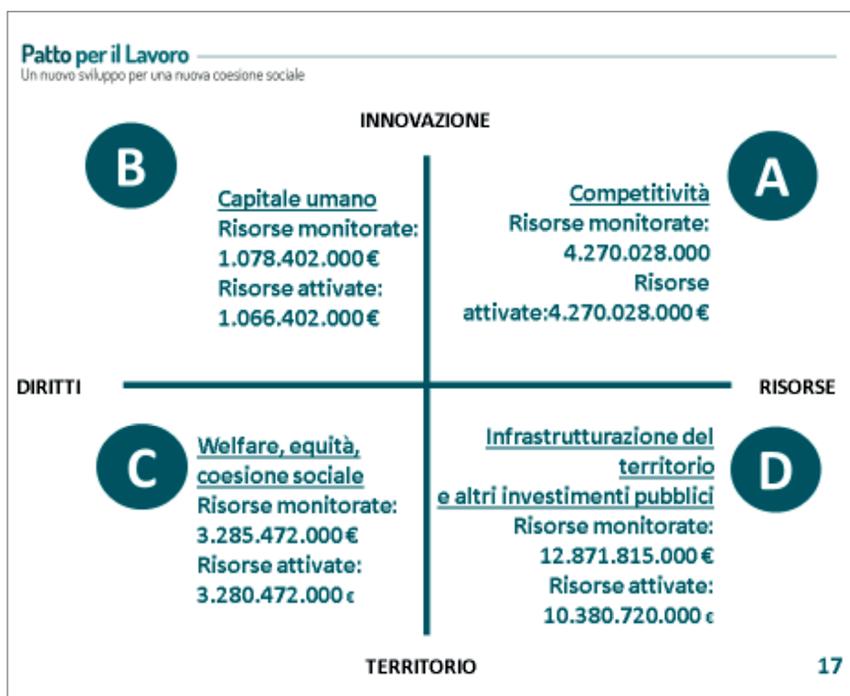
Questo approccio è stato adottato ad esempio dalle Regione Emilia Romagna come strumento di programmazione delle sue attività per la programmazione dei fondi europei per il periodo 2014-2020 e come base di quel Patto per il Lavoro, che

5 Per un approfondimento dell'approccio "all-government" si rinvia a P.Bianchi-S.Labory, 2011, cap.4 e 5, con un riferimento all'Unione Europea al ca.6

ha costituito la base delle politiche di sviluppo della Regione, riportando l'esito rilevante di un dimezzamento della disoccupazione fra il 2015 e il 2020, così come è stata la base di una profonda riorganizzazione interna della stessa amministrazione regionale.

Per il periodo 2014-2020 si è disposto una programmazione delineata sulla base dell'approccio sopra indicato, che porta ad un utilizzo congiunto di tutti i fondi europei (FSE, FESR, Fondo per lo sviluppo rurale, Fondo di Coesione, fondi per la Cooperazione territoriale) in convergenza con le altre fonti nazionali e regionali disponibili per la Regione, nell'ambito di un percorso fortemente condiviso e partecipato con tutte le forze sociali, rappresentanze sindacali e datoriali, ma anche università, scuole e formazione, città ed associazioni di volontariato⁶.

Figura 10 – Le risorse messe a disposizione del Patto per il Lavoro (Programmazione 2014-2020) utilizzando la Meridiana dello Sviluppo Integrato



All'intero di questo quadro programmatico le azioni sostenute dal FSE e dal FESR sono state sempre più coordinate così da proporre interventi per l'innovazione che fossero sostenuti da un'adeguata e coerente formazione delle risorse umane necessarie per l'attivazione ed il successo di quelle stesse innovazioni

⁶ Il Patto per il lavoro è stato analizzato nei suoi aspetti organizzativi e sociali da un team guidato da Federico Butera, i cui risultati sono in P.Bianchi, F.Butera, G.DeMichelis, F.Segnezzi e G.Scarano, 2020.

produttive. Così è stata creata una rete di tecnopoli e scuole di alta formazione, coinvolgenti università, centri di ricerca nazionali ed imprese, per generare esternalità positive allo sviluppo di tutto il territorio⁷.

Con la creazione del Tecnopolo Big Data di Bologna, in cui sono riunite le capacità di supercalcolo scientifico di Cineca, INFN – pari ad oltre i tre quarti dell'intera capacità di calcolo scientifico nazionale – e dell'European Centre for Medium Range Forecasting – organismo intergovernativo per le previsioni climatiche – si è creata una struttura che ha riunito le capacità delle università e degli enti nazionali di ricerca presenti in regione, generando una infrastruttura che risulta di esternalità positiva per l'intero sistema nazionale ed europeo⁸.

Questo doppio grado di integrazione – verticale fra diversi livelli di governo, ed orizzontale fra diversi ordini di politica – diviene necessario per affrontare i temi della promozione dell'innovazione e della formazione delle risorse umane in una fase di trasformazione strutturale dell'economia globale e diviene ancor più rilevante nella fase di uscita dal prolungato blocco dovuto al Coronavirus, in cui si dovranno riaprire i mercati e si dovranno ricostituire le reti di relazione economica e sociale sospese per la pandemia.

L'intervento a favore dell'innovazione e della formazione nelle Regioni italiane

D'altra parte la mappa dello sviluppo ad oltre 60 anni dalla istituzione della Comunità Europea ed a 50 anni dalla istituzione delle Regioni in Italia presenta ancora sostanziali differenze fra i diversi territori. Il Mezzogiorno resta con i Paesi dell'Est Europa, il Portogallo, poche regioni greche e spagnole nella "Zona Rossa" del ritardo di sviluppo.

Il Rapporto Svimez 2020 ha riportato la variazione del Prodotto interno lordo per abitante dal 2008 al 2018 delle diverse regioni europee, rilevando come le regioni italiane si collochino al di sotto di molte aree europee, comprese alcune capitali dell'Europa Orientale. In particolare la Svimez rileva il peggioramento fra la situazione precedente alla grande crisi del 2009-12 delle regioni italiane rispetto alla condizione delle altre aree qui riportate, che hanno segnato un generale miglioramento nei dieci anni dal 2008 al 2018.

In particolare va notato che tutte le regioni italiane sembrano peggiorare rispetto altre regioni europee, ma soprattutto come le regioni del Mezzogiorno si attestano ad un 30 per cento in meno nel reddito lordo per persona rispetto alla media europea, delineando un ritardo nello sviluppo, che è strettamente legato ai bassi livelli educativi, all'alto indice di abbandono scolastico, ed alla insufficiente spesa per l'istruzione, in particolare proprio dal 2012, allorché diveniva ancor più necessario accelerare la formazione rispetto al salto tecnologico delineatosi già chiaramente.

7 L'esempio più significativo è stata MUNER – Motorvehicle University Emilia-Romagna, che ha istituito con le università di Bologna, Modena e Reggio, Parma e Ferrara e con le imprese Ferrari, Maserati, Lamborghini, Ducati, Dallara, Toro Rosso, Pagani, Marelli e Coxa corsi magistrali di formazione per il settore dell'Automotive, riconosciuto a livello internazionale.

8 Per una trattazione più approfondita si veda P.Bianchi, in A.Quadrio Curzio, M.Fortis e A.Silovani, 2020.

Tav. 1 – PIL regionale per abitante delle regioni italiane ed europee (UE-28 = 100)

Regioni	2006	2008	Regioni	2006	2018
Regioni Italiane			Regioni Europa Occidentale		
Piemonte	118	103	Berlin (Germania)	110	121
Lombardia	138	126	Oberbayem (Germania)	169	177
Veneto	121	109	Inner London - West (UK)	553	615
Emilia Romagna	131	119	Région de Bruxelles-Capitale (Belgio)	228	202
Umbria	104	84	Île de France (Francia)	167	177
Lazio	136	110	Noord-Holland (Olanda)	167	168
Campania	72	61			
Puglia	70	62	Regioni Europa Occidentale		
Basilicata	77	73	Praha (Rep. Ceca)	170	191
Calabria	67	56	Bratislavskýkraj (Slov.)	147	172
Sicilia	72	58	Bucaresti - Ilfov (Romania)	87	151
Sardegna	79	70			

Rispetto a questo si segnalano i ritardi nell'utilizzo dei fondi europei ed in particolare del FESR e del FSE, rispettivamente dedicati a promozione dell'innovazione e formazione delle risorse umane. Considerando il periodo di programmazione 2014-2020 possiamo rilevare come all'interno dei due raggruppamenti di intervento, distinto fra le aree sviluppate a cui sono andati 13.194 milioni tra FSE (6489) e FESR (6705) e regioni meno sviluppate, a cui sono andati 17.713 milioni (di cui 3251 per FSE e 14.162 per FESR) vi sono state evidenti differenze nell'impegno dei fondi strutturali a disposizione. Come illustrato dalle seguenti tabelle e grafici, ad ottobre 2020⁹.

Mentre la Puglia presentava dati di impegno delle risorse disponibili che a pochi mesi dalla fine della programmazione raggiungevano l'80 per cento per l'FSE e quasi il 100 per cento per il FESR, la Calabria si attestava a poco più di un terzo per l'FSE e a poco più della metà per il FESR. Il tasso di utilizzo medio comunque si attestava al 62 e 68 per cento.

Eguale fra le regioni più sviluppate, in cui soprattutto l'utilizzo del FSE appariva 15 punti superiore, colpisce il diverso grado di utilizzo dei due fondi, tranne che in pochi casi e specificatamente nel caso dell'Emilia-Romagna che anzi supera il 100 per cento di utilizzo nei due fondi avendo utilizzato FSE e FESR in modo fra loro coordinato e sinergico, ed avendo creato liste di attesa nel caso inadempienze generassero residui.

⁹ I dati qui riportati sono derivati da Ministero dell'Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE, Monitoraggio politiche comunitarie, 20 ottobre 2020

Tabella 2. Risorse disponibili e grado di utilizzo FSE e FESR nel periodo di programmazione 2014-2020 (dati al 20 ottobre 2020 del Ministero Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE)

Risorse disponibili per le aree arretrate				
	FSE	FESR	%Ut.FSE	%Ut.FESR
Campania	837	4113	66	56
Puglia	4113	3485	80	96
Basilicata	289	550	43	80
Calabria	339	2039	31	54
Sicilia	820	4273	55	60
Totale	3251	14162	62	68
percentuale di utilizzo fondi FSE e FESR nella aree arretrate				
	%Ut.FSE		%Ut.FESR	
Campania	66		56	
Puglia	80		96	
Basilicata	43		80	
Calabria	31		54	
Sicilia	55		60	
Media	62		68	
risorse disponibili arre sviluppate				
	FSE	FESR		
VdA	52	64		
Piemonte	872	965		
Liguria	354	392		
Lombardia	970	970		
Veneto	764	600		
Trento	109	108		
Bolzano	128	144		
Friuli VG	276	230		
Emilia-Rom.	786	482		
Toscana	746	779		
Marche	287	585		
Umbria	237	412		
Lazio	902	969		
totale	6489	6705		
utilizzo delle risorse aree sviluppate				
	%Ut.FSE		%Ut.FESR	
VdA	76,3		72,7	
Piemonte	88,9		68,1	
Liguria	76,1		69,5	
Lombardia	60,3		71,2	
Veneto	98,5		66,6	
Trento	84,7		61,7	
Bolzano	60,3		100,1	
Friuli VG	70,4		87,7	
Em.Rom.	108,5		106,5	
Toscana	68,9		76,5	
Marche	49,1		65,9	
Umbria	54,2		43,4	
Lazio	66,3		58,4	
media	77,3		70,5	

Figura 11 – Risorse disponibili per FSE e FESR per le regioni meno sviluppate 2014-2020 (miliardi)

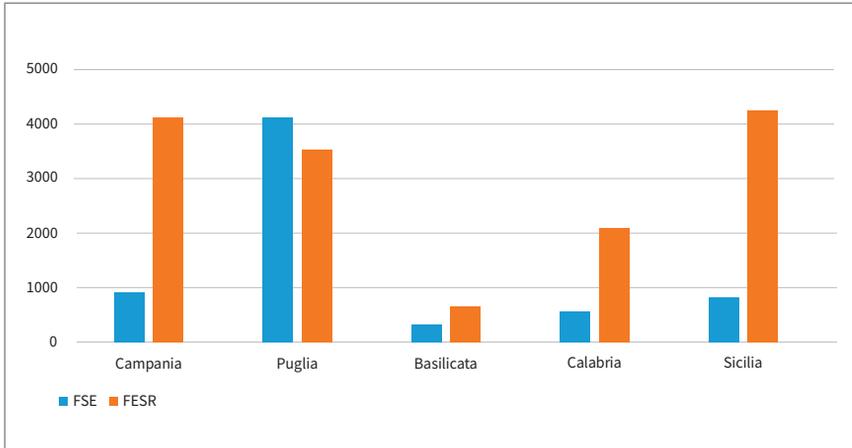


Figura 12 – percentuale di utilizzo FSE e FESR per regioni meno sviluppate 2014-2020

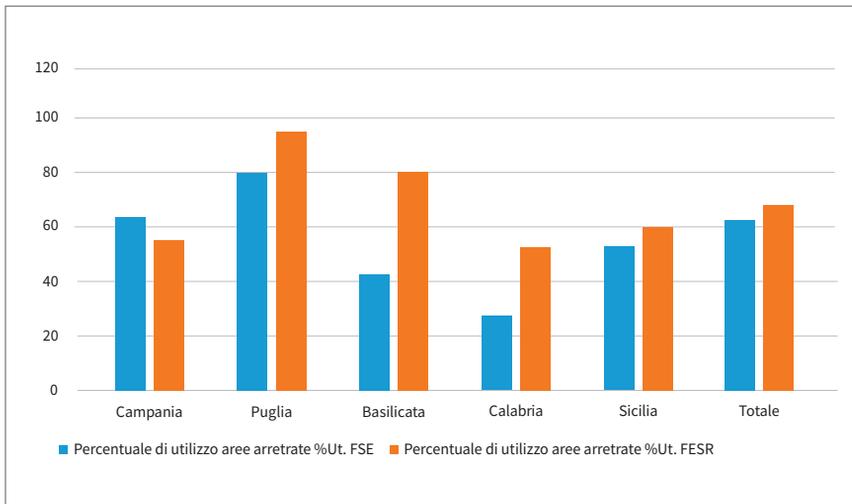


Figura 13 – Risorse disponibili FSE e FESR per le Regioni sviluppate 2014-2020 (miliardi)

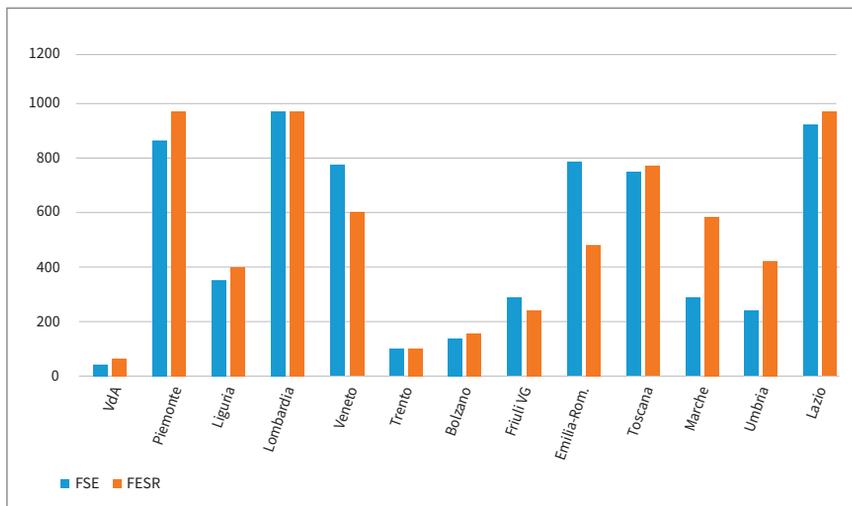
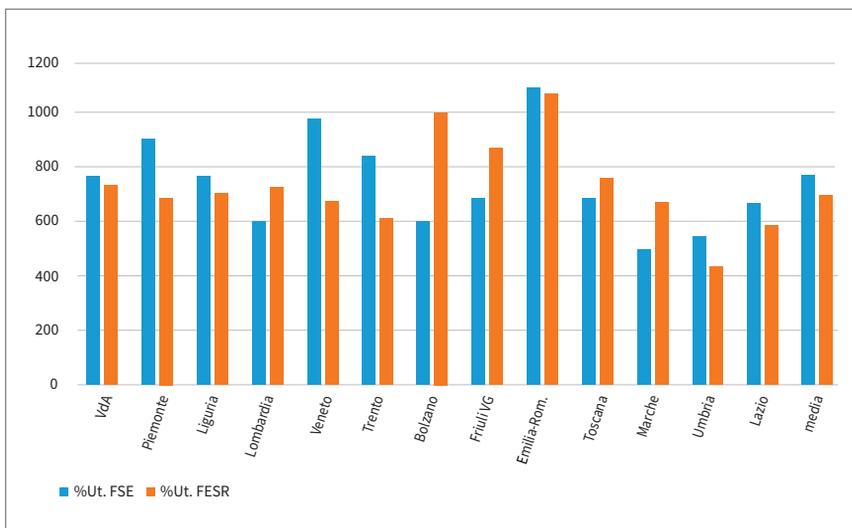


Figura 14 – Utilizzo risorse FSE e FESR nelle Regioni sviluppate



Egualemente deve dirsi con lo stato di avanzamento dei pagamenti, considerando ovviamente che questi dovranno essere infine contabilizzati a conclusione delle attività finanziate, quindi oltre il termine della programmazione. Il tasso di utilizzo del Fesr nelle Regioni del Centro-Nord è del 39,86 per cento, del FSE è del

51,92 per cento, il totale si assesta ad un valore medio del 45,79 per cento, mentre nelle Regioni del Sud (a prescindere dalle Regioni in transizione qui non considerate) si raggiunge il 37,69 per cento per il FESR, il 34,54 per cento per l’FSE, per una media sul totale dei fondi del 37,11 per cento.

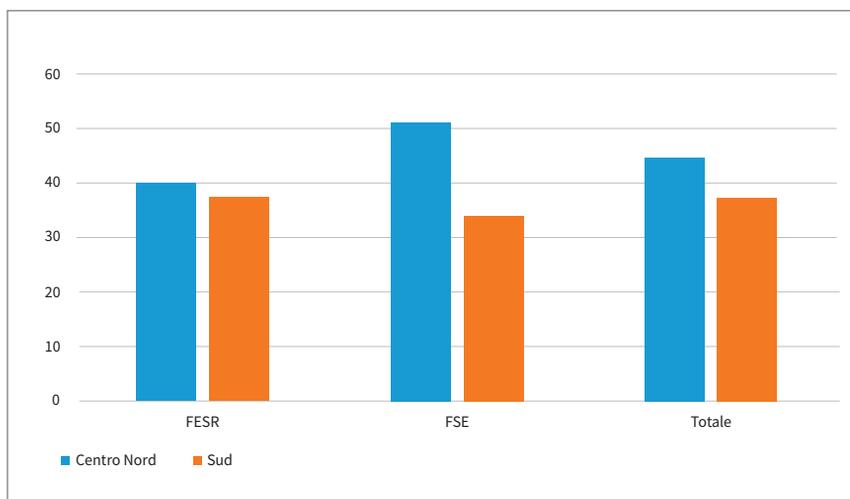
Si evidenzia come lo stato di avanzamento dei pagamenti fra Centro-Nord e Mezzogiorno sia contenuta per quanto riguarda il Fesr, invece diviene più significativa per l’FSE, quindi per gli interventi di formazione delle risorse umane, segnalando proprio come in questo delicato ambito di politiche dello sviluppo la situazione meridionale sia particolarmente grave, anche a fronte di una situazione di disagio di straordinaria gravità, come testimoniata dal tasso di abbandono scolastico, presentato in precedenza.

Ne due rispettivi comparti però l’Emilia-Romagna raggiungeva il 20 ottobre il 61,8 e il 64,8 per cento e la Puglia il 51 e il 48 per cento per FESR e FSE, testimoniando come all’intero di stesse aree si delineino livelli molto diversi fra loro di efficienza nell’attuazione delle politiche per innovazione risorse umane.

Tabella 3 – Stato di avanzamento dei pagamenti, programmazione 2014-2020 come rapporto fra pagamenti effettuati al 20 ottobre 2020 sul totale delle risorse disposte per FESR e FSE nei POR- Programmi operativi regionali.

	CentroNord	Sud
FESR	39,86	37,69
FSE	51,92	34,54
totale	45,79	37,11

Figura 15 – grado di avanzamento dei pagamenti (percentuale pagamenti su risorse disponibili)



Rilevante il confronto con i Programmi operativi nazionali, gestiti direttamente dalla Pubblica Amministrazione centrale. I 17, 811 miliardi della programmazione 2014-2020, ripartiti egualmente fra Fesr e Fse, hanno visto un rapporto fra impegni e risorse del 76, 06 per cento, quindi decisamente più alto che i Programmi operativi gestiti dalle Regioni, ma un rapporto fra pagamenti e risorse disponibili del 34, 27 per cento, quindi inferiore ai programmi a gestione regionale.

In particolare è rilevante verificare come al 31 ottobre 2020 il PON Scuola avesse impegnato il 59,35 e addirittura il 71,56 per cento rispettivamente del Fesr e del Fse assegnato, ma pagato rispettivamente il 40,4 e il 43,1 per cento. Il PON Aree Metropolitane aveva impegni per il 55,1 e il 40, 9 per cento del Fesr e del Fse attribuiti, ma pagati rispettivamente solo il 36,7 e il 24, 7 per cento. Infine il Pon Ricerca ed Innovazione aveva impegnato addirittura il 107, 9 per cento del Fesr e l'80,2 per cento del Fse, ma pagato solo il 33,15 per cento del Fesr e il 33, 18 per cento del Fse¹⁰.

Cifre queste che testimoniano le diversità interne alla amministrazione, ma in genere una maggiore capacità delle amministrazioni centrali di impegnare i fondi, ma un eguale ritardo nei pagamenti a chiusura delle attività avviate.

Tali ritardi sembrano doversi attribuire non solo alle debolezze amministrative delle singole regioni ed anche dell'amministrazione centrale, ma ad un approccio che dispone gli utilizzi dei singoli strumenti separatamente fra loro, senza una visione strategica d'insieme, che ne guidi gli utilizzi in maniera sinergica e senza un impianto di programmazione che disponga utilizzi congiunti dei fondi europei ed in particolare dei monitoraggi costanti e congiunti dei fondi. Il quadro dei ritardi italiani viene del resto puntualizzato dalla Commissione Europea, che nella Comunicazione al Parlamento ed al Consiglio ed alla banca centrale europea e all'Eurogruppo, nella sua Relazione semestrale relativa all'Italia del 26.2.2020 – quindi prima dell'esplosione della pandemia – sottolineava con forza l'insostenibilità degli aumenti dei divari regionali fra Nord e Sud del Paese e la necessità di attuare una strategia integrata di rafforzamento della pubblica amministrazione, in particolare locale (pag.64).

Il Rapporto si sofferma in particolare sulla scuola rilevando che

“Investire in istruzione e competenze è essenziale per migliorare i risultati economici dell'Italia. Per investire efficacemente nel capitale umano in modo da metterne a frutto il potenziale, serve un approccio a tutto tondo che abbracci l'istruzione, la transizione al mercato del lavoro e la formazione” (pag.46),

concludendo che

“Le disparità tra le regioni nei risultati dell'apprendimento sono marcate e aumentano proporzionalmente al livello di istruzione” (pag.47)

e quindi che i ritardi negli investimenti in educazione e le disparità negli esiti educativi rilevati fra regioni determinano un freno per l'innovazione e quindi per la creazione di posti di lavoro in quelle competenze necessarie per uno sviluppo basato sulla conoscenza e l'applicazione della ricerca alla nuova economia.

10 L'Agenzia per la Coesione segnala come avendo le regioni e l'amministrazione centrale centrato abbiano raggiunto al 31.12.2020 un livello minimo di impegno si sia evitato il disimpegno automatico dei fondi non impegnati, potendo quindi riprogrammarli nel prossimo esercizio.

I Fondi strutturali 2021-2027, il Programma Next Generation EU e le Regioni

La situazione italiana appariva quindi fortemente critica già prima della diffusione del contagio da Covid-19, non solo per la progressiva riduzione del tasso di crescita annuale del Prodotto interno lordo, del resto inferiore alla media dei Paesi sviluppati ormai da decenni, ma anche per un basso livello di istruzione ed una povertà educativa che comprometteva la possibilità di accelerare quei processi di innovazione e cambiamento strutturale per permettere al Paese di affrontare l'ulteriore fase di apertura data dalla globalizzazione e dalla rivoluzione digitale. Anzi proprio nell'ultimo decennio, in cui del resto sono stati ridotti i fondi per l'educazione come risposta alla crisi fiscale dello Stato proprio nel momento uscita dalla crisi del 2009-11 e di avvio del cambiamento tecnologico legato al 4G, sono aumentate le disparità interne fra Regioni più avanzate e le regioni meno sviluppate del Meridione.

La stessa capacità di utilizzo dei Fondi strutturali ha segnato differenze significative, anche dentro alle due aree, con Regioni che hanno saputo utilizzare meglio le risorse disponibili per formazione delle risorse umane ed innovazione, ottenendone evidenti risultati in termini di crescita.

La nuova fase di sviluppo europeo era del resto stato delineato dal discorso di insediamento della Presidente von der Layen che l'11 dicembre 2019 di fronte al Parlamento europeo delineava una strategia di sviluppo basata su un Green New Deal per l'Unione europea, fondata su maggiori fondi per la ricerca e l'innovazione, quindi su un Europa in gradi di affrontare la transizione ambientale e digitale investendo su risorse umane e innovazione produttiva.

Le proposte del nuovo bilancio per la programmazione 2021-2027 vedevano 442,41 miliardi per Coesione Valori di cui 226,31 per il Fesr e 101,17 per l'Fse, a cui debbono aggiungersi le risorse per l'agricoltura (286,2 per il Feaga e 78,8 per il Fears, e i 97,60 miliardi per Horizon Europe, per la ricerca a gestione diretta della Commissione¹¹.

Su tale impostazione delle politiche europee è sopravvenuta la pandemia, che ha imposto un sostanziale blocco delle attività ed ha spinto l'Unione europea ad un cambiamento sostanziale delle sue politiche, con la sospensione del Fiscal Compact e il varo di un programma straordinario di aiuti pari a 750 miliardi di euro denominato Next Generation Europe (decisione del 21 luglio 2020), la cui componente più cospicua è il Recovery and Resilience Facility pari a 672, 5 miliardi, di cui 312,5 in sovvenzioni e 360 in prestiti. Di tali risorse 208, 6 miliardi vengono attribuiti all'Italia (63, 6 miliardi di sovvenzioni e 127,6 di prestiti).

Tali risorse straordinarie, da impegnare per i due terzi entro il 2022, si sovrappongono alle risorse stabilite per i fondi strutturali nella programmazione 2021-2027, a cui si aggiungono i fondi non ancora impegnati e non andati in disimpegno automatico. Questo insieme eccezionale di risorse richiedono però una altrettanto rilevante capacità di progettazione, programmazione e gestione attuativa di interventi, che contrasta con i risultati emersi dalle esperienze sia nazionali che regionali finora esposti. Si giustifica quindi la preoccupazione espressa

11 In realtà bisogna annotare come i fondi per l'ambiente ed il clima, che avrebbero dovuto caratterizzare questa programmazione sono limitati a 5,45 miliardi

dal Commissario all'Economia Paolo Gentiloni, che ha richiesto per la gestione di questi interventi procedure straordinarie (Repubblica, 29 dicembre 2020).

Considerazioni conclusive

Le politiche per l'innovazione e la formazione delle risorse umane delle Regioni sono strettamente legate al processo di integrazione europeo in una prospettiva di riposizionamento dell'intera Europa nell'economia mondiale. Il processo di integrazione ha necessità di politiche territoriali per permettere a tutte le regioni, ed in particolare le aree periferiche e marginali di accelerare la loro crescita per poter partecipare al processo di aggiustamento strutturale dell'Intera Unione.

Questo richiede un approccio di multilevel governance basato sull'interazione fra i livelli europeo, nazionale e regionale, in una interazione effettivamente paritaria, e nel contempo un approccio orizzontale che integri all'interno dello stesso livello di governo, ma in particolare a livello territoriale, i diversi strumenti di policy-making del cambiamento strutturale. Laddove questo non si realizza, si soffrono ritardi nella stessa formulazione ed attuazione dei piani di sviluppo, non riuscendo ad delineare strategie di lungo periodo in grado di orientare le dinamiche degli operatori economici.

L'uscita dalla crisi scatenata dal Covid, ma già *in nuce* nella lunga stagnazione protrattasi dopo la crisi del 2009, richiede una revisione profonda degli stessi approcci di politica, ritrovando il cammino di una azione programmatica che veda gli interventi su innovazione e formazione delle risorse umane come strumenti integrati e sinergici di una strategia di cambiamento strutturale di lungo periodo.

In questo quadro particolarmente critiche sembrano le politiche per la formazione delle risorse umane. La situazione di generale arretratezza di tutto il Paese, ma particolarmente delle regioni meno sviluppate, con drammatici dati sull'abbandono scolastico, è confermata dalle difficoltà di impiego del Fondo sociale europeo, fondo che fin dalla fondazione della Comunità economica europea è stato destinato ad adeguare le competenze ai bisogni di sviluppo connessi con i processi di apertura.

Non basterà quindi delineare strumenti straordinari per la gestione del Recovery Fund, ma bisognerà mettere mano alla amministrazione ordinaria, in particolare delle Regioni, per trovare modalità di azione che permettano interventi di lungo periodo, secondo visioni strategiche che ripongano al loro centro i sistemi educativi, la ricerca, e la produzione.

Bibliografia di approfondimento

- P. BIANCHI e S. LABORY, 2009, Le nuove politiche industriali della Unione Europea, Il Mulino, Bologna
- P. BIANCHI e S. LABORY, 2011, Industrial Policy after the Crisis, Elgar, Cheltenham
- P. BIANCHI, 2018, 4.0. La nuova rivoluzione industriale, Il Mulino, Bologna
- P. BIANCHI, 2020, il Big Data Hub 8EM-RO) Emilia-Romagna, in Euro-Piattaforme: scienza, tecnologia ed economia, a cura di A. QUADRIO CURZIO, MARCO FORTIS e A. SILVANI, Il Mulino, Bologna, 2020
- P. BIANCHI, 2020, Nello specchio della scuola, Il Mulino, Bologna

P. BIANCHI, F. BUTERA, G. DE MICHELIS, P. PERULLI, F. SEGHEZZI, G. SCARANO, Coesione e innovazione, Il Patto per il lavoro dell'Emilia.Romagna, 2020 Il Mulino, Bologna

Bibliografia generale

Commissione Europea, 2020, comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio europeo, al consiglio, alla banca centrale europea e all'eurogruppo, Relazione relativa all'Italia, Bruxelles, 26.2.2020 SWD(2020) 511 final

BELASSA, B, 1961, The Theory of Economic Integration, Irwin, Homewood, Ill.

LIPSEY, R.G.,1960, The Theory of Custom Unions, in Economic Journals, settembre,

MAGONE, A. e T. MAZALI, 2016, Industria 4.0. Uomini e macchine nella fabbrica digitale, Guerrini, Milano

MEADE, J.E., 1955, The Theory of Custom Unions, North Holland, Amsterdam

SCITOVSKY, T, 1958, Economic Theory and Western Countries Integration, Stanford U.P., Palo Alto, Cal.

SVIMEZ, 2020, Rapporto sull'economia e la società del Mezzogiorno. L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione, Roma

VINER, J., 1950, The Custom Union Issue, Carnegie Endowment for International Peace, New York

6. Regioni e cambiamento demografico: politiche sociali e d'inclusione

Emmanuele Pavolini*

Indice:

1. Introduzione. **2.** Le sfide socio-demografiche: come sono cambiati nel corso di 50 anni l'Italia e i suoi territori. **3.** Le sfide socio-demografiche ed il ruolo delle regioni: il complesso governo di politiche multilivello e le principali tappe della normativa nel corso di 50 anni. **4.** La copertura dei bisogni educativi e socio-sanitari nelle regioni italiane nel tempo. **5.** Il divario territoriale: alla ricerca di alcuni nessi causali e di alcune soluzioni per superarlo.

** Professore Ordinario in Sociologia Economica, Università degli Studi di Macerata*

1. Introduzione

La storia delle Regioni italiane nell'ultimo cinquantennio è profondamente intrecciata a quella dello sviluppo degli interventi e dei servizi di welfare (dalla sanità ai servizi sociali). L'introduzione del Servizio Sociale Nazionale alla fine degli anni '70, la costruzione di un sistema di intervento nel campo dei servizi all'infanzia e a vantaggio di altri gruppi sociali (dagli anziani non autosufficienti ai disabili) sempre a partire dagli stessi anni, così come il dispiegarsi di una rete di interventi legati alle politiche attive del lavoro a partire dalla fine degli anni '90 sono state accompagnate e hanno accompagnato il processo di decentramento politico-amministrativo nel governo e nella gestione di tali pilastri del sistema attuale di protezione sociale italiano.

Mentre di politiche sanitarie e regioni si discute in un altro contributo della presente ricerca, in queste pagine si focalizza l'attenzione sulle politiche a sostegno dell'infanzia, in particolare tramite l'offerta di servizi educativi, e degli anziani non autosufficienti. È proprio alla luce dei cambiamenti socio-demografici intervenuti nell'ultimo cinquantennio che le politiche suddette hanno assunto un ruolo crescentemente strategico nel tentativo di coniugare crescita economica e coesione sociale. Dentro questo quadro, le Regioni (ed i Comuni) hanno giocato in Italia un ruolo di primo piano nell'articolare una risposta di policy a tali sfide socio-demografiche.

Ricostruire quanto avvenuto nel corso di un cinquantennio è complesso e richiede scelte analitiche. Pertanto, il presente capitolo è stato strutturato per rispondere a alcune domande. La prima riguarda la possibilità di individuare fasi storiche differenti, che segnano le varie stagioni del rapporto fra Stato centrale e Regioni e del ruolo di queste ultime nel campo dei servizi di welfare qui studiati. I sistemi di welfare pubblico territorializzati e costruiti attorno a livelli di governo sub-nazionale pongono con rilevanza, specialmente in un paese quale l'Italia, fortemente caratterizzato da divari nei livelli di sviluppo eco-

nomico, il problema di quanto siano presenti disuguaglianze territoriali nella possibilità di accesso a servizi pubblici. Se il welfare locale può essere letto come meccanismo di integrazione sociale e anche, sempre più, quale potenziale forma di «investimento sociale» (Morel et al, 2012), in un'ottica di sostegno alla competitività dei sistemi economici locali, le Regioni più in difficoltà nello sviluppo rischiano di accumulare ulteriori ritardi, se anche il loro sistema di welfare risulta meno efficace ed efficiente nel rispondere alle domande sociali. Tali riflessioni portano, quindi, a formulare le ulteriori seguenti domande. Come si distribuiscono attualmente le Regioni italiane in termini di “rendimento” rispetto alle politiche di welfare qui studiate e come sono raggruppabili? Stiamo andando verso 21 sistemi di welfare differenti? Nel corso del tempo quanto è cambiato il “rendimento” regionale nel campo dei servizi di welfare considerati? Infine, a quali fattori è possibile attribuire le eventuali differenze fra i rendimenti dei welfare regionali?

I prossimi paragrafi sono dedicati ad investigare questi interrogativi, a partire dalla rilettura ed elaborazione di una serie di studi, condotti in questi anni, e di dati nei settori del welfare regionale italiano qui presi in considerazione.

In particolare, il prossimo paragrafo fa il punto sull'evoluzione della domanda sociale nel campo dell'infanzia e degli anziani nel corso di un cinquantennio. Quello successivo propone una ripartizione in fasi temporali del rapporto Stato-Regioni ed analizza come le regioni hanno sviluppato un proprio modello di gestione e di governo di tali politiche. Il paragrafo 4 risponde alle domande relative alla classificazione dei sistemi regionali sulla base della loro performance in termini di servizi offerti nel corso del tempo. Il paragrafo 5 articola un insieme di riflessioni sui fattori plausibilmente alla base delle differenze nelle performance regionali e conclude con alcune proposte per sostenere e migliorare la capacità delle Regioni di interventi in questi campi di policy.

2. Le sfide socio-demografiche: come sono cambiati nel corso di 50 anni l'Italia e i suoi territori

Nel corso dell'ultimo mezzo secolo la struttura socio-demografica italiana è cambiata profondamente. Rispetto ai temi trattati in questo capitolo, è importante concentrare l'attenzione su tre fenomeni: l'andamento della natalità; l'andamento del processo di invecchiamento della popolazione; la partecipazione femminile al mercato del lavoro. L'ultimo fenomeno preso in considerazione è di centrale importanza in quanto collegato ai due precedenti. Tradizionalmente il sistema di welfare italiano, come quello di una parte del Centro-Sud Europa, si è basato su un assunto implicito: il “familismo” e cioè il fatto che la risposta a vari bisogni sociali avvenga innanzitutto tramite l'aiuto informale della famiglia di appartenenza e, in particolare, delle donne (Saraceno e Keck, 2010). Una differenza importante fra vari paesi è data dal livello di esplicito supporto a tale modello familistico da parte delle politiche pubbliche (ad esempio, tramite trasferimenti monetari alle famiglie per riconoscerne tale ruolo piuttosto che tramite servizi). Nel campo della cura degli anziani e dei bambini tale familismo ha toccato le punte massime, essendo tradizionalmente dato per scontato il ruolo dei familiari (donne) in que-

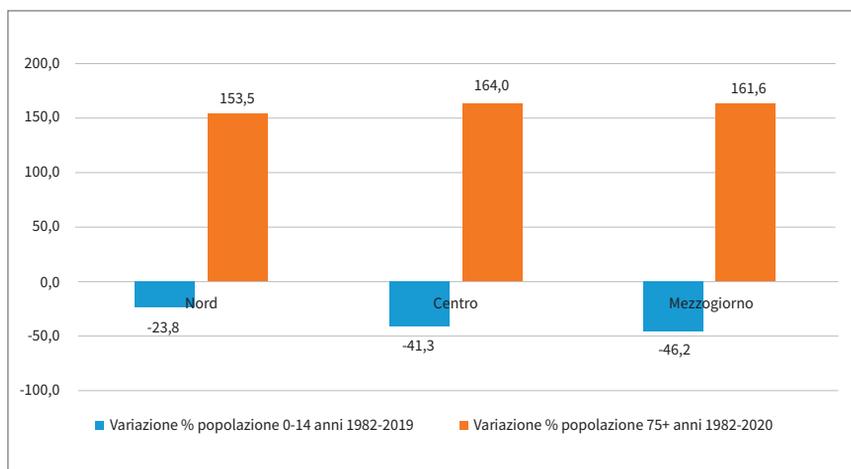
sto ambito. Nei decenni recenti, tuttavia, tale approccio è entrato crescentemente in crisi e ha mostrato i suoi limiti: la partecipazione femminile al mercato del lavoro esprime i due limiti di tale approccio. Da un lato, dove la partecipazione femminile cresce, allo stesso tempo diminuisce la capacità delle famiglie di rispondere tramite cure informali ai bisogni di bambini ed anziani. Dall'altro, dove la partecipazione femminile cresce di meno, le famiglie spesso si trovano esposte a un maggior rischio di povertà, visto che il tradizionale modello basato sul solo reddito da lavoro del maschio capofamiglia assicura sempre meno un reddito adeguato alle famiglie con compiti di cura (Saraceno, Benassi e Morlicchio, 2020). Pertanto, sostenere la partecipazione femminile (delle madri) al mercato del lavoro tramite interventi di welfare nel campo della cura diventa un obiettivo sempre più essenziale anche in ottica di sostenere lo sviluppo economico e il benessere delle famiglie.

I trend di questi tre fenomeni possono essere ricostruiti anche a livello di macro-regioni italiane per verificare quanto i processi di cambiamento nel medio-lungo periodo siano stati generali o abbiano seguito specificità territoriali.

Innanzitutto, nel corso degli ultimi decenni vi è stata una fortissima contrazione nel numero di minori sotto i 15 anni (fig. 1). Tale fenomeno è stato molto più accentuato nel Mezzogiorno (-46,2%) e al Centro Italia (-41,3%), rispetto al Nord (-23,8%). Il dato del Mezzogiorno indica come si siano praticamente dimezzati i minori nel corso di 50 anni.

All'opposto, l'aumento nel numero degli anziani con almeno 75 anni è stato molto forte ovunque e ha seguito tassi di variazione relativamente più simili nelle varie aree del paese, anche se di nuovo tale fenomeno è stato più accentuato al Centro-Sud (+153,5% al Nord, + 164% al Centro e +161,6% nel Mezzogiorno).

Figura 1. La variazione nella presenza di minori ed anziani nelle tre macro-regioni italiane (1982-2019)



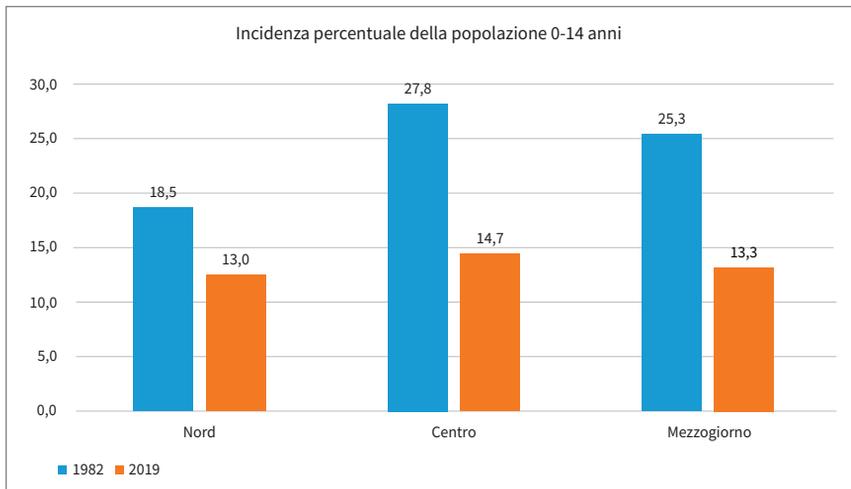
Fonte: Istat – Serie Storiche (<http://seriestoriche.istat.it/>); Istat- Health for All online database

Queste variazioni hanno fatto mutare la composizione della popolazione residente in Italia, dando luogo ad un processo di convergenza fra le tre macro-regioni, soprattutto nel campo dell'infanzia e dell'adolescenza (fig. 2). Attualmente i minori di 15 anni rappresentano ovunque fra il 13% ed il 15% dei residenti, mentre nei primi anni '80 essi incidevano sulla popolazione per almeno od oltre un quarto nel Centro-Sud rispetto a quasi un quinto al Nord.

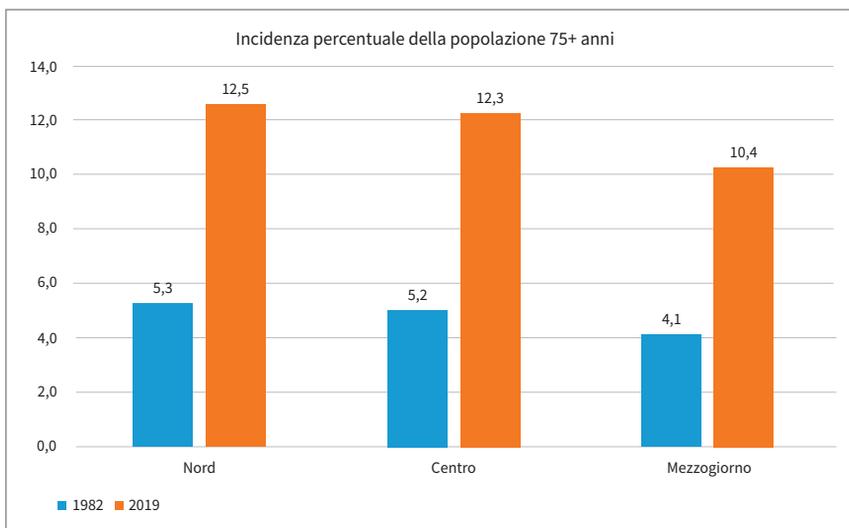
Nei primi anni '80 gli anziani con almeno 75 anni rappresentavano il 4-5% della popolazione residente, mentre attualmente un residente su dieci nel Mezzogiorno ha almeno 75 anni e tale percentuale raggiunge il 12% nel Centro-Nord.

Se l'aumento nel numero degli anziani è imputabile alla crescita relativa del benessere nel nostro paese negli ultimi decenni e ai progressi in campo sanitario grazie alle attività di cura e di prevenzione, la diminuzione nel numero di minori è direttamente collegabile ad una forte riduzione (fra le più forti in Europa occidentale) nei tassi di fecondità nel corso del cinquantennio (fig. 3). Anche in questo caso un processo di convergenza territoriale si è verificato. Se negli anni '70 e ancora fino agli anni '90 il Mezzogiorno si distingueva per tassi di fecondità più alti del Centro-Nord, nel corso del tempo questa differenza si è progressivamente assottigliata fino a scomparire circa 20 anni fa. Dall'inizio del decennio passato addirittura il tasso di fecondità femminile è leggermente più alto al Nord rispetto al Mezzogiorno.

Fig. 2 *Bambini ed anziani nelle macro-regioni italiane nel corso del tempo*

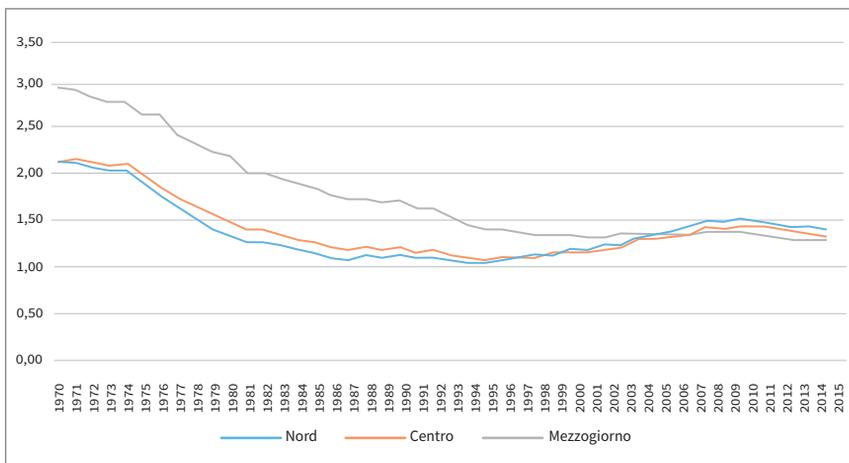


Fonte: Istat – Serie Storiche (<http://seriestoriche.istat.it/>); Istat- Health for All online database



Fonte: Istat - Serie Storiche (<http://seriestoriche.istat.it/>); Istat- Health for All online database

fig. 3 Tasso di fecondità per ogni donna in età feconda per macro-regioni (1970-2015)

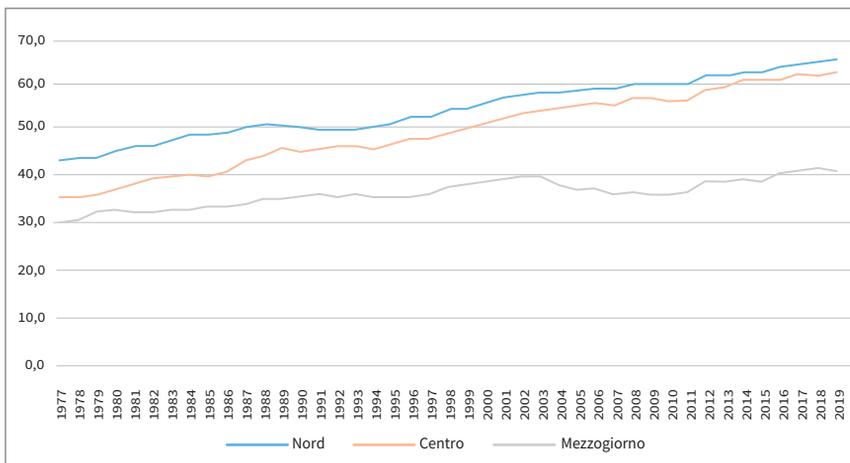


Fonte: Istat - Serie Storiche (<http://seriestoriche.istat.it/>)

Se i fenomeni fin qui studiati mostrano processi di convergenza nel corso del tempo, una tendenza opposta si è invece verificata per quanto riguarda la partecipazione femminile al mercato del lavoro (fig. 4). Negli anni '70, da un lato, erano relativamente poche le donne attive (occupate o in cerca di occupazione) in tutta Italia, dall'altro, erano consistenti ma non enormi le differenze territoriali nei tassi di attività femminile. Nel corso dei decenni successivi si è andata affermando in maniera costante e progressiva una fortissima differenziazione fra il Centro-Nord (che nel frattempo è diventato molto più omogeneo internamente rispetto a 50 anni fa) e il Mezzogiorno. In questa ultima macro-area territoriale, tale tasso è prima cresciuto in maniera limitata dagli anni '70 fino alla fine del secolo passato e poi si è stabilizzato nell'ultimo ventennio su soglie molto basse.

Si tenga presente che la situazione nelle regioni del Mezzogiorno è particolarmente problematica in ottica comparata. Fra le circa 350 regioni dell'Unione Europea tutto il Mezzogiorno risulta nelle ultime posizioni per tassi di attività femminili (dati non riportati nelle figure e disponibili nell'online database di Eurostat – indicatore *lfst_r_lfp2acrtn*). La situazione appare molto grave in Campania (38,4%), Sicilia (38,7%), Calabria (39,3%) e Puglia (40%), che hanno le peggiori performance di tutta l'UE a tal riguardo. Le prime regioni non del Sud Italia in questa classifica di bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro sono rumene, che, comunque, fanno registrate tassi almeno attorno al 52%.

Fig. 4 Tasso di attività femminile (donne in età 15-64 anni) per macro-ripartizione geografica (1977-2019)



Fonte: Eurostat online database

Riassumendo quanto fin qui mostrato, nel corso di mezzo secolo, da un lato, sono intervenuti processi di convergenza nella composizione della struttura della popolazione italiana per fasce di età dentro un quadro di invecchiamento com-

plativo di quest'ultima con più anziani e meno bambini, dall'altro, è aumentato nettamente il divario nord-sud nella partecipazione femminile al mercato del lavoro. Le regioni del Sud e del Centro-Nord hanno ormai da alcuni anni sfide sempre più simili fra loro (come aiutare gli anziani fragili e non autosufficienti, come sostenere le famiglie nella cura e nella educazione dei figli), con il tema della partecipazione femminile al mercato del lavoro che presenta volti differenti, ma che in conclusione pone lo stesso tipo di domanda: come aiutare il numero crescente di famiglie con entrambi i genitori che lavorano (al Centro-Nord) e come sostenere, anche tramite il supporto rispetto alla cura dei figli, le donne al Sud nell'entrare nel mercato del lavoro o, più precisamente, nel rimanervi dopo la nascita dei figli.

3. Le sfide socio-demografiche ed il ruolo delle regioni: il complesso governo di politiche multilivello e le principali tappe della normativa nel corso di 50 anni

A fronte di queste sfide, quale ruolo hanno giocato e giocano le Regioni? In questo paragrafo si ricostruisce come è cambiato nel corso dei decenni il ruolo regionale a partire da una suddivisione in fasi temporali. Prima di proporre questa suddivisione, è opportuno comparare i due settori di policy oggetto del presente studio in termini di ripartizione dei compiti fra i vari livelli territoriali di governo.

Nel campo delle politiche per l'infanzia, un ruolo centrale è stato affidato ai Comuni già agli inizi degli anni '70. In particolare, la Legge n. 1044/1971 istituì nel 1971 gli asili nido comunali. È praticamente da allora che in questo settore si è in presenza di tre livelli di governo con compiti individuati in maniera relativa precisa. Quello nazionale ha compiti di indirizzo generale delle politiche, ma non è mai stato in grado di fissare livelli essenziali delle prestazioni né di prevedere un diritto soggettivo all'istruzione per i bambini con meno di 3 anni. Pertanto, molto spazio è stato lasciato alle Regioni, come enti programmatori, e ai Comuni. L'assenza di un quadro regolativo forte nazionale di fondo è stata accompagnata da una limitata presenza di finanziamenti nazionali per sostenere lo sviluppo del sistema dei servizi alla prima infanzia nella fascia di età 0-2 anni. La conseguenza è stata che nel corso dell'ultimo cinquantennio Regioni e Comuni si sono trovati prevalentemente in autonomia (o, sarebbe meglio precisare, soli) nel decidere quanto e come costruire il proprio sistema di intervento. Da quando nell'ultimo decennio sono disponibili grazie all'Istat dati e stime puntuali sul fenomeno del finanziamento di tali interventi, emerge come circa la metà della spesa per tali servizi provenga direttamente dalle casse comunali e non da livelli superiori di governo (regionale e nazionale). In particolare, nel 2017 il 56% della spesa sociale dei Comuni discendeva da risorse proprie di questi ultimi (Istat, 2020). Nel campo dell'infanzia, nella sostanza, le Regioni si sono trovate a dover programmare e aiutare i Comuni in una situazione di limitato sostegno nazionale sia sotto il profilo regolativo che finanziario.

Nel settore dei servizi per gli anziani non autosufficienti, il quadro regolativo appare più articolato e complesso. Il bisogno di cura in questo caso ha sia componenti sociali che sanitarie e, pertanto, come in altri paesi europei intervengono sia le autorità deputate alle cure sanitarie (le Regioni) che quelle alle cure sociali

(le Regioni per la programmazione ed i Comuni per la gestione). Tuttavia, va ricordato che in questo campo il principale strumento di intervento non riguarda tanto i servizi (domiciliari o residenziali organizzati da Regioni e Comuni) quanto un trasferimento monetario: l'indennità di accompagnamento. Pavolini et al (2020) mostrano come oltre la metà della spesa totale per interventi (a fronte del 35% medio nell'Unione Europea) nel campo della non autosufficienza passa per trasferimenti monetari non gestiti da Regioni o Comuni, bensì da INPS, lungo un binario parallelo e non integrato rispetto a quello dei servizi territoriali.

Questa ripartizione differenziata delle funzioni e dei compiti fra livello di governo va collocata all'interno di un quadro in cui nel corso dell'ultimo cinquantennio si è assistito in Italia e, più in generale, in gran parte dell'Europa occidentale ad un processo di crescente decentramento dei poteri di regolazione e di gestione delle politiche sociali dal livello statale a quello subnazionale, spesso regionale e comunale (Klenk e Pavolini, 2015). Ripartendo in fasi temporali il ruolo delle Regioni durante tale arco temporale rispetto alle tematiche qui studiate, si possono individuare tre momenti storici, in cui il ruolo delle Regioni e le sfide a cui hanno dovuto cerca di rispondere sono stati differenti (schema 1). Il primo va dagli anni '70 ai primi anni '90. Il secondo interessa i due decenni a cavallo del nuovo secolo. Infine, il terzo è quello più recente e copre gli anni 2010.

Schema 1. Regioni e ruolo nel welfare nel corso del tempo: una ripartizione in tre fasi dell'ultimo cinquantennio

	Ruolo delle Regioni	Sfide
Fase I: Anni '70-'80	“Rule takers” o “Rule makers”?	Costruzione di un assetto di regole per la promozione di un sistema di interventi adeguati ai propri territori
Fase II: Anni '90-2000	Costruttori del sistema di interventi	Effettiva costruzione del sistema di interventi territoriali
Fase III: Anni 2010	Attori di resilienza istituzionale	Tentativo di mantenere il sistema di interventi in epoca di austerità

Gli anni '70 ed '80

La prima fase va dall'avvio concreto dell'Ente Regione negli anni '70 ai primi anni '90. Questo periodo si caratterizza per la fase di vero e proprio avvio del sistema territoriale di interventi in campo dell'infanzia e degli anziani, grazie ad un processo di decentramento crescente delle funzioni politico-amministrative. La *ratio* alla base di tale decentramento è legata alla volontà, da un lato, di alleggerire il sovraccarico di competenze da parte dello Stato, a seguito dell'espansione e alla diversificazione dei bisogni sociali avvenuta nei decenni precedenti, dall'altro, di dare seguito all'implementazione di specifiche clausole costituzionali e alla crescente domanda di democrazia e di partecipazione da parte dei territori. La ricostruzione più puntuale delle scelte delle Regioni nel campo del welfare in questo ventennio è offerta da Fargion (1997), a cui le presenti pagine si rifanno.

In questo ventennio le Regioni si impegnarono nel costruire un quadro regolativo all'interno del quale collocare le proprie funzioni di programmazione e imposta-

zione del sistema degli interventi. Tuttavia, il quadro esatto dei compiti delegati alle Regioni nel campo del sostegno agli anziani e all'infanzia non era chiaro e lasciò il campo a ampi margini di libertà e scelte da parte di queste ultime nell'interpretare tale ruolo. In particolare, il d.p.r. n. 9 del 1972, che sanciva il trasferimento di competenze alle Regioni, prevedeva un ruolo abbastanza limitato per l'intervento regionale nel campo della terza età, attribuendo a queste ultime solo funzioni relative al sostegno di anziani inabili al lavoro e in situazione economica precaria e alle rette per l'ospitalità presso case di riposo, mentre nel campo dell'infanzia la normativa faceva solo vaghi accenni alle funzioni regionali, dando più risalto a quello comunale di erogazione del sistema.

Dentro questo quadro, le Regioni si trovarono di fronte ad un doppio dilemma: quanto limitarsi ad una interpretazione puntuale del dettato normativo o quanto invece promuovere innovazione istituzionale ed organizzativa; quale ruolo e quanto spazio attribuire dentro la costruzione del sistema di welfare regionale ai vari livelli di governo ed attori sub-regionali, dai Comuni ai vari enti ed attori, anche della società civile (quel terzo settore che alla fine di questa prima fase verrà poi definito dalla normativa nazionale "volontariato" o "cooperazione sociale").

Le risposte a questo doppio ordine di questioni da parte delle Regioni permettono una classificazione di queste ultime in tre gruppi (Fargion, 1997). La prima grande distinzione è quella fra le Regioni del Sud rispetto a quelle del Centro-Nord. Le prime adottarono in genere una visione sostanzialmente minimale del proprio ruolo e si limitarono a non legiferare nel campo delle politiche qui studiate o lo fecero ribadendo la centralità di interventi di tipo residenziale (ad esempio, le case di riposo). Inoltre, nella normativa di queste Regioni i Comuni trovarono uno spazio limitato in qualità di attori nella costruzione del sistema di welfare locale.

Tutto il Centro-Nord fu, invece, accomunato dal tentativo di utilizzare il trasferimento di competenze come una "finestra di opportunità" per innovare e per sperimentare un sistema di interventi e di servizi tutto da costruire ed in cui l'obiettivo generale era la "de-istituzionalizzazione" degli interventi, e cioè la promozione di un modello molto più centrato sul sostegno socio-educativo dei bambini e sull'assistenza per gli anziani dentro le loro comunità. Si tenga presente che, sotto il profilo del concreto sistema dei servizi, negli anni '70 erano quasi del tutto assenti sia gli asili nido che interventi in favore degli anziani che non fossero case di riposo. Tutte le regioni del Centro-Nord iniziarono, quindi, a partire dagli anni '70 ad aprire verso forme di supporto degli anziani fragili anche a domicilio (con normative, appunto, dedicate alle forme di assistenza domiciliare e territoriale) e di ripensamento delle politiche in favore dei bambini. Dentro questa ottica, soprattutto a partire dagli anni '80, le Regioni del Centro-Nord si dotarono di atti organici per impostare e gestire i loro sistemi di intervento nel sociale (da Leggi di Riordino a Piani regionali sociali e socio-sanitari).

Se questo è il principale elemento di differenziazione fra Centro-Nord e Mezzogiorno, vi è, però, una linea che permette di distinguere due sotto-modelli all'interno del Centro-Nord. Da un lato, vi erano le cosiddette Regioni "rosse", allora caratterizzate da una forte presenza di partiti di sinistra al governo, quali, ad esempio, l'Emilia-Romagna, la Toscana e l'Umbria, che promossero for-

temente non solo la territorializzazione degli interventi in favore degli anziani, ma anche lo sviluppo dei servizi per l'infanzia e attribuirono un ruolo centrale in tale sistema ai Comuni, sostenendo fortemente questi ultimi nel loro ruolo di perno della rete degli interventi. Dall'altro, vi erano le Regioni "bianche", il cui ideal-tipo era il Veneto e in cui era particolarmente radicata l'allora Democrazia Cristiana. In queste realtà la spinta verso l'espansione dei servizi all'infanzia era meno marcata e allo stesso tempo era dedicata più attenzione alla costruzione di quello che dagli anni '90 verrà definito il "welfare mix" (Pavolini, 2003) e cioè un sistema di gestione e di intervento misto che vede accanto ai Comuni le realtà del terzo settore.

Da punto di vista politico-istituzionale, in questa prima fase le Regioni del Centro-Nord approfittarono, quindi, della finestra di opportunità offerta dal trasferimento di competenze nel campo del welfare per rafforzare la propria legittimità e forza istituzionale in generale. Le politiche sociali si configurarono, quindi, come elemento essenziale per l'affermazione di un processo di *regional institutional building* (Banting, 1997), sia in termini identitari (le Regioni in molte aree d'Italia erano state tradizionalmente percepite come soggetti più deboli dei «Comuni» o dello «Stato»), che in termini di luogo di potere nelle politiche di welfare. In particolare, il proporre in maniera forte, tramite innovazioni normative regionali e grazie ad un processo di comunicazione mirato e preciso, un profilo regionale a partire dalle politiche sociali divenne una scelta esplicita in questa prima fase delle cosiddette Regioni «rosse»: il vessillo del forte investimento sul welfare territoriale venne considerato in queste realtà, allora governate dal Pci, anche in un'ottica nazionale, come modalità per proporre un modello sociale di gestione della *res publica* alternativo (e potenzialmente migliore) a quello prevalente a livello di governi nazionali, nei quali la principale forza di sinistra era all'opposizione.

Gli anni '90 e gli anni 2000

La seconda fase dei processi di decentramento politico-amministrativo nel campo del welfare abbraccia gli anni '90 fino e arriva fino alla fine degli anni 2000. Questa fase è stata caratterizzata da passaggi normativi importanti a livello nazionale: dalle riforme in sanità negli anni '90, che interessarono anche le politiche per gli anziani, ad esempio tramite il tema dell'integrazione socio-sanitaria, alla Legge 328 del 2000, che promosse un sistema integrato di servizi sociali, fino alla Riforma Costituzionale del 2001 che attribuì ampi poteri a Regioni e Comuni nei campi delle politiche qui analizzate, così come in sanità. Inoltre, a partire dai primi anni di tale fase questi Enti hanno potuto contare su una maggiore legittimazione e forza politica anche grazie alla diretta investitura degli amministratori attraverso l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Regione.

Questa è stata, quindi, la fase in cui le Regioni, da un lato, hanno avuto ampi margini di libertà ed autonomia per impostare il proprio sistema di welfare regionale, dall'altro, hanno potuto implementarlo concretamente, dopo aver dedicato (soprattutto al Centro-Nord) il ventennio precedente a promuovere innovazioni più da un punto di vista normativo che nell'assetto e nella diffusione

concreti della rete degli interventi. Allo stesso tempo, per le politiche sociali promosse a livello nazionale in questi due campi specifici si trattò di un periodo di “paesaggio ghiacciato”, come lo definiscono Naldini e Saraceno (2008). In altre parole, nel ventennio in oggetto lo Stato centrale continuò ad attribuire maggiore autonomia gestionale ed amministrativa alle Regioni e agli altri enti locali, senza però fornire loro né una cornice normativa nazionale robusta e chiara (che definisse, ad esempio, livelli essenziali di prestazioni nel campo dell’infanzia o della protezione degli anziani non autosufficienti) né risorse finanziarie adeguate a sostenere un processo di diffusione e di creazione di un sistema integrato di intervento. Regioni e Comuni furono in buona parte lasciati a se stessi, alla loro iniziativa e, soprattutto nel campo dell’infanzia, alla propria capacità di reperire risorse autonome da destinare a questi interventi. Quello che ne è derivato è stato un processo di “modernizzazione dal basso” del welfare italiano, a partire da sperimentazioni e innovazioni prodotte nei vari territori, ma in maniera disomogenea e a macchia di leopardo (Albertini e Pavolini, 2015). La capacità di innovare dipese in parte dalla possibilità (ma anche dalla volontà politica) di investire in questa rete dei servizi.

Come verrà illustrato nel prossimo paragrafo quando si analizzeranno i tassi di diffusione dei servizi, questo mix fra bisogni sociali crescenti, radici istituzionali differenti e assenza di un quadro statale forte e di sostegno, portò, da un lato, ad un generale processo di crescita dell’attenzione delle Regioni e dei Comuni ai temi degli interventi nel campo dell’infanzia e degli anziani, dall’altro, ad una cristallizzazione, se non ad un aumento, della distanza fra Regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno nella capacità di risposta.

Per capire che cosa accadde in questa seconda fase alla regolazione normativa dei tre modelli regionali di welfare emersi negli anni ’70-’80, occorre inquadrare meglio le sfide ed i dilemmi a cui dovettero dare soluzioni. Una prima questione che si pose con forza nel campo degli anziani fu quella dell’integrazione socio-sanitaria e della regolazione delle strutture residenziali (quelle socio-sanitarie, come le Residenze Sanitarie Assistenziali – RSA – e quelle socio-assistenziali, come le case di riposo). In questo caso, fu necessario decidere se creare fondi regionali unici con risorse sociali e sanitarie dedicate alla non autosufficienza, individuare standard di funzionamento per i vari tipi di strutture e favorire il lavoro congiunto fra servizi sociali comunali e unità sanitarie distrettuali nel territorio. Una seconda questione riguardò i servizi socio-educativi per la prima infanzia e, in particolare, la necessità, da un lato, di investire economicamente risorse regionali nel principale pilastro di tali servizi, gli asili nido, dall’altro, prevedere una diversificazione dei servizi per venire incontro ad esigenze che i nidi non sarebbero stati in grado di coprire facilmente (ad esempio, l’offerta di servizi in contesti rurali scarsamente popolati). Una terza questione riguardò il ruolo del terzo settore nel sistema dei servizi. Se nella prima fase la normativa si era limitata a riconoscere il ruolo come gestore dei servizi, nella seconda fase il tema diventò come favorire la partecipazione della società civile organizzata anche ai processi decisionali riguardanti il welfare locale.

Come hanno reagito i tre modelli sviluppatisi negli anni ’70-’80 a questi dilemmi e sfide? Complessivamente, si può affermare che il Mezzogiorno fu in gra-

do solo in parte di recuperare il terreno rispetto al Centro-Nord. Innanzitutto, le Regioni del Sud legiferarono negli anni '90 più compiutamente su aspetti quali i servizi domiciliari per gli anziani, di cui le Regioni del Centro-Nord si erano occupate nel decennio precedente. Allo stesso tempo i temi dell'integrazione socio-sanitaria e del potenziamento e della diversificazione dei servizi per l'infanzia stentarono ad entrare nell'agenda riformista delle Regioni del Mezzogiorno (Pavolini, 2011). Unico tema che trovò più attenzione fu quello del ruolo del terzo settore nella programmazione regionale.

Nel Centro-Nord avvenne, invece, un processo di convergenza fra i due modelli precedenti rispetto alle principali sfide qui indicate. Praticamente tutte le Regioni del Centro-Nord normarono con più precisione le forme e gli strumenti per l'integrazione socio-sanitaria (molte introdussero fondi regionali ad hoc per la non autosufficienza con ingenti finanziamenti) (Pavolini, 2004; NNA 2021). Allo stesso tempo avvenne un processo di convergenza fra Regioni "rosse" e "bianche" per quanto riguardò il ruolo dei Comuni e degli attori facenti parte del welfare mix, con un generale e crescente riconoscimento del terzo settore sia come gestore di servizi che come partner nei processi di co-progettazione e di co-programmazione. Nel campo dell'infanzia aumentò praticamente ovunque l'attenzione alla regolazione e alla promozione degli interventi, con una serie di normative regionali che cercò appunto di sostenere l'espansione dei nidi ed anche quella di forme innovative di educazione alla prima infanzia (dal micro-nidi, ai nidi condominiali e alle tagesmutter) (Sabatinelli, 2017).

Il processo di convergenza non significò che, rispetto alla prima fase, i due modelli del Centro-Nord divennero uguali, bensì che iniziarono ad assomigliarsi più di prima. Alcune differenze, pertanto, rimasero. Da un lato, l'attenzione al potenziamento dei servizi all'infanzia continuò ad essere più marcato nelle Regioni "rosse" rispetto a quelle "bianche" (Sabatinelli, 2017). Dall'altro, venne elaborato in questa seconda fase un "modello lombardo" di welfare caratterizzato da alcuni tratti specifici. Con gli anni '90 e il passaggio crescente di funzioni a livello regionale, l'idea del costruire un sistema regionale di servizi welfare, quale mezzo per proporre un più generale modello societario regionale e fare *regional institutional building*, venne raccolta da un numero crescente di Regioni, soprattutto del Centro-Nord, ben oltre l'alveo delle Regioni "rosse", che già nella fase precedente si erano mosse in tal senso. All'interno di questo processo il caso più originale e nuovo fu quello della Lombardia: sotto la presidenza Formigoni il welfare nel suo insieme assunse una funzione di «proclamazione» del disegno di società lombarda (basato su principi quali il diritto individuale di scelta, la competizione di mercato, la sussidiarietà orizzontale e verticale, ecc.), che il governo regionale aveva in mente, disegno che partì e venne esemplificato nelle scelte di politica sociale. In particolare, in questo modello venne dato molto spazio all'integrazione socio-sanitaria con un ruolo guida della sanità (a guida regionale) sul sociale e a forme di "quasi mercato" nella fornitura di prestazioni, attraverso la diffusione di strumenti come assegni di cura e voucher dati direttamente ai cittadini per poter far loro decidere come impiegare le risorse ricevute a fini di copertura dei loro bisogni di cura e socio-educativi (Pavolini, 2008; Neri, 2011).

La terza fase, quella più recente, prese avvio dopo la grave crisi finanziaria del 2007-08. Questa terza fase segna la progressiva e ormai quasi completa convergenza fra le varie Regioni sotto il profilo normativo. Rispetto a 40 anni fa, ma anche a solo 15 anni fa, le normative delle Regioni del Mezzogiorno hanno crescentemente adottato contenuti affermatasi in precedenza al Centro-Nord (Sabatinelli, 2017; NNA, 2021). In conclusione di tale percorso, si può affermare che all'inizio dell'attuale decennio, il quadro regionale nel campo delle politiche per l'infanzia e per la non autosufficienza degli anziani sia diventato molto più omogeneo nei suoi contenuti generali e nelle sue linee di fondo.

Tutto ciò è, però, avvenuto in un periodo in cui la crisi finanziaria del 2007-08, la crescita economica stentata e le politiche di austerità hanno messo a dura prova la tenuta di tutti i sistemi di welfare regionali. Se, quindi, fino ad un decennio fa analizzare la normativa regionale era utile per capire il differente rendimento "normativo" delle Regioni italiane nel campo del welfare qui studiato, a partire dagli anni più recenti quello che ormai conta molto di più, all'interno di un panorama legislativo che si è andato omogeneizzando, è l'effettiva capacità di rimanere resilienti e di coprire i bisogni educativi, sociali e socio-sanitari della popolazione residente nelle varie regioni in una situazione di sostanziale austerità e tagli a livello nazionale (Jessoula et al., 2019). Tuttavia, come verrà illustrato nel prossimo paragrafo, ad un quadro di crescente convergenza normativa non ha corrisposto un simile processo sotto il profilo della copertura dei bisogni.

4. La copertura dei bisogni educativi e socio-sanitari nelle regioni italiane nel tempo

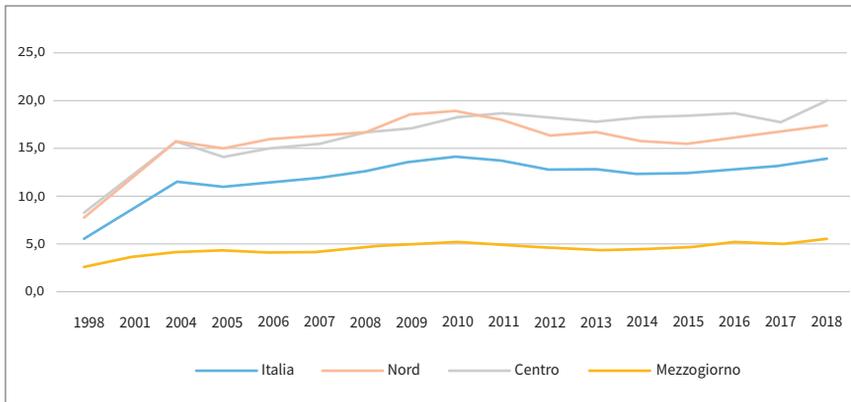
Mentre per la ricostruzione del quadro normativo vi sono ricerche e informazioni reperibili con relativa facilità, ottenere dati che coprano nel lungo periodo i tassi di copertura dei servizi per anziani e bambini è molto più complesso, dato che le serie storiche offerte da Istat e Ministero della Sanità forniscono informazioni con precisione solo per gli ultimi due-tre decenni (a seconda del tipo di intervento). Tuttavia, i dati raccolti sugli anni '90 offrono già un'idea dello stato del (limitato) sviluppo di molti sistemi di welfare regionali nei due decenni precedenti.

L'analisi che segue è suddivisa in due passaggi. Si mostrano, innanzitutto, i trend generali a livello italiano e fra le tre principali macro-regioni del Paese (Nord, Centro e Mezzogiorno) (figure 5, 6 e 7) e, poi, si confrontano le singole Regioni fra loro, proponendo una aggregazione sulla base dei tassi di copertura (tabelle 1 e 2 e figura 8).

Ancora negli anni '90 l'offerta di servizi nel campo dell'infanzia e della non autosufficienza degli anziani non era particolarmente diffusa a livello nazionale, come studi comparativi internazionali hanno già ampiamente dimostrato (Ranci e Pavolini, 2008 per gli anziani; Daly e Ferragina, 2018 per l'infanzia). Come mostra la figura 5, nella seconda metà degli anni '90 i tassi di copertura pubblici nei nidi erano particolarmente bassi e vicini al 5% a livello nazionale. Anche nel Centro-Nord, ad una normativa spesso avanzata in termini di contenuti e obiettivi, non corrispondeva in molti contesti un alto livello di diffusione dei servizi, il cui tasso di copertura si

attestava attorno all'8-9%. Questa percentuale era comunque nettamente più alta di quella del Mezzogiorno in cui i servizi erano quasi del tutto assenti. Nel corso dei due decenni successivi si è verificato a livello nazionale un aumento della copertura fino alla fine degli anni 2000 e poi una sostanziale stasi, se non una diminuzione, dell'offerta nell'ultimo decennio. Dentro questo trend generale si è allargato il gap fra Centro-Nord e Sud: le due parti del paese si sono "allontanate crescendo", nel senso che in entrambe le aree si è registrato un aumento della copertura rispetto agli anni '90, ma tale variazione positiva è stata molto più accentuata nel Centro-Nord, con le Regioni del Centro che hanno raggiunto il 20% di copertura, mentre quelle del Mezzogiorno sono riuscite a raggiungere complessivamente appena la soglia del 5%.

Fig. 5 Tasso di copertura dei bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia sul totale della popolazione in età 0-2 anni nel tempo per macroregione (1998-2018; percentuale)

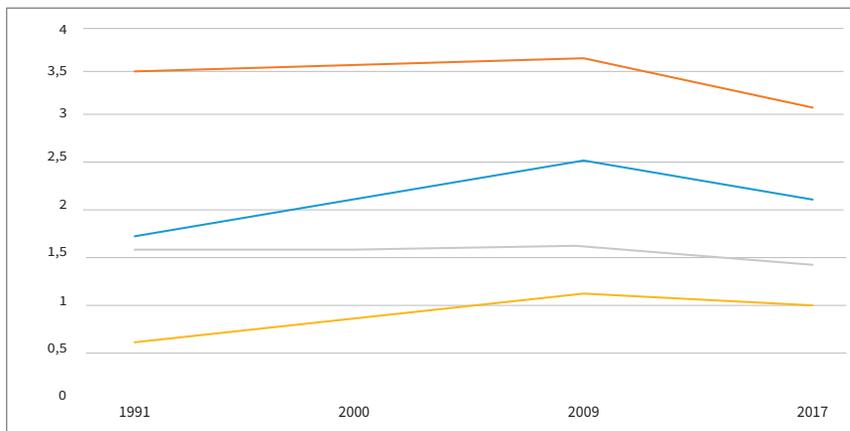


Fonte: Istat (Indagine Multiscopo per gli anni 1998 e 2001; Indagine sui servizi alla prima infanzia per gli anni dal 2004 al 2018)

Nel caso delle strutture residenziali per anziani, la capacità di copertura è aumentata lentamente ma in maniera relativamente costante a livello nazionale dai primi anni '90 alla fine del primo decennio del nuovo secolo e poi è tornata a calare nell'ultimo decennio ai livelli registrati nei primi anni 2000 (figura 6). Si tenga presente che i tassi di copertura attuali attorno al 2% sono fra i più bassi che si riscontrano nell'Europa occidentale, dove l'offerta si situa attorno al 3-4% (ESPN, 2020) e sono il risultato in parte del taglio di posti residenziali nelle strutture ma anche di mancati manutenzione ed investimento in questo tipo di interventi: dato l'aumento del numero degli anziani nel corso dell'ultimo decennio per via dell'allungamento della vita media, il non aumento della dotazioni di posti ha fatto automaticamente diminuire in sé il grado di copertura rispetto alla domanda potenziale. Anche in questo caso il Mezzogiorno presentava una dotazione di posti molto bassa e più limitata rispetto al Nord già all'inizio degli anni '90 ed il gap Nord-Sud è rimasto pra-

ticamente immutato nel corso dei decenni. Rispetto ai servizi all'infanzia, il Centro Italia nel suo complesso si è posto in questi decenni in una posizione più intermedia fra le due altre aree del paese e relativamente più vicina al Mezzogiorno.

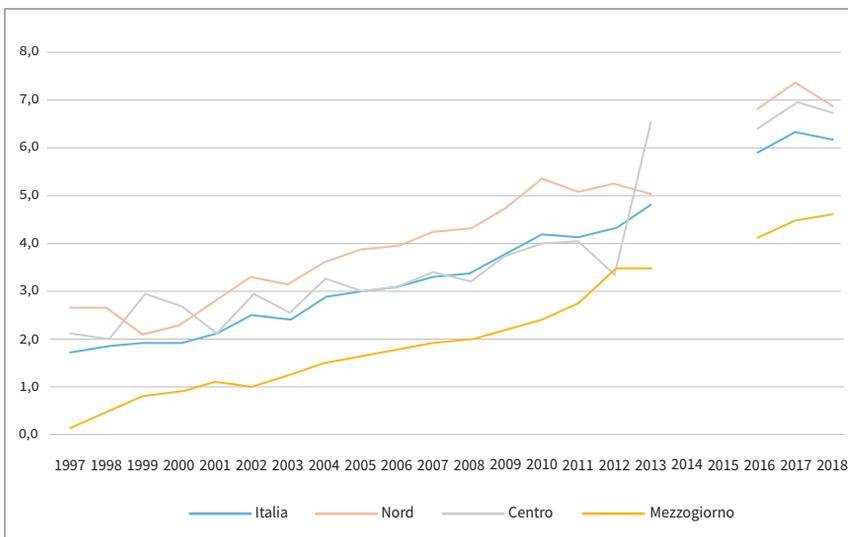
Fig. 6 Tasso di copertura dei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari per anziani con almeno 65 anni (1991-2017; percentuale degli anziani ospiti sul totale della popolazione con almeno 65 anni)



Fonte: Istat – Indagine sulle strutture residenziali per anziani – vari anni

Se passiamo all'assistenza domiciliare integrata (ADI) per gli anziani (figura 7), si nota una sua netta crescente diffusione nel corso del ventennio a cavallo fra fine anni '90 e fine anni 2010. Il trend a livello italiano è molto chiaro: si passa da un tasso di copertura di circa il 2% nel 1997 a circa il 6% negli anni più recenti, senza che la crisi e l'austerità abbiano intaccato l'aumento dei tassi di copertura. A livello territoriale tutte le principali aree del paese hanno crescentemente investito in questo tipo di intervento, ma le distanze fra Centro-Nord e Mezzogiorno non sono diminuite. Se nella seconda parte degli anni '90 l'ADI era praticamente assente nel Mezzogiorno, a dimostrazione della scarsa attenzione per la territorializzazione degli interventi e per l'integrazione socio-sanitaria di cui si è discusso nelle pagine dedicate alla normativa, a partire dagli anni 2000 e soprattutto nell'ultimo decennio l'attenzione per questi servizi è aumentata, ma non a livello tale da far recuperare il gap di copertura creatosi già negli anni '90. Inoltre, riflessioni e conclusioni troppo enfatiche e positive sui livelli di copertura raggiunti in tutta Italia tramite l'ADI non devono far dimenticare che l'intensità di tale supporto alle famiglie con anziani non autosufficienti è molto contenuta: il Ministero della Salute (2020) ricorda che nel 2018 ogni anziano beneficiario di ADI in Italia ha usufruito in media di 18 ore di assistenza su base annuale, una cifra molto contenuta rispetto alle necessità di copertura giornaliera dei bisogni di persone non autosufficienti ed in grado sostanzialmente di assicurare solo i servizi infermieristici di base erogabili a domicilio.

Fig. 7 Tasso di copertura dell'assistenza domiciliare integrata per anziani con almeno 65 anni (1997-2018; percentuale degli anziani beneficiari sul totale della popolazione con almeno 65 anni)



Fonte: Istat -Health for all database

I dati fin qui mostrati illustrano i trend di fondo nel corso del tempo, da cui si evince, da un lato, la presenza di differenze nella copertura pubblica dei bisogni lungo l'asse Nord-Sud, dall'altro, la sostanziale stabilità in tali differenze nel campo degli anziani ed un aumento della forbice territoriale in quello dei servizi all'infanzia.

È utile a questo punto analizzare più da vicino le singole regioni. A tal fine, si è proceduto con una cluster analysis sui 21 sistemi regionali / provinciali in Italia. La classificazione delle regioni è stata effettuata a partire dalle 3 variabili appena menzionate (tasso di copertura dei servizi all'infanzia, dell'ADI e delle strutture residenziali) a cui si è aggiunta l'informazione sul numero di ore di ADI mediamente assicurate nel corso di un anno, data la forte variabilità di tale valore fra le regioni. I risultati di tale esercizio classificatorio ci confermano come la principale linea di distinzione corra lungo l'asse Centro-Nord / Mezzogiorno. Allo stesso tempo, sia il Centro-Nord che il Mezzogiorno sono aree che presentano una articolazione interna relativamente ricca e che risponde anche a logiche di intervento e priorità differenti. Complessivamente sono individuabili cinque modelli regionali.

Nel Mezzogiorno ve ne sono due:

- *Regioni con bassa copertura sia nel campo dei servizi all'infanzia che di quelli per gli anziani non autosufficienti*: si tratta delle tre grandi regioni del Mezzogiorno (Sicilia, Campania e Puglia) e la Calabria, in cui l'unico dato relativamente promettente è quello relativo alla discreta diffusione dell'ADI (anche se con un

numero di ore annue relativamente contenuto – problema del resto condiviso da gran parte delle regioni italiane);

- *Regioni con copertura medio-bassa sia nel campo dei servizi all'infanzia che di quelli per gli anziani non autosufficienti*: appartengono a questo gruppo le rimanenti regioni del Mezzogiorno.

Nel Centro-Nord vi sono tre differenti modelli:

- *Regioni con una copertura medio-bassa nel campo degli anziani e medio-alta in quello dell'infanzia*: si tratta delle realtà appartenenti al Centro-Italia (Toscana, Umbria, Marche e Lazio);
- *Regioni con una discreta copertura nel campo dei servizi agli anziani non autosufficienti ed una più limitata nei servizi all'infanzia*; appartengono a questo gruppo le realtà del Nord-Ovest (tranne la Valle d'Aosta) ed il Veneto;
- *Regioni con una copertura medio-alta sia nel caso dell'infanzia che in quella della non autosufficienza*; si tratta dell'Emilia-Romagna e delle Regioni e Province Autonome del Nord Italia (Valle d'Aosta, Trentino e Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia).

Tab. 1 Tassi di copertura dei servizi agli anziani e all'infanzia nei tre raggruppamenti di regioni

Modello	Regioni	Tasso di copertura ADI (2018)	ADI N° Ore annue (2018)	Tasso di copertura residenze per gli anziani (2017)	Tasso di copertura servizi prima infanzia 0-2 (2018)
Copertura bassa generalizzata	Puglia Sicilia Calabria Campania	4.0	24.2	0.9	4.9
Copertura medio-bassa	Abruzzo Basilicata Molise Sardegna	6.9	22.1	1.5	10.3
Copertura medio-bassa anziani e medio-alta infanzia	Toscana Umbria Marche Lazio	6.0	18.8	1.6	19.4
Copertura medio-alta anziani e medio-bassa infanzia	Piemonte Lombardia Liguria Veneto	6.1	20.2	3.1	14.7
Copertura medio-alta generalizzata	Emilia-Romagna Friuli-Venezia Giulia Trentino- Alto Adige Valle d'Aosta	6.2	24.3	3.5	26.3

Fonte: vedere dati contenuti nelle figure 5, 6 e 7

Se attualmente sono individuabili due macro-cluster territoriali, che a loro volta si suddividono in sotto-gruppi al proprio interno, è utile comprendere quanto il livello di copertura dei servizi a livello regionale segua un percorso già segna-

to dalle scelte effettuate in passato. Per rispondere a questa domanda si possono considerare innanzitutto gli indici di correlazione fra i tassi di copertura a livello di ciascuna regione per ogni servizio negli anni '90 e a fine del decennio passato (tab. 2). Praticamente i tassi di copertura delle strutture residenziali per anziani negli anni più recenti seguono un solco già tracciato in passato, senza che si registrino sostanziali scostamenti: l'indice di correlazione (che può variare fra -1 e +1) è altissimo e pari a .903. Ciò in parte è spiegabile tenendo presente come il livello di risorse economiche necessarie per rafforzare questi interventi sia ingente e, come mostrato in precedenza, l'Italia nel suo insieme non ha investito in maniera adeguata nelle strutture residenziali, al punto tale da aver visto diminuire nell'ultimo decennio un tasso di copertura già di per sé medio-basso.

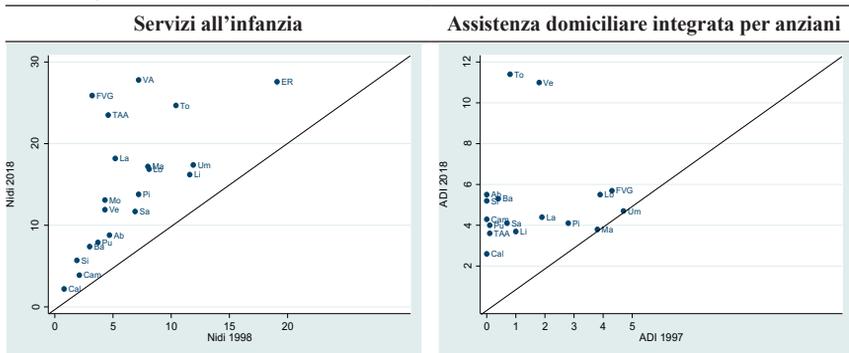
L'indice di correlazione nel caso dei tassi di copertura dei servizi all'infanzia nel tempo è sempre molto alto (.626), ma, come mostra la figura 8, alcune regioni del Centro-Nord si sono allontanate fortemente dal solco intrapreso negli anni '90, investendo fortemente nell'espansione di questi servizi (si veda la figura 8). Anche più basso è l'indice di correlazione nel caso della diffusione dell'ADI: in questo caso, come mostra sempre la figura 8, nel 1997 gran parte delle regioni italiane, soprattutto nel Mezzogiorno, non aveva praticamente attivato il servizio negli anni '90 e ha espanso la copertura nel ventennio successivo.

Tab. 2 Indice di correlazione fra tassi di copertura dei servizi nel corso del tempo

Indice di correlazione fra il tasso di copertura di:	Indice di correlazione di Pierson
Strutture residenziali per anziani nel 1991 e nel 2017	.903
Servizi all'infanzia nel 1998 e nel 2018	.626
ADI per anziani nel 1997 e nel 2018	.253

Fonte: dati impiegati nelle figure 5, 6 e 7

Fig. 8 Tasso di copertura dell'assistenza domiciliare integrata per anziani e di quello dei servizi all'infanzia per bambini in età 0-2: i mutamenti nella posizione delle regioni nel corso del tempo



Fonte: dati impiegati nelle figure 5 e 7

5. Il divario territoriale: alla ricerca di alcuni nessi causali e di alcune soluzioni per superarlo

I due paragrafi precedenti hanno ricostruito a linee generali quello che è cambiato nel corso dell'ultimo cinquantennio nelle politiche di welfare regionali qui studiate. Negli anni '70 ed '80 si è assistito ad un maggior protagonismo normativo in termini di innovazione e di supporto a sperimentazioni da parte delle Regioni del Centro-Nord (con differenziazioni interne nell'impostazione dei ruoli e delle forme di governo e di *governance* del sistema di intervento) rispetto a quelle del Mezzogiorno, a cui, però, non si è accompagnata una reale espansione della rete dei servizi. Nel ventennio successivo, è continuata l'innovazione legislativa nel Centro-Nord, che si è posta ulteriori obiettivi rispetto a quelli elaborati e promossi nella fase precedente, mentre nel Mezzogiorno si è iniziato a normare un modello di intervento più in linea con gli obiettivi che il resto del paese si era già dato, ma scontando un ritardo nella legislazione che solo in parte è stato colmato alla fine degli anni 2000. Allo stesso tempo, in questa seconda fase si sono poste le fondamenta per lo sviluppo effettivo di un sistema di interventi a favore dell'infanzia e degli anziani e delle loro famiglie. Questo sviluppo è avvenuto ovunque ma con capacità di crescita spesso differenziata. Il risultato è stato che nel campo dell'infanzia le differenze territoriali nel favorire l'esercizio dei diritti all'istruzione nella prima infanzia (e dei genitori a vedersi aiutati nella conciliazione fra cura dei figli e lavoro) si sono ulteriormente accentuate, mentre in quello della non autosufficienza tali differenze sono rimaste sostanzialmente inalterate. L'ultimo decennio, quello del "grande freddo" da tagli e austerità, ha finalmente visto arrivare a compimento nelle sue linee essenziali il processo di crescente uniformità nelle normative regionali. Tutte le Regioni italiane hanno attualmente Piani socio-sanitari, sanitari e sociali, così come leggi che regolano in maniera relativamente puntuale le politiche oggetto di queste pagine. Allo stesso tempo, le differenze territoriali sotto il profilo dell'esigibilità dei diritti, espresse dalla diffusione dell'offerta di interventi, permangono.

Come interpretare queste differenze? In questa sede si possono schematicamente valutare vari tipi di spiegazioni, riassumibili attorno a quattro macro-categorie: il ruolo della "dipendenza dal sentiero istituzionale intrapreso" a livello regionale; il tipo di supporto dello stato centrale alle politiche regionali; l'orientamento politico-ideologico delle maggioranze di governo regionali; il ruolo di variabili socio-culturali legate alla domanda dei cittadini verso le istituzioni nelle varie regioni.

Nell'analisi delle politiche pubbliche, uno degli approcci teorici più consolidati è quello neo-istituzionalista storico (per una rassegna si legga Lanzalaco e Prontera, 2012). In questo approccio la maniera in cui nel tempo si costruiscono le politiche pubbliche in un dato momento storico (nel nostro caso nella fase di istituzione – anni '70 e '80 – delle Regioni quali attori centrali del welfare territoriale) restringe significativamente gli effettivi margini di manovra che i decisori politici avranno per innovare nelle fasi successive. Pertanto, quelle Regioni che hanno colto la "finestra di opportunità" offerta dalla regionalizzazione negli anni '70 ed '80 per ripensare ed investire nel welfare territoriale, hanno continuato ad essere

un passo avanti alle altre, magari seguendo anche percorsi differenti, ma accomunati da un processo di irrobustimento complessivo del sistema degli interventi. Mentre è più facile recuperare il terreno perduto nel campo della normativa regionale, è più difficile farlo sotto il profilo della infrastrutturazione e del radicamento dei servizi (come ad esempio la tabella 2 mostra in maniera efficace).

La letteratura scientifica sulla “path dependency” delle scelte nelle politiche pubbliche è, quindi, molto promettente ed utile per comprendere quello che è successo e per spiegare la difficoltà del Mezzogiorno a recuperare terreno rispetto al Centro-Nord. Tuttavia, sempre nello stesso alveo di studi, si contemplanò casi in cui è possibile deviare dal percorso originario in maniera radicale. In parte il nostro studio avvalorò una interpretazione in tal senso e mostra come occorra parlare di Sud al plurale, così come di Centro-Nord al plurale, pur dentro una linea di frattura principale che passa fra queste due aree del paese. Vi è, quindi, spazio per la capacità di azione e di innovazione delle amministrazioni regionali.

Inoltre, dato che discutiamo non di stati sovrani, ma di Regioni collocate dentro un quadro nazionale, occorre chiedersi quale ruolo abbia giocato il modello di intervento e di regolazione adottato dai governi italiani nel corso del tempo rispetto alle Regioni e ai Comuni. In precedenza, si è sottolineato come in entrambe le politiche per l'infanzia e la non autosufficienza sia mancato un ruolo forte, sia di orientamento che specificatamente finanziario, da parte dello stato centrale. Il differente livello di sviluppo dei servizi è, quindi, imputabile ad un sostegno dello stato non adeguato rispetto alle sfide socio-demografiche che le amministrazioni regionali e locali hanno dovuto affrontare? Lo stato ha finito per scaricare su queste ultime le risposte nel campo del welfare locale, in un contesto in cui i livelli di sviluppo economico e di ricchezza a livello regionale (e quindi di capacità di raccogliere risorse tramite la tassazione a livello sub-nazionale) sono profondamente differenti? Sicuramente, una parte di risposta va cercata anche in questo ruolo debole dello stato centrale e nel suo confidare troppo nella capacità di raccogliere risorse da parte dei livelli di governo sub-nazionale tramite la tassazione. Nella prima parte di questo saggio si riportava un dato raccolto dall'Istat: circa metà della spesa sociale dei Comuni in Italia è finanziata con risorse proprie. Sempre la stessa fonte sottolinea come la spesa pro-capite comunale nel Mezzogiorno sia molto più bassa di quella del Centro-Nord e che la percentuale di spesa finanziata con proprie risorse scenda al 25% nel caso dei Comuni del Mezzogiorno, anche a causa delle difficoltà di autofinanziamento. Tuttavia, una spiegazione tutta centrata sulle responsabilità dello Stato e sui mancati finanziamenti all'area del paese con più difficoltà economiche non è sufficiente. Se, è vero che la spesa per i servizi all'infanzia non ha beneficiato di un adeguato sostegno con fondi nazionali e, quindi, Regioni e Comuni hanno potuto attivarsi in maniera differente sulla base del livello di sviluppo economico locale, altre variabili socio-culturali hanno giocato un ruolo non trascurabile, variabili su cui si tornerà fra poco. Allo stesso tempo, la spiegazione basata sul mancato finanziamento nazionale male si presta a spiegare le differenze fra Centro-Nord e Sud nei tassi di copertura dei servizi agli anziani. Gran parte del finanziamento pubblico nel campo della non autosufficienza proviene dal comparto sanitario, in cui la spesa pro-capite proveniente da fondi nazionali è stata relativamente molto più omogenea fra Regioni. Nonostante ciò, le Regioni del Mez-

zogiorno hanno privilegiato fino ad anni recenti interventi più centrati sulla rete ospedaliera rispetto ad una diffusione degli interventi nel territorio, di cui i servizi residenziali e domiciliari per la non autosufficienza sono un perno fondamentale. In altri termini, mentre molte Regioni del Centro-Nord investivano dagli anni '90 in poi parte dei fondi nazionali del Servizio Sanitario Nazionale nell'integrazione socio-sanitaria e nel più generale potenziamento della sanità territoriale, molte Regioni del Mezzogiorno hanno seguito questo modello in maniera molto meno marcata, mantenendo operativa una struttura più ospedalocentrica (Pavolini, 2011).

Se dipendenza dal sentiero istituzionale intrapreso e regolazione/finanziamenti statali contribuiscono a spiegarci in parte le differenze nell'evoluzione dei servizi di welfare a livello regionale, l'orientamento politico-ideologico dei governi regionali è utile per completare il quadro? Anche in questo caso, la risposta è solo parzialmente positiva. In Italia nel corso di questi decenni e soprattutto a partire dagli anni '90 e fino al 2020 abbiamo avuto tre tipi di Regioni: quelle governate praticamente costantemente da coalizioni di centro-destra (si pensi a Lombardia e Veneto); quelle governate in maniera continuativa da coalizioni di centro-sinistra (si pensi ad Emilia-Romagna e Toscana); quelle in cui i governi che si sono succeduti hanno espresso maggioranze diverse (dal Lazio, al Piemonte, alla Puglia e alla Campania). Già gli esempi regionali qui riportati mostrano come non vi siano facili associazioni fra orientamenti politici regionali e livello di sviluppo dei servizi di welfare, soprattutto se vogliamo interpretare il divario Nord-Sud. Semmai, l'orientamento politico sembra giocare un ruolo dentro il Centro-Nord su quali bisogni sociali e parti del sistema dei servizi privilegiare nelle risposte: emerge un modello del Centro Italia (in buona parte governato storicamente da maggioranze di centro-sinistra) più attento ai servizi all'infanzia rispetto ad uno di buona parte del Nord (con l'esclusione, però di Emilia-Romagna e Regioni e Province autonome), in cui l'attenzione è stata maggiormente riservata agli interventi in favore degli anziani.

Un ultimo fattore va, infine, considerato. Le differenti preferenze socio-culturali espresse dalla domanda e cioè dai cittadini nelle varie regioni. Sia nel campo della non autosufficienza che dell'infanzia la pressione sui decisori pubblici per ottenere politiche ed interventi pubblici tramite servizi in questi due campi è nettamente maggiore nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno. Pavolini e Scalise (2021) mostrano come vi siano differenze significative fra Centro-Nord e Mezzogiorno in termini di preferenze su tematiche relative alla cura e verso il ruolo delle donne sul mercato del lavoro. In altri termini, la domanda politica dell'elettorato del Centro-Nord Italia è più attenta a quanto le amministrazioni pubbliche sviluppano nel campo del welfare locale sotto forma di servizi per la cura e per la conciliazione rispetto a quella del Mezzogiorno, in cui rimane più radicata una preferenza per i trasferimenti monetari rispetto ai servizi. Ciò pone un livello di pressione differente sui governi regionali e locali nelle varie aree del paese, così come influenza la competizione politica dentro i partiti e fra i partiti. È più facile vedersi riconoscere anche elettoralmente in maniera positiva la scelta di aver investito in servizi all'infanzia in Regioni e Comuni del Centro-Nord che in molte di quelle del Mezzogiorno. Allo stesso tempo, la crescente adozione di interventi come l'ADI anche nel Mezzogiorno ed il fatto che vi siano varie regioni del Sud in

cui la diffusione dei servizi inizia a prendere un ritmo più accelerato (dall'Abruzzo alla Sardegna) indicano come vi sia spazio per innovare e effettuare un *regional institutional building* anche nelle regioni del Mezzogiorno tramite gli interventi nel campo del welfare.

In conclusione, nei prossimi decenni la sfida nel campo del welfare qui studiata per l'Italia nel suo insieme e per le Regioni sarà quella di effettuare un ulteriore sforzo per irrobustire il sistema di interventi. Sarà necessario che lo Stato centrale definisca in maniera più chiara e finanzia adeguatamente livelli essenziali di prestazioni nel campo dell'infanzia e della non autosufficienza, da rendere esigibili in maniera omogenea a livello territoriale. Alle Regioni e Comuni del Centro-Nord spetta il compito di continuare ad investire nella propria rete di servizi, cercando di coprire i lati più deboli della loro offerta (in alcuni contesti gli interventi per gli anziani, in altri quelli per l'infanzia). Alle Regioni e Comuni del Mezzogiorno spetta il compito più complesso. Anche in presenza di un eventuale e quanto mai auspicabile rafforzamento dei finanziamenti per i servizi di welfare, sarà necessaria una capacità di realizzazione dei servizi, che potrà avvenire solo se sarà accompagnata da una campagna di ascolto e di sensibilizzazione del proprio elettorato per illustrare come uno dei volani per rilanciare sviluppo e coesione sociale al Sud passi proprio da servizi ed interventi di qualità in favore di bambini e anziani non autosufficienti.

Bibliografia

- ALBERTINI, M. e PAVOLINI, E. (2016), "Care policies in Italy between a national frozen landscape and local dynamism", in ASCOLI, U. e PAVOLINI, E. (a cura di), *The Italian Welfare State in a European perspective: a comparative analysis*, Policy Press, Bristol.
- BANTING A., 1997, "Federalismo, standard nazionali e integrazione politica: il caso del Canada", in Aa.Vv., *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, Milano, Giuffrè, pp.105-132.
- DALY, M. e FERRAGINA, M. (2018), "Family policy in high-income countries: Five decades of development", in *Journal of European Social Policy*, 28(3): pp. 255-270.
- ESPN (2020), *Thematic Report: Contribution to the 2021 SPC-COM report on long-term care for older people in the EU*, ESPN, Brussels.
- FARGION, V. (1997), *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- ISTAT (2020), *La spesa sociale dei comuni*, Istat, Roma.
- PAVOLINI E., JESSOULA M., NATILI, M. e RAITANO, M. (2020), *ESPN Thematic Report: Contribution to the 2021 SPC-COM report on long-term care for older people in the EU. Italy*, ESPN, Brussels.
- JESSOULA, M. NATILI, M., PAVOLINI, E. e RAITANO, M. (2019), *ESPN Country Profile 2019. Italy*, ESPN, Brussels.
- KLENK, T. e PAVOLINI, E. (a cura di) (2015), *Restructuring Welfare Governance: Marketization, managerialism, and welfare state professionalism*, Edward Elgar, Cheltenham.
- LANZALACO, L. e PRONTERA, A. (2012), *Politiche pubbliche comparate. Metodi, teorie, ricerche*, Il Mulino, Bologna.

- Ministero della Salute (2020), *Annuario Statistico della Sanità. Anno 2018*, Ministero della Salute, Roma.
- MOREL, N., PALIER, B. and PALME, J. (a cura di) (2012), *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*, Policy Press, Bristol.
- NALDINI, M. e SARACENO, C. (2008), "Social and family policies in Italy: Not totally frozen but far from structural reforms", in *Social Policy & Administration*, 42(7), pp. 733-748.
- NERI, S. (2011), "La sanità lombarda tra centralizzazione e privatizzazione", in PAVOLINI, E. (a cura di), *Il cambiamento possibile. La Sanità in Sicilia fra Nord e Sud*, Donzelli, Roma, pp. 149-189.
- NNA – Network Non Autosufficienza (2021), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia. VII Rapporto*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- PAVOLINI, E. (2003), *Le nuove politiche sociali. I sistemi di Welfare fra istituzioni e società civile*, Il Mulino, Bologna.
- PAVOLINI, E. (2004), *Regioni e politiche sociali per gli anziani. Le sfide della non autosufficienza*, Carocci, Roma.
- PAVOLINI, E. (2008), "Governance regionali: modelli e stime di performance", in *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3.
- PAVOLINI, E. (a cura di) (2011), *Il cambiamento possibile. La Sanità in Sicilia fra Nord e Sud*, Donzelli, Roma.
- PAVOLINI, E. e RANCI, C. (2008), "Restructuring the welfare state: reforms in long-term care in Western European countries", co-written with Ranci, C., in *Journal of European Social Policy*, n. 18(3): pp. 246-259.
- PAVOLINI, E. e SCALISE, G. (2021), "Following Different Paths of Modernization: the Changing Socio-Cultural Basis of Southern Europe", in REGINI, M., BURRONI, L. e PAVOLINI, E. (a cura di), *Mediterranean Capitalism Revisited*, Cornell Univ. Press, Ithaca.
- SABATINELLI, S. (2017), *Politiche per crescere. La prima infanzia tra cura e investimento sociale*, Il Mulino, Bologna.
- SARACENO, C. e KECK, W. (2010), "Can we identify intergenerational policy regimes?", in *European Societies*, 12(5): 675-96.
- SARACENO, C., BENASSI, D. e MORLICCHIO, E. (2020), *Poverty in Italy: Features and Drivers in a European Perspective*, Policy Press, Bristol.

7. La conquista e le sfide: qualità e accessibilità del servizio sanitario universale

Franca Maino* e Federico Razetti**

Indice:

1. Introduzione. 2. La conquista. 3. I rapporti Stato-Regioni negli anni 2000. 4. I nervi scoperti del Ssn. 5. Conclusioni.

* *Professoressa associata, Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche.*

** *Assegnista di ricerca, Università della Valle d'Aosta, Dipartimento di Scienze Economiche e Politiche.*

1. Introduzione: il difficile equilibrio tra universalismo e decentramento

In Italia, il legame tra sanità e regionalizzazione è stato ed è ancora così stretto che non è possibile leggere un fenomeno senza interrogarsi sull'altro. Dalla seconda metà degli anni Sessanta in avanti l'evoluzione del sistema sanitario è dipesa in larga misura dal ruolo giocato dalle regioni e dal progressivo processo di *region building* che, a propria volta, ha usato le politiche di welfare e in particolare quelle sanitarie come banco di prova per rafforzare la propria legittimità. L'"invenzione delle regioni" – per riprendere l'espressione proposta da Keating (1997) – ha infatti determinato l'ingresso nell'arena politico-istituzionale di nuovi, rilevanti attori: "una volta create, le istituzioni regionali derivanti dalla ripartizione territoriale del potere assumono vita propria, diventando le forze-chiave che strutturano la *politics* territoriale" (Lecours 2004, p. 86, tradotto).

Il fatto che nell'esperienza italiana evoluzione del sistema sanitario e regionalizzazione si siano rivelati due fenomeni strettamente interconnessi e capaci di alimentarsi reciprocamente non significa che il rapporto tra i due fenomeni sia stato lineare o privo di tensioni. Al contrario, come si illustrerà in questo capitolo, la dinamica sanità-regionalizzazione dimostra come, sin dalla sua nascita, il Servizio sanitario italiano sia sempre stato alla ricerca di un difficile equilibrio tra principi-cardine che ne definiscono l'impianto e che non appaiono automaticamente conciliabili: l'universalismo (dei destinatari e delle prestazioni), da un lato, e l'autonomia regionale, dall'altro, peraltro in un quadro di vincoli fiscali crescenti. Nel corso dei cinque decenni ormai trascorsi dall'istituzione delle regioni a Statuto Ordinario, tale tensione si è tradotta in esiti variabili, che vanno interpretati tenendo conto non solo delle dinamiche di *policy* in senso stretto, ma anche del più generale contesto del sistema politico-istituzionale, nazionale e regionale, e delle sue trasformazioni.

Con questo approccio il capitolo, che si articola in quattro parti principali oltre a questa introduzione, intende ricostruire l'evoluzione del servizio sanitario, prestando particolare attenzione alle dinamiche dei rapporti centro-periferia. Nella

prima parte ci si sofferma su alcuni snodi-chiave nel periodo compreso tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Duemila, dalla "conquista" del Servizio sanitario alle due riforme del 1992-93 e del 1999; nella seconda parte si dà conto delle dinamiche Stato-Regioni nella fase successiva all'approvazione della terza riforma sanitaria e della revisione del Titolo V della Costituzione; le sfide che oggi Stato e regioni si trovano ad affrontare per assicurare un'azione di governo incisiva e coordinata nel campo delle *policy* sanitarie sono al centro della terza parte, cui segue una breve sezione conclusiva.

2. La conquista

2.1. Prima del Servizio Sanitario Nazionale

In Italia, dopo l'introduzione dei primi regimi obbligatori di assicurazione sociale di malattia nel biennio 1942-43 secondo una logica bismarckiana-occupazionale, la copertura sanitaria fu gradualmente estesa tramite l'inclusione di un numero crescente di gruppi professionali in schemi di protezione sanitaria differenziati, gestiti da una pleora di fondi malattia parapubblici, in gran parte dipendenti dal settore privato per la fornitura delle prestazioni. Il processo di estensione della copertura durò diversi anni per concludersi sostanzialmente negli anni Sessanta, quando anche i lavoratori autonomi furono inseriti nel sistema di assicurazione sociale, la cui crescita fu più la conseguenza di una graduale stratificazione di interventi che non l'esito di un disegno politico deliberato e di ampio respiro.

Nel 1978, poco prima di essere trasformato in Servizio Sanitario Nazionale (Ssn), il sistema italiano di assicurazione di malattia forniva assistenza sanitaria a circa il 93% dei residenti: con l'eccezione delle persone in condizioni di povertà, che potevano ancora beneficiare di alcuni aiuti da parte dei Comuni (così come previsto nel secolo precedente dalla Legge Crispi del 1888), una parte significativa della popolazione – composta principalmente da giovani in cerca di lavoro, disoccupati, percettori di redditi non da lavoro – risultava priva della copertura sanitaria pubblica (Ferrera e Zincone 1986; Taroni 2011).

Incompleto e scarsamente integrato, il sistema di assicurazione sanitaria bismarckiana "all'italiana" si rivelò inoltre precocemente molto poco sostenibile dal punto di vista finanziario. Una spesa crescente per servizi ospedalieri (dovuta a estensioni di copertura imprudenti e a una domanda in aumento) non adeguatamente compensata da una parallela crescita dei finanziamenti contributivi condusse rapidamente diversi fondi e strutture ospedaliere a crisi di deficit, compromettendo la qualità, se non la vera e propria tenuta, del sistema; lo Stato dovette così intervenire a più riprese, tra il 1967 e il 1974, per ripianare i debiti accumulati dalle casse malattia.

2.2. Verso il Ssn: la prima e la seconda regionalizzazione

È in questo contesto che, sotto i governi di centro-sinistra, venne introdotta la grande riforma ospedaliera del 1968 (la cosiddetta "riforma Mariotti", Legge

132/1968), da molti studiosi considerata il primo rilevante passo verso l'istituzione, dieci anni più tardi, del Ssn (Ferrera 1993; Maino 2001), ma anche una tappa significativa nell'avvio del processo di regionalizzazione, a segnalare lo stretto intreccio tra i due fenomeni sin dalla loro fase genetica: se da un lato, infatti, le cure ospedaliere si trasformarono da diritto dei lavoratori a diritto dei cittadini (muovendo così il sistema verso un maggiore universalismo), dall'altro – in linea con quanto disposto dal testo costituzionale – la gestione delle strutture pubbliche erogatrici di cure ospedaliere (convertite in enti autonomi) fu affidata alle ancora istituende regioni.

Come noto, infatti, nonostante la forma regionale di Stato prevista dalla Costituzione, solo le regioni a Statuto Speciale (con l'eccezione del Friuli-Venezia Giulia) erano state effettivamente istituite già nel 1948 per riconoscere e gestire comunità territoriali caratterizzate da peculiarità linguistiche, geografiche o geopolitiche. Per le regioni a Statuto Ordinario il ventennio 1948-1968 costituì invece una fase che è stata definita di “gelo istituzionale” (Pizzetti 1998), in larga parte spiegabile considerando il clima di forte contrapposizione ideologica fra gli schieramenti del sistema politico nazionale. L'irrompere della guerra fredda, che già nella fase costituente aveva condizionato la posizione delle forze politiche sul disegno regionalista italiano, continuò a produrre i propri effetti. In particolare, le posizioni si definirono a partire dagli anni Cinquanta, quando si assistette a un radicale capovolgimento dei primi posizionamenti in campo, con il Partito Comunista che – relegato all'opposizione del governo nazionale – si fece, insieme al Partito Socialista, fermo sostenitore del decentramento, mentre la Democrazia Cristiana – ormai saldamente al governo – procrastinò tatticamente l'introduzione delle regioni, nel timore che parte di esse avrebbe visto una forte affermazione delle forze di opposizione (Mazzoleni 2009).

Si dovette quindi attendere il biennio 1968-1970 per registrare una svolta sul piano istituzionale. In parallelo alla riforma ospedaliera del 1968, riprese infatti il processo di attuazione dell'ordinamento regionale, interrottosi nel 1953 dopo l'approvazione della “Legge Scelba”, che disciplinava nel dettaglio il funzionamento e il raggio d'azione delle regioni. Si giunse così prima all'approvazione della Legge 108 del 17 febbraio 1968, che prevedeva finalmente la disciplina per l'elezione dei Consigli Regionali, quindi all'approvazione della Legge 281 del 16 maggio 1970 (“Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario”), che precedette di poche settimane le prime elezioni a suffragio elettorale diretto e universale per scegliere i membri dei nuovi Consigli regionali (7 giugno 1970).

Il periodo immediatamente successivo, ovvero quello compreso fra il 1970 e il 1972 (anno di emanazione dei decreti legislativi previsti dalla legge 281), è spesso indicato come la fase della “prima regionalizzazione” italiana, di cui la letteratura tende a evidenziare limiti e incompiutezze. Con riferimento al settore sanitario e ospedaliero, il primo trasferimento di poteri amministrativi dallo Stato alle regioni ordinarie avvenne con il DPR 4 del 1972 che – insieme agli altri decreti di trasferimento adottati in quella fase – dimostrarono la natura tardiva e parziale dell'attuazione del dettato costituzionale, rivelando la persistenza di un forte livello di inerzia e di ostruzionismo da parte dell'amministrazione centrale (Pizzetti 1998; Baldi 2006).

Una seconda fase nel processo di trasferimento dei poteri è generalmente identificata nel primo biennio della seconda legislatura regionale (1975-1977).

Sul piano politico, le elezioni regionali del 1975 segnarono un avanzamento dei partiti della sinistra (in particolare, del Partito Comunista) e un arretramento delle forze di governo e sembrarono indicare il desiderio, da parte degli elettori, di una più rapida e completa devoluzione di poteri (Mazzoleni 2009, p. 138). La letteratura tende tuttavia a sottolineare il fatto che alla radice dei nuovi processi di trasferimento di funzioni avviati nel 1975-1977 vi furono – oltre alle spinte provenienti dalla dimensione della competizione partitica appena ricordate – anche esigenze di natura più strettamente funzionale, sollevate dall'introduzione della pianificazione economica e dallo sviluppo del welfare state (Baldi 2006; Ventura 2008). Queste dinamiche aiutano a spiegare la natura essenzialmente *top-down* del decentramento realizzato in questa fase, ancora saldamente guidato dal centro, secondo logiche raramente collegate alle problematiche territoriali. Nonostante l'indubbia portata della nuova tornata di trasferimenti, realizzata grazie alla Legge delega 382 del 22 luglio 1975 e al successivo DPR 616 del 24 luglio 1977 (che avrebbe rappresentato il fondamento normativo organico delle competenze e delle attività regionali fino alla metà degli anni Novanta), anche la cosiddetta “seconda regionalizzazione” è stata per queste ragioni giudicata “parziale e controversa” (Baldi e Baldini 2008, p. 81).

2.3. La conquista: la riforma sanitaria del 1978

2.3.1. Il disegno del nuovo Ssn...

La trasformazione del sistema di assicurazione malattia esistente in un servizio sanitario universale nel 1978 fu resa possibile dalla congiuntura di diverse circostanze politiche favorevoli, peraltro in parte legate proprio al processo di regionalizzazione avviato pochi anni prima: gli alti livelli di insoddisfazione dei cittadini per lo *status quo* si combinarono infatti con la limitatezza del decentramento realizzato e la conseguente insoddisfazione degli attori regionali, con la crescita elettorale del Partito Comunista Italiano, sia a livello regionale (1970 e 1975) sia a livello nazionale (1976), e con il suo graduale avvicinamento all'area di governo nella stagione dei governi democristiani monocolore “della non sfiducia”.

Introdotta nel dicembre 1978 (Legge 833), il Ssn trasformò l'assistenza sanitaria da diritto dei lavoratori a diritto dei cittadini, subordinando alla residenza e non più alla carriera contributiva degli individui l'accesso alle cure. La Legge 833/1978 prevede infatti la trasformazione del sistema di finanziamento dell'assistenza sanitaria, che non sarebbe stato più alimentato dai contributi sociali ma dalla fiscalità generale, così da ridurre la pressione sui lavoratori e garantire una maggiore equità complessiva. In realtà, questo spostamento – cruciale per la piena realizzazione del Ssn – non si realizzò negli anni Ottanta e i contributi sanitari obbligatori continuarono a costituire circa il 50% delle entrate del Servizio Sanitario fino al 1998.

Con la riforma del 1978 fu introdotta anche una nuova struttura di *governance* a tre livelli, secondo quanto delineato nel primo articolo della legge (“L'attuazione del servizio sanitario nazionale compete allo Stato, alle regioni e agli enti locali territoriali, garantendo la partecipazione dei cittadini”). Nello specifico, il governo centrale (Ministero della Salute e diversi comitati tecnici e consultivi)

sarebbe stato responsabile della pianificazione nazionale (attraverso il Piano Sanitario Nazionale – Psn) e del finanziamento complessivo attraverso contributi e tasse obbligatori, raccolti nel nuovo Fondo Sanitario Nazionale (Fsn); i governi regionali avrebbero invece avuto la responsabilità della pianificazione territoriale e dell'organizzazione dei servizi all'interno delle loro giurisdizioni; i Comuni, con le Unità Sanitarie Locali (Usl), avrebbero erogato i servizi tramite proprie strutture (ambulatori e ospedali) o tramite contratti con fornitori privati convenzionati. Per garantire controllo democratico e “partecipazione dei cittadini”, la gestione delle Usl sarebbe stata affidata a organi nominati dai Comuni (Assemblee e Comitati di gestione).

2.3.2. ...e il suo funzionamento

Apparentemente ben delineata, l'attribuzione delle competenze ai tre livelli di governo si rivelò presto confusa e per questo motivo di attrito nella *governance* effettiva del sistema. Certamente non fu d'aiuto l'unico raccordo Stato-regioni previsto dalla Legge 833/1978, il Consiglio Sanitario Nazionale, le cui funzioni e la cui composizione non facevano che riflettere anche in campo sanitario la debolezza e la dispersione dei numerosi raccordi centro-periferia settoriali esistenti in quella fase (Torchia 1990; Razetti 2014). Il Consiglio, che vedeva la partecipazione di un rappresentante per ogni regione e provincia autonoma a fianco di numerosi rappresentanti di ministeri, organismi statali e categorie professionali, avrebbe operato fino al 1993, con poteri di consulenza e proposta nei confronti del Governo centrale per la determinazione delle linee generali della politica sanitaria nazionale e l'elaborazione e implementazione del Psn (che non sarebbe stato adottato sino al 1993), oltretutto con un potere consultivo sul riparto del Fsn (la cui determinazione rimaneva, però, nelle mani del Ministro del Tesoro). Quanto all'effettivo funzionamento dell'organo, le audizioni di alcuni membri del Consiglio, promosse nel 1984 dalla Commissione Salute del Senato (nell'ambito di un'indagine conoscitiva sull'effettiva implementazione del Ssn), rivelarono che, nonostante i numerosi sforzi prodotti dai suoi membri per fare del Consiglio la vera arena della *governance* del nuovo sistema, il Consiglio soffriva di forti debolezze organizzative: dall'insufficienza del personale impiegato nella sua Segreteria all'assenza di una sede permanente dei suoi uffici (l'attività del Consiglio venne definita “peripatetica”), dalla confusione e sovrapposizione di poteri con quelli di altri organi consultivi (quali il Consiglio Superiore di Sanità) alla mancanza di considerazione della sua attività da parte del Governo (Senato della Repubblica 1984).

Più in generale il quadro istituzionale di *governance* introdotto dalla Legge 833/1978 iniziò a rivelare già nei primi anni Ottanta gravi carenze, dovute soprattutto all'assenza di incentivi finanziari per i governi subnazionali, conseguenza della netta separazione tra responsabilità finanziarie, assegnate al centro, e responsabilità di spesa, assegnate alle regioni e, in ultima analisi, alle Usl. Da tale scissione originò uno scontro permanente tra governo centrale e regioni sull'allocazione delle risorse e sulle rispettive responsabilità di spesa: se il centro accusava le prime di spese eccessive, le regioni lamentavano un cronico sottofinanziamento da parte dello Stato (Maino 2001; France *et al.* 2005).

Ma dalla seconda metà degli anni Ottanta a questa debolezza strutturale si aggiunsero altre ragioni di crisi del Ssn (Freddi 1984; Ferrera e Zincone 1986; Camera dei Deputati 1988; Ferrera 1989, 1993, 1996; Maino 2001; France e Taroni 2005). Innanzitutto, bassi livelli di soddisfazione dei cittadini per via delle inefficienze del sistema, dell'esistenza di procedure complesse e burocratiche, nonché dell'alto grado di invadenza della politica clientelare nel funzionamento di quelle strutture che – sulla carta – avrebbero dovuto assicurare il controllo democratico del sistema. Scarsa qualità e controllo partitico della sanità potevano per molti versi essere considerati due facce della stessa medaglia: attraverso la pratica della “lottizzazione”, la composizione dei Comitati di Gestione delle Usl tendeva infatti a riflettere sostanzialmente l'equilibrio di potere tra i partiti locali, con scarsa attenzione per profili e competenze professionali dei loro componenti (Ferrera e Zincone 1986; Fargion 2006).

In secondo luogo, riemersero problemi di tenuta finanziaria: dopo una fase in cui i servizi furono perlopiù erogati a titolo gratuito, vennero introdotte prime forme di compartecipazione ai costi (tramite *ticket*, previsto nel 1982 dalla Legge 181), furono aumentati i contributi fiscali sanitari, venne ridotta la gamma delle prestazioni disponibili e si tentò di contenere i costi di produzione dei servizi, anche se con effetti modesti, in assenza di continuità e di coerenza sul versante sia degli interventi per contenere la domanda sia di quelli per tenere sotto controllo l'offerta (cfr. Maino 2019). A provvedimenti volti ad aumentare i flussi di finanziamento e a ridurre la spesa sanitaria si alternarono infatti misure che riducevano di fatto le entrate e aumentavano le uscite. A questo andamento altalenante si aggiunse la differenziazione, da parte delle regioni, nel dare attuazione ai provvedimenti legislativi approvati a livello centrale.

Secondo molti osservatori, questa generale incoerenza può essere ricondotta al fatto che, a partire dalla prima metà degli anni Ottanta, la politica sanitaria italiana cominciò a trasformarsi da risorsa in grado di garantire ai partiti politici ampi e facili consensi (come era accaduto nei due decenni precedenti) in vera e propria “patata bollente” (Ferrera 1996). Di fronte a costi crescenti e rendimenti calanti, gli interessi dei partiti nei confronti della sanità sembrarono convergere verso l'opportunità di ritardare l'adozione di misure impopolari o di far ricadere su altri attori la responsabilità di tali politiche: i partiti lasciarono così al Governo l'iniziativa di elaborare e varare misure di aumento delle entrate e di riduzione delle spese, salvo poi cercare di bloccare in Parlamento i provvedimenti più impopolari o di introdurre delle scappatoie per renderli meno onerosi. È questo il caso dei *ticket*, poco sopra richiamati: i partiti cercarono a più riprese di impedire l'aumento della compartecipazione finanziaria alla spesa farmaceutica e specialistica e, in mancanza di un successo pieno, ottennero che i provvedimenti escludessero ampie fette di popolazione attraverso la concessione di esenzioni. Quando invece si dovette ricorrere a misure restrittive, la strategia dei partiti fu quella di attribuirne la responsabilità ad altri (ricorrendo alla cosiddetta strategia della *blame avoidance*, cfr. Weaver 1986): da un lato le regioni, considerate le principali responsabili dell'aumento della spesa sanitaria, e dall'altro la Comunità europea ritenuta responsabile dell'imposizione di una politica di rigore finanziario. L'azione del legislatore non riuscì quindi a incide-

re in modo significativo sull'evoluzione delle entrate e delle spese, producendo disavanzi annui elevati e crescenti.

In conclusione, nel corso degli anni Ottanta le speranze da molti riposte nella conquista del nuovo Servizio Sanitario andarono deluse, in una più generale fase del regionalismo nella quale se da un lato gli attori regionali cominciarono a radicarsi nella società e a esistere come soggetti politico-istituzionali (Caciagli 2006), dall'altro divennero sempre più consapevoli "dell'incapacità [...] di esercitare un'effettiva funzione politica al di là del loro mero ruolo amministrativo" (Baldi e Baldini 2008, p. 83). L'angustia dei margini di manovra per le regioni, nella politica sanitaria ma non solo, derivava in questa fase dall'operare dei numerosi vincoli statali, ma anche da meccanismi di controllo politico esercitati dai partiti nazionali, che sembrarono convergere verso un'interpretazione "minimalista" del regionalismo: nessun partito dimostrava grande interesse nei confronti della questione regionale e tutti concordavano sull'opportunità di inquadrare saldamente la legislazione delle regioni all'interno di quella statale (Mazzoleni 2009). L'istituzione tramite atto amministrativo (D.P.C.M. 12 ottobre 1983) dell'organo che, a partire dal decennio successivo, si sarebbe affermato quale sede principale del raccordo tra centro e periferia – la Conferenza Stato-Regioni –, è stata segnalata da molti come indicativa della scarsa convinzione con cui il Governo procedette a istituire la Conferenza, tanto da far parlare di una creazione in "via sperimentale" (Sandulli 1995) dell'organo, cui erano attribuiti solo vaghi poteri (Azzena 1999) di informazione, di consultazione, di studio e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, regioni e province autonome.

Soltanto il disfacimento del sistema politico-istituzionale che si sarebbe avviato nei primi anni Novanta avrebbe creato le condizioni per la riemersione delle tematiche regionaliste e dato nuovo impulso all'azione riformatrice, a partire proprio dagli interventi in campo sanitario.

2.4. Le riforme sanitarie del 1992-1993 e del 1999 e la "terza regionalizzazione"

2.4.1. Il contesto

L'evoluzione della politica sanitaria nel corso degli anni Novanta appare strettamente intrecciata con tre macro-fenomeni, in parte interrelati, e riconducibili al più ampio contesto politico e – ancora una volta – ai mutamenti dei rapporti centro-periferia.

Il primo macro-fenomeno che permette di leggere l'evoluzione della politica sanitaria è la trasformazione del sistema politico italiano avvenuta nei primi anni Novanta, ovvero il passaggio dalla cosiddetta "Prima" alla cosiddetta "Seconda Repubblica". Come noto, i partiti che avevano dominato la scena politica dalla fine della Seconda Guerra mondiale collassarono rapidamente, lasciando spazio a nuovi soggetti politici; in questo quadro, la Lega Nord, nata nel 1991 dalla confederazione di varie Leghe territoriali, riuscì a farsi interprete di una diffusa esigenza di rinnovamento nel rapporto governo-cittadini, facendo della questione regionale una *issue* di carattere nazionale in nome di un'opposizione al centralismo romano additato come simbolo di sprechi, inefficienze e corruzione (Maino 2001;

2009a). Inoltre, alla forma di governo basata sul ruolo centrale del parlamento si contrappose l'emergere del potere esecutivo, il cui controllo non era più prerogativa esclusiva di coalizioni centriste post-elettorali, ma divenne invece contendibile da parte di coalizioni pre-elettorali, in un sistema non più regolato dal proporzionale, ma da nuove regole ispirate a principi maggioritari.

La seconda questione da considerare è l'accresciuta necessità, per l'Italia, di tenere sotto controllo un enorme debito pubblico, anche in conseguenza dei vincoli derivanti dall'adesione dell'Italia all'Unione europea e, in particolare, all'Unione monetaria, soprattutto dopo l'adesione al Trattato di Maastricht (1992). Il terzo, fondamentale elemento da tenere presente è il rafforzamento del processo di regionalizzazione, effetto di una nuova ondata di riforme territoriali: a partire dai primi anni Novanta, i nuovi trasferimenti di poteri amministrativi, legislativi e finanziari alle regioni contribuirono ad accrescere la rilevanza politica di queste ultime, in particolare proprio nel campo della politica sanitaria.

2.4.2. La riforma bis

L'origine di questi tre processi può essere comunemente ricondotta al 1992, quando alla grave crisi economica e all'alto livello di debito pubblico, che minacciavano la capacità dell'Italia di soddisfare i criteri del Trattato di Maastricht, si unì il disfacimento dei principali partiti di governo della Prima Repubblica, crollati sotto la pressione dell'inchiesta *Manipulite*. In questo contesto, si aprì una vera e propria "finestra di opportunità" (Kingdon 1984) e una (seconda) riforma del Ssn (la cosiddetta "riforma della riforma" o riforma *bis*), ispirata ai principi del New Public Management (Npm) e del decentramento, fu rapidamente adottata dai governi Amato e Ciampi, attraverso lo strumento del decreto legislativo.

Il D.lgs. 502/1992 modificò in profondità vari aspetti organizzativi e finanziari del Ssn senza però intaccarne il principio dell'universalismo delle prestazioni e dei destinatari. L'obiettivo fu quello di una ristrutturazione profonda della cornice istituzionale della sanità pubblica (anche nei suoi rapporti con la sfera privata), volta a promuovere nuove forme di interazione tra fornitori e finanziatori, maggiormente imperniate sulla competizione e ispirate da una cultura di responsabilità e intraprendenza manageriale. Le principali novità introdotte, e modificate un anno più tardi con il D.lgs. 517/1993, riguardarono la programmazione sanitaria, l'individuazione dei livelli di assistenza da garantire a tutti i cittadini, l'introduzione di nuovi criteri di finanziamento e di spesa, la trasformazione delle Usl in aziende sanitarie locali (Asl) e la costituzione di aziende ospedaliere (Ao), l'accreditamento degli operatori privati, e l'introduzione di un sistema tariffario per il pagamento delle prestazioni. Il tutto in un quadro di marcato rafforzamento delle competenze regionali, effetto di un più deciso trasferimento delle competenze sanitarie dal livello comunale a quello regionale, da realizzarsi in parallelo al processo di aziendalizzazione.

Le vecchie Usl, divenendo Asl, cessarono di essere strutture operative dei Comuni per diventare enti regionali, dotati di personalità giuridica e di ampia autonomia gestionale. Alle Asl si affiancarono in qualità di erogatori di prestazioni le

Ao, prima inesistenti, nate dalla trasformazione di alcuni ospedali in azienda¹. La trasformazione delle Usl in aziende segnò anche il superamento di un modello organizzativo di tipo politico-rappresentativo a favore di un modello tecnico-aziendalistico: mentre, come visto, nelle Usl i poteri decisionali erano attribuiti a un Comitato di gestione di nomina politica, nelle nuove aziende sanitarie i poteri di gestione vennero accentrati in capo al Direttore Generale, organo monocratico di natura non più politica (o, perlomeno, partitica), nominato dalla regione. Allo stesso tempo il processo di managerializzazione della sanità pubblica fu teso a perseguire una riduzione dell'accentramento burocratico e un trasferimento di responsabilità sanitarie ai livelli amministrativi inferiori, accentuando la regionalizzazione della sanità (Maino 2001; 2009b).

Una volta approvata la “riforma della riforma”, le regioni furono chiamate a implementare la nuova normativa sanitaria, potendosi così differenziare tra loro nel recepimento dei decreti di riordino. Le regioni non rispettarono le fasi di attuazione indicate dal legislatore nazionale, implementando la normativa a livello regionale in tempi differenti². Inoltre, poiché i decreti di riordino indicavano solamente la cornice dentro la quale le regioni sarebbero state libere di realizzare il proprio modello di competizione amministrata, le regioni seguirono strade diverse, dando luogo a modelli sanitari differenti (cfr. Maino 2001; Fargion 2006).

2.4.3. La riforma ter e la “terza regionalizzazione”

Dopo questa prima fase di recepimento e implementazione dei decreti di riordino – in un contesto politico molto diverso dal precedente – a partire dal 1996 la riforma della sanità (inserita in un ampio progetto di riforma dello stato sociale) tornò a essere una delle questioni prioritarie al centro del dibattito. Di qui la creazione, da parte del governo di centro-sinistra guidato da Romano Prodi, di un gruppo di lavoro sulla sanità all'interno della “Commissione Onofri”³, ma soprattutto la scelta di nominare un Ministro della Sanità di rilevante peso politico, Rosy Bindi (appartenente al Partito popolare italiano, parte della coalizione dell'Ulivo), il cui progetto di riforma si rivelò preciso e articolato, oltretutto molto controverso.

È importante ricordare che in questa fase gli interventi di riforma in sanità procedettero in parallelo con quella che è stata definita la “terza regionalizzazione” italiana che – oltre a sostanzarsi in nuovi, massicci trasferimenti di competenze amministrative alle regioni (in virtù delle cosiddette “Leggi Bassanini”, che interessarono prevalentemente settori di *policy* diversi da quello sanitario) – in-

- 1 Nel corso di pochi anni da 659 Usl si passò a 197 Asl (oggi le Asl sono 101). Vennero anche create 96 Aziende Ospedaliere (oggi sono 104), 27 delle quali nella sola Lombardia. Per maggiori dettagli si rimanda a Maino (2001). Per aggiornamenti sul numero – in continua evoluzione – di Asl e Ao si rimanda al sito del Ministero della Salute.
- 2 Alla fine del 1998, a livello regionale, risultavano ancora numerosi e significativi vuoti normativi da colmare, come l'individuazione delle Asl e la costituzione delle Ao o la riorganizzazione della rete ospedaliera, un aspetto – quest'ultimo – molto importante per la messa a punto del modello di competizione amministrata, dal momento che gli ospedali rappresentano i principali produttori di prestazioni.
- 3 Nominata nel 1997 per valutare le compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, la Commissione, presieduta dal Prof. Paolo Onofri, produsse una *Relazione conclusiva* che conteneva un ampio ventaglio di proposte per i settori della sanità, delle pensioni, degli ammortizzatori sociali, della famiglia, dei servizi sociali e del contrasto alla povertà (Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 1997).

tese incrementare i livelli di autonomia finanziaria regionale, con conseguenze particolarmente rilevanti proprio in sanità. A partire dalla seconda metà degli anni Novanta la frattura centro-periferia tornò infatti a imporsi quale questione saliente e politicamente altamente divisiva, per effetto delle dinamiche competitive innescate nel sistema politico dalla Lega Nord, ma anche dalle richieste di più poteri e più risorse per gestire la sanità regionale avanzate dagli stessi presidenti regionali, la cui leadership risultò rafforzata dall'elezione diretta prevista prima dalla legge 43/1995 (la cosiddetta Legge Tatarella), poi dalla Legge costituzionale 1/1999 (Morrone 2004; Baldi 2007). La posta in gioco nei rapporti centro-periferia era l'autonomia finanziaria e il rafforzamento politico dei governi regionali.

In questo scenario, secondo alcuni osservatori, la strategia complessiva seguita dai governi di centrosinistra fu dettata dal desiderio di mitigare, attraverso l'adozione di un approccio ispirato al "federalismo cooperativo", gli effetti destabilizzanti delle proposte più radicali avanzate dalla Lega Nord. Senza rifiutare la prospettiva federalista, i governi della XIII legislatura optarono per una linea che attribuiva alla Conferenza Stato-Regioni il ruolo di vero e proprio organo istituzionale per dirimere le controversie centro-periferia (Fargion 2006). La Conferenza apparve in questa fase come il solo organo capace di canalizzare – senza la necessità di ricorrere a complesse trasformazioni costituzionali – le esigenze rappresentative delle autonomie (Ruggiu 2006). Non solo: la Conferenza offrì anche il modello di riferimento per l'introduzione, nonostante la forte opposizione manifestata dal fronte regionale, di un nuovo organismo intergovernativo, finalizzato al coinvolgimento nelle decisioni governative anche del livello municipale e provinciale: la "Conferenza Stato-Città e autonomie locali". È in questi anni, dunque, che si sviluppò il cosiddetto "sistema della Conferenze": la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Stato-Città (1996) e la Conferenza Unificata, nata dall'unione delle prime due. La Conferenza Stato-Regioni fu a sua volta oggetto di una significativa riforma, con l'approvazione della legge delega 59 del 1997 (Allegrezza 2002). Se il intervento normativo precedente il 1997 aveva determinato un'evoluzione non lineare, la riforma Bassanini fece della Conferenza una sede di collaborazione paritetica con lo Stato attraverso un adeguamento del ruolo delle Regioni (Azzena 1999). La delega portò all'approvazione del D.lgs. 281 del 28 agosto 1997, che – pur senza incidere sulla composizione dell'organo o sui suoi obiettivi generali (definiti dalla Legge 400/1988) – contribuì infatti a razionalizzare le varie competenze acquisite nel tempo dall'organismo e a determinare un notevole potenziamento dell'organo⁴ (La Falce 1998; Carpani 2006).

La sanità, settore di maggiore competenza regionale (anche in termini di spesa), dimostrò di avere tutte le caratteristiche per diventare il "grimaldello"

4 Fra le innovazioni di maggior rilievo va ricordata l'obbligatorietà e l'estensione dell'attività consultiva della Conferenza a tutti gli atti normativi del Governo (regolamenti, schemi di decreto, disegni di legge) nelle materie di competenza delle Regioni (art. 2, c. 3): in questo modo, l'attivazione della Conferenza non fu più legata all'esistenza di una disposizione normativa specifica, ma acquisì una natura "automatica" – al livello minimo dell'espressione da parte delle Regioni di pareri non vincolanti – ogniqualvolta il Governo intendesse intervenire in materie di competenza regionale. L'attività della Conferenza assunse così una portata rilevante, almeno quanto all'ampiezza degli atti sottoposti a parere, grazie al carattere di "generalità e astrattezza" dei casi in cui l'intervento consultivo dell'organismo era previsto (Carpani 2006). Inoltre, se prima del 1997 il parere era espresso quasi esclusivamente su fonti secondarie, nel periodo successivo la Conferenza risultò immessa direttamente nella produzione normativa primaria (Pignatelli 2006).

che faceva leva sul processo di rafforzamento istituzionale delle regioni. Infatti, la spesa sanitaria costituiva e costituisce la maggiore voce in termini di spesa, la Costituzione attribuiva alle regioni la competenza in materia di sanità, la riforma sanitaria del 1978 aveva introdotto un servizio sanitario nazionale decentrato, gli anni Ottanta avevano assistito a un acceso scontro tra livelli di governo per la gestione della sanità, e inoltre proprio la mancata (o insufficiente) autonomia finanziaria delle regioni aveva rappresentato uno dei vincoli principali allo sviluppo di una politica sanitaria efficiente e aveva favorito lo sfruttamento politico della sanità.

A livello sanitario, la legislatura 1996-2001 prese così il via con una nuova fase di investimenti pubblici nel settore e l'approvazione, nel luglio 1998, del Psn 1998-2000, strumento di programmazione fondamentale per la gestione della sanità, in cui fu ribadita sia la centralità del Ssn sia la necessità di stipulare un patto di solidarietà per la salute con i cittadini e di garantire una maggiore responsabilizzazione degli operatori. Si procedette quindi con la revisione dei Decreti di riordino sanitario 502/1992 e 517/1993 con l'intenzione di razionalizzare il Ssn e portare a compimento la "riforma della riforma".

La cosiddetta riforma *ter* o "Bindi" fu approvata dal Consiglio dei ministri il 18 giugno 1999 (D.lgs. 229), segnando un'inversione di tendenza sia rispetto al processo di aziendalizzazione sia rispetto al processo di rafforzamento regionale previsti dai Decreti del 1992-93. Mentre la riforma *bis* aveva introdotto meccanismi di "competizione amministrata" e trasferito importanti competenze organizzative e finanziarie alle regioni, la riforma del 1999 si ispirò all'obiettivo di assicurare maggiore integrazione al Servizio sanitario e optò per un approccio orientato alla "cooperazione amministrata", nel quale importanti responsabilità programmatiche furono attribuite sia al centro (furono poste le base per la successiva definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza - Lea) sia ai Comuni; quest'ultimo obiettivo fu perseguito soprattutto grazie alla valorizzazione del ruolo del Distretto, che avrebbe dovuto assicurare l'assistenza primaria, coordinare l'attività dei medici di base con la guardia medica e l'attività dei servizi ambulatoriali e specialistici, e a cui spetta inoltre la funzione (prima svolta dalle Asl) di coordinamento dei presidi ospedalieri. A queste scelte di fondo, infine, il D.lgs. 229/1999 affiancò alcune importanti precisazioni in merito ad alcuni istituti previsti nella normativa allora vigente ma privi di una coerente e chiara definizione, tra cui la libera scelta, l'accreditamento dei fornitori privati, la creazione di fondi sanitari integrativi e l'esclusività del rapporto di lavoro della dirigenza sanitaria⁵.

L'enfasi posta dalla riforma *ter* su strumenti di controllo e procedure di programmazione da parte del centro può essere letta anche come un tentativo di controbilanciare l'accresciuta autonomia finanziaria riconosciuta dal Governo

⁵ Con riferimento a quest'ultimo aspetto, entro la metà di marzo del 2000 i medici avrebbero dovuto optare tra l'esclusività del rapporto di lavoro nel settore pubblico e la libera professione in quello privato. La scelta, non revocabile, era incentivata mediante una gratifica economica sotto forma di aumenti retributivi e con la possibilità di esercitare la libera professione all'interno delle strutture pubbliche. Questo fu uno dei punti della riforma Bindi più osteggiato e criticato dal centrodestra, tanto che nel 2001 il nuovo ministro della Salute Girolamo Sirchia ne fece subito uno dei nodi principali da affrontare nel suo programma, riuscendo tuttavia a ottenere solo successi parziali. Inserendo un emendamento nella legge 138/2004 (di conversione del D.lgs. 81/2004) il governo Berlusconi abolì l'esclusività del rapporto di lavoro dei medici e dei dirigenti sanitari consentendo di operare ogni anno la scelta tra intra ed extra moenia.

alle regioni nello stesso periodo. Infatti, se la riforma del 1992-93 aveva insistito sulla necessità di responsabilizzare le regioni sul piano finanziario prevedendo nuovi criteri di assegnazione delle risorse (non più su base storica ma in funzione del Fsn, il cui ammontare era stabilito annualmente dalla Legge finanziaria) e nuove modalità di finanziamento delle strutture di ricovero (non più attraverso il rimborso a piè di lista in base ai giorni di degenza ma sulla base di tariffe per prestazioni determinate dalle regioni), i D.lgs. 446 del 1997 e il D.lgs. 56 del 2000 intervennero per accrescere le entrate fiscali a disposizione delle regioni.

Il primo Decreto introdusse l'Irap (Imposta Regionale sulle Attività Produttive), che si sostituiva ai precedenti trasferimenti statali (in massima parte vincolati, come il Fsn), garantendo così un importante strumento fiscale alle regioni, cui fu riconosciuta anche la possibilità di avvalersi del gettito derivante da un'addizionale Irpef (entro un limite dello 0,5%). Il secondo Decreto rappresentò un ulteriore e più radicale movimento in direzione del cosiddetto "federalismo fiscale". Esso determinò infatti una fortissima riduzione dei trasferimenti vincolati alle regioni, sostituiti con quelli legati alla compartecipazione a grandi tributi erariali: alle regioni venivano destinate una quota dell'Iva e una quota fissa dell'accisa statale sulla benzina, oltre che gli introiti legati all'addizionale regionale sull'Irpef, che poteva ora oscillare in una fascia compresa tra lo 0,5 e l'1,4%. Tuttavia, come messo in luce dalla letteratura, il sistema di finanziamento delle regioni scaturito da queste pur importanti innovazioni non generò un autentico incremento dell'autonomia fiscale regionale, dato che il potere impositivo rimaneva nelle mani del centro, cui spettava definire le quote di compartecipazione regionale; è quindi forse più corretto parlare di un accresciuto grado di "decentramento fiscale", grazie al quale le regioni – rese molto meno dipendenti che in precedenza dai trasferimenti statali vincolati – diventarono più autonome nella spesa e in grado di finanziare una quota maggiore del proprio fabbisogno (cfr. Baldi 2006).

Come noto, la terza regionalizzazione culminò nel 2001 nella riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione (Legge costituzionale 3 del 2001). La riforma – approvata con i soli voti favorevoli della maggioranza uscente, a pochi giorni dalla fine della legislatura (e successivamente validata dal voto popolare con referendum confermativo) – ridisegnò le competenze legislative regionali in materia sanitaria, estendendone la competenza concorrente dall'ambito dell'"assistenza ospedaliera" (identificato dalla Costituzione del 1948) a quello – certamente più ampio – della "tutela della salute", chiarendo al contempo che era attribuita allo Stato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale. Di fatto, il nuovo assetto costituzionale sostanzialmente confermò e diede il massimo riconoscimento formale alla trasformazione istituzionale già avvenuta, "a Costituzione invariata", negli anni Novanta, soprattutto nel quadro del Ssn (Maino 2019).

3. I rapporti Stato-Regioni negli anni 2000

In questo nuovo quadro politico-istituzionale, nel corso degli anni Duemila la gestione dei rapporti Stato-Regioni è stata oggetto di importanti innovazioni,

che hanno portato da un lato alla fissazione dei Livelli essenziali di assistenza (Lea), ovvero all'identificazione di un catalogo di prestazioni che – a parità di bisogno sanitario – il Ssn dovrebbe assicurare uniformemente su tutto il territorio nazionale; dall'altro, all'adozione di nuovi strumenti di *governance* volti ad assicurare una gestione congiunta della spesa sanitaria; il suo controllo – almeno sino all'irrompere della pandemia da Covid-19 nell'inverno 2019-2020 – è stato senza dubbio il tema prioritario nell'agenda delle politiche sanitarie. Particolarmente a seguito della crisi economico-finanziaria scoppiata nel 2008 i vincoli fiscali – già rilevanti per via dell'ingente debito pubblico italiano e della necessità, per l'Italia, di rispettare i vincoli di finanza pubblica derivanti dall'adesione all'Unione europea – si sono fatti ancora più stringenti, riducendo ulteriormente i margini di azione a disposizione dei decisori. Più in particolare, secondo molti osservatori, le misure prese sotto crescenti pressioni esterne dai governi centrali succedutisi a partire dalla metà degli anni 2000 hanno di fatto compresso il grado di autonomia del livello regionale (Maino 2009; Maino e Neri 2011; OECD 2015; Frisina Doetter e Neri 2018; Maino e Razetti 2021).

3.1. Alla ricerca dei Livelli essenziali di assistenza

Con il Dpcm del 29 novembre 2001 vengono definiti per la prima volta i Livelli essenziali di assistenza, previsti dal riformato articolo 117 della Costituzione quale competenza legislativa esclusiva dello Stato (“la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”). Si tratta di quelle prestazioni ritenute essenziali che, come tali, dovrebbero essere garantite dal Ssn su tutto il territorio in modo completamente gratuito o prevedendo una compartecipazione alla spesa (*ticket*) da parte dei cittadini. Le regioni, in base all'accordo dell'agosto 2001 (cfr. § 2.2), sono tenute a garantire i Lea e a provvedere con finanziamenti regionali aggiuntivi alle eventuali ulteriori prestazioni non incluse tra quelle essenziali. A marzo 2017 è entrato in vigore il DPCM del 12 gennaio 2017 che ha ridefinito i Livelli essenziali di assistenza, sostituendo integralmente il Dpcm del 2001. Il provvedimento scaturisce dalla legge di Stabilità 2016, che ha vincolato 800 milioni di euro per il loro aggiornamento. I Lea sono articolati in tre grandi livelli: prevenzione collettiva e sanità pubblica, che comprende tutte le attività di prevenzione rivolte alle collettività e ai singoli; assistenza distrettuale; assistenza ospedaliera. Il DPCM del 2017 descrive con maggiore dettaglio e precisione prestazioni e attività già incluse nei Lea; ridefinisce e aggiorna gli elenchi delle malattie rare e delle malattie croniche e invalidanti che danno diritto all'esenzione dal *ticket*; innova i nomenclatori della specialistica ambulatoriale e dell'assistenza protesica, introducendo prestazioni tecnologicamente avanzate ed escludendo prestazioni obsolete. Per garantire l'aggiornamento continuo, sistematico, sulla base di regole chiare e criteri scientificamente validi è stata istituita la Commissione nazionale per l'aggiornamento dei Lea e la promozione dell'appropriatezza nel Ssn.

Già dal 2005 (con l'Intesa Stato-regioni del 23 marzo) è stata prevista una serie di adempimenti a cui le regioni sono tenute per accedere a una quota di finanziamento del Ssn. Tra gli adempimenti rientra il “Mantenimento dell'erogazione

dei Lea”, la cui verifica avviene attraverso l'utilizzo della “Griglia Lea”, un set di 88 indicatori, ripartiti tra i tre livelli, che consente sia di individuare per le singole realtà regionali quelle aree di criticità in cui si ritiene compromessa un'adeguata erogazione dei Lea, sia di evidenziare i punti di forza della stessa erogazione.

3.2. *Alla ricerca di una nuova governance per il controllo della spesa*

Parallelamente al già ricordato processo di rafforzamento dei poteri fiscali e legislativi regionali in materia di politica sanitaria, dal 2000-2001 è stato adottato un nuovo stile di *governance* multilivello per la gestione dei rapporti intergovernativi Stato-Regioni, con l'obiettivo generale di portare tutto il Ssn, e in particolare i suoi costi, sotto un più rigoroso controllo. Si è in altre parole riproposta con maggiore evidenza la necessità di trovare un difficile equilibrio per garantire, allo stesso tempo, l'autonomia regionale, l'universalismo del sistema sanitario e un controllo attento del bilancio pubblico secondo le regole derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Ue. In questo contesto, gli accordi e le intese tra Stato e Regioni, predisposti in Conferenza Stato-Regioni, sono diventati lo strumento principale per coordinare la politica sanitaria e cercare di risolvere le controversie sempre riemergenti sulle responsabilità per la spesa sanitaria (MEF 2018). Allo stesso tempo, in una situazione di crescente austerità fiscale, la riconfigurazione delle responsabilità tra governo nazionale e regionale ha comportato una serie di spostamenti di potere (Maino e Neri 2011; Taroni 2015): dalle assemblee legislative agli esecutivi, che appunto si riuniscono e prendono decisioni nelle conferenze intergovernative; dalle regioni al Centro, che ha potenziato i poteri di controllo e sanzione; e, a livello centrale, dal Ministero della Salute al Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ha acquisito un ruolo sempre più importante nel monitorare direttamente la spesa sanitaria e ha poteri diretti sulle regioni in eccesso di budget.

Dopo un primo accordo raggiunto nell'agosto 2000, un anno dopo l'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 ha cercato di fissare un “anno zero” per quanto riguarda la spesa sanitaria. Da un lato, Stato e Regioni si impegnavano a ripianare una volta per tutte i deficit regionali, mentre e lo Stato si assumeva l'impegno non solo di definire il finanziamento complessivo del Ssn su base triennale (2002-2004) in modo da facilitare la pianificazione della sanità regionale, ma anche di aumentare il finanziamento del Ssn in termini di percentuale del Pil. Dall'altro, l'accordo attribuiva alle regioni la responsabilità di eventuali futuri deficit di spesa sanitaria, imponendo loro una serie di misure di contenimento dei costi, come il tetto sulla spesa farmaceutica (13% sulla spesa totale), l'eliminazione di un insieme di farmaci dalla copertura del Ssn, la riduzione dei posti letto ospedalieri (fino a 4 ogni 1000 abitanti), l'utilizzo di sistemi di acquisto di beni e servizi definiti a livello centrale (Taroni 2015). Veniva inoltre adottato un “sistema premiante”, consistente nella subordinazione di parte dei finanziamenti alle Regioni al loro rispetto di una serie di obblighi verificati annualmente, a partire dall'equilibrio di bilancio del settore sanitario (MEF 2018).

A fronte del riacutizzarsi delle controversie intergovernative e alla luce di nuovi deficit regionali (per lo più da parte di un gruppo di regioni del Centro-Sud, generalmente denominate “regioni viziose” a causa della mala gestione sanitaria),

importanti novità sono state introdotte nel 2005, quando un nuovo Accordo Stato-Regioni (il cosiddetto “Patto Salute 2005-2007”) ha delineato un inedito meccanismo multistadio di monitoraggio della spesa regionale basato sull’attivazione di “Piani di rientro” (PdR) in caso di disavanzi eccessivi. Mentre il Patto della Salute resta un accordo tra lo Stato e tutte le regioni (fissazione del finanziamento complessivo del sistema e principali obiettivi di politica sanitaria e contenimento dei costi), i PdR sono veri e propri piani di ristrutturazione industriale inseriti in accordi bilaterali raggiunti tra il centro e la singola regione che registri un grave deficit e non rispetti gli obiettivi di spesa. L’obiettivo principale di questi Piani – la cui attuazione avviene sotto la stretta sorveglianza delle autorità centrali (Ministero dell’Economia e delle Finanze e Ministero della Salute) – consiste nel ridurre le aspettative regionali di un ripiano dei debiti *ex post* da parte del centro, riportare la spesa sanitaria regionale sotto controllo e raggiungere il pareggio di bilancio entro limiti di tempo definiti. Per raggiungere questi obiettivi è possibile intraprendere diverse azioni a diversi livelli (Taroni 2015): “strutturale” (riorganizzazione del sistema ospedaliero e delle Asl); “amministrativo” (blocco del *turnover* dei lavoratori e riduzione delle tariffe pagate ai fornitori); “finanziario” (aumento automatico dell’addizionale regionale su Irpef e Irap, anche oltre l’aliquota massima ordinariamente consentita dalla legge, e nuove forme di compartecipazione ai costi). In caso di persistente inosservanza da parte di una regione degli obiettivi e delle scadenze concordate con il Governo centrale, può essere nominato dal governo un commissario straordinario responsabile dell’amministrazione del Ssn in quella regione.

A partire dal 2007, anno in cui per la prima volta si è fatto ricorso ai Piani di rientro, circa la metà delle regioni italiane è stata sottoposta ai PdR: tutte le regioni del Sud (tranne la Basilicata), il Lazio, la Liguria e il Piemonte. In alcune di queste regioni i piani hanno funzionato bene e sono stati in grado di migliorare la capacità di operare dei sistemi sanitari regionali. La Sicilia rappresenta uno di questi esempi “virtuosi” avendo ridotto drasticamente il proprio disavanzo, che nel 2010 ha fatto registrare un importo inferiore a quello medio nazionale, e di migliorare contemporaneamente l’appropriatezza e il funzionamento di molti interventi (Pavolini 2011). Lazio e Abruzzo invece sono state commissariate nell’estate del 2008 a causa del fortissimo ritardo nell’adozione dei provvedimenti previsti dai rispettivi Piani di rientro (Maino 2019). L’anno successivo sono state commissariate Campania e Molise e nel 2010 la Calabria. Di queste cinque regioni l’Abruzzo ha visto la conclusione del percorso di commissariamento nel settembre 2016, il Lazio e la Campania nel 2020. Liguria e Sardegna hanno concluso il loro Piano di rientro al termine del primo triennio (2007-2009) mentre il Piemonte al termine del triennio 2013-2015. Le regioni attualmente in piano di rientro sono sette (Puglia, Sicilia, Abruzzo, Campania, Lazio, Molise e Calabria), di cui due commissariate (Molise e Calabria)⁶.

I Piani di rientro e i commissariamenti hanno certamente ridotto i disavanzi sanitari regionali ma va anche evidenziato come tale riduzione non sia stata de-

6 Dati aggiornati a febbraio 2022 (Camera dei deputati – Servizio Studi 2022).

terminata tanto dalla razionalizzazione e dall'efficientamento dei sistemi sanitari regionali quanto da tagli lineari alla spesa per il personale (medici e infermieri), dal blocco del *turn over*, dalla riduzione dei posti letto e dalla chiusura o ridimensionamento dei piccoli ospedali. Secondo la Fondazione Gimbe (2019) nel decennio 2010-2019 tra tagli e mancanti finanziamenti il Ssn si è trovato a poter contare su 37 miliardi di euro in meno. Sempre la Fondazione Gimbe (2019) suggerisce di correlare l'attuazione dei Piani di rientro e dei commissariamenti con l'aumento delle liste d'attesa e con la crescita della spesa sanitaria "out of pocket": proprio nelle regioni sottoposte ai PdR entrambe sono aumentate a fronte della riduzione del personale sanitario, del blocco del *turn over*, della chiusura dei piccoli presidi ospedalieri e della riduzione dei posti letto. E sempre le regioni in Piano di rientro hanno più spesso aumentato l'Irap e l'addizionale Irpef, gravando maggiormente sulle tasche dei contribuenti.

Bordignon *et al.* (2019) ritengono invece che quella dei PdR sia una storia di successo, "una delle poche in cui la revisione della spesa in Italia abbia funzionato davvero". La spesa sanitaria in generale e in particolare quella di molte regioni in difficoltà è stata posta sotto controllo e l'equilibrio finanziario ristabilito senza effetti negativi rilevanti e in alcuni casi anche con effetti positivi, in termini di qualità dei servizi e soddisfazione degli utenti. E questo si è verificato nonostante la capacità di controllo da parte dello Stato centrale sui governi regionali sia limitato e più contenuto rispetto ai controlli esercitabili, ad esempio, sul sistema amministrativo scolastico, anch'esso decentrato. Due sarebbero le ragioni principali: in primo luogo, nessuno dei governi dal 2007 ad oggi, indipendentemente dall'orientamento politico, avrebbe messo in dubbio la necessità di mantenere uno stretto controllo sull'evoluzione della spesa sanitaria in generale e in particolare di utilizzare lo strumento dei PdR per affrontare le criticità di alcuni sistemi sanitari regionali. In secondo luogo, la capacità amministrativa di alcuni funzionari dei Ministeri (in particolare del MEF) coinvolti nella gestione dei PdR, che hanno garantito continuità all'azione amministrativa e capacità di gestione.

4. Le sfide: i nervi scoperti del Ssn

Veniamo ora alle principali criticità che caratterizzano il Ssn italiano, nervi scoperti che neanche la stagione di riforme degli anni Novanta e il decennio degli accordi tra Stato e Regioni hanno contribuito a risolvere. Si tratta di tre problematiche che costituiscono, a maggior ragione dopo due anni di crisi pandemica, altrettante sfide per il servizio sanitario con ampie implicazioni anche a livello regionale e per la tenuta dei rapporti tra centro e periferia: il sottofinanziamento della sanità, l'universalismo "incompleto" e la debolezza della medicina di territorio tra Covid-19, sfida della LTC e telemedicina.

A dispetto di un'agenda di policy dominata, come si è visto, dall'imperativo di contenere la spesa pubblica agendo proprio sulle risorse destinate alla sanità, i dati di spesa, soprattutto se letti in chiave comparata, segnalano in realtà una situazione di sottofinanziamento del Ssn. Misurando la spesa sanitaria pubblica in percentuale del prodotto interno lordo, l'Italia si colloca infatti tra gli ultimi posti nell'Unione Europea, con una spesa sanitaria pubblica che nel 2019 si attestava ad

appena il 6,4% della ricchezza nazionale prodotta (database Oecd): uno dei dati più bassi fra i grandi Paesi (superiore a quello della Polonia: 4,6%, e pari a quello della Spagna), piuttosto distante dalla media UE27 (7,9% nel 2018; database Eurostat) e, soprattutto, dalla spesa registrata in Regno Unito, Francia e Germania, che nel 2019 hanno destinato alla sanità rispettivamente l'8%, il 9,3% e il 9,9% della propria ricchezza nazionale (database Oecd).

Inoltre, se negli ultimi due decenni nei Paesi dell'Europa continentale e nordica si è assistito a una dinamica tendenzialmente espansiva della spesa sanitaria, dopo il primo decennio degli anni Duemila nei welfare state dell'Europa meridionale (Italia inclusa) si è realizzata una contrazione delle risorse pubbliche destinate alla tutela della salute in rapporto al Pil. In termini reali, infatti, tra il 2010 e il 2018 la spesa pubblica destinata alla sanità è cresciuta in media di appena lo 0,3% all'anno: trattandosi di un tasso di crescita ancora più modesto di quello conosciuto dal Pil nello stesso periodo, l'incidenza della spesa sanitaria pubblica, che nel 2010 rappresentava il 7% della ricchezza nazionale, è andata riducendosi (Oecd 2019). Un quadro d'insieme simile si ottiene se si considera la spesa sanitaria *pro capite* a parità di potere d'acquisto: se la Germania nel 2019 spendeva in media oltre 3.777 euro per ogni cittadino, la Francia 3.236 e il Regno Unito 2.763, il Ssn italiano si limitava a destinarne meno della metà del sistema tedesco (appena 1.836 euro), dato in leggera risalita rispetto a quelli registrati nei cinque anni precedenti, ma comunque ancora inferiore a quello osservato nel 2008 (database Eurostat).

Come ricordato da molti osservatori nel giro di due decenni l'Italia ha finito così per spendere comparativamente meno degli altri paesi dell'Europa Occidentale, con un significativo peggioramento a partire dagli anni della crisi del 2008. Risparmi di spesa si sono accompagnati ad una maggiore efficienza del sistema sanitario ma non hanno permesso di investire – come successo in altri Stati – sull'assistenza continuativa per gli anziani per fronteggiare l'invecchiamento della popolazione e sulla tecnologia in campo sanitario (Pavolini 2020). Alla lenta ma costante erosione del tasso di copertura pubblica ha poi corrisposto l'aumento dell'incidenza della spesa privata (dal 2009 al 2018 passata dal 21,7% al 25,8% della spesa sanitaria totale), in larga parte *out-of-pocket* (nel 2018 pari a quasi il 90% della spesa privata; database Oecd).

Come è noto l'emergenza sanitaria determinata dalla pandemia sembra aver interrotto questa lunga stagione di sottofinanziamento della sanità. Per la prima volta, dopo un decennio, nel 2020 è aumentata significativamente la spesa corrente del Ssn che ha beneficiato di uno stanziamento di oltre 5 miliardi di euro, pari ad un +4,7% della spesa sanitaria totale (MEF 2020) e si è assistito – dopo anni di costante contrazione degli organici – ad un massiccio reclutamento di personale medico-sanitario, tra cui le Unità speciali di continuità assistenziale (Usca) per assistere a domicilio e da remoto i pazienti Covid e gli infermieri di comunità. Il 2021 ha visto poi l'approvazione del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza che ha dedicato una delle sue sei missioni alla Salute prevedendo un finanziamento complessivo di 15,63 miliardi di euro, a cui sono da aggiungere le risorse del React-EU e del Fondo Nazionale Complementare per ulteriori 4,6 miliardi per un ammontare complessivo di 20,22 miliardi da

spendere tra il 2021 e il 2026. La “Missione Salute” del PNRR complessivamente intesa avrà quindi a disposizione quasi 5 miliardi all’anno per attività aggiuntive che costituiscono un’importante opportunità di crescita e di innovazione del sistema⁷ (Pesaresi 2021).

Bisognerà però temperare le esigenze di bilancio con la legittima richiesta di salute di una popolazione sempre più povera, sempre più anziana e quindi sempre più malata. Un sistema sanitario in cui il cittadino sa di dover ricorrere alla visita *intramoenia* o privata per poter effettuare un esame specialistico in tempi ragionevoli non risponde a pieno ai principi di universalità, uguaglianza ed equità su cui si fonda il nostro Ssn. Questo porta a riflettere sull’effettiva capacità della sanità italiana di garantire l’universalismo.

La Legge 833/1978 aveva sancito, sulla carta, l’introduzione dell’universalismo prevedendo il superamento degli squilibri territoriali nelle condizioni socio-sanitarie del Paese, l’uniformità dei livelli delle prestazioni sanitarie da garantite a tutti i cittadini; le condizioni e le garanzie di salute da assicurare in modo uniforme nell’intero territorio nazionale; la definizione di indici e standard di finanziamento per la spesa corrente e in conto capitale per eliminare le differenze strutturali e di prestazioni fra le regioni. A oltre quarant’anni dalla sua istituzione permangono significativi divari fra condizioni di salute, capacità assistenziale e offerta di servizi nelle diverse regioni e in molti casi l’offerta di assistenza di buona qualità continua a variare inversamente al fabbisogno nella popolazione destinataria, come già aveva segnalato Taroni (2015). A testimonianza di ciò si possono menzionare le persistenti differenze nell’accesso alle cure sanitarie. Come è noto tali differenze possono originare da fattori diversi: mancate disponibilità economiche, ragioni legate alla distanza o raggiungibilità delle strutture, tempi di attesa troppo lunghi.

Proprio le lunghe liste attese rappresentano un tratto distintivo del Ssn italiano come regolarmente documentato dalla Corte dei Conti⁸. Un problema che si è pesantemente acuito con la pandemia che nei mesi del *lockdown* e nelle fasi di maggior rischio contagio ha portato alla riconversione di molti reparti in terapie intensive e all’individuazione di ospedali dedicati solo ai pazienti Covid-19. Il risultato (cfr. Istat 2021) è stato che nel 2020, in Italia, 1 cittadino su 10 ha dichiarato di aver rinunciato, pur avendone bisogno, a visite o accertamenti nel corso dei 12 mesi precedenti per motivi legati a difficoltà di accesso (sono state più spesso le donne a rinunciare alle prestazioni sanitarie). Nel 2019 la quota era pari al 6,3% in calo dall’8,1% del 2017. Non a caso nel corso del 2020 è stato proposto un Piano nazionale di “rientro” sulle liste di attesa per il recupero delle prestazioni non erogate, condiviso tra livello nazionale e regionale, in grado di supportare, orientare e accompagnare in modo coordinato le Regioni attraverso la definizione di strategie, azioni, risorse economiche, tempistiche precise e un

7 Va però segnalata l’assenza di finanziamenti diretti per la riorganizzazione e il potenziamento della prevenzione, nonostante siano attesi provvedimenti, anche a livello internazionale, di riorganizzazione della rete dei servizi di prevenzione proprio per contrastare i rischi di pandemie globali. E anche le risorse per il personale sono sostanzialmente residuali e non adeguate a sostenere le riforme previste dal PNRR e a garantire la prosecuzione, anche dopo il 2026, dei servizi che saranno avviati nei prossimi anni.

8 Si veda per i dati più recenti il “Rapporto 2019 sul Coordinamento della Finanza Pubblica” della Corte dei Conti che ha evidenziato un peggioramento della situazione nel 2018 rispetto al 2016.

sistema di monitoraggio rispetto alla sua implementazione e ai suoi effetti. Una questione, questa, che rimane centrale anche se in concomitanza con la campagna vaccinale sono riprese, nel corso del 2021, le attività sanitarie ordinarie. Il rischio è quindi che la pandemia accentui le disuguaglianze e che chi può continui a ricorrere alla sanità privata e/o integrativa aggirando i tempi di attesa, mentre chi non ha mezzi propri continui a posticipare o a rinunciare alle cure con conseguenze pesanti sullo stato di salute di individui e popolazione nel suo complesso, senza considerare l'impatto anche dal punto di vista economico sul Ssn. Sotto questo profilo la sfida per la sanità sarà quella di garantire l'accesso alle prestazioni e rafforzare il sistema di prevenzione, fronteggiando situazioni emergenziali di tipo pandemico, evitando la sospensione dei servizi sanitari com'è accaduto nel 2020 e nel 2021 e contrastando il rischio che si accentuino ulteriormente le differenze regionali.

Il regionalismo della sanità è stato infatti negli anni accompagnato da crescenti divari interregionali sia in termini di disponibilità finanziaria sia in termini di capacità di spesa. È rimasta poi sempre sostenuta la mobilità sanitaria interregionale, con la tradizionale direzione dei flussi di pazienti da Sud a Nord, come ha documentato da ultimo anche la Fondazione Gimbe (2020). E i divari interregionali trovano espressione diretta nella qualità percepita rispetto all'assistenza fornita e agli esiti generati. A preoccupare è soprattutto il fatto che sono le fasce di reddito più basse – e quindi i soggetti più vulnerabili – a ritenere di non poter avere accesso alle cure quando ne hanno bisogno. Considerando gli indicatori soggettivi, in tutti i paesi UE la popolazione che dichiara di non essere riuscita a soddisfare bisogni sanitari presenta valori relativamente più alti proprio fra i gruppi a più basso reddito: a questo proposito l'Italia si posiziona al sesto posto nell'Unione per distanza nella rinuncia alle cure tra quintile più ricco e quintile più povero della popolazione⁹.

L'ultima sfida riguarda la cosiddetta medicina di territorio, caratterizzata in Italia da una tradizionale debolezza. Come messo in luce dalla crisi pandemica, la crescente inadeguatezza del Ssn si misura anche nella sua limitata capacità di operare in modo integrato con il sistema di assistenza sociale per offrire risposte tempestive e corrispondenti ai bisogni sanitari e sociosanitari che vanno manifestandosi con sempre maggiore frequenza nella popolazione italiana, soprattutto in conseguenza del progressivo invecchiamento che la caratterizza. La spesa pubblica per la *Long Term Care*, pari a circa 1,7% del PIL nel 2019, è in linea con quella degli altri Paesi UE, ma è tutta sbilanciata sui trasferimenti monetari a danno dei servizi (cfr. MEF 2020). Se consideriamo la spesa comunale, si nota una riduzione della spesa destinata agli anziani dal 25% del totale nel 2003 al 17,2% nel 2018 (in termini assoluti, si è passati da 119 euro nel 2003 a 94 euro pro capite nel 2018; cfr. Istat 2020). Tale riduzione è dovuta prevalentemente all'aumento della popolazione di riferimento, che continuerà a crescere a ritmi sostenuti nei prossimi decenni, non necessariamente in buona salute e certamente sempre più in solitudine a causa delle trasformazioni delle strutture familiari.

9 Cfr. Eurostat, *Unmet health care needs statistics*, 2019.

Con la crisi pandemica sembra essere diventata patrimonio collettivo la consapevolezza che il Ssn ha bisogno di strutturare meglio i servizi territoriali in generale, oltre che la presa in carico dei pazienti cronici e più fragili. Per contrastare l'approccio ospedalocentrico della sanità italiana – messo a dura prova dalla pandemia – il PNRR individua nella medicina territoriale uno dei punti principali del piano di investimenti dei prossimi anni. Il Presidente del Consiglio Mario Draghi, nell'illustrare al Senato le dichiarazioni programmatiche del nuovo Governo, ha dichiarato che bisogna “aprire un confronto a tutto campo sulla riforma della nostra sanità. Il punto centrale è rafforzare e ridisegnare la sanità territoriale, realizzando una forte rete di servizi di base (case della comunità, ospedali di comunità, consultori, centri di salute mentale, centri di prossimità contro la povertà sanitaria)”¹⁰. Il PNRR ha poi stanziato 7 miliardi di euro per rafforzare le prestazioni erogate sul territorio grazie alla creazione e al potenziamento di strutture e presidi territoriali, l'assistenza domiciliare, lo sviluppo della telemedicina e una più efficace integrazione con tutti i servizi sociosanitari entro il 2026. Di questi, 2 miliardi di euro sono destinati all'attivazione di quasi 1.300 “Case della comunità”, un modello di intervento che rappresenta l'evoluzione delle Case della salute già sperimentate in Toscana a partire dall'inizio degli anni 2000 e oggi diffuse in varie regioni (se ne contano circa 500; cfr. Borrelli e Sparano 2021), a testimonianza della volontà di attribuire una maggiore attenzione alla riorganizzazione del sistema di assistenza territoriale.

La pandemia ha, infine, accelerato la digitalizzazione del Ssn e contribuito alla sua rapida diffusione in molti ambiti e modi: nell'attivazione della medicina a distanza e della tele sorveglianza da remoto; nell'informatizzazione dei meccanismi di accesso e di refertazione dei pazienti; nell'automazione delle logiche e dei processi di presa in carico; nella valorizzazione di forme di co-produzione e autocura supportate da nuove tecnologie; nella diffusione generalizzata del cosiddetto *smart working* (Longo e Ricci 2020). Si tratta di esperienze diffuse in tutto il Paese, che hanno attivato un “processo probabilmente irreversibile di trasformazione dei servizi, anche se a oggi sono avvenute al di fuori di un quadro strategico di sviluppo, sia a livello di singole aziende, sia a livello di Ssn” (Longo e Ricci 2020, p.12). La digitalizzazione e la telemedicina aprono la strada a numerose opportunità: la trasformazione dell'accesso e della raccolta di informazioni e referti attraverso piattaforme di servizi, semplificando sia il percorso di presa in carico degli utenti sia il lavoro del personale medico-sanitario e diminuendo costi e tempi di tipo amministrativo; l'autocura, questione particolarmente rilevante per i pazienti cronici che rappresentano circa il 40% dei cittadini e che assorbono il 70% delle risorse del Ssn (Longo e Ricci 2020); nuovi strumenti di supporto alle decisioni cliniche; una più efficace individuazione dei bisogni dei pazienti per programmare attività a ogni livello decisionale, dal nazionale al locale. Si tratta quindi di sistematizzare (contando anche su 1,67 miliardi di euro destinati dal PNRR alla digitalizzazione) le esperienze, di valutarne il rapporto costo-efficacia e di adottare stabilmente gli strumenti più convincenti

10 Discorso pronunciato il 17 febbraio 2021.

cambiando, di conseguenza, il sistema dei servizi e i modelli di presa in carico dei pazienti e del lavoro professionale.

5. Conclusioni

A partire dagli anni Novanta, il sistema sanitario italiano ha approvato una serie di riforme che hanno avuto un impatto significativo sulla sua architettura istituzionale, sull'equilibrio di potere tra Stato e regioni e sulle modalità di funzionamento dell'intero servizio sanitario introdotto nel 1978. Mentre la salienza della *politics* sanitaria è rimasta in cima all'agenda politica nazionale e regionale fino all'inizio degli anni Duemila, nel periodo successivo si è gradualmente ridimensionata lasciando spazio all'adozione di misure più circoscritte, perlopiù incentrate sulla gestione dei rapporti Stato-Regioni e sul controllo della spesa pubblica. Fino allo scoppio dell'emergenza sanitaria da Covid-19 e a parte le note controversie sulle vaccinazioni pediatriche nel 2017, il dibattito si è focalizzato soprattutto sulle misure di controllo e contenimento della spesa, in una logica di sostenibilità del Ssn.

Tra le riforme della prima e della seconda metà degli anni Novanta è evidente una certa discontinuità. I principi del New Public Management e un generale orientamento pro-mercato introdotto nel Ssn dai governi tecnici nel 1992-1993 sono stati in parte allentati dalla riforma sanitaria del 1999 portata avanti da un esecutivo politico di centro-sinistra, che ha sottolineato l'universalismo e l'integrazione del sistema e ha provato – con scarso successo – a tenere sotto controllo la crescente differenziazione tra regioni (Maino 2001; 2009b). Per i governi di centrosinistra, il tentativo di mitigare gli effetti destabilizzanti delle proposte più radicali della Lega si è rivelata la migliore opzione praticabile (Fargion 2006). Le riforme sanitarie della seconda metà degli anni Novanta adottate dai governi di centro-sinistra (1996-2001), insieme al più ampio pacchetto di interventi della “terza regionalizzazione” (dal decentramento amministrativo all'introduzione del federalismo fiscale sino alla riforma costituzionale), hanno allo stesso tempo dato espressione e alimentato la tradizionale frattura centro-periferia. Dall'inizio degli anni Duemila in poi, il dibattito italiano sulla politica sanitaria è stato dominato dal tentativo di gestire rapporti conflittuali tra lo Stato e le regioni, in gran parte riconducibili alle maggiori responsabilità regionali in tema di finanziamento e spesa sanitaria, alla loro incapacità di applicare appieno le nuove regole, e all'interferenza dello Stato nei settori di *policy* che rientrano tra le responsabilità regionali.

Così, allo scoppio della crisi economico-finanziaria del 2008, prima, e della crisi pandemica del 2020, poi, il Ssn presentava una serie di debolezze, sia a livello nazionale sia a livello regionale. L'attenzione di governo e partiti si era negli anni spostata su altre aree di *policy*, con una progressiva perdita di attenzione verso la politica sanitaria, confermata dalla riduzione delle risorse pubbliche ad essa destinate e da tagli alla spesa dovuti non ad alti livelli di spesa pubblica (al contrario, relativamente bassi sia in termini *pro capite* sia in rapporto al Pil, se paragonati a quelli degli altri paesi europei), ma alla necessità di gestire un massiccio debito pubblico. Quest'ultimo dato spiega anche un graduale spostamento di potere dalle regioni al centro.

Le nuove sfide emergenti, tra cui l'invecchiamento della popolazione, l'aumento dei bisogni di assistenza a lungo termine e la necessità di maggiori investimenti sull'area della prevenzione (come messo in luce dalla crisi pandemica) rischiano di non essere adeguatamente prese in carico dal Ssn, mentre le disuguaglianze sanitarie sono in aumento. Sebbene i valori medi degli indicatori di performance del Ssn collochino ancora il sistema italiano in una buona posizione nei confronti internazionali, i valori nazionali nascondono consistenti variazioni interregionali praticamente in ogni ambito della politica sanitaria, mostrando risultati di gran lunga migliori nelle regioni più ricche del Nord che nelle regioni più povere del Sud. E le reazioni all'emergenza sanitaria e sociale determinata dalla pandemia lo hanno confermato. La persistenza di questo impressionante divario territoriale collide ovviamente con il disegno universalistico che dovrebbe caratterizzare il Servizio Sanitario. Inoltre, la natura universale del sistema è messa in discussione dagli elevati tempi di attesa per diversi servizi e dall'aumento dei costi, che stanno portando, a seconda della capacità degli utenti di sostenere spese vive, a rinunciare all'assistenza sanitaria o a ricorrere alla medicina privata (Toth 2014; Censis 2016; Toth e Lizzi 2019). A questo proposito, alcuni osservatori sottolineano l'importanza di costruire un più robusto "secondo pilastro" basato su fondi mutualistici su base territoriale e/o occupazionale, fornendo servizi sanitari integrati in una logica di sussidiarietà (De Gregorio *et al.* 2021), mentre altri studiosi (Arlotti *et al.* 2017; Fondazione Gimbe 2019) richiamano l'attenzione sulla necessità di prendere tutte le precauzioni istituzionali per evitare che questi fondi finiscano per produrre un *policy drift* che porti al collasso il Ssn e i principi universalistici che dovrebbero ispirarne organizzazione e funzionamento. Sfide, queste, che oggi incrociano trasversalmente la necessità di usare bene e nei tempi previsti le risorse del PNRR, cogliendo al contempo l'opportunità di riformare e innovare la sanità in una cornice che, coniugando sostenibilità e contrasto alle disuguaglianze, guardi sempre più alla sostenibilità non solo economica, ma anche sociale, così come declinata dall'Onu con l'Agenda 2030.

Riferimenti bibliografici

- ALLEGREZZA, P. (2002), "La segreteria della Conferenza Stato-Regioni. Un'amministrazione di raccordo nell'evoluzione del regionalismo italiano", in *Rivista trimestrale di scienze amministrative*, n. 2, pp. 13-29.
- ARLOTTI, M., ASCOLI, U. e PAVOLINI, E. (2017), "Fondi sanitari e policy drift. Una trasformazione strutturale nel sistema sanitario nazionale italiano?", in *la Rivista delle Politiche Sociali/Italian Journal of Social Policy*, n. 2, pp. 77-92.
- AZZENA, A. (1999), "Conferenze Stato-Autonomie territoriali", in *Enciclopedia del diritto* (Aggiornamento - volume III), Milano, Giuffrè Editore, pp. 415-42.
- BALDI, B. (2006), *Regioni e federalismo*, Bologna, Clueb.
- BALDI, B. (2007), *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
- BALDI, B. e BALDINI, G. (2008), "Italia", in S. VENTURA (a cura di), *Da stato unitario a stato federale*, Bologna, Il Mulino, pp. 69-112.
- BORDIGNON, M., CORETTI, S. e TURATI, G. (2019), *I Piani di Rientro della sanità regionale: quali risultati finora?*, OCPI, 5 agosto 2019, disponibile on-line all'indi-

- rizzo: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-i-piani-di-rientro-della-sanita-regionale-quali-risultati-finora> (ultimo accesso: 11 marzo 2022).
- BORRELLI, G. e SPARANO, F. (2021), “La medicina è anche cura sociale: l’esperienza delle Case della salute”, in *Altreconomia*, 1° maggio 2021.
- CACIAGLI, M. (2006), *Regioni d’Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino.
- Camera dei deputati (1988), *Bollettino Commissioni—XII Commissione Permanente (Affari Sociali)*, 6 luglio, pp. 133-140.
- Camera dei deputati – Servizio Studi (2022), *La spending review sanitaria*, disponibile on-line all’indirizzo: <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104356.pdf> (ultimo accesso: 11 marzo 2022).
- CARPANI, G. (2006), *La Conferenza Stato-Regioni: competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi*, Bologna, Il Mulino.
- CENSIS (2016), *Dalla fotografia dell’evoluzione della sanità alle soluzioni in campo*, Roma, Censis-Rbm Salute.
- Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (1997), *Relazione finale*, Roma.
- O. DE GREGORIO, F. RAZETTI, F. MAINO (2021), “Le società di mutuo soccorso di fronte alle sfide della sanità integrativa: APRIRSI per ritornare al futuro”, in S. MAGGI (a cura di), *I significati della mutualità*, Milano, FrancoAngeli, pp. 149-199.
- FARGION, V. (2006), “Changes in the responsibilities and financing of the health system in Italy”, in *Revue française des affaires sociales*, n. 6, pp. 271-296.
- FERRERA, M. (1989), “The Politics of Health Reform: Origins and Performance of the Italian Health Service in Comparative Perspective”, in G. FREDDI e J.W. BJÖRKMANN (a cura di), *Controlling Medical Professionals: The Comparative Performance of Health Governance*, London, Sage, pp. 116-129.
- FERRERA, M. (1993), *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino.
- FERRERA, M. (1996), “La Partitocrazia della Salute”, in M. COTTA e P. ISERNIA (a cura di), *Il gigante dai piedi di argilla*, Bologna, Il Mulino, pp. 53-72.
- FERRERA, M. e ZINCONI, G. (1986) (a cura di), *La salute che noi pensiamo*, Bologna, Il Mulino.
- Fondazione Gimbe (2019), *Il defianziamento 2010-2019 del Servizio Sanitario Nazionale*, Report Osservatorio Gimbe n. 7/2019.
- Fondazione Gimbe (2020), *La mobilità sanitaria interregionale nel 2018*, Report Osservatorio Gimbe n. 2/2020.
- FRANCE, G. e TARONI, F. (2005), “The Evolution of Health-Policy Making in Italy”, in *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 30, n. 1-2, pp. 169-188.
- FRANCE, G., TARONI, F. e DONATINI, A. (2005), “The Italian health-care system”, in *Health Economics*, vol. 14, pp. 187-202.
- FREDDI, G. (1984) (a cura di), *Rapporto Perkoff: Salute e Organizzazione nel Servizio Sanitario Nazionale*, Bologna, Il Mulino.
- FRISINA DOETTER, L. e NERI, S. (2018), “Redefining the State in Health Care Policy in Italy and the United States”, in *European Policy Analysis*, vol. 4, n. 2, pp. 234-254.
- ISTAT (2020), *La spesa dei comuni per i servizi sociali*, Statistiche Report, 18 febbraio.
- ISTAT (2021), *BES 2020. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma.

- KEATING, M. (1997), “The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe”, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 15, n. 4, pp. 383-398.
- KINGDON, J.W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Harper-Collins.
- LA FALCE, M.G. (1998), “La Conferenza Stato-Regioni: organizzazione e funzionamento”, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, pp. 27-42.
- LECOURS, A. (2004), “Moreno’s Multiple Ethnoterritorial Concurrence Model: A Re-formulation”, in *Regional & Federal Studies*, vol. 14, n. 1, pp. 66-88.
- LONGO, F. e RICCI, A. (2020), *Le fratture generate dal Covid-19: quali priorità strategiche per la sanità italiana*, in Cergas-Bocconi (a cura di), *Osservatorio sulle Aziende e sul sistema sanitario italiano*, Milano, Egea, pp. 3-34.
- MAINO, F. (2001), *La politica sanitaria*, Bologna, Il Mulino.
- MAINO, F. (2009a), *Il sistema sanitario italiano tra contenimento della spesa, malasani-tà e politicizzazione*, in G. Baldini e A. Cento Bull (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell’anno e le interpretazioni. Edizione 2009*, Bologna, Il Mulino, pp. 241-260.
- MAINO, F. (2009b), “La governance della politica sanitaria in Europa tra decentramento e ri-accentramento: alcuni casi a confronto”, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2, pp. 93-119.
- MAINO, F. (2019), “La politica sanitaria”, in M. FERRERA (a cura di), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino, Terza Edizione, pp. 203-262.
- MAINO, F. e NERI, S. (2011), “Explaining Welfare Reforms in Italy between Economy and Politics: External Constraints and Endogenous Dynamics”, in *Social Policy and Administration*, vol. 45, n. 4, pp. 445-464.
- MAINO, F. e RAZETTI, F. (2021), “Italy”, in E.M. IMMERGUT, K.M. ANDERSON, C. DEVITT, T. POPIC (a cura di), *Health Politics in Europe: A Handbook*, Oxford, Oxford University Press, pp. 307-332.
- MAZZOLENI, M. (2009), “The Italian Regionalisation: A Story of Partisan Logics”, in *Modern Italy*, vol. 14, n. 2, pp. 135-150.
- MEF (2018), *Il monitoraggio della spesa sanitaria. Rapporto n. 5*, Roma, Ministero dell’Economia e delle Finanze.
- MEF (2020), *Documento di Economia e Finanza 2020. Nota di aggiornamento*, ottobre, Roma, Ministero dell’Economia e delle Finanze.
- MORRONE, A. (2004), *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, Bonomo editrice, Bologna.
- OECD (2015), *OECD Reviews of Health Care Quality: Italy 2014: Rising standards*, OECD Publishing.
- OECD (2019), *Health at a Glance 2019*, OECD Publishing.
- PAVOLINI, E. (2011) (a cura di), *Il cambiamento possibile. La sanità in Sicilia tra Nord e Sud*, Roma, Donzelli.
- PAVOLINI, E. (2020), “Criticità latenti e nuove sfide: la sanità italiana alla prova del Covid”, in *Social Cohesion Paper*, n. 3, pp. 4-17.
- PESARESI, F. (2021), “I finanziamenti per la Missione Salute del PNRR. Opportunità e rischi”, in *I Luoghi della Cura*, 1° giugno 2021.
- PIGNATELLI, N. (2006), “La Conferenza Stato Regioni e Province Autonome: profili funzionali e procedurali”, in *federalismi.it*, pp. 51-65.

- PIZZETTI, F. (1998), *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli.
- RAZZETTI, F. (2014), *Politics, Public Policy and Intergovernmental Arrangements: The Case of Healthcare in Italy and Spain*, Doctoral Thesis defended at the Graduate School in Social and Political Sciences, Università degli Studi di Milano.
- RUGGIU, I. (2006), *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli, Jovene.
- SANDULLI, A. (1995), “La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive”, in *Le Regioni*, 5, pp. 837-861.
- Senato della Repubblica (1984), *XII Commissione permanente – Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della riforma sanitaria. 7° Resoconto Stenografico*, 18 gennaio 1984, Roma, Tipografia del Senato, disponibile on-line all’indirizzo: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/259454.pdf> (ultimo accesso: 11 marzo 2022).
- TARONI, F. (2011), *Politiche sanitarie in Italia. Il futuro del SSN in una prospettiva storica*, Roma, Il Pensiero Scientifico Editore.
- TARONI, F. (2015), “Salute, sanità e Regioni in un Servizio sanitario nazionale”, in *L’Italia e le sue Regioni*. Roma, Istituzioni Treccani, pp. 411-428.
- TORCHIA, L. (1990), “La Conferenza Stato-Regioni ed il riordino degli organismi a composizione mista”, in *Quaderni costituzionali*, pp. 345-350.
- TOTH, F. (2014), “How Health Care Regionalisation in Italy is Widening the North-South Gap”, in *Health Economics Policy and Law*, vol. 9, n. 3, pp. 231-249.
- TOTH, L. e LIZZI, R. (2019), “Le trasformazioni «silenziose» delle politiche sanitarie in Italia e l’effetto catalizzatore della grande crisi finanziaria”, in *Stato e Mercato*, n. 2, pp. 297-320.
- VENTURA, S. (2008) (a cura di), *Da stato unitario a stato federale*, Bologna, Il Mulino.
- WEAVER, R.K. (1986), “The politics of blame avoidance”, in *Journal of Public Policy*, vol. 6, n. 4, pp. 371-398.

8. La frontiera programmatica da consolidare: la cooperazione interregionale e transnazionale

Matteo B. Marini* - Gessica Vella**

Indice:

Premessa. **1.** La nuova geografia mondiale dello sviluppo. **2.** L'internazionalizzazione delle Regioni. **3.** La cooperazione interregionale nell'Unione Europea. **4.** Una esemplificazione: il programma Adriatico-Ionico (Adrion). **5.** Una stima dei flussi di cooperazione interregionale. **6.** Per una valutazione dei benefici della cooperazione interregionale. **7.** Considerazioni conclusive.

* *Ordinario di Politica Economica, Università della Calabria, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali*

** *Ricercatrice all'Università della Calabria, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali*

Gli autori ringraziano Geremia Capano, Aldo Longo, Michele Pasca Raimondo, Margherita Russo e Isabella Venturi per aver letto e commentato il presente testo.

Premessa

Quali azioni intraprendono le Regioni italiane per cooperare tra di loro, in Italia e all'estero? E per quale motivo questa attività è in costante crescita? Il presente contributo si occupa dunque di frontiere, ma non soltanto in senso geografico. La cooperazione interregionale rappresenta infatti la frontiera più avanzata della politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione Europea. Essa completa il canale verticale di collegamento tra Bruxelles e le singole Regioni, tramite un canale orizzontale, costituito da una rete di relazioni interregionali. Al momento, questo aspetto riveste un peso marginale (il 3% della spesa per la politica di coesione UE), ma in termini dinamici è un impegno crescente e sempre più necessario perché – come vedremo – costituisce il lubrificante della programmazione multilivello. Soprattutto in tempi come quelli che stiamo vivendo, caratterizzati dal ripiegamento delle opinioni pubbliche di tutto il mondo nei comodi quanto illusori recinti delle identità nazionali.

Nel corso del capitolo affronteremo il tema della frontiera da entrambi i punti di vista: dapprima ci chiederemo perché e con quali modalità le Regioni italiane guardano oltre le proprie frontiere regionali e nazionali. Quindi passeremo in rassegna i programmi Europei che sostengono e incentivano la cooperazione transnazionale delle Regioni. Il tutto, a partire dall'assunto che la cooperazione interregionale e transnazionale sia qualcosa da sviluppare sempre di più in un mondo sempre più connesso e, proprio per questo, più prospero.

1. La nuova geografia mondiale dello sviluppo

La spinta all'internazionalizzazione da parte delle Regioni italiane è frutto della globalizzazione dei mercati nazionali, un processo di lungo periodo che sta trasformando tutti gli aspetti del mondo in cui viviamo. La globalizzazione ha significato, per alcune economie locali, la crescita dell'attività economica; per altre invece ha innescato processi di crisi dovuta alla delocalizzazione delle attività produttive verso regioni a più basso costo del lavoro e a minori standard ambientali. Nel primo caso si parla di economie di agglomerazione, vale a dire vantaggi che si ricavano dall'investimento in aree dove c'è già un addensamento di infrastrutture e di servizi, i quali a loro volta vengono resi così ancora più efficienti. Nel secondo caso si parla di economie di dispersione, ovvero del vantaggio derivante dal processo inverso, la delocalizzazione di alcuni segmenti del processo produttivo a causa di più bassi costi del lavoro o di vicinanza ai mercati di sbocco dei prodotti (Krugman 1991). In entrambi i casi sono all'opera le forze del mercato, che hanno configurato una crescente specializzazione della geografia economica dei territori. Si sono generati distretti produttivi industriali, agricoli, turistici o finanziari, in forza di specifici vantaggi competitivi dovuti, come si è detto, alla riduzione dei costi (Becattini 2002: pp. 119-127), oppure all'elevata qualità delle loro produzioni (*premium price*) non replicabile altrove (Porter 1990).

In un quadro economico così dinamico, le amministrazioni regionali non sono rimaste a guardare: hanno incominciato ad affiancare le imprese nella conquista dei mercati internazionali, attraverso partecipazioni a fiere, aprendo sedi di rappresentanza all'estero, o supportando con analisi dei mercati e assistenza tecnica le imprese esportatrici (Comi et al. 2019). Se poi capita che il distretto produttivo abbracci regioni diverse e per di più transfrontaliere, allora la cooperazione tra le Amministrazioni Regionali diventa una necessità, al fine di armonizzare legislazioni appartenenti allo stesso distretto produttivo ma ricadenti in Paesi diversi. Alcune ricerche hanno provato a quantificare la perdita economica che deriva dall'attuale persistenza di frontiere legislative e amministrative in Europa, stimandola nell'ordine del 3% dell'attuale PIL dell'Unione Europea ogni anno (Camagni et al. 2019).

Riflettendo su queste dinamiche si è fatta largo una nuova visione della geografia economica mondiale (Scott 2001), in cui l'unità geografica elementare di riferimento non è più lo Stato-Nazione, ma la macroregione: ovvero un comprensorio che abbraccia più Regioni amministrative, come l'asse

Boston-New York-Philadelphia sulla costa est degli Stati Uniti d'America, oppure il triangolo Tokio-Nagoya-Osaka in Giappone, oppure quello storico italiano Milano-Torino-Genova. Tutte queste macroregioni sono caratterizzate dall'inclusione di più di una Regione amministrativa. Sono questi i nuclei pulsanti della nuova geografia economica, definiti da Scott: *motori regionali della nuova economia globale*.

Si sbaglierebbe a credere che il fenomeno sia ristretto alle economie già industrializzate. Esso coinvolge anche la periferia del pianeta, ove si notano *isole di prosperità* e di opportunità economiche relative, che in potenza costituiscono i poli di

sviluppo di quei paesi (Scott 2001: p.88). È il caso delle aree metropolitane di Bangkok in Thailandia, Kuala Lumpur in Malesia, Canton in Cina e San Paolo in Brasile. Grazie alle economie di agglomerazione queste macroregioni attraggono capitali, investimenti e lavoratori. In un secondo momento, i loro effetti benefici finiscono col diffondersi a macchia d'olio anche alla periferia, com'è accaduto nel nostro paese per l'industrializzazione diffusa del NordEst-Centro, la cosiddetta Terza Italia, nata dal decentramento del triangolo industriale del NordOvest. Altre volte, invece, la diffusione dello sviluppo si inceppa, come nel caso del nostro Mezzogiorno, che tuttavia non dipende unicamente dai trasferimenti pubblici del reddito, ma pure contiene al suo interno isole di opportunità economica. Queste ultime sono dovute a vantaggi comparati localizzati che sono diventati competitivi grazie agli scambi con le regioni più evolute: importando progresso tecnico ed esportando primizie agricole (Marini 2016: pp. 207-226).

Insomma lo sviluppo economico regionale non può fare a meno di collegarsi e di cooperare con ciò che esiste al di fuori dei propri confini, siano essi mercati finali di beni e servizi, serbatoi di approvvigionamento di capitali e tecniche produttive, o istituzioni pubbliche di sostegno allo sviluppo. Per questi motivi, la cooperazione fra Regioni costituisce la frontiera avanzata dello sviluppo regionale nello scenario globale della nuova economia. Una frontiera che non sempre però riesce ad avanzare, a causa delle differenze linguistiche, giuridiche e di mentalità esistenti tra le diverse nazionalità.

Ed è qui che entra in gioco la costruzione dell'Unione Europea, una vera e propria sfida alla storia e alle consuetudini: la costruzione di uno spazio sovranazionale, ove il mercato comune prima, la moneta unica poi, e in prospettiva la costruzione degli Stati Uniti d'Europa, possa costituire un modello per il resto del mondo, da replicare nelle rispettive aree di civilizzazione (Spence 2016: p.312). La sfida è: fare in modo che la tartaruga delle relazioni politiche riesca a raggiungere la lepre della globalizzazione economica. Solo così si potrà governare la crescita economica che la globalizzazione dei mercati ha innescato, al fine di mitigarne le esternalità negative, come il surriscaldamento globale e le grandi migrazioni.

2. L'internazionalizzazione delle Regioni

In un quadro in movimento come quello appena descritto, le Regioni Italiane più sviluppate hanno preso l'iniziativa e hanno avviato già da tempo quella che – in una ricerca di qualche anno fa – è stata definita *la politica estera delle Regioni* (Alfieri 2004). Dal canto loro, come si diceva, anche le Regioni periferiche sono state investite da sollecitazioni, per quanto di origine più istituzionale che economica, che le hanno spinte nella stessa direzione: l'Unione Europea o il Ministero degli Affari

Esteri hanno stabilito incentivi alla internazionalizzazione dell'attività pubblica regionale che hanno portato frutti importanti, come vedremo.

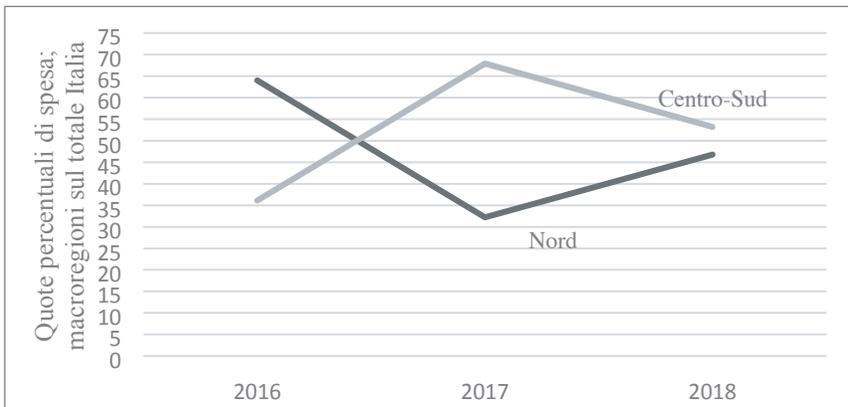
Le attività internazionali della pubblica amministrazione regionale possono essere così classificate:

- a) promozione commerciale all'estero; b) cooperazione allo sviluppo verso i paesi poveri; c) rapporti con le comunità di emigrati.

Promozione commerciale all'estero

Rientrano in questa categoria tutte le azioni a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese regionali: dalla promozione dei prodotti, spesso in collaborazione con le Camere di Commercio, all'assistenza tecnica diretta alle imprese. Rientrano in questa categoria il *marketing* territoriale e gli incentivi ad attrarre gli Investimenti Diretti dall'Estero (IDE in entrata) o a promuovere investimenti delle imprese regionali all'estero (IDE in uscita) (Bellini 2004: pp.161-173).

Fig. 1 Spesa di sostegno all'internazionalizzazione promossa dalle Regioni



Fonte: Nostra elaborazione su dati Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, pubblicati nel Rapporto ICE 2018-2019; pp 320-324

La figura 1 offre una immagine di sintesi delle attività promozionali. Essa mostra l'andamento delle quote percentuali di spesa per attività di sostegno all'internazionalizzazione¹ ripartita tra le due principali macroregioni del Paese: Nord e Centro-Sud. Gli andamenti mostrano un declino della quota sostenuta dal Nord e un incremento della quota sostenuta dal Centro-Sud. Andamenti comprensibili, se si pensa che il Nord storicamente è già affermato sui mercati esteri, e dunque oggi ha un minor bisogno di supportare le esportazioni, mentre il Centro-Sud lo sta facendo in questi anni e dunque investe di più in questa direzione.

Cooperazione internazionale allo sviluppo

Alcune Regioni italiane (Toscana, Emilia-Romagna, Lombardia, Trentino Alto-Adige) si prodigano da tempo nella cooperazione allo sviluppo dei paesi poveri. Hanno fatto questo sulla spinta di organizzazioni locali appartenenti alla società civile (Chezzi 2011), che trovano nel coordinamento regionale un volano per aumentare l'efficacia delle singole iniziative (Bellini 2004: p.175). Dal momento che

1 Includono sia gli incentivi che le attività realizzate direttamente dalle Regioni

la cooperazione allo sviluppo è anche un'attività dello Stato nazionale tramite il Ministero degli Affari Esteri, quella esercitata dalle Regioni è chiamata cooperazione *decentrata*. Nei contenuti non è affatto diversa, e consiste in strumenti per lo sviluppo economico, l'attuazione di interventi sanitari, la promozione della cultura di pace e la ricostruzione nei paesi colpiti da calamità naturali o belliche. Dal rapporto annuale sulla cooperazione allo sviluppo 2017, risultano attive le Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Veneto, Puglia e Sardegna (tabella 1), oltre alla provincia autonoma di Bolzano e ad alcune aree metropolitane come quella di Firenze.

Tabella 1: Progetti internazionali di cooperazione allo sviluppo attivati dalle Regioni

Regioni Italiane	Paesi coinvolti
Emilia-Romagna	Saharawi, Repubblica di Haiti, Mozambico, Palestina
Friuli-Venezia Giulia	Tunisia, Marocco, Iraq, Giordania, Turchia, Cina, Argentina e Cuba.
Lombardia	Siria (Governatorato di Idleb), Sud Sudan (periferia della capitale Juba).
Puglia	Egitto, Tunisia, Marocco, Giordania, Iraq, Libano, Palestina, Siria, Burkina Faso, Etiopia, Kenya, Mozambico, Niger, Nigeria, Senegal, Somalia, Sudan, Sud Sudan, Afghanistan, Myanmar, Pakistan; America Latina e Caraibi: Bolivia, Cuba, El Salvador.
Sardegna	Tunisia, Senegal, Kenya.
Veneto	Tanzania, Camerun, Guinea Bissau, Rwanda, Ciad, Iraq, Kenya, Repubblica Democratica del Congo.

Fonte: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo, 2017.

Rapporti con le comunità di emigrati

Come ha sostenuto Michael Porter (Porter 2016: pp.187-191), il timore che la globalizzazione porti all'omologazione culturale è una conclusione tanto diffusa quanto superficiale. Parallela all'omologazione, c'è infatti anche la riscoperta delle proprie radici antropologiche. Questo vale soprattutto per le comunità di emigrati, che fa dei coregionali uno dei migliori canali per promuovere i prodotti regionali all'estero. Nello stesso tempo queste relazioni rappresentano occasioni per apprendere pratiche che possono migliorare l'economia e l'amministrazione pubblica regionale. Si sono sviluppate pertanto manifestazioni culturali, comitati permanenti di delegazioni di emigrati con la Regione d'origine, con lo scopo di creare quei "legami deboli ma lunghi" (Granovetter 2017: p.21) che permettono alle Regioni periferiche di raggiungere nuovi mercati e nuove opportunità di sviluppo. È per questo che quasi tutte le amministrazioni Regionali hanno creato consulte o commissioni che raccolgono le organizzazioni di coregionali esistenti nei vari paesi del mondo. Al 1° gennaio 2020 gli Italiani residenti fuori dei confini nazionali e iscritti all'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE) sono 5.486.081, pari al 9,1% della popolazione italiana complessiva (Rapporto *Migrantes* sugli italiani nel mondo 2020). Poco meno della metà di loro provengono dal Mezzogiorno.

3. La cooperazione interregionale nell'Unione Europea

Tra le forze che hanno favorito la proiezione transnazionale delle Regioni non vi è solo la globalizzazione dei mercati, ma anche la sollecitazione istituzionale esercitata dall'Unione Europea, soprattutto a partire dal *Trattato di Maastricht* (1992) in poi, dove si enuncia il principio di sussidiarietà, si crea il Comitato delle Regioni e si apre il Consiglio dei Ministri ai rappresentanti delle Regioni (Alfieri 2004: pp.118-119). È in quegli stessi anni che viene varata una iniziativa Comunitaria denominata INTERREG, preposta a stimolare la cooperazione interregionale e transnazionale². INTERREG è cresciuta nel tempo, sia per quantità dei fondi di finanziamento che per numero di paesi coinvolti, in particolare dopo l'allargamento ad Est della Comunità. Nel documento strategico *Europa 2020* la coesione territoriale compare come uno dei due obiettivi principali della politica di coesione, l'altro essendo la riduzione delle disparità economiche e sociali a cui provvedono i diversi Fondi Strutturali.

Mentre i Fondi Strutturali viaggiano lungo un canale verticale che collega i tre livelli della *governance* comunitaria: quello centrale (Commissione Europea), con quello intermedio (Stati membri) e con quello terminale (Regioni), la cooperazione interregionale può esser immaginata come un reticolo di canali orizzontali, perpendicolare al primo, che collega le Regioni tra di loro. L'obiettivo di questa rete territoriale, che attualmente viene alimentata da un ammontare relativamente esiguo di risorse finanziarie (circa il 3% del budget destinato alla politica di coesione) è diffondere – attraverso la cooperazione per progetti – le buone pratiche e le buone politiche di sviluppo, che normalmente, ma non necessariamente, si propagano dalle Regioni più sviluppate a quelle periferiche. Nelle parole della Commissione Europea: «La cooperazione interregionale mira a ottimizzare il potenziale impatto dello scambio di conoscenze per migliorare l'efficacia delle politiche. La cooperazione interregionale quindi lavora per risolvere i problemi politici interni alla Regione cercando soluzione a questi bisogni oltre le frontiere regionali. Per esempio, un'autorità locale può, se dovesse considerare insoddisfacente il proprio sistema di gestione dei rifiuti solidi urbani, ricorrere a un progetto comune con altre autorità Europee che affrontano lo stesso problema» (European Union 2019).

Dopo il lavoro seminale di Putnam, Leonardi e Nanetti (1985), la letteratura scientifica è concorde nel concludere che il rendimento delle istituzioni sia radicato nelle tradizioni locali. Lo stesso sviluppo economico è condizionato in larga misura dalle buone abitudini e dal buongoverno, più che dalla dotazione di risorse materiali, che certamente ha un suo ruolo, ma non così grande come comunemente ancora oggi si ritiene (Marini 2013; Marini 2016; Marini 2019).

Tuttavia le buone abitudini e il buongoverno possono essere divulgate e apprese. Dunque l'idea alla base della cooperazione interregionale è proprio questa: che collaborando a un progetto comune, le buone pratiche possano diffondersi dalle Regioni più prospere e avanzate a quelle meno sviluppate, che in generale sono anche quelle meno dotate di capitale sociale e di una pubblica amministrazione ef-

2 Oltre a INTERREG esistono altri programmi minori di cooperazione interregionale europea: INTERACT, URBACT, e l'Osservatorio in rete dell'assetto territoriale europeo, ma di minore importanza finanziaria e con una logica di funzionamento molto simile ad INTERREG, che è quello preso in considerazione nel presente capitolo.

ficace (Putnam 1993; Marini 2019). Il miglioramento della capacità amministrativa così ottenuto andrà a vantaggio non solo delle singole amministrazioni regionali, ma anche dell'efficienza e dell'efficacia della programmazione Europea multilivello, spesso bloccata da vincoli e incrostazioni di carattere burocratico-clientelare, che sono all'origine dei ritardi nell'uso dei Fondi pubblici proprio nelle Regioni meno sviluppate (Foray et al. 2018: pp.1513-1514). In conclusione, mentre il canale verticale inevitabilmente ricalca i difetti tipici della programmazione dall'alto (*top-down*), la rete orizzontale li corregge con gli aspetti delle buone pratiche (*bottom-up*). È per questo motivo che la cooperazione tra Regioni viene considerata la frontiera avanzata del disegno programmatico della politica di coesione economica e sociale dell'Unione, da consolidare e sviluppare nel prossimo futuro.

L'iniziativa Comunitaria INTERREG indirizza la *partnership* tra Regioni di diversa nazionalità su quattro ambiti di modernizzazione: l'innovazione di processo e di prodotto, la competitività delle piccole e medie imprese, la difesa dell'ambiente, e il rendimento della pubblica amministrazione. Storicamente INTERREG risale al 1990, allorquando si allocarono poco più di 1 miliardo di ECU per la cooperazione tra Regioni transfrontaliere, appartenenti cioè a nazioni diverse ma confinanti.

L'idea era appunto quella di rafforzare l'idea d'Europa tramite processi dal basso, che coinvolgessero gli amministratori appartenenti a diversi paesi confinanti. Da allora in poi, nei trent'anni che vanno dal 1990 al 2020, cinque programmi pluriennali INTERREG si sono succeduti, il cui finanziamento è cresciuto da 1,1 miliardi (1990-1993) a 3,8 nel secondo ciclo (1994-1999), a 5,8 miliardi nel terzo

(2000-2006), a 8,7 miliardi nel quarto (2007-13), e a 10,1 miliardi di Euro nel quarto (2014-2020) (European Commission 2020). I paesi beneficiari sono passati inizialmente da 11 a 15 e infine a 28, grazie all'allargamento dell'Unione. Il programma INTERREG V (2014-2020) si è articolato in tre linee operative: A) Trans-frontaliera, B) Trans-nazionale e C) Interregionale.

La linea A) Transfrontaliera riguarda 60 Regioni che assorbono la gran parte del Fondo: 7,5 miliardi di Euro. Come si ricorderà, l'aspetto transfrontaliero costituiva l'idea originaria dell'iniziativa INTERREG. Col tempo, i paesi con cui collaborare si sono estesi a quelli extra-comunitari confinanti (i.e. Albania, Bosnia, Montenegro, Turchia), e ai paesi non confinanti in via di sviluppo (Africa, America Latina).

La linea B) Transnazionale riguarda 15 macroregioni più vaste delle aree transfrontaliere della linea A, che assorbono 2 miliardi di Euro. Essa nasce dal bisogno di consolidare il modello delle macroregioni, motori della nuova geografia mondiale, descritto all'inizio del capitolo (Scott 2001). Nel caso europeo questo bisogno era sponsorizzato da alcune iniziative spontanee sorte dal basso come l'accordo di cooperazione tra i cosiddetti *Quattro motori dell'Europa* (Lombardia, Catalogna, RodanoAlpi e Baden-Württemberg). Questi accordi spontanei erano sorti per contrastare i problemi della deindustrializzazione nelle aree a più antica industrializzazione d'Europa.

Infine, la linea C) Interregionale assorbe solo 0,5 miliardi di Euro distribuiti tra una miriade di progetti interregionali. La minore dotazione finanziaria della linea C si deve al suo contenuto puramente progettuale, laddove nelle linee A e B sono previsti anche investimenti fisici in infrastrutture di trasporto. Scopo della

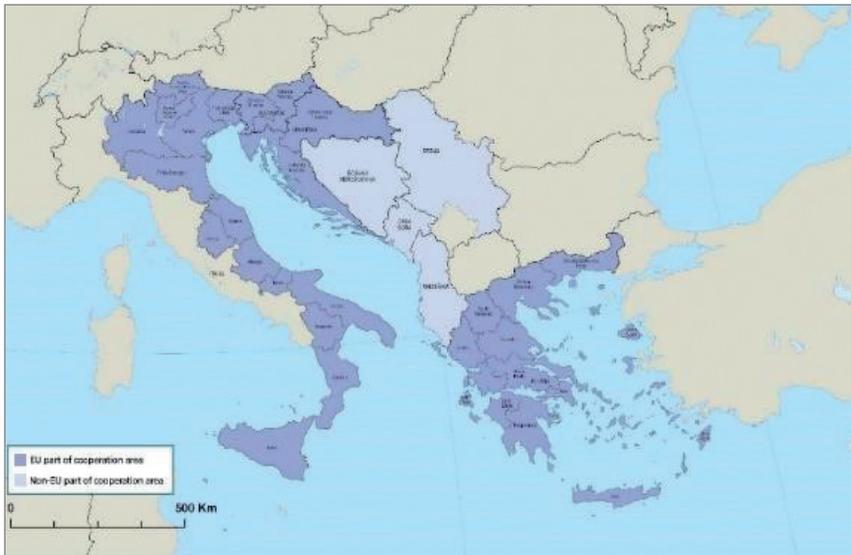
linea C è lo scambio di buone pratiche e dunque non richiede grandi fondi di investimento. Se lo scopo è migliorarne la capacità amministrativa, allora occorrerà massimizzare il numero di Regioni coinvolte, anche se con piccoli progetti.

4. Una esemplificazione: il programma Adriatico – Ionico (*Adrion*)

Le considerazioni iniziali sulle macroregioni motori dello sviluppo sono state riprese nella politica di coesione territoriale europea, come abbiamo visto, attraverso la linea B del programma INTERREG. La Strategia macroregionale per la Regione Adriatico-Ionica (EUSAIR) ne rappresenta un caso di studio. Nata nel 2014, interessa paesi lungo la costa adriatico-ionica (*Adrion*), con lo scopo di migliorare le prestazioni delle loro economie, migliorare la loro governance e le loro infrastrutture. Le azioni previste dal programma INTERREG ADRION sono classificate in quattro assi: 1) innovazione 2) sostenibilità 3) infrastrutture e 4) costruzione di capacità nella pubblica amministrazione.

Il Programma coinvolge 8 Stati partner, di cui 4 sono membri dell'Unione Europea (Croazia, Grecia, Italia e Slovenia), 3 sono candidati in preadesione (Albania, Montenegro e Serbia) e 1 è potenziale candidato (Bosnia & Erzegovina), per un totale di 56 progetti che coinvolgono 70 milioni di abitanti circa. Nello specifico, l'Italia ha coinvolto 12 regioni (Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Emilia-Romagna, Umbria e Marche).

Figura 2: Mappa della strategia macroregionale Adrion,



Fonte: <https://www.adrioninterreg.eu/>

Il meccanismo di funzionamento del programma si basa su tre bandi emanati per ricevere proposte di progetti, lanciati uno nel 2016, il secondo nel 2018 e il terzo nel 2019. Ogni ente interessato può partecipare al bando dopo aver contattato e organizzato una rete di partner nazionali ed internazionali e formulato un progetto. Le notizie presenti sul sito web di ADRION indicano che, nel momento in cui scriviamo, al primo bando hanno partecipato 378 domande, di cui 35 sono state approvate. Al secondo bando i progetti approvati sono stati 22 per un finanziamento di 34 milioni di Euro. Il terzo è ancora in corso di valutazione.

Alcuni esempi di progetto sono: la promozione di piccoli impianti di acquacoltura per il primo asse (innovazione). Per il secondo asse (sostenibilità) il rafforzamento delle capacità imprenditoriali nell'industria creativa e culturale per la valorizzazione del turismo sostenibile. Per il terzo asse (infrastrutture) la promozione dell'intermodalità e la riscoperta delle ferrovie. Per il quarto asse (capacità della pubblica amministrazione) ancora nessun bando è stato emanato.

Nel Luglio 2020, è stata pubblicata un'analisi territoriale Adriatico - Ionica dalla quale risultano Regioni ancora molto diversificate, alcune con forti potenzialità, ma con altrettante disparità.

5. Una stima dei flussi di cooperazione interregionale

È tempo di tirare le fila di quanto descritto finora. Abbiamo visto che le relazioni intessute dalle Regioni italiane con l'estero vanno dalla promozione dei prodotti regionali sui mercati esteri alla cooperazione con i paesi in via di sviluppo; dalle relazioni con le comunità di emigrati italiani di seconda e terza generazione ai progetti INTERREG nella Unione Europea.

Tuttavia, mentre per le prime tre finalità esistono informazioni estemporanee, INTERREG provvede un ricco archivio d'informazioni da cui è possibile ricostruire la mappa delle relazioni intercorse tra le Regioni d'Europa dal 2000 al 2020. A quest'analisi dei flussi è riservato il contenuto del presente paragrafo.

La tabella 2 è frutto di nostre elaborazioni originali e contiene il numero di collaborazioni intraprese nel corso degli ultimi 20 anni del programma INTERREG dalle Regioni italiane tra di loro e con l'estero, quest'ultimo suddiviso in area Occidentale, Orientale, e Mediterranea³.

A titolo esemplificativo, la regione Piemonte, negli ultimi tre cicli di programmazione, ha partecipato a 3386 progetti, di cui 1015 in collaborazione con altre Regioni del Centro-Nord Italia, 11 con le

Regioni del Mezzogiorno, 1714 con Regioni dell'area occidentale europea, 385 con quella orientale e 261 con Regioni dell'area del Mediterraneo.

Al di là del valore documentaristico della tabella 2 e della figura 3, utile per chi sia interessato ai profili delle singole Regioni, svolgeremo qui di seguito alcune considerazioni sulle tre macroregioni italiane: il Nord, il Centro e il Mezzogiorno.

³ La nostra elaborazione mette in luce il numero di progetti per i quali le regioni italiane compaiono come partners (leader/o non leader) in collaborazione con altre regioni italiane, europee e a volte extracomunitarie. La tabella è stata elaborata a partire dai dati keep.eu, relativi a progetti e beneficiari di programmi di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale dell'Unione europea tra gli Stati membri e tra Stati membri e paesi limitrofi o in fase di preadesione. Tutti i programmi e progetti condividono il fatto di essere finanziati in tutto o in parte dall'Unione europea e / o dai suoi Stati membri e tutti coinvolgono partecipanti (partner) di almeno due paesi diversi.

Delle 27.309 collaborazioni avviate dalle Regioni centro-settentrionali tra il 2000 e il 2020, la maggior parte si dirigono verso l'Europa Occidentale (41%). Seguono le relazioni ingaggiate con le altre Regioni del Centro-Nord (27%), mentre il restante 30% si suddivide equamente tra paesi Orientali (europei ed extraeuropei) e paesi del Mar Mediterraneo. Solo il 2% delle collaborazioni si rivolge al Mezzogiorno d'Italia.

Dal canto suo, il Mezzogiorno, sulle 7.494 collaborazioni intraprese tra il 2000 e il 2020, ha preferito l'area Mediterranea (33%), l'Europa Occidentale (25%) e le altre Regioni meridionali (21%). Mentre il 12% dei contatti ha riguardato l'Oriente e solo il 9% l'Italia del Centro-Nord.

Tabella 2: Numero di collaborazioni delle Regioni italiane con altre Regioni italiane ed estere avviate tramite i programmi INTERREG dell'Unione Europea (dal 2000 al 2020)

REGIONI D'ITALIA	ITALIA		ESTERO			Totale
	Altre Regioni Centro-Nord	Altre Regioni Mezzogiorno	Area Occidentale	Area Orientale	Medi- terraneo	
Piemonte	1015	11	1714	385	261	3386
Valle d'Aosta	168	0	319	60	29	576
Lombardia	1144	36	1544	471	353	3548
Liguria	1094	238	1198	223	259	3012
Trentino A. Adige	325	3	747	271	140	1486
Veneto	247	0	537	235	200	1219
Friuli-V. Giulia	1345	25	1690	465	488	4013
Emilia-Romagna	1361	92	1961	1130	1222	5766
Toscana	146	0	411	168	263	988
Umbria	27	0	119	59	51	256
Marche	95	8	182	128	177	590
Lazio	458	96	868	379	668	2469
Totale Centro-Nord	7425	509	11290	3974	4111	27309
Distribuzione % riga	27	2	41	15	15	100
Abruzzo	201	179	273	249	401	1303
Molise	6	27	66	29	48	176
Campania	113	141	259	130	340	983
Puglia	15	425	291	141	451	1323
Basilicata	107	188	171	119	353	938
Calabria	107	143	189	68	296	803
Sicilia	19	238	303	95	366	1021
Sardegna	131	230	352	55	179	947
Totale Mezzogiorno	699	1571	1904	886	2434	7494
Distribuzione % riga	9	21	25	12	33	100

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Unione Europea scaricabili a: www.keep.eu

Il dualismo territoriale italiano esce dunque confermato da questa analisi. Innanzitutto nell'intensità dell'uso del programma INTERREG: il 78% delle relazioni complessive in tabella 2 ricade nelle

Regioni del Centro-Nord, mentre soltanto il 22% ricade nei confini del Mezzogiorno. Dunque c'è una certa difficoltà del Mezzogiorno ad aprirsi all'esterno, se si pensa che l'incidenza della sua popolazione sul totale del paese – tanto per

avere un termine di confronto – è del 34%, ben superiore al 22% dei contatti interregionali intrapresi. Anche se per confronto prendessimo il numero di imprese anziché la popolazione residente, ritroveremmo un divario dello stesso segno, anche se inferiore: 26% la quota delle imprese italiane localizzate nel Mezzogiorno⁴, contro il 22% dei contatti interregionali intrapresi.

Figura 3: Orientamento delle Regioni italiane verso l'estero in venti anni di programmi INTERREG (2000-2020)



Anche la scelta del partner con cui dialogare risulta influenzata dal dualismo territoriale italiano: dai dati non appaiono fitte relazioni tra le due macroregioni italiane, mentre quelle intrattenute con l'estero risultano molto più numerose e geograficamente orientate: il Nord preferisce l'Europa Occidentale, il Mezzogiorno privilegia il Mediterraneo (anche se non esclusivamente), e il Centro si orienta verso tutte le aree senza mostrare alcuna preferenza particolare (figura 3). La prevalenza della cooperazione transnazionale su quella intranazionale è condizionata dal fatto che essendo INTERREG un programma europeo, è studiato apposta per favorire la cooperazione transnazionale. Ma è interessante notare come la geografia incida significativamente sul risultato finale. La lunghezza della penisola che si protende per centinaia di chilometri nel cuore del Mar Mediterraneo è tale da polarizzare la direzione intrapresa dalle tre macroregioni: il Nord Italia propende verso il Nord Europa,

4 ISTAT, Censimento permanente delle imprese 2019.

il Sud Italia verso il Sud Europa e il Centro non mostra preferenze particolari⁵. È un esito che conferma le premesse di questo saggio: la nascita delle macroregioni, motori regionali della nuova economia globale (Scott 2001), sta determinando un effetto di riverbero polarizzante sul dualismo italiano: il Nord collabora più con il Nord Europeo che con il Sud Italiano, mentre il Sud si allarga nel Mare Mediterraneo.

6. Per una valutazione dei benefici della cooperazione interregionale

Che valutazione si può dare dei programmi INTERREG dopo trent'anni di esperienza (1990-2020)? L'obiettivo, come abbiamo visto, è contribuire a rafforzare l'Unione Europea tramite processi dal basso, che diffondano le buone pratiche e migliorino la capacità amministrativa dei politici e del personale amministrativo. In una parola, INTERREG potrebbe esser definito il lubrificante della politica di coesione economica e sociale europea: gli ingenti fondi strutturali legati a questa politica spesso non vengono utilizzati perché le Regioni periferiche che più ne avrebbero bisogno non hanno le capacità amministrative necessarie per farlo (Foley et al. 2018: pp. 1513-1514). È uno scopo che può dirsi riuscito?

La più recente valutazione esistente del programma INTERREG, che riguarda il ciclo 2007-2013, precedente all'attuale (2014-2020), così conclude: «Più che altro, il programma INTERREG IV ha reso possibili grandi scambi di esperienze e di pratiche. Scambi che hanno generato effetti d'apprendimento e trasferimento di conoscenze tra i *partners* coinvolti, specialmente nei progetti della linea C. Questi hanno permesso di raggiungere persone nuove, di allargare il raggio di diffusione e di migliorare la visibilità della conoscenza utile. Se poi tutto ciò si sia trasformato o meno nell'uso efficace del trasferimento di conoscenza è difficile da stabilire.» (Work Package 11, 2016b: p.18). Abbiamo provato ad approfondire questa valutazione Europea e nello stesso tempo ad attualizzarla intervistando due funzionari regionali italiani con ruoli di responsabilità nell'applicazione dei programmi INTERREG, rispettivamente in Emilia-Romagna e in Calabria. Non disponendo del tempo e delle risorse necessarie per effettuare una indagine sistematica su tutte le Regioni italiane, abbiamo scelto queste due perché rappresentano i due estremi della scala di rendimento istituzionale stimata da Putnam, Leonardi e Nanetti (1985).

Da entrambe le testimonianze emerge un giudizio positivo della esperienza di INTERREG, accompagnato dal rammarico per non aver pubblicizzato abbastanza nella popolazione locale le iniziative promosse con questo programma.⁶

Nel caso dell'Emilia-Romagna viene confermato il ruolo di pioniere che la Regione ha interpretato nei riguardi dell'apertura alle relazioni internazionali, anche a prescindere e ben prima dell'iniziativa INTERREG. A testimonianza di questa at-

5 La tripartizione delle Regioni italiane nella figura 3 deriva da elaborazioni effettuate sui dati di tabella 2, limitate alle collaborazioni con l'estero. La distribuzione percentuale dei valori per riga della tabella ha evidenziato una leggera ma significativa preferenza delle Regioni del Nord per l'Europa Occidentale, e delle Regioni del Sud per il Mediterraneo, mentre nessuna preferenza era possibile notare nelle Regioni del Centro. Successivamente i dati sono stati sottoposti all'analisi di *cluster* attraverso vari metodi, per dare maggiore precisione alla zonizzazione. I risultati dei vari metodi sono pressoché identici. Si è preferito il metodo del legame singolo perché è quello che massimizza la distanza tra i gruppi rispetto alla loro omogeneità interna.

6 Per mancanza di spazio non si può qui valorizzare a pieno il contenuto delle interviste. Le registrazioni sono tuttavia disponibili per consultazione e possono essere richieste a matteo.marin@unical.it

tenzione la funzionaria intervistata cita i contatti avviati con la California (Silicon Valley), la Cina e il Sud Africa, oltre all'esistenza da diversi anni di una cabina di regia per il coordinamento delle attività d'internazionalizzazione promosse dai diversi assessorati. All'interno dell'iniziativa europea INTERREG, la Regione Emilia-Romagna riveste il ruolo di autorità di gestione del programma ADRION, più sopra descritto. In tale veste, la Regione sottolinea la partnership che sta avendo con la Slovenia, che dall'altro lato dell'Adriatico ha rivendicato un ruolo di leadership rispetto ai paesi extracomunitari dell'ex Jugoslavia. Gli strascichi lasciati in quella macroregione dai conflitti interetnici e il basso livello di sviluppo dei paesi coinvolti hanno probabilmente rallentato l'andamento del programma, secondo la nostra interlocutrice, tuttavia è significativo che: «c'è una grande partecipazione giovanile nelle rappresentanze delle Regioni Balcaniche e, quando parlano tra di loro, questi giovani trentenni si esprimono in inglese a differenza dei loro ministri, più anziani di età». Nel sostenere l'importanza di questa osservazione, consideriamo l'uso di una lingua internazionale (in questo caso l'inglese) come un indicatore del ruolo delle giovani generazioni nei processi di modernizzazione e cooperazione in atto, e il programma INTERREG come una palestra dove questo cambio di mentalità può esser esercitato.

Nel caso della Calabria il funzionario intervistato ha anch'egli mostrato entusiasmo nel descrivere i progetti INTERREG per la possibilità di una concreta collaborazione e interazione con culture diverse: i regolamenti prevedono infatti la compresenza di Regioni appartenenti almeno a tre nazionalità diverse nell'elaborazione dei singoli progetti. Questo ha permesso – secondo il funzionario intervistato – un apprendimento di modi di fare e di progettare diversi da quelli tradizionali. Purtroppo, nel caso della Regione Calabria, non si ritrova nell'organigramma dei servizi d'internazionalizzazione una cabina di regia come nel caso della Regione Emilia-Romagna. Anzi, nel corso trentennale del programma INTERREG, lo spazio e le risorse assegnatogli in Calabria sono stati molto variabili. I dodici addetti all'internazionalizzazione sarebbero stati ridotti a tre all'inizio dell'ultimo ciclo di programmazione 2014-2020. Come spiegarsi questa scelta? Il nostro testimone privilegiato fa risalire i motivi di questa decisione allo *spoils system* che segue l'avvicendamento alla guida della Regione di schieramenti politici avversi. Un sistema legittimo che però, in questo caso, avrebbe lasciato sguarnito un settore importante come INTERREG. Dopo due anni di vacanza, la consistenza dell'ufficio sarebbe stata ripristinata, apparentemente senza alcuna spiegazione. L'episodio è da noi interpretato come indicatore di un clima conflittuale prevalente nelle amministrazioni regionali localizzate in territori a breve raggio di fiducia interpersonale, come nel caso della Calabria (Putnam 1993; Putnam, Leonardi & Nanetti 1985). Uno di quei tanti attriti che rallentano il fluire dei finanziamenti e degli investimenti Europei in periferia e che proprio i programmi come INTERREG sarebbero deputati a levigare, ma non sempre riescono a fare, come in questo caso.

In conclusione, la valutazione del programma INTERREG da parte della Commissione Europea effettuata nel 2016 ci pare sostanzialmente confermata nelle testimonianze dei nostri due funzionari regionali nel 2020: sia negli aspetti positivi di riduzione delle barriere linguistiche e culturali (Emilia-Romagna), sia nell'incertezza che gli stimoli provenienti dall'Unione Europea diano atto a trasformazioni effettive e permanenti della società regionale (Calabria).

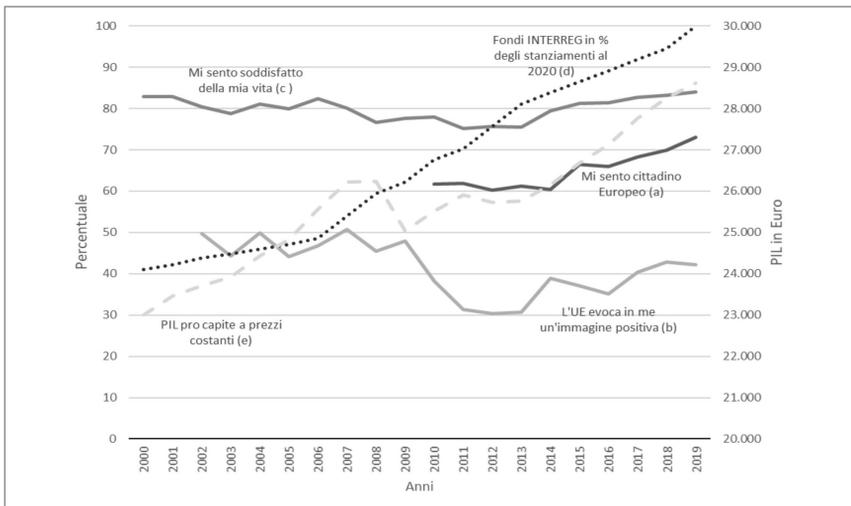
È possibile passare da una valutazione aneddotica, ricavata dalle interviste ai funzionari Regionali, a una valutazione più rigorosa, più scientifica? Abbiamo provato a disegnare su un grafico l'andamento delle somme stanziati dall'UE per il programma INTERREG con l'andamento dei sondaggi di opinione dell'Eurobarometro: vogliamo vedere se esiste una correlazione positiva tra il sentimento euro-peista dell'opinione pubblica e gli stanziamenti crescenti a favore del programma INTERREG. Il grafico di figura 4 mostra due curve crescenti e tre che si mantengono pressoché costanti nel corso del tempo. Le curve crescenti riguardano i risultati economici, le curve piatte i sondaggi di opinione.

Partiamo dall'analisi di questi ultimi, che riguardano i cittadini dell'Europa a 28 paesi (Regno Unito incluso), per poi passare alle interpretazioni economiche.

Innanzitutto si può notare che la soddisfazione verso la propria vita è positiva per l'80% degli intervistati e rimane costante dal 2000 al 2020, grazie probabilmente all'elevato benessere economico europeo e all'assenza di conflitti bellici.

La seconda curva di figura 4 da considerare è il sentimento di appartenenza all'Europa. "Mi sento cittadino europeo" è una affermazione che ottiene un consenso crescente dal 62% del 2010 al 72% del 2020, anche questo interpretabile con la pace e la prosperità godute negli ultimi 70 anni.

Figura 4: Opinione pubblica EU, andamento del PIL e fondi programma INTERREG



Fonte: nostre elaborazioni da Eurobarometro vari anni, Eurostat vari anni e Programma INTERREG vari anni.

- (a) Percentuale di risposte = "decisamente sì" + "abbastanza"
- (b) Percentuale di risposte = "molto" + "abbastanza"
- (c) Percentuale di risposte = "molto" + "abbastanza"
- (d) Gli stanziamenti dei cicli poliennali di INTERREG sono stati qui distribuiti sui singoli anni con criterio di ripartizione linearmente crescente, e poi riportati nel grafico come incidenza percentuale rispetto allo stanziamento dell'anno più recente 2019=100. Questo allo scopo di rendere l'andamento dei fondi confrontabile con le percentuali dei sondaggi di opinione.
- (e) PIL a prezzi costanti, espresso come valori concatenati a base 2010 in Euro (secondo asse verticale a destra)

Tuttavia, una domanda apparentemente simile a questa, ma più sottile: “Che immagine le evoca l’UE?” coinvolge positivamente solo il 50% degli intervistati e solo dal 2002 al 2008. Dopo il 2008 la percentuale scende al 30% nel 2013 per poi risalire al 42% di oggi, che è un livello inferiore al punto di partenza. Noi interpretiamo questo calo di fiducia verso l’UE con gli effetti della crisi economica (si veda la curva del PIL nello stesso grafico). L’assenza di ammortizzatori sociali d’origine europea nei periodi di bassa del ciclo economico può essere all’origine di questo scontento, dipendente dal mancato completamento dell’Unione Europea, capace di avere una moneta unica ma non una politica fiscale in comune. Una debolezza del sistema in cui si infilano i movimenti politici populistici sovranisti ed euroscettici, causando la caduta di fiducia nell’Europa evidenziata dal grafico. In questo quadro, l’andamento degli stanziamenti per INTERREG spicca per la sua crescita costantemente sostenuta⁷. Non è forse azzardato allora definire INTERREG come una politica economica anticiclica di tipo culturale, perché le somme investite sono di modesta entità ma hanno contenuto funzionale al processo di unificazione sovranazionale. Non intendiamo sostenere che la politica di coesione territoriale sia stata ideata in funzione anti-sovranista, ma solo che la sua caratteristica pedagogica originale torna particolarmente utile in tempi di ripiegamento nazionalista delle opinioni pubbliche di tutto il mondo, e bene ha fatto la Commissione a finanziarla in maniera crescente. Il tema della diversità culturale, e di come essa possa costituire una barriera ai processi di *governance* sovranazionale è stato affrontato nella letteratura scientifica solo di recente. Alcuni di questi contributi dimostrano che la variabilità di mentalità sociale esistente in Europa non sia maggiore di quella esistente in altri paesi multiculturali, come gli Stati Uniti d’America ad esempio (Alesina, Tabellini, Trebbi, 2017). Questi autori ne concludono che il passaggio che ancora manca verso gli Stati Uniti d’Europa sia un problema più politico che culturale. Da questo punto di vista la politica di coesione territoriale, attraverso il programma INTERREG, appare come uno strumento ideale per accompagnare i processi di creazione delle istituzioni sovranazionali.

In particolare, la cooperazione interregionale andrebbe considerata come uno strumento imprescindibile per il buon funzionamento di *tutte* le politiche europee di sviluppo regionale, quelle cioè che sono finanziate molto più cospicuamente attraverso il canale verticale multilivello. Prendiamo ad esempio la strategia di sviluppo intelligente (RIS3), che rappresenta una svolta nello strumentario delle politiche di sviluppo regionale della UE in quanto si propone di passare dall’erogazione a pioggia dei finanziamenti alla selezione dei progetti (Foray 2018). Tra le caratteristiche della strategia RIS3, la più importante è il processo di scoperta imprenditoriale attraverso cui si individuano i settori oggetto d’investimento: un riconoscimento al fatto che l’innovazione arriva dal basso, dall’attività degli imprenditori e della società civile.

Purtroppo, come era forse naturale attendersi, “tra il dire e il fare c’è di mezzo il mare”. Le prime valutazioni della RIS3 evidenziano che, al di là del buon giu-

7 Abbiamo misurato gli stanziamenti per INTERREG come percentuale dell’ultimo stanziamento (2014-2020) per una migliore lettura del grafico.

dizio espresso dagli amministratori regionali locali (Guzzo et al. 2018), “ci sono indicazioni significative che le Regioni e i Paesi abbiano attuato meccanismi che permettono di aggirare la logica dell’intervento selettivo” (Gianelle et al. 2020). Questo aggiramento sarebbe dovuto – secondo l’approccio della *political economy* – alla preferenza da parte della classe politica locale dell’erogazione a pioggia degli incentivi, che massimizza il numero di beneficiari delle politiche e dunque dei voti al momento delle elezioni. Tuttavia, gli stessi autori suggeriscono di ampliare la cooperazione interregionale al fine di apprendere praticamente la logica della scoperta imprenditoriale: “C’è bisogno d’investire più tempo e risorse per costruire reti di cooperazione che creino opportunità di apprendimento istituzionale” (Guzzo et al. 2018: p.32).

Il prossimo ciclo di programmazione 2021-2027, purtroppo, prevede invece una riduzione del budget destinato al programma INTERREG da 10 miliardi a 8 miliardi €. Una riduzione dovuta non a una scelta politica, ma alla riduzione del bilancio Europeo a causa dell’uscita del Regno Unito dall’Unione. Infatti, a riprova dell’accettazione da parte dell’UE dei suggerimenti (Guzzo et al. 2018: p. 32) circa l’importanza della cooperazione interregionale per migliorare l’efficacia delle politiche regionali, stanno le seguenti parole che si leggono nel programma del prossimo ciclo 2021-2027: «La cooperazione interregionale può contribuire a un’Europa più intelligente permettendo alle Regioni europee di migliorare le loro politiche regionali e i programmi per l’innovazione e il supporto alle ricerca e sviluppo, con particolare riferimento alle loro strategie di specializzazione intelligente. Lo scambio di esperienze e l’apprendimento [...] metteranno in grado le Regioni di accelerare e migliorare la realizzazione delle loro politiche di sviluppo regionali.» (INTERREG 2021-2027, Cooperation Programme, draft version 2, p.8).

7. Considerazioni conclusive

Siamo partiti dalla nuova geografia dello sviluppo e dal ruolo giocato dalle macroregioni, entità amministrative nuove che, per effetto delle economie di agglomerazione seguite all’aumento degli scambi internazionali, sono diventate i nuovi motori dello sviluppo mondiale. Abbiamo poi descritto le modalità con cui le Regioni amministrative stanno cercando coscientemente una loro dimensione internazionale attraverso azioni autonome in tre campi: a) nella promozione dei prodotti regionali all’estero; b) nella cooperazione internazionale allo sviluppo; c) nella creazione di consulte permanenti dei corregionali emigrati. Tutte queste manifestazioni indicano che le Regioni vogliono affermare la propria identità in un mondo sempre più interconnesso. Da queste dinamiche inarrestabili, che vanno sotto il nome di globalizzazione, esce indebolito il potere dello Stato-Nazione, non c’è alcun dubbio. Ma dal momento che nelle scienze sociali, come in quelle naturali, il vuoto non può esistere, ecco che le funzioni statuali vengono demandate ad istituzioni sovranazionali come l’Unione Europea, un’area di libero scambio che col tempo si è dotata di una moneta unica, l’Euro, e che, anche grazie alla crisi economica da pandemia, sta muovendo i primi passi verso una politica fiscale comune, e dunque verso la creazione degli Stati Uniti d’Europa.

Questa interpretazione evidenzia che la globalizzazione delle economie regionali non è qualcosa che proviene dall'esterno, come generalmente si crede, a minaccia dell'economia locale, ma piuttosto una tendenza che nasce proprio a livello regionale. È dall'emersione delle macroregioni come motori dello sviluppo che nasce il bisogno di aggregazioni amministrative sempre più ampie, sia a livello locale, sia a livello sovranazionale. Per comprendere la storia d'Europa dal secondo dopoguerra ad oggi si può tornare con la memoria al periodo della costruzione dello Stato unitario italiano. I sette piccoli principati si trasformarono in un'unità amministrativa superiore sotto la spinta del Regno di Sardegna, che più di altri aveva esigenze di allargare il proprio mercato, in quanto macroregione più moderna, che per prima aveva avviato la bonifica dei terreni per un'agricoltura più moderna e la trasformazione del sistema latifondistico in sistema capitalistico. Analogamente, il bisogno di costruire gli Stati Uniti d'Europa nasce dall'esigenza di costruire un'entità sovranazionale capace di competere nell'arena mondiale con altri Stati di dimensioni continentali, quali Cina e Stati Uniti d'America. Per queste ragioni è più corretto parlare di sistemi glocali (globale + locale) anziché globali. Le macroregioni simboleggiano il glocale, che sfida le nazioni per ricostruire entità statuali sovranazionali. Non è un caso che le macroregioni europee che aspirano all'indipendenza (Catalogna e Scozia ad esempio) si appellino all'UE nei momenti di scontro con gli Stati nazionali di appartenenza.

Se questa è la dinamica degli ultimi decenni, bisogna altresì riconoscere che non tutte le Regioni italiane siano alla stessa stregua motori dello sviluppo mondiale: quelle del Nord lo sono di più di quelle del Sud, per ragioni geografiche e storiche. Per sanare almeno in parte questo scompenso, l'Unione Europea, tramite i programmi INTERREG, ha stimolato le Regioni più periferiche ad aprirsi verso l'esterno, in cerca di opportunità che per ragioni geografiche e storiche stentavano a individuare.

L'analisi dei flussi delle relazioni interregionali attivate dal programma INTERREG conferma il concetto di macroregione, da cui eravamo partiti, come unità elementare di analisi della geografia economica contemporanea. Mentre infatti le Regioni del Centro-Nord trovano contatti prevalentemente con le Regioni europee nord-occidentali, quelle del Mezzogiorno, analogamente, si orientano verso il Sud Europa e i paesi del Mediterraneo. In altre parole la geografia più che la storia detta la direzione dell'allargamento dei contatti, in tempi di internazionalizzazione degli scambi.

Se dall'analisi dei flussi di cooperazione tra Regioni passiamo ai contenuti di queste relazioni, le interviste da noi rivolte ad alcuni funzionari regionali (Emilia-Romagna e Calabria) confermano le conclusioni delle valutazioni UE: vale a dire che gli sforzi profusi dall'Unione Europea in direzione della coesione territoriale siano stati utilizzati dalle Regioni più avanzate per rafforzare il loro impegno verso l'internazionalizzazione, già avviato autonomamente. Mentre per le Regioni periferiche hanno costituito un'occasione per aprirsi all'esterno, affacciarsi sul mondo, e cercare di rafforzare la propria capacità amministrativa.

Infine, è incoraggiante apprendere che le valutazioni indipendenti effettuate sulle politiche europee più importanti, quale la strategia della specializzazione intelligente (RIS3), invitino l'UE a investire di più nei programmi di cooperazione interregionale al fine di migliorare il rendimento delle politiche regionali di svi-

luppo (Guzzo et al. 2018). Una conclusione fatta propria dal programma INTERREG per il nuovo ciclo 2021-2027, seppure nel quadro di una riduzione dei fondi destinati al programma a causa dei tagli imposti dalla Brexit.

Bibliografia

- ALESINA, A., TABELLINI, G., & TREBBI, F. (2017). *Is Europe an optimal political area?* (No. w23325). National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- ALFIERI, A. (a cura di) (2004). *La politica estera delle regioni*. Il Mulino, Bologna.
- BECATTINI, G. (2002). *I nipotini di Cattaneo: colloqui e schermaglie tra economisti italiani*. Donzelli Editore, Roma.
- BELLINI, N. (2004). *Le attività di promozione commerciale*. A. Alfieri (a cura di), *La politica estera delle regioni*. Il Mulino, Bologna.
- CACIAGLI, M. (2003). *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*. Il Mulino, Bologna.
- CACIAGLI, M. (2011). *Le regioni nell'Unione Europea*. *Quaderni di Sociologia*, (55), 53-63.
- CAESAR, B. (2017). *European Groupings of Territorial Cooperation: a means to harden spatially dispersed cooperation?* *Regional Studies, Regional Science*, 4(1), 247-254.
- CAMAGNI, R., CAPELLO, R., & CARAGLIU, A. (2019). *Measuring the impact of legal and administrative international barriers on regional growth*. *Regional Science Policy & Practice*, 11 (2), 345-366.
- CAPELLO, R. (2017). *Seminal Studies in Regional and Urban Economics*. Springer, Berlino.
- CASULA, C. (2005). *Territorial identities and institutional building: strengths and weaknesses of EU policies for territorial cooperation in Southern regions*. *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 7(3), 335-349.
- CELATA, F., & COLETTI, R. (2014). *Place-based strategies or territorial cooperation? Regional development in transnational perspective in Italy*. *Local Economy*, 29(4-5), 394-411.
- COMI, S., RESMINI, L., & VITTUCCI MARZETTI, G. (2019). *The impact of Regional export promotion policies in Italy. The case of Lombardy*. *Scienze Regionali*, 18(2), 215-236.
- FORAY, D. (2018) *Smart specialisation strategies and industrial modernisation in European regions – theory and practice*. *Cambridge Journal of Economics*, n. 42.
- FORAY, D., MORGAN K., & RADOSEVIC S. (2018), *The role of smart specialization in the EU research and innovation policy landscape*, European Commission, Bruxelles.
- GIANELLE, C., GUZZO, F., & MIESZKOWSKI, K. (2017). *Smart Specialisation at work: Analysis of the calls launched under ERDF Operational Programmes* (No. JRC106974). Joint Research Centre (Seville site).
- GRANOVETTER, M. (2017). *Society and economy*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

- GUZZO, F., GIANELLE, C., & MARINELLI, E. (2018). Smart Specialisation at work: the policy makers' view on strategy design and implementation. Joint Research Centre, Seville.
- KRUGMAN, P. R. (1991). *Geography and trade*. MIT press, Cambridge, Massachusetts.
- LEONARDI, R. ((2017). Il Programma di coesione della strategia Europa 2020 come politica economica europea. Marini M.B. (a cura di) *Le politiche di coesione territoriale. Un confronto tra Italia e Stati Uniti d'America*, Rubbettino editore, Soveria Mannelli.
- MARINI, M.B. (2013). The traditions of modernity. *The Journal of Socio-Economics*, 47, 205-217.
- MARINI, M. B. (2016). *Le buone abitudini. L'approccio culturale ai problemi dello sviluppo*, Donzelli editore, Roma.
- MARINI, M. B. (a cura di) (2017). *Le politiche di coesione territoriale. Un confronto tra Italia e Stati Uniti d'America*. Rubbettino editore, Soveria Mannelli.
- MARINI, M. B. (2019). *Le chiavi della prosperità. Gli atteggiamenti mentali che generano sviluppo*. Università Bocconi Editore, Milano.
- MEDEIROS, E. (Ed.). (2018). *European Territorial Cooperation: Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*. Springer, Berlino.
- MICHAEL, E. MORA, L., DEAKIN, M., & REID, A. (2019). Exploring Current Trends in Scientific Research on Smart Specialisation. *Scienze Regionali*, 18(3), 397-422.
- PORTER, M.E. (1990). *The competitive Advantage of Nations*. Free Press, New York. Trad. italiana *Il vantaggio competitivo delle nazioni*, Mondadori, Milano, 1991.
- PORTER, M. E. (2016). Valori, atteggiamenti, convinzioni e la microeconomia della prosperità». Marini M.B. (a cura di), *Le buone abitudini. L'approccio culturale ai problemi dello sviluppo*, Donzelli editore, Roma.
- PUTNAM, R. D., LEONARDI, R., NANETTI, R. Y. (1985). *La pianta e le radici. Il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*, il Mulino, Bologna, 1985.
- PUTNAM, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press. Trad. italiana *La tradizione civica delle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993.
- SCOTT, A., J. (2001). *Le regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, il Mulino, Bologna.
- SPENCE, M. (2012). *La convergenza inevitabile. Una via globale per uscire dalla crisi*. Laterza, Bari.
- TRIULZI, U. (2020). *Le politiche economiche dell'Unione Europea*. Mondadori, Milano.
- VAN DER ZWET, A., MCMMASTER, I., & BACHTLER, J. (2012). Governance approaches in European territorial cooperation programmes and the implications of macro-regional strategies. 52nd Congress of the European Regional Science Association: "Regions in Motion – Breaking the Path", 21-25 August 2012, Bratislava, Slovakia.

Rapporti e relazioni tecniche

- CAPANO G., MARVASI M., GALATI A., Strategia di ricerca e innovazione per la Specializzazione intelligente della Calabria, Primo rapporto di Valutazione, Regione Calabria, dattiloscritto, Catanzaro, 2019.
- CHEZZI, F. (2011). Le regioni nell'arena internazionale. CIRPAC, Centro Interuniversitario di Ricerca per la Pace l'analisi e la mediazione dei conflitti, Report Pace e Diritti, Firenze.
- European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Ex-post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013: Task 3 Interreg Programmes, Work Package 1, Synthesis report, Bruxelles 2016 a.
- European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Ex-post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013: European Territorial Cooperation, Work Package 11, Bruxelles 2016 b.
- European Union-European Regional Development Fund, Interreg Europe Programme Manual, 27 marzo 2019 (versione7), Bruxelles.
- European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Interreg, 30 years of cooperation across borders, Bruxelles, 2020.
- Interreg Europe 2021-2027, Cooperation Programme, Draft version 2, 25 November 2020, Bruxelles
- Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo, 2017.
- Rapporto Istituto Commercio Estero (ICE) 2018-2019.
- Rapporto Italiani nel Mondo, Delfina Licata, 2017, Fondazione Migrantes.

9. Le Regioni e l'Unione europea

Andrea Ciaffi*

Indice:

1. Le Regioni e l'Unione europea: dalle risorse alle politiche. **2.** Il quadro normativo italiano, la Comunità europea e i primi passi della Conferenza delle Regioni. **3.** La Legge 52 del 1996: gli uffici di collegamento e la presenza nella Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea. **4.** La legge 131 del 2003: le Regioni a Bruxelles (Consiglio, comitati e gruppi di lavoro di Commissione e Consiglio). **5.** La Legge 234 del 2012: la legge di sistema. **5.1** (segue): l'informazione e la partecipazione. **5.2** (segue): il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE). **5.3** (segue): la formulazione di rilievi regionali. **5.4** (segue): l'intesa in Conferenza Stato-Regioni. **5.5** (segue) la sessione europea della Conferenza Stato-Regioni e l'attuazione del diritto europeo. **6.** Il Comitato delle Regioni. **7.** La partecipazione delle Regioni ad associazioni e reti europee. **8.** Conclusioni: da dove cominciare?

“Non ho mai sentito la parola Europa. C'è anche il tema Regioni-Europa. L'autonomia delle Regioni è un problema ed è un processo fortemente collegato con quello dell'integrazione europea, ma questo sarebbe aggiungere un altro tema e mi fermo qua”

Frase attribuita a Carlo Bernini, Presidente della Regione Veneto in “Le Regioni verso le riforme istituzionali”, Atti del seminario-dibattito di Venezia, 18-19 maggio 1984, in Quaderni del Cinsedo n. 1, p. 154.

* Professore a contratto presso la LUISS e Dirigente Affari europei e internazionali della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

1. Le Regioni e l'Unione europea: dalle risorse alle politiche.

Ci sono un elemento di continuità, una verità ormai acclarata e una previsione apparentemente realizzatasi in questa frase. Spesso quando si parla di Regioni, di politiche regionali e di territori si dimentica di menzionare l'Europa, nonostante si parli né più né meno di politiche decise a livello europeo; per quanto in negativo, è un segnale di continuità. È invece una verità indiscutibile che il processo di autonomia delle Regioni sia avvenuto in stretto collegamento, anche causale, con il processo di integrazione europea – e in questo caso, indubbiamente, le politiche strutturali della UE hanno giocato un ruolo determinante – e ne abbia anche subito il susseguirsi di *stop and go*. Infine, la previsione di finire per aggiungere un altro tema e fermarsi prima sembra rappresentare plasticamente il susseguirsi di normative, accordi, intese e dichiarazioni di principio che ha caratterizzato i rapporti tra Stato-Regioni e Unione europea negli ultimi decenni, producendo significative innovazioni normative, riconosciute e apprezzate anche a livello europeo, senza però cambiare i comportamenti istituzionali e delle persone che agiscono nelle istituzioni.

Sarebbe impensabile e probabilmente anche inutile ripercorrere analiticamente i cinquanta anni di rapporti tra Regioni e Unione europea. Soprattutto sarebbe poco proficuo perché ci si accorgerebbe che i temi sviluppati nell'arco di mezzo secolo di storia sono sempre gli stessi, che le soluzioni proposte sono spesso state simili e che nonostante tutto il rapporto ancora non funziona in maniera lineare, armonica e simmetrica, come dovrebbe. Ci sono stati miglioramenti significativi, si sono raggiunti traguardi ambiziosissimi e si sono compiuti sforzi notevoli ma non si è mai riusciti a percorrere l'ultimo miglio, trasformare le riforme istituzionali in cultura istituzionale e compiere quel salto di qualità ordinamentale che definisce il passaggio dal cambiamento organizzativo al cambiamento sistemico, dalle procedure alle decisioni, dalle politiche al potere (Luhmann, 1984; Ciaffi, 2001). Questa consapevolezza istituzionale diffusa e questa cultura europea condivisa portano a quella che la dottrina ha chiamato *institutional fusion*, cioè un progressivo e deciso adattamento istituzionale che porta alla condivisione di struttura e procedure tra diversi ordinamenti (Wessels e Rometsch, 1996).

Nel Documento presentato alla Conferenza Stato Regioni in sessione comunitaria che si è tenuta a Bruxelles il 25 novembre del 1999, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni evidenziava proprio come il percorso di ascesa e valorizzazione delle Regioni fosse non solo italiano, ma anche europeo, e come abbia consentito il “progressivo superamento dell'impostazione tradizionale” che portava le amministrazioni statali a giocare un ruolo centrale e pervasivo¹. Lungo questo percorso, la crescita e la diffusione di relazioni dirette tra le istituzioni europee e le Regioni e fra Regioni di Paesi diversi, fino al punto di far nascere associazioni tra le stesse, hanno favorito una progressiva presa di coscienza e un crescente “grado di autonomia” delle Regioni e del sistema regionale che ha chiarito l'importanza di partecipare alle decisioni europee, soprattutto in materie di competenza legislativa regionale, per provare a ridurre la compressione delle competenze che l'ordinamento europeo esercita sull'ordinamento regionale².

In questo saggio, il tema dei rapporti tra Regioni e Unione europea è allora sviluppato partendo dalla definizione degli obiettivi che le Regioni si sono date nel tempo. Seguendo un percorso di scoperta e di maturazione dell'idea di Europa e dei rapporti tra Stato e Regioni rispetto ad essa attraverso il quadro normativo regionale, nazionale ed europeo, si cerca di verificare il grado di rea-

1 Sosteneva la Conferenza che “In correlazione con l'evoluzione dell'ordinamento comunitario, anche l'ordinamento italiano ha seguito un analogo percorso di valorizzazione del ruolo delle Regioni in sede europea, che ha portato al progressivo superamento dell'impostazione tradizionale (discendente da una lettura in termini di diritto internazionale dei rapporti tra Stato ed UE) che tendeva ad attribuire al legislatore ed all'amministrazione statale un ruolo centrale e fortemente pervasivo delle competenze regionali nei rapporti con la Comunità. Tale accentramento, giustificato dall'affermazione della esclusiva titolarità statale del cd. “potere estero”, è stato gradatamente attenuato da alcuni importanti innovazioni legislative, che hanno interessato, da un lato, il rapporto tra i diversi livelli di governo all'interno dello Stato e, quindi, il procedimento volto alla definizione della posizione italiana in sede di elaborazione del diritto comunitario, dall'altro, il rapporto diretto delle Regioni con le istituzioni comunitarie, e la necessità di riconoscere a queste ultime spazi di confronto e di evidenziazione delle proprie esigenze” (Documento presentato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome alla Conferenza Stato-Regioni in sessione comunitaria tenuta a Bruxelles il 25 novembre 1999).

2 Il processo di crescita delle Regioni a livello europeo, noto come “*peripheral ascendancy*”, trova terreno fecondo nelle dinamiche della prima e della seconda riforma dei fondi strutturali del 1988 e 1993 (Leonardi: 1995, p. 179). In questa fase la Commissione europea intensifica i rapporti con le Regioni per neutralizzare i tentativi di rinazionalizzazione delle politiche regionali da parte dei Governi nazionali (Allen: 1996).

lizzazione di questi obiettivi. Con sorpresa alla fine ci si renderà conto che molti degli obiettivi che ‘storicamente’ le Regioni si sono date e molti degli ostacoli che sono stati indicati come dirimenti per la realizzazione di una piena partecipazione delle Regioni ai processi decisionali europei sono stati raggiunti ovvero sono stati rimossi, almeno formalmente. Eppure, senza dubbio non si può definire l’azione delle Regioni italiane fortemente europeizzata. In conclusione, si cercherà di spiegare questo paradosso: pur in presenza di un quadro normativo altamente europeizzato e pur in presenza di un alto grado di soddisfazione degli attori regionali rispetto alle loro richieste di partenza, il sistema funziona solo a tratti ed episodicamente.

2. Il quadro normativo italiano, la Comunità europea e i primi passi della Conferenza delle Regioni.

Il D.P.R. 616 del 1977, che compie il primo complessivo trasferimento di competenze e risorse alle Regioni (articolo 4) assegna alla competenza dello Stato le funzioni attinenti ai rapporti internazionali e con le Comunità europee anche nelle materie trasferite o delegate alle Regioni³. Nelle materie di loro competenza le Regioni possono svolgere attività promozionali all’estero, previa intesa con il Governo e seguendone gli indirizzi e gli atti di coordinamento. Tre anni più tardi, l’11 marzo 1980, con un D.P.C.M., il Governo ha stabilito le procedure per l’intesa⁴. In questo quadro normativo, le Regioni devono avvalersi del tramite del Ministero degli Affari esteri anche per aprire relazioni con le istituzioni comunitarie.

Nel frattempo, a livello europeo le Regioni si muovono con riferimento ai finanziamenti che l’allora Comunità Economica Europea (CEE) istituisce per favorire lo sviluppo regionale. In particolare, inizialmente si tratta del Fondo europeo per lo Sviluppo regionale (FESR), istituito nel 1975 dalla CEE, che però viene gestito a livello nazionale; in seguito dei Programmi Integrati Mediterranei, messi in campo per attenuare gli effetti che avrebbe prodotto sul mercato di alcuni prodotti tipicamente mediterranei l’ingresso nella CEE della Spagna e del Portogallo e poi, a fine anni ottanta, per la partecipazione alle consultazioni europee grazie al Consiglio consultivo degli Enti regionali e locali d’Europa⁵.

Il Consiglio è stato istituito con la Decisione della Commissione europea 487 del 24 giugno 1988, presso la Commissione europea, per essere consultato sulle questioni relative allo sviluppo regionale e in particolare per l’elaborazione e l’attuazione della politica regionale⁶. Era composto da 42 membri, dotati di mandato elettorale a livello locale o regionale e nominati, a titolo personale, per metà “in base alla particolare competenza ed esperienza riguardo ai problemi di sviluppo delle regioni” e per l’altra metà sulla stessa base, ma con riguardo ai comuni e agli enti cosiddetti intermedi (art. 3). All’Italia spettavano sei componenti titolari e altrettanti supplenti al pari di Francia, Germania e Regno Unito; cinque per la

3 Pubblicato nella G.U. n. 234 del 29 agosto 1977.

4 Pubblicato nella G.U. n. 106 del 17 aprile 1980.

5 Varie volte la Conferenza nel corso degli anni ottanta si è occupata in questa logica dei Fondi europei e dei rapporti con la Comunità economica europea, in particolare, nelle riunioni del 25 novembre e del 17 dicembre 1982, del 28 settembre e del 13 novembre 1987.

6 Pubblicata nella GUCE n. L 247 del 6 settembre 1988, pp. 23-24.

Spagna, due ciascuno per Belgio, Danimarca, Grecia, Irlanda, Paesi Bassi e Portogallo e uno per il Lussemburgo. I membri erano nominati dalla Commissione europea per un mandato triennale, su proposta congiunta dell'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE), dell'Unione Internazionale delle Città e dei Poteri locali (IULA) e del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE)⁷. Il Consiglio nasceva dall'esigenza della Commissione, rappresentata nelle premesse della Decisione, di associare attraverso un processo di consultazione gli enti locali e regionali nell'elaborazione e nell'attuazione della politica regionale. Lo stesso Parlamento europeo con una propria Risoluzione, il 13 aprile del 1984, aveva chiesto alla Commissione di ufficializzare i suoi rapporti con i rappresentanti degli enti regionali e locali⁸. Il Consiglio era consultato sulle questioni relative "allo sviluppo regionale e in particolare all'elaborazione e all'attuazione della politica regionale" (articolo 2)⁹.

Le leggi 183 del 1987 e 86 del 1989 preconizzano il superamento del fuorviante binomio 'Europa = risorse' e contribuiscono alla crescente consapevolezza da parte delle Regioni che da Bruxelles non arrivano solo risorse, ma anche – e soprattutto – politiche e regole¹⁰. Si afferma allora la distinzione tra fondi europei e politiche europee, tra risorse e obiettivi, che caratterizza ancora la politica di coesione e la programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europeo.

In questa nuova logica le Regioni si pongono due questioni fondamentali: la distinzione, anche normativa, tra attività europea e attività internazionale e la ricerca di un interlocutore unico e costante nel Governo. Possono essere riportate a queste due questioni tutte le successive esigenze e preferenze che le Regioni sviluppano nel rapporto con l'Europa e possono essere ricondotte alla soluzione di queste due questioni tutte le problematiche che le normative che si sono succedute in materia hanno affrontato e, in parte, risolto. Nei prossimi paragrafi, pertanto, il saggio ripercorre l'evoluzione del quadro normativo, avendo come riferimento e termine di misurazione del grado di soddisfazione delle Regioni le soluzioni che vengono proposte per le due questioni fondamentali.

Nel 1992, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni approfondisce e riassume in un documento i temi del confronto Stato-Regioni in materia di rapporti internazionali e comunitari fondi strutturali e politiche comunitarie. Sul primo aspetto le Regioni lamentano lo scarso coordinamento con il Governo e all'interno del Governo stesso, segnalano la necessità di trattare diversamente i rapporti internazionali e i rapporti comunitari, facendo rientrare in questi ultimi non solo le relazioni con le istituzioni europee, ma anche quelli con le associazioni di Regioni e autonomie locali europee, sostenendo che in effetti la Comunità europea "sostituisce lo Stato in una serie di attività e discipline propriamente di diritto interno". In questo senso, la Conferenza preconizza coerentemente quella richiesta

7 Le tra associazioni esistono ancora e sono ancora tra le più attive nell'arena politica europea. Il ruolo e le funzioni delle associazioni europee di Regioni e enti locali sono molto importanti nel processo decisionale europeo e sono analizzati nel paragrafo a loro appositamente dedicato.

8 Risoluzione pubblicata nella GUCE n. C 127 del 14 maggio 1984, pp. 240 e ss.

9 La stessa decisione della Commissione continua asserendo "(...), la quale comprende anche le implicazioni regionali e locali delle altre politiche della Comunità". Dunque, la visione di uno sviluppo orizzontale e integrato della politica regionale era ben presente alla Commissione europea fin da subito.

10 Le due Leggi sono pubblicate rispettivamente nelle G.U. n. 109 del 13 maggio 1987 e n. 58 del 10 marzo 1989. La Legge 183 è ancora in parte vigente mentre la Legge 86 è stata abrogata dalla Legge 11 del 2005.

di partecipazione con rappresentanti delle Regioni alla delegazione italiana che in sede politica e tecnica partecipa al processo decisionale europeo¹¹.

Nei documenti del 19 dicembre 1996 e dell'11 dicembre 1997 sulla riforma Agenda 2000, la Conferenza affronta nuovamente questi temi, anche con riferimento alla programmazione europea. Nel documento del 1996, segnala lo scarso coordinamento tra le amministrazioni centrali che indebolisce la posizione italiana nei negoziati europei e auspica l'intervento della Presidenza del Consiglio. In quello del 1997, addebita alla mancanza di un coordinamento nazionale l'annoso problema del Paese a spendere tempestivamente le risorse europee¹².

Una prima soluzione al problema della distinzione tra l'attività svolta in ambito europeo e l'attività internazionale viene fornita dalla Legge comunitaria del 1993 (Legge 146 del 22 febbraio 1994) che, per quanto di interesse del presente saggio, aggiorna la normativa concernente le attività all'estero delle Regioni alle novità introdotte dal Trattato sull'Unione europea e, in particolare, all'istituzione del Comitato delle Regioni, escludendo dalla necessità della "preventiva intesa" (articolo 4, D.P.R. 616 del 1977) i rapporti delle Regioni con gli organismi comunitari, anche in sede diversa da quella delle istituzioni della Comunità stessa (articolo 60)¹³.

Con il D.P.R. del 31 marzo 1994 per la prima volta la normativa nazionale distingue le attività promozionali all'estero dalle attività di mero rilievo internazionale e, di conseguenza i rapporti internazionali dai rapporti in ambito comunitario¹⁴. Nel primo caso, viene mantenuta la procedura dell'intesa tra Regioni e Governo, mentre nel secondo si elimina ogni formalità purché dalle suddette attività non derivino impegni o conseguenze sul fronte interno, come nel caso di scambi di esperienze, studi e informazione su problemi vari, partecipazione a incontri o rapporti conseguenti alla collaborazione transfrontaliera o visite all'interno dei paesi dell'area europea. Nel caso contrario rimane, invece, l'obbligo di comunicazione. Il Dipartimento per gli Affari Regionali esprime il proprio assenso entro venti giorni sulle richieste concernenti gemellaggi o atti di principio o intenti e visite di cortesia nell'area extraeuropea. Annualmente, in Conferenza Stato-Regioni, il Governo esamina ed esprime le sue valutazioni sulle attività promozionali e di mero rilievo internazionale svolte dalle Regioni (articolo 6). Infine, Il DPR, nel confermare la possibilità di intrattenere rapporti con le istituzioni europee senza vincoli di comunicazione, in relazione a questioni che riguardano direttamente le Regioni, rimanda ad una successiva iniziativa legislativa, che sarà Legge 52 del 1996, l'introduzione di un contingente di quattro esperti regionali presso la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea (articolo 4, comma 2).

11 Il *Documento delle Regioni sulle Politiche comunitarie e sui rapporti Stato-Regioni*, approvato dalla Conferenza del 2 dicembre 1992, è composto da un'introduzione e da tre allegati: sulla sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni; sul rapporto Stato-Regioni per le attività comunitarie e su alcuni emendamenti al documento "Criteri relativi all'atto di indirizzo e coordinamento in ordine all'attività all'estero delle Regioni". Con riferimento all'attività comunitaria, la Conferenza riteneva necessario modificare il DPCM del 1980 in due direzioni: limitare il contenuto dell'intesa al controllo di conformità agli indirizzi di politica internazionale, secondo i dettami della sentenza 472 del 1992 della Corte Costituzionale; eliminare l'intesa per le attività esecutive di programmi già approvati e introdurre il silenzio-assenso nel procedimento di comunicazione preventiva. Il DPR del 1994 adatterà queste soluzioni.

12 *Rapporti con l'Unione europea* (documento presentato alla Conferenza Stato Regioni del 19 dicembre 1996); *Nuovi indirizzi delle politiche comunitarie (Agenda 2000, SDEC) e sull'utilizzo dei fondi strutturali* (documento approvato l'11 dicembre 1997).

13 Pubblicata nella G.U. n. 52 del 4 marzo 1994.

14 Pubblicato nella G.U. n. 167 del 19 luglio 1994. Il D.P.R. sostituisce il D.P.C.M. del 1980.

La nuova normativa però produce effetti solo formali senza incidere sulle relazioni tra Regioni e amministrazioni centrali. Nel citato documento del 1996, infatti, la Conferenza ribadisce che le attività internazionali devono essere trattate diversamente da quelle comunitarie, declinando queste ultime come rapporti con le istituzioni europee, ma anche come partecipazione alla formazione delle decisioni europee¹⁵. Solo nel 1997, l'articolo 8 della legge 59, libera da formalità i rapporti tra le Regioni e le istituzioni europee, abrogando l'articolo 4, comma 2, del D.P.R. 616¹⁶.

Attualmente, l'articolo 117 della Costituzione, a seguito della riforma del 2001, prevede che sono materia di competenza concorrente i rapporti delle Regioni con l'Unione europea (art. 117, comma 3) e che le Regioni partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti della UE (art. 117, comma 5). I rapporti tra Regioni e Unione europea nel quadro normativo italiano sono regolati da tre fonti di riferimento, oltre che dalle leggi europea e di delegazione europea annuali. La prima, in ordine cronologico, è la legge 52 del 1996 e, in particolare, l'articolo 58. Tale norma precede la riforma del 2001 e, come vedremo, sancisce in qualche modo la fine dell'esclusiva statale nei rapporti con le istituzioni europee. La seconda è la legge 131 del 2003, contenente le disposizioni di attuazione della riforma costituzionale del Titolo V, e, in particolare, il suo articolo 5. Questa disposizione ha il merito di aprire i luoghi decisionali europei alle Regioni ed è stata a lungo la più avanzata nel suo settore a livello europeo, ma non ha avuto un'attuazione coerente sia nel contesto normativo esistente sia nelle scelte che gli stessi attori istituzionali hanno compiuto. La terza è la legge 234 del 2012, che è la cosiddetta legge di sistema per la partecipazione dell'Italia all'Unione europea. La legge 234 aggiorna e abroga la legge 11 del 2005 e, quindi, conferma o migliora – almeno nelle intenzioni – un assetto normativo sperimentato. Continuano però ad esserci disposizioni non ancora utilizzate. Esamineremo, inoltre, il caso dell'articolo 27, di nuovo conio, che regola la designazione dei componenti italiani al Comitato delle Regioni, introducendo elementi di rigidità e soluzioni di dubbia legittimità in un processo fino ad allora risolto per mutuo consenso.

3. La Legge 52 del 1996: gli uffici di collegamento e la presenza nella Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea.

La legge 52 del 1996 è la più risalente tra le fonti normative, essendo stata approvata prima della riforma costituzionale del 2001. L'articolo 58 stabilisce che le Regioni possono aprire uffici di collegamento presso le sedi delle istituzioni dell'Unione europea. Questi uffici possono essere anche aperti in comune con

¹⁵ Tale documento, tra l'altro prelude all'atto di Intesa del 23 gennaio 1997 con il Ministero degli Affari esteri per definire ruolo, funzioni e materie di competenze degli esperti regionali presso la Rappresentanza a Bruxelles.

¹⁶ Paradossalmente, la posizione della Conferenza non solo rappresentava un'esigenza delle Regioni, ma rifletteva la realtà dei negoziati europei: l'amministrazione capofila gestisce i contenuti e si avvale dell'assistenza del Ministero degli Affari esteri e della Rappresentanza a Bruxelles per il negoziato europeo. Questo fu proprio in quegli anni lo schema del negoziato per il ciclo di programmazione 2000-2006, noto come Agenda 2000, tra il neo istituito Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) e il Ministero degli Affari esteri (Leonardi e Ciaffi, 2001).

altre Regioni o enti appartenenti all'Unione europea nell'ambito della cooperazione transfrontaliera o di accordi internazionali. Specifica, infine, che gli oneri derivanti dall'istituzione di questi uffici sono a carico dei bilanci delle Regioni¹⁷.

Nei primi tre commi, l'articolo 58 compie un'altra operazione, ampliando il contingente degli esperti non appartenenti al ruolo del Ministero degli Affari esteri di quattro unità, che vengono assegnate alla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea. Questi quattro esperti sono funzionari regionali, designati dalla Conferenza dei Presidenti, nominati dal Ministero degli Affari esteri e collocati fuori dal ruolo regionale. Oltre ai quattro esperti, ve era già un altro proveniente dalle Regioni nel settore agricoltura. Vi era già un altro esperto, sempre designato dalla Conferenza dei Presidenti, che ricopriva la posizione istituita a seguito dell'abolizione del Ministero dell'Agricoltura, decisa con il referendum del 1993, di esperto in materia di agricoltura. Nella versione originaria dell'articolo 58, il legislatore non aveva computato questo posto nell'ampliamento proposto e, quindi, lo aveva implicitamente abolito. Un apposito intervento normativo è stato necessario per ripristinare la posizione (articolo 13 della legge 128 del 1998).

La parziale novella effettuata dalla legge 128 prevede che in sede di Conferenza Stato-Regioni i Presidenti delle Regioni possano indicare al Governo gli argomenti e le questioni di particolare interesse per le amministrazioni regionali che possono diventare direttive che il Ministero impartisce alla Rappresentanza anche per l'utilizzazione dei suddetti esperti. Le Camere devono essere informate di queste indicazioni (comma 2-bis).

L'approvazione della legge 52 porta a compimento la distinzione tra attività "comunitaria" e attività "internazionale", già operata dal DPR del 31 gennaio 1994 e la fissa nella prassi delle relazioni intergovernative. Consentendo alle Regioni di aprire propri uffici e, quindi, di estendere istituzionalmente la propria operatività anche in uno Stato estero, il legislatore riconosce la specificità della dimensione comunitaria rispetto alla dimensione estera, qualificandola come 'terzo genere', ma regolandola come un'attività di tipo 'domestico', nell'ambito della quale le Regioni si muovono con le prerogative proprie, al punto di poter organizzare uffici regionali. Il fatto che tutte le Regioni abbiano aperto solo uffici a Bruxelles e in nessuna delle altre sedi delle istituzioni dell'Unione europea, quali Strasburgo o Lussemburgo, non inficia questa conclusione, ma offre una chiave di lettura di quanto il rapporto con le istituzioni europee sia concentrato sulla Commissione piuttosto che sul Parlamento europeo. Occorre poi considerare che nel 1994 era da poco stato istituito e aveva appena iniziato il suo cammino il Comitato delle Regioni.

L'impostazione dell'articolo 58 non ha però sciolto l'alternativa di fondo: presenza delle Regioni a Bruxelles come sistema e, quindi, dentro la Rappresentanza, ovvero presenza come soggetti singoli? La norma ha posto la base giuridica per la coesistenza delle due esperienze, senza però che esistessero le condizioni per strutturare un sistema misto, fondato su una relazione biunivoca tra la Rappresentanza e le Regioni e tra gli esperti delle Regioni presso la Rappresentanza e gli uffici stessi delle Regio-

17 La legge n. 52 del 6 febbraio 1996 è la legge comunitaria per gli anni 1994 e 1995 (G.U. n. 34 del 10 febbraio 1996).

ni. I protagonisti poi non hanno favorito un'implementazione fruttuosa del disposto normativo¹⁸.

La dialettica tra presenza delle Regioni nella Rappresentanza e presenza come soggetti singoli invece di contribuire a costruire una presenza del “sistema Regioni” integrata con lo Stato ha prodotto dispute burocratiche e moltiplicato le necessità di coordinamento indebolendo l'azione delle istituzioni italiane in Europa. Le Regioni non sono riuscite a proporre un'attuazione omogenea dal punto di vista organizzativo e funzionale tra la presenza degli esperti presso la Rappresentanza e i propri uffici di collegamento¹⁹. Dal punto di vista organizzativo, hanno utilizzato modalità diverse e a volte improntate più dalla contingenza che da una visione strategica per rendere operativi i propri uffici. Anche dal punto di vista funzionale, non vi è stata omogeneità. In molti casi l'attività degli uffici ha reso difficile l'azione di sistema, sviluppandosi più come un'attività di tipo lobbistico che come un'azione strutturata di rappresentanza istituzionale. L'azione delle Regioni soprattutto fino agli anni dieci è entrata in competizione con quella degli altri soggetti presenti a Bruxelles, dal mondo camerale, al mondo universitario e delle organizzazioni socioeconomiche. Viceversa, l'azione della Rappresentanza non poteva non continuare a svilupparsi in una logica di coordinamento del “sistema Italia”, che però trattava le Regioni come uno dei tanti soggetti presenti nell'arena europea, senza riconoscere valore istituzionale ad una presenza che la stessa legge aveva previsto. In questa logica l'azione delle Regioni si è più distinta nell'attività di promozione del territorio che per un'efficace partecipazione al *policy-making* comunitario.

La normativa ha sicuramente provocato una maggiore consapevolezza europea delle Regioni e favorito un'attenzione verso le politiche europee, ma non ha mutato gli equilibri nelle relazioni tra Stato e Regioni rispetto al processo decisionale e al *policy-making* europei. All'aumento quantitativo della presenza regionale in Euro-

18 Nel documento del 1996, la Conferenza, precisando il ruolo e le funzioni degli esperti preconizzava la loro presenza nella Rappresentanza come una realizzazione dei principi della *Carta comunitaria della regionalizzazione*, approvata dal Parlamento europeo il 17 novembre 1988, che, tra l'altro, auspicava il contributo delle Regioni “alla presa di posizione degli Stati in seno alle istanze comunitarie nell'ambito della loro competenza o nei casi in cui le questioni in esame riguardino direttamente i loro interessi” (articolo 25, comma 2).

19 In principio, le Regioni avevano anche esaminato la possibilità di aprire un ufficio a Bruxelles comune, ma poi le logiche di campanile hanno prevalso. Alcuni uffici sono stati incardinati nella struttura regionale, normalmente presso la Presidenza; altri sono rimasti delle antenne, altri sono stati organizzati come soggetti catalizzatori degli interessi di tutti gli attori regionali; altri ancora sono stati organizzati in comune con altre Regioni italiane (Regioni dell'Italia centrale) o straniere (Emilia-Romagna con uno Stato tedesco e una Regione francese e Province di Trento e Bolzano con il Tirolo). A inizio degli anni 2000, tutte le Regioni e le Province autonome avevano aperto un ufficio a Bruxelles. Interessanti analisi comparate sull'evoluzione della presenza delle Regioni e degli enti locali europei a Bruxelles sono in Trobbiani (2016), Huyseune e Theo Jans (2008), Badiello (2000) e Heichlinger (1999). Sul fronte degli esperti presso la Rappresentanza, la Conferenza dei Presidenti aveva concordato un meccanismo di rotazione per cui nei quattro posti di esperto regionale venivano designati funzionari di una Regione scelta sulla base di una divisione in quattro gruppi di cinque Regioni ciascuno: le Regioni del Nord (Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto); le Regioni del Centro (Abruzzo, Lazio, Marche Toscana e Umbria); le Regioni del Sud (Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Puglia) e le Regioni a Statuto speciale (Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta) (Accordo dell'8 febbraio 1996). La scelta dei primi quattro esperti cadde su quattro funzionari delle Regioni Lombardia, Marche, Basilicata (poi sostituita dalla Campania) e Sardegna. A inizio degli anni duemila, la Regione Molise sostituì la Regione Campania e la Regione Siciliana si alterò alla Regione Sardegna; la Regione Piemonte seguì la Regione Lombardia. Lo schema dei quattro gruppi di Regione saltò allorché si dovette sostituire la Regione Marche, in quanto nessuna delle Regioni dell'Italia centrale avanzò una candidatura; fu dunque designata la Regione Trentino Alto Adige. In seguito, gli esperti non sono stati più designati mantenendo l'equilibrio tra i quattro gruppi di Regioni. Sono stati designati funzionari delle Regioni Friuli Venezia Giulia (2 volte), Veneto, Emilia-Romagna e Lazio. L'esperto in materia di agricoltura è stato espresso fino al 2013 dalla Regione Umbria e dal 2014 dalla Regione Piemonte. Alla data di febbraio 2021, sono soltanto tre gli esperti distaccati effettivamente in servizio e provengono dalle Regioni Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia e Veneto.

pa, infatti non è corrisposto un adeguato adattamento organizzativo in Italia delle singole Regioni e del “sistema Regioni”, che ha quasi sempre impedito la formazione di posizioni comuni e la tempestività dell’azione. L’assenza di una normativa specifica per la partecipazione delle Regioni alla cosiddetta “fase ascendente”, che fino alle leggi 131 del 2003 e 11 del 2005 avveniva soltanto nell’ambito della Conferenza Stato Regioni in sessione comunitaria, ha sicuramente contribuito in maniera decisiva a questo mancato adattamento e reso difficile organizzare un’azione collettiva regionale²⁰. Appaiono due gli aspetti critici da risolvere: poter fruire di informazioni tempestive e affidabili e organizzare una struttura adeguata a sostenere un’azione comune (Ciaffi, 2004: 78).

4. La legge 131 del 2003: le Regioni a Bruxelles (Consiglio, comitati e gruppi di lavoro di Commissione e Consiglio).

L’articolo 5, comma 1, della legge 131 del 2003 sorprende subito per la lunghezza e per il disordine con cui vengono enunciate previsioni non omogenee e frammentarie. In effetti, come già anticipato, l’interpretazione prima e l’applicazione poi della norma sono stati problematici e fallimentari. A distanza di quasi venti anni restano nell’ordinamento un Accordo generale di cooperazione concluso e male implementato e una singola attuazione collaterale per realizzare la quale è stato necessario stipulare un altro accordo Stato-Regioni (Cinsedo, 2018: 30). In realtà, all’epoca dell’approvazione, le disposizioni dell’articolo 5 ponevano l’Italia all’avanguardia continentale quanto a modalità di partecipazione delle Regioni ai processi decisionali europei e costituivano un *unicum* nel panorama europeo, tanto che anche nell’ambito della rete delle Regioni con poteri legislativi, sono state più volte presentate come innovative e interessanti da applicare²¹.

L’articolo 5 dispone che le Regioni e le Province autonome concorrano, nelle materie di loro competenza, alla formazione degli atti comunitari. Prevede che per poterlo fare partecipino, nell’ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, con modalità da concordare in Conferenza Stato-Regioni. Aggiunge poi il legislatore che tali modalità devono tener conto della particolarità delle autonomie speciali garantendo in ogni caso l’unitarietà della posizione italiana, presentata dal Capo della delegazione, che è designato dal Governo. Nelle delegazioni del Governo deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Nelle materie di competenza regionale, un Presidente di Regione o di Provincia autonoma, designato dal Governo secondo criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione, stipulato in Conferenza Stato-Regioni, può svolgere le funzioni di Capo delegazione. In mancanza di tale accordo, il Capo delegazione è designato dal Governo.

20 Tra gli altri hanno esaminato specificamente i rapporti tra Stato e Regioni per la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e alla fase discendente delle decisioni europee: Pizzetti (2001) e (2002) Brunazzo (2005); Iurato (2005) Simonato (2016), Mori (2018). Gli stessi temi in ottica comparato sono stati trattati da Kassim, Peters e Wright (2000) e Woelk (2003).

21 Un’interessante iniziativa, intitolata “I governi regionali nel processo decisionale europeo”, fu organizzata dalla Regione Emilia-Romagna a Bruxelles il 26 gennaio 2010 per comparare l’esperienza italiana a quelle belghe, gallesi, spagnole e tedesche.

L'attuazione della disposizione ha subito presentato una serie di problemi di ordine politico-istituzionale e organizzativo. Nel primo caso, la norma apriva alle Regioni le porte della comitologia europea, fino ad allora riservata alle amministrazioni centrali e, per le Regioni, solo agli esperti regionali incardinati nella Rappresentanza permanente ai sensi dell'articolo 58 della legge 52 del 1996. Allo stesso modo, la norma apriva le porte dei Consigli ai rappresentanti politici delle Regioni, intaccando anche in questo caso il primato del Governo e dei suoi Ministri. Sul piano organizzativo, la norma imponeva al Governo e alle Regioni uno sforzo immane, consistente nel mettere a sistema le migliori risorse tecniche e politiche del Paese per realizzare la migliore sintesi possibile degli interessi nazionali e presentarli con coerenza ai comitati, ai gruppi di lavoro e ai Consigli dell'Unione europea. L'operazione non è riuscita; resta da capire se e quanto per oggettive difficoltà di sistema ovvero per lo scarso impegno dei protagonisti.

Sul piano organizzativo sono emersi vari problemi, tra i quali la selezione dei comitati e dei gruppi di lavoro nei quali la legge consentiva la partecipazione degli esperti regionali (cioè quelli in materie di competenza regionale), le modalità per garantire la presenza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, la definizione di procedure adatte a consentire la definizione della posizione italiana nei vari comitati, gruppi e tavoli di lavoro (Ciaffi, 2010: 177-9). Nessuno di questi problemi è stato in effetti risolto, per quanto vi siano state proposte operative e per quanto molte situazioni siano state realizzate di fatto, prima ancora che la disposizione normativa fosse interamente attuata²².

Sul piano politico-istituzionale, è stato aperto da subito un tavolo tecnico per discutere dell'accordo generale di cooperazione, istituito nuovo e tutt'ora unico nel panorama degli strumenti di raccordo Stato-Regioni. La Conferenza delle Regioni ha proposto una versione condivisa dell'accordo alla Conferenza Stato-Regioni del 29 luglio 2004, sulla quale il Governo si pronunciò negativamente²³. In seguito, il dibattito si è concentrato, senza trovare soluzioni diverse da quelle già previste nel dettato normativo sulla questione del Capo delegazione. Dopo quasi tre anni di riunioni, la Conferenza Stato-Regioni del 16 marzo 2006 ha concluso l'accordo generale di cooperazione²⁴. L'accordo prevede che ai Consigli possano partecipare un Presidente di Regione a statuto ordinario e un Presidente di Regione a statuto speciale ovvero delle Province autonome di Trento e Bolzano, accompagnati da collaboratori tecnici (articolo 2), riservando al Capo delegazione la possibilità di disporre una rotazione in ragione degli argomenti posti all'ordine del giorno, qualora siano imposti limiti numerici alla delegazione da disposizioni europee. Le stesse

22 Ad esempio, nel corso del semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea, nella seconda metà del 2003, cioè poco dopo l'approvazione della legge 131, in almeno tre occasioni tre diversi Presidenti di Regione furono chiamati dal Governo a svolgere il ruolo di Capo delegazione. Detenendo la Presidenza, l'Italia aveva, infatti, due posti al tavolo: quello della presidenza e quello italiano.

23 In realtà tale versione si è rivelata essere anche più completa di quella sulla quale si registrerà l'accordo finale, in quanto conteneva anche disposizione concernenti il flusso di informazioni e la costituzione di tavoli di coordinamento specifici. La principale differenza dall'accordo finale riguardava l'indicazione del Capo delegazione: nella proposta della Conferenza spettava alle Regioni indicarlo tutte le volte in cui si trattavano questioni di competenza regionale e viceversa al Governo, salvo in ambedue i casi un diverso accordo da raggiungere in Conferenza Stato-Regioni.

24 Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari – Conferenza Stato-Regioni, Repertorio atti n. 2537 del 16 marzo 2006.

regole sono previste per la partecipazione ai gruppi di lavoro e ai comitati, con la precisazione che gli esperti saranno inseriti in un elenco con validità semestrale da acquisire in Conferenza Stato-Regioni (articolo 3). Prevede, infine, l'accordo che il Capo delegazione sia sempre il rappresentante del Governo, anche nelle materie di competenza residuale regionale, salvo diversamente determinato, su richiesta delle Regioni, con un'intesa in Conferenza Stato-Regioni (articolo 4) (Ciaffi, 2010: 178).

Le Regioni hanno provato due volte a implementare l'accordo. In una prima occasione, dopo aver sollecitato il Governo a dar seguito all'accordo (seduta del 14 dicembre 2006), la Conferenza del 18 ottobre 2007 ha approvato una lista di esperti. Tale inizio è stato sospeso in quanto il 15 novembre il Governo ha presentato delle Linee guida finalizzate a garantire modalità operative condivise tra tutti gli esperti e ne ha chiesto la condivisione²⁵. Le Conferenze del 6 e del 20 dicembre 2007 hanno, dunque, rinviato l'operatività della prima lista di esperti e sospeso l'approvazione di una seconda lista, per consentire l'esame e l'approvazione delle Linee guida, che in realtà non furono mai calendarizzati (Ciaffi, 2010: 179). Nel frattempo, però il Ministero degli Affari esteri ha proposto una selezione dei comitati e dei gruppi di lavoro concernenti le materie di competenza legislativa regionale, nella quale molti dei comitati e dei gruppi di lavoro per i quali erano stati già indicati degli esperti dalla Conferenza del 18 ottobre erano stati esclusi. Insomma, tra l'esame delle Linee guida, che non avvenne, e la divergenza sui comitati e gruppi di lavoro nei quali gli esperti regionali potevano partecipare, la prima esperienza di attuazione dell'accordo generale di cooperazione si incagliò inesorabilmente,

Il dato interessante è però che negli stessi mesi del 2007, in almeno tre casi dei rappresentanti regionali, politici o tecnici, hanno partecipato a due riunioni informali del Consiglio e alle riunioni negoziali con la Commissione europea per l'approvazione delle aree ammissibili agli aiuti di stato a finalità regionale²⁶. Oltre a dare la misura di un confronto Stato-Regioni poco utile perché superato dalla realtà, queste situazioni danno anche un'indicazione di come realizzare un'efficace partecipazione delle Regioni al processo decisionale europeo: costruire una posizione comune su una questione di effettivo interesse e di competenza regionale e concordare con il Governo degli spazi utili di rappresentanza.

Le Regioni hanno però insistito a percorrere l'altra strada, quella del confronto frontale e formale. Questa volta, la procedura di selezione degli esperti delle Regioni, senza alcun confronto sulle Linee guida, ma con una scrematura delle scelte dei comitati e gruppi di lavoro imposta dal Ministero degli Affari esteri per includere solo quelli afferenti a materie di competenza regionale, viene acquisito dalla Conferenza Stato-Regioni del 25 luglio 2012, come previsto dall'accordo del 2006²⁷.

25 La lista conteneva 56 esperti, candidati da undici Regioni, per 41 Comitati e 16 gruppi di lavoro, con qualche ridondanza di incarichi sicuramente discutibile, se si pensa che in ben sette casi lo stesso esperto era stato nominato per due comitati e/o gruppi di lavoro e in tre casi addirittura per tre comitati e/o gruppi di lavoro.

26 A livello politico una rappresentante della Conferenza ha partecipato a due riunioni informali del Consiglio sull'Agenda territoriale, presentando la posizione comune approvata dalla Conferenza il 22 febbraio 2007 (Consigli di Lipsia del 24-25 maggio e di Ponta Delgada del 23-24 novembre 2007). A livello tecnico, la Conferenza del 18 aprile 2007 ha designato due funzionari (Regioni Friuli Venezia Giulia e Molise) per far parte della delegazione italiana nel negoziato con la Commissione europea sulla carta degli aiuti di stato a finalità regionale (Cinsedo, 2008).

27 L'elenco acquisito includeva tredici esperti, candidati da otto Regioni, per partecipare a sette comitati della Commissione e a otto gruppi di lavoro del Consiglio. In questo caso, un esperto era stato indicato per tre comitati e tre esperti per due.

Di queste designazioni si sono perse le tracce, nel senso che non si hanno informazioni in merito alla concreta partecipazione degli esperti a riunioni dei comitati o dei gruppi di lavoro cui erano stati designati a prendere parte. Evidentemente, il mancato confronto sulle Linee guida e il mancato accordo sostanziale tra amministrazioni hanno nuovamente arenato in una fatale secca l'attuazione dell'accordo.

Due anni prima, però si era presentata a livello europeo un'opportunità di partecipazione per le Regioni, quando il Consiglio ha costituito un gruppo di lavoro *ad hoc* sul tema degli Organismi Geneticamente Modificati (OGM). Nelle sedute del 7 ottobre e del 18 novembre 2010, la Conferenza ha deciso di sperimentare la partecipazione ad un gruppo di lavoro del Consiglio e ha designato un proprio rappresentante quale esperto nel gruppo *ad hoc* sugli OGM, d'accordo con il Ministero dell'Agricoltura²⁸. I lavori del gruppo sono durati circa tre anni; la fase istruttoria per la formazione della posizione italiana si è svolta presso l'allora CIACE (si veda *infra* il paragrafo sulla Legge 234 del 2012). L'esperienza è stata utile per capire che la partecipazione di un esperto di una Regione a numerose riunioni a Roma e a Bruxelles, spesso con una programmazione molto variabile, pone serie problematiche in termini logistici e di conseguenza di costi, per non parlare dei tempi (Cinsedo, 2010: 46). Sembra, quindi, al di là delle considerazioni giuridico-istituzionali, che l'attuazione dell'articolo 5 della legge 131 e dell'accordo generale di cooperazione siano prima di tutto poco praticabili in termini di tempo, costi e efficacia²⁹.

Nel 2018, si è presentata un'ulteriore occasione di implementazione concordata delle disposizioni dell'articolo 5; allo stesso tempo la Rappresentanza permanente, la Regione Lombardia e il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR) hanno per ragioni diverse convenienza ad impiegare un esperto presso la Rappresentanza per seguire i comitati e i gruppi di lavoro in materia di istruzione³⁰. A seguito di un lungo confronto tecnico, che porta alla conclusione di un accordo in Conferenza Stato-Regioni il 12 luglio 2018, il successivo 26 luglio la Conferenza ha designato un esperto della Regione Lombardia per la materia istruzione (la designazione è stata poi acquisita dalla Conferenza Stato-Regioni del 20 settembre)³¹. L'accordo si basa sull'articolo 5 della legge 131, ma ricalca, per le modalità di nomina, le disposizioni dell'articolo 58 della legge 52, pur rimanendo l'esperto nei ruoli della Regione di provenienza. È interes-

28 La Conferenza ha designato il Presidente e un funzionario della Provincia autonoma di Bolzano, in quanto la stessa coordinava le Regioni per la questione degli OGM, nell'ambito della Commissione Agricoltura della stessa Conferenza. Nel mese di ottobre 2011, la Conferenza ha dovuto sostituire l'esperto della Provincia autonoma di Bolzano con un esperto della Regione Lazio.

29 Un'operazione sperimentale simile è stata realizzata dalla Conferenza quando il 16 gennaio 2014 ha designato, d'accordo con il Ministero della Salute, una funzionaria della Regione Veneto, nel Comitato Malattie rare (EUCERD) della Commissione europea; la designazione è stata acquisita dalla Conferenza Stato-Regioni il 15 maggio successivo (Cinsedo: 2014, p. 44).

30 La coincidenza si realizza perché il MIUR aveva rinunciato da tempo, in omaggio ai tagli orizzontali imposti da precedenti Governi, ad uno dei due posti presso la Rappresentanza e, contemporaneamente, i quattro posti di esperto regionale ex art. 58 della legge 52 del 1996 erano già assegnati. Inoltre, Regione Lombardia aveva già assegnato il funzionario poi selezionato presso il suo ufficio di collegamento a Bruxelles.

31 In effetti, sono servite tre riunioni istruttorie (14 febbraio, 5 aprile e 26 giugno) per ricostruire con i rappresentanti del Ministero degli Affari esteri la possibilità di utilizzare l'articolo 5 della legge 131 come base giuridica su cui fondare l'Accordo ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 281 del 1997 tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano in merito alla collaborazione delle Regioni con la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea sulle materie dell'istruzione – Conferenza Stato-Regioni, Repertorio atti n. 121 del 12 luglio 2018 (Cinsedo, 2018: 30). L'incarico è stato rinnovato per un secondo biennio dalla Conferenza del 6 agosto 2020.

sante notare che l'accordo prevede la possibilità di designare soltanto personale regionale già assegnato agli uffici di Bruxelles delle Regioni e delle Province autonome, lasciando intravedere una sorta di apprendimento collettivo del sistema regionale rispetto al problema dei costi e dei tempi, emerso nell'esperienza dell'esperto in materia di OGM.

Prevede, infine, l'articolo 5, comma 2, che il Governo possa far ricorso alla Corte di Giustizia dell'Unione europea su richiesta di una delle Regione o delle Province autonome nelle materie di loro competenza legislativa. Il Governo è tenuto a proporre il ricorso se viene richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta. Questa previsione completa, dal punto di vista delle prerogative istituzionali, i poteri formali delle Regioni italiane rispetto alle decisioni normative prese dalle istituzioni europee. Le Regioni italiane si sono viste riconoscere questa prerogativa mentre nell'arena europea era ancora oggetto di rivendicazione collettiva da parte delle Regioni con poteri legislativi; la possibilità di ricorrere alla Corte di Giustizia è stata, infatti, una delle richieste più forti che hanno formulato in sede di Costituzione europea, peraltro, non accolta nel diritto europeo³². Dal 2003, la previsione non è mai stata attuata.

In conclusione, l'attuazione dell'articolo 5 non è riuscita, almeno non su vasta scala, come sarebbe stato utile per dare effettivo peso alle competenze regionali nei negoziati europei. Sicuramente vi sono state delle difficoltà oggettive, ma altrettanto sicuramente la collaborazione istituzionale tra Stato e Regioni si è realizzata soltanto occasionalmente e non ha consentito di costruire un percorso coerente, basato sull'esperienza e sul progressivo adattamento delle procedure e delle rigidità burocratiche, statali e regionali. Ne è emersa un'attuazione episodica, non strutturata e straordinaria che non ha prodotto cambiamenti di sistema, ma al massimo estemporanee rendite di posizione. Queste hanno alimentato la fallace opinione che attraverso le procedure dell'articolo 5 si potessero influenzare direttamente le decisioni europee; non è vero, intanto perché lo stesso articolo garantisce "*l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione*" e poi perché la posizione italiana va costruita a Roma, seguendo i percorsi della legge 234 del 2012, con un negoziato Stato-Regioni, nelle materie di competenza regionale³³.

5. La Legge 234 del 2012: la legge di sistema.

La Legge n. 234 del 2012, recante le "*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*"³⁴, regola le modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla fase di formazione (cd. fase ascendente) e alla fase di recepimento, controllo di conformità e attuazione delle decisioni prese a livello europeo (cd.

32 Dichiarazione di Firenze delle Regioni con Poteri legislativi *Nella prospettiva della prossima riforma istituzionale della UE* del 15 novembre 2002 (p. 4 par. 8).

33 Ha collocato le disposizioni dell'articolo 5 tra quelle che consentono un percorso di rappresentanza delle posizioni diretto per le Regioni LURATO, 2005: 171-7.

34 Legge 24 dicembre 2012, n. 234, G.U. n. 3 del 4 gennaio 2013. La Legge 29 luglio 2015, n. 115 (legge europea per l'anno 2014) introduce alcune modifiche ad articoli della legge 234.

fase discendente). La Legge si inserisce in un lungo percorso normativo che ha consentito dopo oltre cinquant'anni di partecipazione dell'Italia alla Comunità e poi all'Unione europea di avere una disciplina quadro e organica di riferimento per tutti i soggetti costituzionali (Adam e altri, 2015: 9-53). La Legge aggiorna al Trattato di Lisbona, precisa e migliora, sulla base delle esperienze realizzate, il quadro normativo predisposto dalla Legge n. 11 del 2005 della quale dispone l'abrogazione.

Per quanto riguarda i rapporti tra le Regioni e le Province autonome e l'Unione europea, la Legge disciplina le modalità d'informazione, partecipazione e codecisione delle Regioni rispetto ai processi decisionali europei e le fasi di recepimento e adeguamento degli ordinamenti regionali alle decisioni di interesse regionale prese a Bruxelles. Su questi temi, a partire dal 1992, le Regioni avevano espresso diverse posizioni, tutte sostanzialmente finalizzate a due obiettivi: avere informazioni precise e tempestive sui *dossier* in discussione a livello europeo e potersi esprimere in maniera diretta e formale sulle questioni di competenza regionale, partecipando al negoziato; potersi rivolgere ad un interlocutore unico e rafforzare nella fase ascendente la posizione della Presidenza del Consiglio (Dipartimento Affari europei e Dipartimento Affari regionali), rispetto al Ministero degli Affari esteri³⁵.

5.1 (segue): l'informazione e la partecipazione.

La legge 234 sostanzialmente conferma e aggiorna le previsioni della Legge 11, inserendo le Regioni nel circuito informativo ufficiale sulle attività delle istituzioni europee e sulle posizioni che il Governo esprime a livello europeo. L'articolo 24 dispone che il Presidente del Consiglio o il Ministro per gli Affari europei trasmetta alle Giunte e Consigli regionali, per tramite delle rispettive Conferenze, gli atti dell'Unione europea, i progetti e le loro modificazioni (comma 1); precisa poi che, nel caso degli atti legislativi che rientrano nelle materie di competenza delle Regioni, il Dipartimento per le Politiche europee (DPE) deve anche assicurare un'informazione qualificata e tempestiva, che si concretizza in una relazione dell'amministrazione centrale con competenza prevalente rispetto alla questione (comma 2); è ancora il Presidente del Consiglio o, in sua vece, Ministro per gli Affari europei a informare le Regioni, sempre per il tramite della Conferenza, sulle proposte nelle materie di competenza delle Regioni inserite all'ordine del giorno del Consiglio dell'Unione europea (comma 8); infine, gli stessi soggetti riferiscono alla Conferenza Stato-Regioni, in sessione europea, prima del Consiglio europeo

³⁵ Possono essere riassunte in questo modo le riflessioni e le richieste che nel tempo la Conferenza ha condiviso sul tema a partire dal *Documento delle Regioni sulle Politiche comunitarie e sui rapporti Stato-Regioni* (2 dicembre 1992), per continuare con i documenti: *Rapporti con l'Unione europea* (presentato alla Conferenza Stato-Regioni del 19 dicembre 1996); *Nuovi indirizzi delle politiche comunitarie (Agenda 2000, SDEC) e sull'utilizzo dei fondi strutturali* (11 dicembre 1997); *Posizione delle Regioni e delle Province autonome sui rapporti tra Unione europea, Governo e Regioni e Province autonome* (presentato alla Conferenza Stato-Regioni in sessione comunitaria a Bruxelles il 25 novembre 1999); i documenti approvati dalla Conferenza dei Presidenti in sessione comunitaria a Palermo il 31 ottobre 2002 e, in particolare, *La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti normativi comunitari e l'attuazione ed esecuzione degli atti dell'Unione europea e sulla riforma Legge 86 del 1989*, e *Documento su Legge 131 e sul semestre europeo del 2003; Posizione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome in merito al ddl recante modifiche alla legge 86 del 1989* (8 maggio 2003); *Un nuovo ruolo delle Regioni nella Costituzione Europea* (9 settembre 2003); *Posizione delle Regioni sulla riforma della Legge 11 del 2005* (7 ottobre 2010).

o prima dei Consigli sulle proposte nelle materie di competenza regionale che risultano iscritte all'ordine del giorno, spiegando la posizione che il Governo intende assumere (comma 9) e informano poi degli esiti delle riunioni entro 15 giorni (comma 10). Molte di queste disposizioni concernenti informative non sono mai state attuate.

Per quanto concerne le modalità di partecipazione, la Legge 234 prevede tre possibili canali. Le Regioni, tramite il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e, quindi, come sistema, partecipano al Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) (articolo 2, comma 2); ovvero possono formulare al Governo e agli organi parlamentari osservazioni e proposte sui progetti di atti europei afferenti alle materie di loro competenza (articolo 24, comma 3); infine, possono chiedere al Governo di raggiungere un'Intesa in Conferenza Stato-Regioni su questioni afferenti materie di loro competenza, discusse a livello europeo (articolo 24, commi 3 e 4). Si tratta di tre situazioni nelle quali è sempre favorito un approccio di sistema da parte delle Regioni, anche quando l'*input* iniziale è un'osservazione di una Regione (Ciaffi: 2010).

5.2 (segue): il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE).

Nel primo caso, la Legge 234 conferma il Comitato già istituito dalle Legge 11 del 2005 con il nome di Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari e Europei (CIACE), aggiornandolo al Trattato di Lisbona che ha europeizzato il pilastro comunitario.

Il CIAE è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; è convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per gli Affari Europei e vi partecipano il Ministro degli Affari esteri, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, il Ministro per gli Affari regionali, il Ministro per la coesione territoriale e gli altri Ministri competenti per i provvedimenti inseriti all'ordine del giorno. Il CIAE ha la finalità "*di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea*" (articolo 2, comma 1). Lo stesso articolo 2, al comma 2, prevede che, quando nelle riunioni si trattano materie che interessano le Regioni e le Province autonome, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome vi partecipa di diritto, ovvero delega a partecipare un Presidente di Regione o di Provincia autonoma³⁶. La Legge precisa poi che il CIAE non interferisce con la Conferenza Stato-Regioni e che per la preparazione delle riunioni si avvale di un "comitato tecnico di valutazione" (CTV) degli atti dell'Unione Europea – in precedenza "comitato tecnico permanente" – istituito presso il DPE, coordinato e presieduto dal direttore della segreteria del CIAE (articolo 19, comma 1). Compongono il CTV i rappresentanti designati da ciascun Ministro e abilitati ad esprimere la posizione del Ministero. Quando tratta materie di competenza delle Regioni e Province autonome, il CTV è integrato da un rappresentante di ciascuna Regione, indicato dal Presidente. Le riunioni sono convocate dal responsabile della segrete-

³⁶ Fin dalla Legge 11, per prassi, il Presidente della Conferenza ha delegato permanentemente il Presidente della Regione coordinatrice della Commissione Affari europei, nell'ambito dell'organizzazione della Conferenza, per partecipare alle riunioni del CIAE.

ria del CIAE, d'intesa con il direttore della Conferenza Stato-Regioni e con il direttore della Conferenza Stato-Città e si svolgono presso la Conferenza Stato-Regioni (articolo 19, comma 5). Innovando rispetto la Legge 11, la Legge 234 introduce alle riunioni del CTV, anche se solo in qualità di "osservatori" e quando vengono trattate materie di interesse regionale, i rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e Province Autonome (articolo 19, comma 6). Lo stesso CTV può istituire gruppi di lavoro su specifiche tematiche (articolo 19, comma 4); quando queste tematiche sono su materie che interessano le Regioni il CTV è integrato con i rappresentanti di ciascuna di esse e convocato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni (articolo 19, comma 5).

Accogliendo una proposta delle Regioni, la novella del 2012 ha introdotto una novità mirata a coinvolgere le Regioni nell'attività del CIAE. Il DPE può avvalersi di personale delle Regioni e delle Province autonome, fino a un massimo di sei unità, secondo criteri da definire con un'intesa con la Conferenza delle Regioni (articolo 2, comma 8)³⁷. La previsione mira a favorire la conoscenza diffusa dei meccanismi di funzionamento del CIAE e del coordinamento in materia europea anche verso le Regioni. In questo caso, l'intesa tra DPE e Conferenza delle Regioni è stata raggiunta in maniera spedita e sottoscritta il 17 ottobre 2013. L'intesa ha definito i requisiti minimi del candidato, istituito una commissione di valutazione mista e ampliato il perimetro dei candidati includendo i oltre ai dipendenti delle Regioni e delle Province autonome anche quelli degli enti strumentali, sempre subordinatamente alla volontà dell'amministrazione di appartenenza. Dal punto di vista temporale e dei costi, l'intesa ha ripreso le modalità previste per gli esperti regionali a Bruxelles (due anni rinnovabili a seguito di valutazione positiva, fino ad un massimo di otto anni, e costi totalmente a carico dell'amministrazione di provenienza). In fase di attuazione, però non sono arrivate candidature. Anche per questa ragione, nel 2017, l'Intesa è stata rivista confermando l'impostazione della prima versione, ad eccezione dell'estensione agli enti strumentali delle Regioni, che è stata tolta, ma inserendo il riconoscimento dell'indennità di cui godono i funzionari distaccati presso la Presidenza del Consiglio, sullo schema di quello che avviene per il personale di provenienza regionale in servizio presso la segreteria della Conferenza Stato-Regioni. La nuova Intesa è stata sancita tra il DPE e la Conferenza il 22 febbraio 2017. A seguire sono state presentate candidature da almeno tre Regioni, ma nessuna è andata a buon fine o per la mancanza di requisiti da parte dei candidati o per i costi a carico delle Regioni di provenienza.

A distanza di quindici anni dalla Legge 11 e di otto anni dalla Legge 234³⁸, si può esprimere una valutazione sulla funzionalità del CIAE e sull'utilità del Comitato nel coinvolgere le Regioni sui temi europei. La partecipazione delle Regioni ha registrato diversi esiti; difficoltosa e poco efficiente in qualche caso, preparata e utile in altri. Il fatto che la Conferenza non abbia mai implementato delle modalità strutturate di partecipazione spiega solo in parte questa apparente contraddizione; certamente, l'andamento a corrente alternata del CIAE, dalla sua istituzione

³⁷ Tale disposizione è stata introdotta su proposta della Conferenza delle Regioni formulata nel documento del 7 ottobre 2010 contenente gli emendamenti all'allora schema di disegno di legge di riforma della legge 11 del 2005 (*Posizione delle Regioni sulla riforma della Legge 11 del 2005* (7 ottobre 2010)).

³⁸ La prima riunione del Comitato si tenne il 10 febbraio 2006 (allora era denominato CIAE).

ad oggi, non ha aiutato a comprenderne il ruolo centrale nella formazione della posizione italiana sui principali *dossier* europei³⁹. Nel CIAE, in effetti, si costruisce la posizione del Governo sui *dossier* europei che investono le competenze di più ministeri⁴⁰. Si tratta, quindi, di *dossier* complessi, che richiedono un attento negoziato e una sintesi dell'interesse nazionale che si vuole perseguire, nei quali però i tempi sono dettati a livello europeo. Le Regioni, partecipando con un solo rappresentante per l'intero sistema, impiegano necessariamente più tempo per costruire una posizione comune e sono, nel frattempo, costrette ad agire di rimessa.

Analizzando due situazioni recenti, questo quadro emerge chiaramente. Due variabili determinano l'esito della partecipazione delle Regioni: i tempi negoziali e l'elaborazione delle informazioni. I tempi, spesso serrati e dettati dai tavoli europei, non consentono al sistema regionale di svolgere un'adeguata istruttoria. L'elaborazione delle informazioni sconta un'asimmetria tra amministrazioni centrali e Regioni: le prime hanno informazioni dirette sui *dossier* europei, le seconde, invece, possono acquisirle solo dal CIAE⁴¹.

Il CIAE ha coordinato la consultazione interministeriale e la selezione e predisposizione delle priorità del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), a partire da agosto 2020, Le Regioni, per quanto intervenute sia a livello tecnico che politico, non sono riuscite attraverso il CIAE a 'ridurre' la complessità del sistema regionale e hanno mostrato difficoltà a reagire alle sollecitazioni, in termini di tempi e di organizzazione del sistema, almeno fino a quando non hanno concordato una posizione comune in Conferenza⁴².

Diverso è il caso del Programma Nazionale di Riforma (PNR), ovvero del programma che annualmente ciascuno Stato membro ha presentato a Bruxelles, nell'ambito del semestre europeo, per consentire il coordinamento delle politiche economiche. Il CIAE è il luogo di coordinamento per la preparazione del PNR. Dal 2005, le Regioni hanno partecipato alla redazione del PNR, predisponendo un proprio contributo congiunto che è diventato dal 2018 un documento autonomo con il quale le Regioni rispondono alle Raccomandazione Specifiche per Paese

39 A metà degli anni duemila in almeno tre occasioni al Conferenza ha discusso delle modalità organizzative della partecipazione delle Regioni al Comitato, individuando tre soluzioni mai efficacemente attuate; dapprima, ha incaricato la Regione coordinatrice della Commissione Affari comunitari di fungere da coordinatrice anche per i *dossier* del CIACE (Conferenza del 14 luglio 2005); poi ha affidato il coordinamento dei tavoli previsti dall'articolo 5, comma 7, della Legge 11 alle Regioni che coordinavano le stesse materie nell'ambito della Conferenza (Conferenza del 16 marzo 2006); infine, ha esteso tale modalità di coordinamento anche ai singoli *dossier* e gruppi di lavoro del CIAE (Conferenza del 12 luglio 2006). Sul fronte del funzionamento del CIAE, il numero delle riunioni tenute per anno esemplifica la forte discontinuità dell'attività: nel 2011 e nel 2012 non si sono tenute riunioni, nel 2016 se ne sono tenute sei, nel 2018 di nuovo nessuna, mentre nel 2020 quattro.

40 A titolo esemplificativo, tra le altre, a partire dal 2006, è stata coordinata la posizione italiana nel CIACE prima e nel CIAE poi, sulla Direttiva per i ritardati pagamenti, sui pacchetti energia-ambiente ed energia-cambiamenti climatici, Appalti pubblici, sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, sulla Direttiva servizi (inclusa l'attuazione), sui Quadri finanziari pluriennale 2014-2020 e 2021-2027 dell'Unione europea; infine, hanno trovato coerenza e condivisione la posizione italiana sugli OGM, i Programmi Nazionali di Riforma (PNR) a partire dal 2012 e, nel 2020, il Programma Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR).

41 *De iure condendo*, potrebbe anche essere utile a colmare questo *gap* informativo una più efficace attuazione delle disposizioni della 234 concernenti i processi informativi sui progetti di atti europei (si vedano, ad esempio, le disposizioni dell'articolo 6, comma 4 e dell'articolo 24, che disciplinano in modo dettagliato il processo di informazione). Una descrizione analitica delle difficoltà che incontrano le Regioni a esprimere posizioni di sistema nell'ambito dei lavori del CIAE e di come questa difficoltà sia anche collegata alla mancata attuazione delle disposizioni dell'articolo 5 della Legge 131 del 2003 si trova in Ciaffi, 2010: 172-4.

42 Posizione della Conferenza sulle modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla programmazione delle risorse del Piano Nazionale di Recupero e Resilienza (PNRR) del 14 settembre 2020.

formulate dalla Commissione europea segnalando le iniziative regionali messo in campo, nelle materie di loro competenza per soddisfare le CSR. Nel 2012, la segreteria della Conferenza ha attivato una struttura tecnica di supporto, che si avvale di una rete di referenti tecnici per ogni Regione e Provincia autonoma (Re. Te. PNR, ovvero Regional Team per il PNR) per la predisposizione del *Focus regionale* del PNR. L'attivazione della struttura ha consentito alle Regioni di dare continuità ai lavori e di lavorare in anticipo sulle indicazioni europee, riducendo quasi a zero le variabili tempo e la carenza di informazioni, grazie all'esperienza progressivamente accumulata e alla partecipazione costante ai lavori del comitato tecnico del CIAE da parte della struttura tecnica⁴³.

5.3 (segue): la formulazione di rilievi regionali.

La Legge 234 disciplina una seconda modalità di partecipazione ai processi decisionali europei per le Regioni. L'articolo 24, al comma 3, prevede la facoltà di trasmettere al Governo e agli organi parlamentari osservazioni e proposte sui progetti di atti europei afferenti alle materie di loro competenza, nel termine di 30 giorni dal loro ricevimento dalle amministrazioni centrali, nell'ambito delle stringenti procedure di informazione sancite dalla Legge stessa (articolo 6, comma 4 e articolo 24, comma 1). Le osservazioni così formulate sono trasmesse contestualmente alla Conferenza delle Regioni e Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative. La possibilità per le Regioni di incidere con propri rilievi fin dalle prime stesure del provvedimento europeo *in itinere* rappresenta un tassello della formazione della posizione italiana e concorre al rafforzamento del dialogo politico con le istituzioni europee (articolo 9, comma 2).

L'esame dell'attuazione di questa disposizione è basato sui dati riportati nelle relazioni annuali del Cinsedo – segreteria della Conferenza delle Regioni, dal 2007 al 2020. Si nota che nei primi anni, dal 2006 al 2013, la quantità di atti che il Governo inviava alle Regioni è stata sempre superiore ai 32 mila l'anno, cioè quasi tremila al mese; nel 2014, a seguito della riforma della banca dati europea, la quantità di atti è scesa a poco più di 17 mila, che però sono sempre quasi 1.500 al mese; solo dal 2015 gli atti inviati sono, finalmente, scesi a quantità plausibili e si sono attestati tra i seimila e i settemila l'anno. Rispetto a questi dati, colpisce la forte asimmetria che si registra con le osservazioni che le Regioni hanno formulato ai sensi di legge. Dal 2007 al 2020 in totale 125 volte, con un picco di 27 osservazioni nel 2018 e un minimo di una nel 2019. Tra l'altro, solo tredici Regioni hanno formulato nel tempo almeno una volta osservazioni, con una Regione che le ha formulate 42 volte, ma a partire dal 2013 e la seconda che ne ha formulate 28, di cui 26 fino al 2012 e solo due successivamente⁴⁴. Le osservazioni formulate da singole Regioni vengono dalla segreteria della Conferenza trasmesse alla Commissione istruttoria

⁴³ Tali aspetti sono ben evidenziati nelle Posizioni che la Conferenza ha approvato dal 2016 in poi esaminando il Programma Nazionale di Riforma (documenti del 24 marzo 2016, 30 marzo 2017, 10 maggio 2018, 21 febbraio 2019) e trovano felice sintesi nel documento *Le Regioni e la programmazione integrata per la crescita e lo sviluppo sostenibile dell'Italia e dell'Europa*, approvato il 7 maggio 2020.

⁴⁴ Questi dati sono presi dalle relazioni annuali del Cinsedo e di conseguenza non tengono conto delle osservazioni che le Regioni hanno eventualmente inviato direttamente al DPE, senza inviarle per conoscenza anche alla segreteria della Conferenza, diversamente da quanto disposto nella legge.

competente al fine di stimolare un'eventuale posizione comune delle Regioni in fase ascendente. Soltanto in due casi, questa procedura ha prodotto una posizione comune: in materia di occupazione nel turismo costiero e marittimo e di turismo di qualità (Posizione della Conferenza dell'8 maggio 2014) e in materia di reinserimento di disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro (Posizione della Conferenza del 17 dicembre 2015) (Cinsedo, Relazioni annuali dal 2007 al 2020).

Questi dati fotografano una situazione che evidentemente non ha raggiunto una sua maturità e denotano che non si è effettuato alcun tentativo concreto di implementazione efficiente della norma da parte del sistema Regioni. I risultati raggiunti sono davvero scarsi. L'enorme quantità di atti che anche dopo il 2015 vengono inviati alle Regioni sono sicuramente un motivo di disimpegno da una procedura complicata, ma la scarsa attenzione anche rispetto a quelle situazioni nelle quali una posizione di almeno una Regione è stata preparata lascia intendere come il sistema non sia ancora pronto, non solo all'azione, ma anche alla reazione.

5.4 (segue): l'intesa in Conferenza Stato-Regioni.

L'articolo 24, comma 4, prevede che, nelle materie di propria competenza legislativa e con riferimento ad un progetto di atto normativo europeo, una Regione o una Provincia autonoma possa chiedere al Governo la convocazione della Conferenza Stato-Regioni, ai fini del raggiungimento dell'Intesa prevista da d.lgs 281 del 1997 (cd. intesa debole); l'intesa deve essere raggiunta entro il termine di 30 giorni, trascorsi i quali (ovvero nel caso di urgenza motivata sopravvenuta) il Governo può procedere anche in mancanza. La Conferenza Stato-Regioni può anche chiedere al Governo di apporre la riserva d'esame in sede di Consiglio (articolo 24, comma 5).

Questa disposizione è rimasta finora inattuata, nonostante sulla carta presenti per il sistema regionale il vantaggio di attivare il processo solo quando ha già concordato una posizione comune, riducendo, dunque, il *gap* dell'acquisizione delle informazioni e partendo con i tempi giusti. Una ragione potrebbe essere collegata alla mancata attuazione anche della disposizione che prevede la convocazione del CTV integrato con i rappresentanti delle Regioni, quando si trattano materie che interessano le stesse (articolo 19, comma 5). La legge ha anche previsto un richiamo in tema di partecipazione delle Regioni, specificando che il DPE convoca ai gruppi di lavoro del CTV i rappresentanti delle Regioni, ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea (articolo 24, comma 7)⁴⁵.

Nel corso della seconda fase di consultazione delle Regioni nella formazione del PNRR, iniziata nella tarda primavera del 2021 e in corso mentre si consegna questo lavoro, sono stati convocati dei tavoli di confronto tematici sulle priorità

45 Tale ultima disposizione ha il suo precedente nell'art. 5, comma 7, della legge 11 del 2005, ove si prevedeva la convocazione del DPE ai tavoli di coordinamento nazionale delle Regioni, quando si trattavano materie di loro competenza. Per dare attuazione alla disposizione, la Conferenza il 16 marzo 2006, propose al Governo la costituzione dei tavoli di coordinamento nelle seguenti materie: Coesione territoriale; Politica economica; Ambiente; Mercato interno, appalti e turismo; Agricoltura e pesca; Cultura, istruzione e gioventù; Occupazione, politiche sociali, salute e consumatori; Trasporti, telecomunicazioni, energia e innovazione tecnologica; Giustizia, immigrazione e asilo; Affari istituzionali, relazioni internazionali e cooperazione allo sviluppo. La divisione delle materie per i dieci Tavoli replicava le nove diverse formazioni del Consiglio dell'Unione europea, limitandosi a dare autonomia alla materia Coesione territoriale, di particolare interesse per le Regioni (Ciaffi, 2010: 175-6).

del PNRR tra singole amministrazioni centrali e Regioni, prima a livello politico e poi a livello tecnico, su iniziativa del Dipartimento per gli Affari regionali. Per quanto non convocati formalmente ai sensi della legge 234, di fatto queste modalità operative possono rappresentare un interessante esperimento.

Risulta difficile, in ogni caso, spiegare il disinteresse Regioni nell'attuazione di questa parte della legge, se non imputandolo ad una carenza di approccio strategico alla fase ascendente da parte di tutto il sistema istituzionale italiano, che rende episodico e decontestualizzato ogni tentativo di sistematizzazione. In sede di commento, si potrebbe aggiungere che propriamente solo la posizione derivante da un'intesa in Conferenza Stato-Regioni si potrebbe definire 'posizione italiana', in quanto frutto della convergenza dei diversi attori con poteri legislativi che compongono la Repubblica, mentre la posizione che il Governo concorda nell'ambito del CIAE potrebbe essere definita solo come posizione del Governo, perché non condivisa formalmente con le Regioni.

5.5 (segue) la sessione europea della Conferenza Stato-Regioni e l'attuazione del diritto europeo.

La sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni viene introdotta nell'ordinamento dalla legge 89 del 1986 e con successive modifiche, sempre nella direzione di ampliarne i contenuti, attraverso tutta la storia dei rapporti tra Stato e Regioni in materia comunitaria ed europea (Adam e Tizzano, 2018: 888). Nel documento del 1996 la Conferenza, come conseguenza della qualificazione delle politiche europee come politiche interne, ha chiesto che nella sessione comunitaria fosse anche espresso il parere sullo schema di disegno di legge comunitaria annuale. Non sempre la sessione, comunitaria prima e europea poi, è stata convocata ogni sei mesi come le leggi che si sono susseguite hanno previsto, ma nel tempo ha acquisito una certa costanza⁴⁶. La Conferenza delle Regioni con il regolamento del 2005 ha previsto una propria sessione comunitaria ed europea, ma paradossalmente l'unica che si è tenuta è la Conferenza di Palermo, che si era tenuta prima dell'approvazione del regolamento.

Nel merito, invero, negli ultimi vent'anni, la sessione europea è sempre e solo servita per acquisire il parere delle Regioni sullo schema di disegno di legge comunitaria prima e europea o di delegazione europea attualmente. Altre opportunità e funzioni previste dal legislatore si sono perse. Non si è mai verificato, per esempio, quanto disposto dalla legge 128 del 1998; come anticipato nel paragrafo destinato alla legge 52, la 128 ha previsto che i Presidenti delle Regioni possano indicare al Governo gli argomenti e le questioni di particolare interesse che possono diventare direttive che il Ministero impartisce alla Rappresentanza a Bruxelles per l'utilizzazione degli esperti regionali.

A fronte di questo incedere incostante dei rapporti Stato-Regioni dimostrato dalla sessione europea della Conferenza Stato-Regioni, le Regioni risultano at-

⁴⁶ Negli ultimi venti anni, in sei occasioni si sono tenute le due sessioni comunitaria della Conferenza Stato-Regioni (2020, 2018, 2015, addirittura tre sessioni, 2013, 2008 e 2005). Negli altri anni si è tenuta una sola sessione o nessuna (2019, 2016 2001). Nel 1999, come già segnalato all'inizio di questo articolo, la Conferenza Stato-Regioni si riunì a Bruxelles il 25 novembre.

tive e partecipi nella “fase discendente”, cioè di attuazione del diritto europeo. Nel tempo, ma soprattutto a seguito del documento approvato dalla Conferenza delle Regioni nella sua prima seduta in sessione comunitaria di Palermo⁴⁷, tutte le Regioni si sono dotate di una legge regionale di sistema, che principalmente contiene disposizioni concernenti il recepimento diretto del diritto europeo, nelle materie di competenza regionale, mediante “leggi europee regionali” annuali; molte leggi regionali di sistema contengono anche le procedure per la verifica di conformità, l’adeguamento dell’ordinamento, e l’esecuzione degli obblighi europei, regolano i rapporti con i Consigli regionali per la materia europea e, in molti casi, disciplinano la sessione europea dei Consigli regionali, dedicata all’individuazione delle priorità regionali rispetto al programma di lavoro annuale della Commissione europea (Odone, 2018: 81-3)⁴⁸.

La Legge 234 definisce anche il quadro normativo per l’esercizio del potere sostitutivo solo in casi di inadempimento e istituzionalizza il recepimento nazionale anticipato con la clausola di cedevolezza, finalizzato a regolare in maniera uniforme il quadro ordinamentale nazionale nel caso di un recepimento regionale (articolo 41).

6. Il Comitato delle Regioni.

Sulla base dell’esperienza del Consiglio consultivo degli Enti regionali e locali d’Europa del 1988 e sulla spinta della pressione che esercitavano le associazioni e le stesse autorità sub-nazionali, il Trattato sull’Unione europea ha istituito il Comitato delle Regioni (CdR), come organo consultivo della Commissione europea e, a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam nel 1997, anche del Parlamento europeo e del Consiglio. L’articolo 307 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea (TFUE) precisa che il Comitato rende pareri nei casi in cui i Trattati lo prevedono e tutte le volte in cui il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione lo ritengano opportuno nonché di propria iniziativa. Tali pareri sono dunque obbligatori, quando previsti dai Trattati, ma non vincolanti⁴⁹.

A seguito dell’uscita del Regno Unito, il CdR è composto da 329 membri e altrettanti supplenti⁵⁰, nominati dal Consiglio per cinque anni su proposta degli

47 Si veda il documento tecnico *Il recepimento degli atti normativi comunitari. Una proposta: la legge comunitaria regionale*, allegato tecnico al documento *La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti normativi comunitari e l’attuazione ed esecuzione degli atti dell’Unione europea*, approvato a Palermo il 31 ottobre 2002.

48 Tra parentesi il numero e l’anno della legge regionale di sistema: Abruzzo (39/2014), Basilicata (31/2009), Calabria (30/2016), Campania (18/2008), Emilia-Romagna (16/2008), Friuli Venezia Giulia (10/2004), Lazio (1/2015), Lombardia (17/2011), Marche (14/2006), Molise (2/2016), Puglia (11/2018), Sardegna (13/2010), Sicilia (10/2010), Toscana (26/2009), Umbria (11/2014), Valle d’Aosta (8/2006), Veneto (26/2011) e le Province di Bolzano (14/2015) e Trento (2/2015). La Regione Liguria si avvale ancora di una legge ante riforma del Titolo V (44/1995); la Regione Piemonte, invece, fa riferimento agli articoli 15 e 42 dello Statuto regionale (1/2015) (Odone, 2018; 65).

49 Il CdR è regolato dagli articoli 300 e 305-307 del TFUE; è obbligatoriamente consultato nelle seguenti materie, oltre alla cooperazione transfrontaliera: coesione economica, sociale e territoriale, fondi strutturali, istruzione e formazione professionale, gioventù, cultura e sport, salute pubblica, reti transeuropee, trasporti, occupazione, affari sociali, ambiente, energia e cambiamenti climatici.

50 I componenti sono così suddivisi: 24 componenti per Francia, Germania e Italia (anche il Regno Unito ne aveva 24); 21 per Polonia e Spagna; 15 per la Romania; 12 per Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Grecia, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia e Ungheria; 9 per Croazia, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Lituania e Slovacchia; 7 per Estonia, Lettonia e Slovenia; 6 per Cipro e Lussemburgo e 5 per Malta. Ogni Paese designa altrettanti componenti supplenti, che sono gli unici soggetti abilitati a sostituire il titolare in caso di sua impossibilità a partecipare ad una riunione. Il Trattato di Lisbona ha fissato a 350 il numero massimo dei componenti del Comitato.

Stati membri (art. 305). I componenti sono rappresentanti delle collettività regionali e locali titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta (art. 300 TFUE)⁵¹. Il CdR si riunisce fino a sei volte l'anno in sessione plenaria (fino al 2010 era previste cinque plenarie). Un ufficio di presidenza conduce i lavori, mentre l'attività istruttoria dei pareri è sviluppata da sei Commissioni tematiche: CIVEX (cittadinanza, *governance*, affari istituzionali e relazioni esterne); COTER (politica di coesione territoriale e bilancio della UE); NAT (risorse naturali e agricoltura); ECON (politica economica); ENVE (ambiente, cambiamenti climatici ed energia) e SEDEC (politiche sociali, occupazione, istruzione, cultura e ricerca)⁵².

Con riferimento al funzionamento e alla partecipazione al CdR, negli anni, le Regioni hanno affrontato essenzialmente due questioni: da un lato, la composizione e il funzionamento della Delegazione italiana e, dall'altro, i poteri del CdR nel processo decisionale europeo. Sotto il primo profilo, le Regioni fin dalla composizione della prima Delegazione italiana hanno richiesto l'assegnazione di un posto da componente titolare per ciascuna Regione e Provincia autonoma e una funzionalità della Delegazione che facesse anche riferimento all'organizzazione della Conferenza delle Regioni; sotto il secondo, hanno ricercato e proposto percorsi di partecipazione al CdR e dello stesso al processo decisionale europeo che consentivano di influenzarne efficacemente le scelte.

La composizione della delegazione italiana ha subito dal 1994 ad oggi diversi cambiamenti sul piano degli equilibri tra le varie componenti e delle procedure con cui deve essere formata, senza però che venisse risolta la questione di fondo, cioè l'assegnazione di un posto da rappresentante titolare a ciascuna Regione e Provincia autonoma. Per quanto concerne, invece, la funzionalità della delegazione è stato raggiunto un buon livello di stabilità organizzativa, senza però riuscire a coordinare i meccanismi del processo decisionale del CdR con quelli della Conferenza delle Regioni, se non in rare occasioni.

Fin dalla prima delegazione, l'allora Conferenza dei Presidenti delle Regioni ha sostenuto l'opportunità di prevedere un rappresentante titolare per ogni Regione in modo che tutte le Regioni e le Province autonome fossero presenti nel Comitato⁵³. Il DPCM del 6 agosto 1993, con cui per la prima volta sono stati ri-

51 Il concetto di responsabilità dinanzi ad un'assemblea eletta non è affatto chiaro e una sua interpretazione elastica ha spesso consentito di eludere il mandato "politico" dei componenti, come nel caso delle delegazioni spagnola e tedesca che hanno tra i componenti anche funzionari di Comunità autonome e Laender. Nel caso italiano, questa dizione consente la nomina di Assessore regionali e comunali non eletti. È interessante notare come la stessa norma sia prevista per la nomina dei componenti del Congresso dei Poteri Locali e Regioni (CPLRE) presso il Consiglio d'Europa. In quel caso, non sono ammessi i cosiddetti Assessori esterni, salvo che non siano stati eletti e poi si siano dimessi per entrare nella Giunta regionale o comunale.

52 L'Ufficio di Presidenza è composto dai Presidenti dei gruppi politici e da tre componenti ciascuno per Francia, Germania, Italia, Polonia e Spagna; due ciascuno per Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania Slovacchia, Svezia e Ungheria; e uno ciascuno per Cipro, Estonia, Lettonia, Lussemburgo, Malta e Slovenia. L'ufficio di presidenza si riunisce otto volte l'anno: sei volte prima delle sessioni plenarie e due volte per esaminare le priorità della presidenza semestrale della UE, nel Paese che la detiene. Alle Commissioni partecipano da due a otto componenti indicati dalle delegazioni nazionali in ragione della loro consistenza numerica (nel caso dell'Italia otto componenti).

53 Con una lettera del 28 ottobre 1993, indirizzata al Ministro per gli Affari regionali e le Politiche comunitarie, Livio Paladin, l'allora Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, Vincenzo Del Colle, ribadiva questa necessità già espressa in Conferenza Stato-Regioni.

partiti i posti tra rappresentanti degli enti locali e rappresentanti delle Regioni, non ha tenuto conto di tale richiesta e ha assegnato alle Regioni e alle Province autonome, complessivamente, tredici posti da titolari e quattordici da supplenti (di cui sette titolari e otto supplenti alle Regioni a statuto ordinario)⁵⁴. In effetti, considerando che i posti da componente titolare che il Trattato assegna all'Italia sono ventiquattro e che le Regioni e le due Province autonome sono ventuno, è evidente che assicurare un posto da titolare a tutte lascerebbe soltanto tre posti disponibili per le autonomie locali. Questo vincolo è stato uno dei principali nodi da sciogliere ad ogni rinnovo della delegazione⁵⁵.

A parte la formazione della prima delegazione italiana nel 1993, dal 1998 al 2010, cioè nei successivi tre mandati quadriennali del CdR (1998-2001, 2002-2005 e 2006-2009), la composizione della delegazione e la traduzione nell'ordinamento italiano dei requisiti per la nomina dei componenti, fissati in principio nel Trattato, erano stabiliti in un DPCM sul quale esprimeva il proprio parere la Conferenza Unificata, composta da rappresentanti dei Comuni e delle Province, da una parte, e dalle Regioni, dall'altra. Il DPCM stabiliva sia la composizione della delegazione sia le modalità di nomina dei componenti⁵⁶.

In occasione del rinnovo della delegazione 2010-2014, questa prassi viene interrotta perché per la prima volta trova applicazione l'articolo 6 *bis* della Legge 11 del 2005, introdotto dall'articolo 6 della Legge 88 del 2009 (Legge comunitaria 2008). La norma prevedeva che la composizione della delegazione fosse soggetta ad un'intesa nella Conferenza Unificata e assegnava i quarantotto componenti titolari e supplenti italiani al CdR nel modo seguente: quattordici titolari e otto supplenti alle Regioni e alle Province autonome, tre e sette alle Province e sette

54 La formazione della prima delegazione al Comitato delle Regioni è stata decisa, in maniera alquanto rocambolesca, prima con il DPCM del 6 agosto del 1993 che poi è stato modificato il 24 settembre dello stesso anno. Il DPCM originario prevedeva 5 membri titolari per le Regioni a statuto speciale; 7 per le Regioni a statuto ordinario; 5 per le Province e 7 per i Comuni; 5 membri supplenti per le Regioni a Statuto speciale, 8 per le Regioni a statuto ordinario; 5 per le Province e 6 per i Comuni. Il successivo DPCM di settembre stabilì che per la Regione Trentino-Alto Adige il membro effettivo e il membro supplente erano rispettivamente il Presidente della Regione e il Presidente della Provincia autonoma di Trento e che uno dei posti da titolare e uno dei posti da supplente assegnati alle Province spettassero di diritto alla Provincia autonoma di Bolzano, che avrebbe assegnato il posto da titolare al Presidente e quello da supplente al vice presidente appartenente al gruppo linguistico italiano. Su richiesta dell'allora Ministro per gli Affari regionali e per le Politiche comunitarie, Livio Paladin, nella nota del 28 ottobre 1993, la Conferenza, ribadendo "la necessità di una rappresentanza di tutte le Regioni e le Province autonome nel Comitato", comunicò l'elenco dei Presidenti delle Regioni a statuto ordinario che avrebbero composto la delegazione, precisando che i componenti effettivi e supplenti avrebbero partecipato alle riunioni del Comitato alternandosi. Furono indicati come titolari i Presidenti delle Regioni Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte e Toscana e come supplenti i Presidenti delle Regioni Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Umbria e Veneto. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano avevano già comunicato i cinque componenti titolari (i Presidenti di Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta) e i cinque componenti supplenti (Presidente della Provincia autonoma di Trento e Assessori delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia e Valle d'Aosta). Il Presidente e il vicepresidente italiano della Provincia autonoma di Bolzano erano indicati come componenti titolari e supplente nella quota dei posti assegnati dal primo DPCM alle Province.

55 Il vincolo deriva certamente più dall'equilibrio dei poteri tra Regioni e autonomie locali che dal numero elevato delle Regioni italiane rispetto ai posti disponibili. In altri contesti, simili a quello italiano, la situazione è, infatti, diversa. Ad esempio, la Germania ha 24 posti da titolare disponibili e 16 Länder; dal 1994 ad oggi vi è stato un crescendo continuo della presenza di rappresentanti di Länder, passati dai 18 iniziali (più di uno per Land), ai 20 della delegazione 2006-2010, ai 21 dell'attuale delegazione, dove i 5 Länder più popolosi hanno addirittura due posti da titolare. La Spagna ha 21 posti da titolare disponibili e 17 Comunità autonome, che sono partite da 16 posti da titolare per passare stabilmente agli attuali 17 dal 2002. In ambedue i casi, quindi, restano a disposizione delle autonomie locali, rispettivamente 3 e 4 posti da titolare, come sarebbe per l'Italia se tutte le Regioni e le Province autonome avessero un posto da titolare.

56 Un'attenta analisi del funzionamento e della composizione della delegazione italiana al Comitato delle Regioni è stata svolta da IURATO, G. (2007) "La delegazione italiana al Comitato delle Regioni", in *Le Regioni*, XXXV, 2, pp. 245-64.

e nove ai Comuni⁵⁷. A parte l'aver dimenticato la rappresentanza delle Comunità montane, fino ad allora prevista nella delegazione, l'intervento normativo ha riscosso solo valutazioni negative per aver regolato quanto fino ad allora rimesso al libero accordo tra le parti, peraltro sempre raggiunto⁵⁸.

Nel 2012, viene approvata la Legge 234 che interviene in maniera incisiva sulle modalità di composizione e formazione della delegazione italiana al CdR (art. 27); anche in questa occasione la richiesta "storica" delle Regioni non viene recepita. Molto opportunamente, la novella normativa ha soppresso la ripartizione diretta del numero dei posti da componenti titolari e supplenti tra Regioni, Comuni e Province, elencando solamente i soggetti competenti a proporre i propri rappresentanti. Prevede, infatti, la norma che i membri siano indicati per le Regioni e le Province autonome dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome, per le Province e per i Comuni, dall'UPI, dall'ANCI e dall'UNCCEM, mentre "*per la rappresentanza delle assemblee legislative regionali*" dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative. Rimette poi ad un DPCM, da adottarsi d'intesa con la Conferenza Unificata, i criteri per l'individuazione dei membri, specificando che dovrà essere assicurata la rappresentanza delle Assemblee legislative regionali, in realtà già garantita dal potere di indicazione riconosciute e che deve esserci corrispondenza tra ciascun membro titolare e il rispettivo supplente. Infine, regola il caso della decadenza in corso di mandato di uno dei membri, prevedendo che la sostituzione avvenga su indicazione dell'organismo competente, che ha effettuato originariamente la designazione.

L'impostazione della nuova normativa non ha risolto la richiesta "storica" delle Regioni, anzi, almeno alla luce della prima e della seconda applicazione ha contribuito ad aumentare la complessità e il tasso di litigiosità nella fase di formazione della Delegazione. Considerato che il Trattato stabilisce che i componenti del CdR devono essere "*rappresentanti delle collettività regionali e locali che sono titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta*" (art. 300 TFUE), la previsione normativa concernente "*la rappresentanza delle assemblee legislative*" appare poco chiara. Infatti, i membri proposti dal Presidente del Consiglio al Consiglio dell'Unione europea su indicazione della Conferenza delle Assemblee legislative in quale categoria rientrerebbero? Non nella categoria dei rappresentanti eletti delle Regioni e delle Province autonome, come in effetti sarebbero, in quanto, se così fosse, dovrebbero essere indicati dalla Conferenza delle Regioni, come prevede l'articolo 27 stesso; non possono che rientrare, dunque, nella categoria dei politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta, che però non sarebbe il Consiglio regionale di provenienza, ma la Conferenza delle Assemblee legislative regionali, come la norma stessa indica. Ne consegue che la decadenza automatica, prevista

57 Ulteriori commenti alle modifiche introdotte dall'articolo 6 della Legge 88 del 2009 alla Legge 11 del 2005 sono in CIAFFI, A. (2010) "Le Regioni e l'Unione europea: lobbisti o decisori?", in Pirzio Ammassari, G. *L'Europa degli interessi. Rappresentanza e lobbying nell'Unione Europea* (Roma: Euroma – III ed.), pp. 167-207, p. 182 e nel paragrafo da me curato in ADAM, R., D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. ODOINE E M. RICCIARDELLI (2015) "L'attuazione della legge 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale", in "Le Regioni e le politiche europee. Atti del Secondo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee" a cura di CIAFFI, A. e C. ODOINE, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale 2015, pp. 32-41, in particolare pp. 36-7.

58 Si veda, in particolare, l'audizione della rappresentante della Conferenza delle Regioni nell'audizione presso la Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei Deputati del 30 aprile 2009.

dal Trattato per i membri che perdono il mandato in virtù del quale sono stati nominati, si realizzerebbe per i membri della delegazione nominati in rappresentanza dell'Assemblee legislative nel momento in cui non sono più componenti della Conferenza delle Assemblee legislative, cioè quando perdono l'incarico di Presidente del Consiglio della propria Regione.

Fin dalla prima applicazione, in occasione della formazione della Delegazione 2015-2019, sono sorti problemi di ripartizione e di collegamento tra la Conferenza delle Regioni che doveva scegliere i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza delle Assemblee che doveva scegliere i propri rappresentanti. L'accordo faticosamente raggiunto sulla suddivisione dei componenti titolari e supplenti tra le due parti non ha stabilito alcuna regola per evitare la presenza della stessa Regione in quota ad ambedue le parti⁵⁹. Da un lato giustamente, in quanto, come visto, solo i soggetti indicati dalla Conferenza delle Regioni rappresentano le Regioni, dall'altro – paradossalmente – in questo modo è addirittura diminuito lo spazio di rappresentanza delle Regioni che fino al 2014, potevano contare su 14 componenti titolari e 8 componenti supplenti, che, quindi, consentivano di assicurare la presenza di tutte le Regioni e le Province autonome, mentre, a seguito dell'accordo con la Conferenza delle Assemblee, possono contare solo su 10 componenti titolari e 6 componenti supplenti, restando, dunque, comunque escluse almeno 5 Regioni o Province autonome.

Tale situazione, in qualche modo sottovalutata nella fase di formazione della Delegazione 2015-2019, è emersa chiaramente nella formazione della Delegazione 2020-2024, allorché la Conferenza si è trovata a scegliere i rappresentanti delle Regioni dopo che la Conferenza delle Assemblee aveva scelto i propri rappresentanti, con alcune Regioni che erano già presenti nella rappresentanza della Conferenza delle Assemblee. Alla situazione è stata trovata una soluzione solo parziale il 28 novembre 2019, quando la Conferenza delle Regioni ha approvato la composizione della Delegazione, sospendendo l'indicazione di una Regione, già proposta anche dalla Conferenza delle Assemblee, e rinviando ad un successivo accordo interno alla Regione l'indicazione di un solo componente titolare e uno supplente. In conclusione, a primavera 2021, nell'attuale composizione della Delegazione italiana sono presenti componenti provenienti da diciotto Regioni e Province autonome, dei quali, grazie all'intervento della Legge 234, quindici sono indicati in rappresentanza di una Regione o Provincia autonoma, tre rappresentano la Conferenza delle Assemblee; quattro Regioni hanno due rappresentanti, mentre tre Regioni non sono rappresentate.

Le delegazioni degli Stati membri federali o con una forte connotazione regionale prevedono la presenza di almeno un componente titolare e un supplente per ogni Länder, Regione o Comunità autonoma⁶⁰. La delegazione italiana è l'unica a

59 L'accordo negoziato dai coordinatori per gli Affari europei delle due Conferenze, è stato approvato dalla Conferenza delle Regioni nella seduta del 18 dicembre 2014.

60 Le delegazioni di Germania (24 titolari) e Spagna (21) prevedono ambedue almeno due rappresentanti, uno titolare e uno supplente, per Land o Comunità autonoma, che di conseguenza hanno sempre la possibilità di partecipare ai lavori del Comitato. Nel caso tedesco dal mandato 2006-2009 i Länder più popolosi hanno addirittura due rappresentanti titolari e un supplente. Nel caso italiano anche il maggior numero di Regioni rispetto ai Länder tedeschi che sono sedici o alle Comunità spagnole che sono diciassette rende difficile realizzare questa situazione ottimale.

non tenere conto di questa condizione essendo previsto un solo rappresentante per Regione⁶¹. Tra l'altro tale composizione è ora prevista per Legge e ciò rende la situazione ancora più difficile da modificare. Nel caso delle Regioni italiane, dunque, l'elezione del Comitato delle Regioni come percorso di influenza sul *policy-making* europeo comporta costi di negoziazione eventualmente più alti che per altre Regioni comunitarie con poteri legislativi, rappresentando la stessa delegazione nazionale un livello di negoziato ulteriore con le autonomie locali.

Il secondo aspetto funzionale interno che si sono poste le Regioni fin dall'istituzione del CdR è relativo alla struttura e al funzionamento della delegazione. La Conferenza dei Presidenti nella seduta del 2 agosto del 1994 ha approvato un documento nel quale definisce la propria organizzazione in relazione all'attività del Comitato⁶². In particolare, il documento prevede che la Conferenza approvi i pareri e le decisioni che i rappresentanti regionali esprimono negli organi del CdR. Si propone di individuare una Regione capofila che sarà responsabile del coordinamento delle attività di supporto alla delegazione e della diffusione delle informazioni, avvalendosi di un'apposita *équipe* tecnica composta da ventidue dirigenti delegati dalle rispettive Regioni e Province autonome. L'analisi delle attività delle Commissioni istruttorie del CdR è affidata a delle Regioni capofila e per ciascuna Commissione sono nominati tre tecnici di riferimento dell'*équipe* tecnica. I rapporti con le associazioni di rappresentanza delle autonomie locali (ANCI e UPI) sono assicurati e coordinati da un gruppo tecnico composta da un rappresentante per ciascuna organizzazione e da otto gruppi tecnici, uno per ciascuna commissione del CdR, parimenti composti. Un ruolo specifico viene concordato anche per l'AICCRE che partecipa ai gruppi di lavoro, assicura il collegamento con il segretariato del CdR, con le altre delegazioni nazionali e cura una *newsletter* per i componenti della delegazione⁶³. Prevede infine il documento che si svolgano almeno due riunioni annuali (marzo e settembre) della delegazione al completo (titolari e supplenti).

Il documento del 1994 ha disegnato l'impianto organizzativo che ha retto la Delegazione fino al 2002, evidenziando, in particolare, la difficoltà di garantire presenza e continuità ai lavori del CdR. Soprattutto a tal fine e per resettare le modalità di collaborazioni tra le associazioni, nel 2002 è stata istituita una struttura tecnica di coordinamento composta dai tecnici indicati dalla Conferenza delle Regioni, dall'ANCI, dall'UPI e dall'AICCRE e individuato un coordinatore tecnico unico, nominato dalla Delegazione. Tale modalità organizzativa funziona tutt'ora e ha contribuito a migliorare la presenza dei delegati italiani ai lavori del Comitato (mettere dati su presenza media a plenarie).

Sotto il secondo profilo, quello del ruolo del Comitato delle Regioni nel processo decisionale europeo, la Conferenza ha approvato un documento, su proposta

61 In realtà nel tempo, alcune Regioni hanno avuto più di un rappresentante, ma si è trattato di situazioni eccezionali. Nel primo mandato del Comitato (1994-1997), avevano un componente titolare e uno supplente le Regioni Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia e Valle d'Aosta. Nel secondo (1998-2001), avevano un componente titolare e uno supplente la Regione Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Bolzano. Nel terzo mandato (2002-2005 e 2006-2019), per un periodo ha avuto un componente titolare e uno supplente la Regione Lombardia; dal 2006, il doppio posto l'ha avuto la Regione Friuli Venezia Giulia, però con due supplenti.

62 Documento "Organizzazione della Conferenza dei Presidenti in relazione all'attività del Comitato delle Regioni e degli enti locali dell'Unione europea (art. 198/A Trattato di Maastricht)", Roma, 2 agosto 1994.

63 L'AICCRE è la Associazione Italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni Europee (CCRE). Possono partecipare all'AICCRE sia gli enti locali sia le Regioni (sito www.aiccre.it).

della Regione Toscana, nella seduta del 27 settembre 2001. Partendo dal processo di crescita dei governi territoriali all'interno degli Stati membri dell'Unione europea e dalla riforma del Titolo V della Costituzione italiana, la Conferenza ha individuato nel Comitato delle Regioni l'organo di "saldatura" tra i governi territoriali istituzionalmente più forti nel panorama europeo – segnatamente, quelli con potere legislativo – e quelli con meno poteri. In questo senso, ha ribadito che dovrebbero essere riconosciuti poteri più incisivi al CdR, a partire dal rango di "istituzione", dal potere di iniziativa legislativa nelle materie di propria competenza e da potere di adire la Corte di Giustizia in difesa delle proprie prerogative istituzionali. Nell'impostazione della Conferenza, è fondamentale per la crescita del CdR il ruolo che possono interpretare al suo interno le Regioni con poteri legislativi. Il Trattato di Lisbona ha infine riconosciuto al CdR la possibilità di adire la Corte di Giustizia, mentre non sono state accolte le richieste di riconoscere il rango di istituzione e il potere di iniziativa legislativa, se non per l'ampliamento dei poteri consultivi e di iniziativa.

La partecipazione dei rappresentanti italiani al Comitato si presta ad una valutazione ambigua. Da un lato, se si guarda, al numero dei pareri di cui gli italiani sono stati relatori rispetto ai rappresentanti di altri Paesi il dato è un confortante segnale di presenza attenta ed influente; ad esempio, nel periodo 2015-2019, cioè l'ultimo mandato quinquennale completo, i componenti della delegazione italiana sono stati relatori in 33 casi a fronte di un totale di oltre 250 pareri resi nel quinquennio dal CdR, contando perciò quasi il doppio se paragonato al peso numerico della delegazione sul totale dei componenti⁶⁴. Viceversa, se il ragionamento dell'influenza italiana si riferisce agli incarichi ricoperti, il risultato indica una presenza scarsa: dei quattordici Presidenti del Comitato che si sono finora succeduti soltanto una era italiana, a fronte di quattro per il Belgio, due per la Francia, la Germania e la Spagna e uno per la Finlandia, la Grecia e il Regno Unito.

Ampliando la valutazione a livello di arena politica, due fattori gravano l'azione del Comitato: la sua composizione poco omogenea e la funzione solo consultiva. Sono rappresentati nel Comitato sia i piccoli comuni che Regioni con qualche milione di abitanti; enti di mera gestione amministrativa e parlamenti con poteri legislativi. Sono troppo diversi gli interessi che i componenti del CdR perseguono nella loro azione istituzionale per poter essere resi efficacemente al decisore, quando non convergono per ragioni casuali (Ciaffi, 2010: 182-3). La funzione solo consultiva pone, invece, il classico problema costi-benefici. Fino a che punto è utile negoziare una determinata posizione in un'assemblea così eterogenea (per dimensione degli interessi, per provenienza geografica e politica) per ottenere un parere che ha solo un valore consultivo?

7. La partecipazione delle Regioni ad associazioni e reti europee.

A seguito dell'istituzione di un Registro per la trasparenza delle attività delle organizzazioni, delle persone giuridiche e dei professionisti impegnati nell'ela-

⁶⁴ I componenti italiani sono stati relatori di 33 pareri sui 248 pareri emessi dal CdR nel mandato 2015-2019, a fronte di una delegazione di 24 componenti su 350. Dati calcolati grazie al coordinamento della Delegazione italiana.

borazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione del 2011, è stato finalizzato a livello europeo un vero e proprio censimento dei soggetti che svolgono attività di *lobbying* o rappresentanza di interessi nel processo decisionale e di attuazione delle politiche dell'Unione europea⁶⁵. Attualmente sono iscritte nel Registro 552 organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali e comunali, inclusi enti pubblici o misti; di queste 113 sono strutture di Regioni, 95 di altre autorità sub-nazionali, 69 di associazioni e reti transnazionali e 275 di altri enti pubblici o misti che agiscono nell'interesse pubblico. È interessante notare che nel maggio del 2009 erano 37 le associazioni e le reti registrate; dieci anni dopo, nel 2018, erano salite a 83 e, dunque, attualmente il loro numero è diminuito.

Le associazioni e le reti possono aiutare a costruire una dimensione europea e possono diventare un utile strumento di rappresentanza nell'arena europea per le Regioni. Storicamente solo alcune Regioni italiane si sono impegnate all'interno di associazioni o reti, cercando di rappresentare al meglio una declinazione europea dei loro interessi. La differenza tra associazioni e reti si basa sulla presenza di una struttura di supporto unitaria e stabile, in genere un segretariato, che caratterizza le associazioni e che, di conseguenza, genera dei costi di mantenimento che sono sostenuti dagli associati con il pagamento di quote, in genere annuali. Gli associati possono essere singole Regioni o associazioni delle stesse. Le reti non hanno un segretariato stabile e questa funzione è di solito svolta dal componente che detiene la presidenza della rete, che si avvale della struttura della sua Regione; normalmente, le reti non hanno, dunque costi fissi da sostenere, in quanto ciascun componente sostiene i suoi costi di partecipazione. Le reti e le associazioni possono essere, inoltre, distinte in generaliste e settoriali, a seconda del tipo di interesse rappresentato: in difesa del ruolo delle Regioni sia sul piano istituzionale che su quello delle politiche, nel caso delle prime; concentrato su caratteristiche o condizioni istituzionali, territoriali o socioeconomiche particolari e sulle politiche settoriali, nel caso delle seconde⁶⁶.

Le modalità di partecipazione delle associazioni e delle reti al processo decisionale europeo sono, invece, indipendenti dalla presenza o meno di una struttura stabile di supporto. Vi sono stati tentativi di organizzare la partecipazione in maniera strutturata, ma alla fine ha sempre prevalso una modalità di partecipazione informale e basata sugli interessi che le stesse associazioni o reti rappresentano. Nel 2004, ad esempio, il Comitato delle Regioni ha proposto di instaurare un

65 Il Registro è stato istituito con l'Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e la Commissione europea del 23 giugno 2011 per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione (GU L 191 del 22.7.2011, pag. 29). Il Registro, più volte sottoposto a riesame e a costanti aggiornamenti quanto a regole e modalità di iscrizione, è consultabile nel sito della Commissione europea: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=it>. Esistevano prima due distinti registri, uno della Commissione europea e uno del Parlamento europeo. Le regole della trasparenza e le funzioni del Registro sono analizzate in MARCHETTI, M.C. (2018) "Il *lobbying* nell'Unione europea: le misure sulla trasparenza", in *Istituzioni del federalismo*, 3-4, pp. 745-63.

66 Partendo da questa distinzione, una compiuta analisi del ruolo delle Associazioni europee di Regioni è in DOMENICHELLI, L. (2007) *Le Regioni nella Costituzione europea* (Milano, Giuffrè) pp. 31-50; utilizzo questa distinzione per verificare l'efficacia dell'azione di influenza delle associazioni e delle reti nel processo decisionale europeo in CIAFFI, A. (2010) "Le Regioni e l'Unione europea: lobbisti o decisori?", in Pirzio Ammassari, G. *L'Europa degli interessi. Rappresentanza e lobbying nell'Unione Europea* (Roma: Euroma – III ed.), pp. 184-89.

Dialogo strutturato tra Commissione europea e Associazioni europee e nazionali delle Regioni e degli enti locali. La prima sessione si svolse il 10 maggio 2004 sul programma di lavoro annuale della Commissione europea; per la Commissione europea parteciparono il Presidente e due Commissari, per le Regioni un centinaio di rappresentanti politici, tra i quali nessuno delle Regioni italiane. Nel tempo, dopo l'iniziale successo, il Dialogo non è però riuscito a mantenere l'elevato livello di partecipazione necessario per renderlo una fruttuosa iniziativa di confronto (Ciaffi, 2010: 184).

Tra le associazioni generaliste rientrano sicuramente il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE), che promuove il contributo di Regioni e autonomie locali alla costruzione di un'Europa unita rappresentandone gli interessi in tutte le politiche europee e facilitando lo scambio di esperienze buone pratiche a livello europeo e mondiale. Le Regioni e i comuni italiani partecipano al CCRE tramite l'Associazione Italiana del CCRE (AICCRE), dal cui sito non si evincono quante attualmente siano le Regioni iscritte⁶⁷. Attualmente il CCRE è presieduto dal Presidente della Regione Emilia-Romagna.

Anche l'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE) è un'associazione generalista. Tra le 46 Regioni fondatrici nel 1985, vi erano quattro Regioni italiane: Friuli Venezia Giulia, Puglia, Sicilia e Valle d'Aosta⁶⁸. Negli anni novanta, l'ARE ha svolto un ruolo determinante nell'istituzione del Comitato delle Regioni dell'Unione europea prima e del Congresso dei Poteri Locali e Regionali presso il Consiglio d'Europa, poi. Su iniziativa dell'ARE, nel 1996, oltre 300 Regioni europee hanno approvato la *Dichiarazione sul regionalismo in Europa*, che ha contribuito a lanciare la stagione dell'Europa delle Regioni. Nel corso degli anni, prima il Presidente del Veneto, a inizio anni novanta, e poi il Presidente del Friuli Venezia Giulia, a metà degli anni duemila, hanno presieduto l'ARE. Attualmente sono associate solo sette Regioni italiane (Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Molise, Sardegna, Trentino Alto Adige, Umbria e Valle d'Aosta), ma, considerando l'aggiornamento delle informazioni contenute nel sito, almeno nel caso di tre Regioni non sembra l'attività associativa sia seguita con particolare interesse.

Appartiene, invece, alla categoria delle associazioni settoriali la Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime (CRPM) che associa 150 Regioni di 24 Paesi diversi con la caratteristica della perifericità e dei confini marittimi. La CRPM promuove politiche per uno sviluppo più equilibrato dei territori europei. La sua particolarità è nell'articolazione dei lavori in Commissioni geografiche e non tematiche. Nel 2021, vi partecipano dodici Regioni italiane: Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria e Veneto. Per oltre un decennio la Regione Toscana ha interpretato un ruolo preminente nella CRPM, detenendo la presidenza della Conferenza alla fine

⁶⁷ Il Consiglio dei Comuni d'Europa è stato fondato nel 1951 a Ginevra su iniziativa di alcuni Sindaci. Solo in seguito al Consiglio hanno aderito anche le Regioni. Sono attualmente associate oltre 60 associazioni di comuni e Regioni di 41 Paesi europei. Rappresentando quasi 100.000 enti locali e Regioni, il CCRE oltre che essere la prima in ordine di tempo è tutt'ora la più grande associazione europea di comuni e Regioni (www.ccre.org) ed è anche la sezione europea dell'organizzazione mondiale Città e Governi Locali Uniti (CGLU) (www.cities-localgovernments.org).

⁶⁸ L'ARE nasce come Consiglio delle Regioni d'Europa nel 1985 ed è la più grande associazione di sole Regioni con 270 Regioni di 35 diversi Paesi nonché 16 organizzazioni interregionali. Inizialmente, aveva sede solo a Strasburgo, mentre ora ha anche una sede a Bruxelles ed un ufficio in Romania. Promuove la democrazia regionale e l'interesse dei governi regionali a livello nazionale, europeo e internazionale. Le informazioni sull'ARE sono prese dal sito dell'Assemblea: www.aer.eu.

degli anni novanta e nella seconda metà dei primi anni duemila. Anche le Regioni Sardegna e Siciliana hanno negli anni dieci tenuto al presidenza delle Commissioni Isole e Intermediterranea⁶⁹.

Anche l'Associazione delle Regioni Frontaliere Europee (ARFE) è settoriale. Dalla sua fondazione nel 1971, promuove la cooperazione tra Regioni confinanti all'interno e verso l'esterno dell'Unione europea. Tra le italiane partecipano le sole Province autonome di Bolzano e Trento, tramite il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), denominato Alpeuregio⁷⁰.

Diversa e più recente è la storia dell'Euroregione Adriatico Ionica (EAI), nata nel 2005 come associazione settoriale a vocazione territoriale attorno al mare Adriatico con l'obiettivo di aumentare l'integrazione delle politiche pubbliche nell'area soprattutto nei settori del turismo, delle infrastrutture e della tutela dell'ambiente⁷¹. Anche a seguito del convinto lavoro dell'Euroregione, estesa dal 2010 anche alle Regioni del mar Jonio, il Consiglio europeo del 24 ottobre 2014 ha approvato la strategia europea per la macro-regione adriatico-ionica (EUSAIR). Attualmente l'Euroregione conta 33 membri di nove diversi Stati, tra i quali quattro membri della UE (Croazia, Grecia, Italia e Slovenia) e cinque candidati o potenziali candidati (Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia). Tra le Regioni italiane partecipano all'Euroregione le sette che si affacciano sul mare Adriatico (Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Abruzzo, Molise e Puglia) e la Calabria. Dal 2011 al 2015 la Regione Molise ha presieduto l'Euroregione.

Non collegata ad una condizione territoriale ma ad una funzionale, l'Assemblea delle Regioni Europee Vitivinicole (AREV) rientra tra le associazioni settoriali per una caratteristica socioeconomica; nasce dalla Conferenza delle Regioni Europee Vitivinicole (CERV), istituita nel 1988, su iniziativa francese, nell'ambito del Consiglio d'Europa e, quindi, estesa anche alle Regioni dell'Europa orientale. Nel 1994, per rendere più efficace la sua azione con le istituzioni europee, la CERV si è trasformata nell'AREV, che si propone a livello europeo come unico esperimento di associazione che coniuga la rappresentanza politica e professionale; infatti, ciascuna Regione è rappresentata anche dalle organizzazioni professionali che operano nel settore vitivinicolo. Anche per questa ragione la posizione dell'AREV è molto considerata nella politica vitivinicola europea⁷². Oltre settanta Regioni

69 La CRPM si occupa di tutte le politiche europee proponendo però un taglio sempre molto territoriale. Le sei commissioni geografiche (Mar Baltico, Mare del Nord, Arco Atlantico, Mediterraneo, Mar Nero e Balcani e Isole), infatti, focalizzano obiettivi territoriali specifici di ciascun *cluster* territoriale. Le informazioni sulla CRPM sono prese dal sito della Conferenza: www.crpm.org

70 L'ARFE conta attualmente un centinaio di membri. Oltre ad aver promosso nel 1981 la Convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera del Consiglio d'Europa e la Carta europea delle Regioni di confine e transfrontaliere del Parlamento europeo, ha il grande merito di aver promosso e sostenuto il programma d'iniziativa comunitaria INTERREG, lanciato dalla Commissione europea nella programmazione 1988-93 e trasformato nel ciclo di programmazione 2007-2013 nel terzo obiettivo della politica di coesione europea: la Cooperazione Territoriale Europea (CTE) (www.aebr.net).

71 Il primo Consiglio dell'Euroregione Adriatica si è riunito a Pola il 22-23 aprile 2005 e vi parteciparono le Regioni bagnate dal mare Adriatico. Le informazioni sull'Euroregione Adriatico – Ionica sono prese al sito ufficiale: www.adriaticionianeuroregion.eu,

72 Questa doppia rappresentanza permette al mondo professionale di intervenire con precisione e conoscenze tecniche nel processo decisionale, grazie al sostegno dell'istituzione politica regionale e della sua forza in termini di legittimazione democratica. Il presidente dell'AREV, eletto per due anni, deve essere presidente in carica di una Regione d'Europa. I rappresentanti dei settori professionali, che a livello regionale danno voce alla filiera vitivinicola, partecipano al Consiglio Europeo Professionale del Vino (CEPV), che elabora le posizioni da presentare all'approvazione dell'assemblea dell'AREV. Il presidente del CEPV è di diritto primo vicepresidente dell'AREV. Le informazioni sull'AREV sono prese dal sito dell'Assemblea: www.arev.org.

partecipano all'AREV, tra di esse le Regioni Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Sicilia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta. La Regione Piemonte ha anche detenuto la presidenza nella seconda metà degli anni dieci.

Tra le reti di Regioni europee spiccano per ampiezza di partecipazione e rappresentanza la Conferenza delle Regioni con Poteri Legislativi (REGLEG) e la Conferenza delle Assemblee legislative regionali europee (CALRE), che riflettono a livello europeo la divisione tra governi e assemblee regionali esistente in Italia. Per definizione le reti hanno una *membership* aperta a tutti i soggetti con le caratteristiche richieste e fluttuante in termini di partecipazione, cioè relativamente bassa in tempi ordinari, ma capace di estendersi al massimo nei momenti del picco dell'interesse a partecipare. Nel caso delle due reti in esame, la partecipazione include tutte le Regioni europee con poteri legislativi che erano complessivamente settantacinque in otto diversi Stati membri della UE (Austria, Belgio, Finlandia, Germania, Italia, Portogallo, Regno Unito e Spagna) e sono diventate settantadue a seguito dell'uscita del Regno Unito⁷³. A differenza delle associazioni, REGLEG e CALRE sono un *network* e quindi non hanno una struttura di segretariato, che è garantita dalla presidenza, di norma eletta dalla Conferenza che si svolge su base annuale.

La CARLE è stata fondata nel 1997 ad Oviedo con l'obiettivo di mettere in rete tutte le assemblee legislative regionali europee. I lavori dell'assemblea plenaria sono preceduti da lavori istruttori in gruppi tematici che, salvi i temi delle politiche di coesione e dei disastri naturali, non fanno riferimenti a politiche territoriali, ma a temi afferenti i diritti (lingue, cultura e politiche di genere), la legislazione (*better regulation*, sussidiarietà e sviluppo sostenibile) e i servizi alla persona (politiche sociali, migrazioni e minori non accompagnati). Per le Regioni italiane, partecipano alla CARLE i Presidenti dei Consigli regionali o loro delegati. Dalla Conferenza istitutiva ad oggi si sono succedute nove presidenze italiane, in particolare, delle Regioni Toscana (1999, 2003, 2004 e 2006), Abruzzo (2011), Lombardia (2015 e 2016) e Umbria (2019) e della Provincia di Trento (2010)⁷⁴.

Tre anni dopo la Conferenza di Oviedo, con la Conferenza di Barcellona del 2000, promossa sotto l'auspicio del Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, nasce il *network* europeo delle Regioni con Poteri legislativi, solo nel 2001, a seguito della seconda Conferenza, tenutasi a Liegi in Vallonia, denominato REGLEG. Le Regioni italiane hanno partecipato con grande interesse alla fase iniziale di costruzione della rete e tenuto la presidenza annuale della Conferenza in tre occasioni con le Regioni Toscana (2002), Piemonte (2009) e Friuli Venezia Giulia (2013). REGLEG ha dato continuità ai suoi lavori grazie ad un comitato di coordinamento tecnico composto da rappresentanti delle Regioni interessate al *network*, in maniera bilanciata su base nazionale con il compito di preparare un documento annuale che la

73 Vanno infatti considerati i nove Laender austriaci, le tre Regioni belghe (Bruxelles-Capitale, Vallonia e Fiandre) e due delle tre Comunità linguistiche (tedesca e francese, stante la coincidenza del governo e del parlamento della Comunità fiamminga con quello della Regione Fiandre); le Isole Åland finlandesi; i sedici Laender tedeschi; le venti Regioni italiane e le due Province autonome di Bolzano e Trento; le due Regioni portoghesi (Azzorre e Madeira); il Galles, l'Irlanda del Nord e la Scozia e le diciassette Comunità spagnole.

74 Le informazioni su CALRE sono prese dal sito della rete www.calrenet.eu.

Conferenza dei Presidenti delle Regioni approvava in occasione dell'incontro annuale⁷⁵.

La rete REGLEG nasce proprio per rimettere al centro del dibattito istituzionale europeo i temi della partecipazione delle Regioni con poteri legislativi al processo decisionale, della loro presenza nei Consigli e della difesa delle loro competenze legislative attraverso il rispetto del principio di sussidiarietà e il riconoscimento del diritto di adire direttamente la Corte di giustizia europea. Nella dichiarazione di Liegi del 2001, REGLEG denuncia l'insoddisfazione delle Regioni con poteri legislativi rispetto al quadro istituzionale europeo e al ruolo del Comitato delle Regioni. Le stesse Regioni dubitano però che il CdR possa diventare il loro organo di riferimento, considerato che la maggioranza dei membri rappresenta autorità locali e regioni senza poteri legislativi⁷⁶. Anche grazie alla dichiarazione di Liegi, REGLEG è riuscita a far inserire il riferimento al rispetto del riparto delle competenze tra Stato e Regioni nella Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea, approvata dal Consiglio europeo di Laeken nel dicembre del 2001. Nel tempo le 'rivendicazioni' di REGLEG sono state fatte proprie dal Comitato delle Regioni che, sul piano istituzionale, ha visto riconosciuto dal Trattato di Lisbona sia il cosiddetto sistema *early warning* per il rispetto del principio di sussidiarietà, sia la possibilità di ricorrere alla Corte di giustizia, con il Trattato di Lisbona nel 2009⁷⁷. La Dichiarazione REGLEG di Saragozza del 2010 ridefinisce gli obiettivi della rete, passando dalle 'rivendicazioni' istituzionali alle *policies* europee. In effetti, gli obiettivi istituzionali erano in parte stati raggiunti dal CdR e nelle singole legislazioni nazionali. Diventa prioritaria l'attenzione verso gli obiettivi della strategia Europa 2020 e sul nuovo ciclo di programmazione della politica di coesione 2014-2020, puntando sulla collaborazione con il CdR il Congresso dei Poteri Locali e Regioni (CPLRE) del Consiglio d'Europa e con la CALRE⁷⁸.

La rete dei *Quattro motori per l'Europa* non collega i suoi partecipanti in base a condizioni istituzionali, ma per finalità funzionali del modello di sviluppo eco-

75 Le informazioni su REGLEG invece non sono più in rete e derivano dalla conoscenza personale dell'autore e di alcuni suoi colleghi (il sito www.regleg.eu non è più funzionante). Il coordinamento tecnico era composto da quattro Regioni per Italia, Germania e Spagna, due Regioni per Austria, Belgio e Regno Unito e una Regione per Finlandia e Portogallo. Inizialmente, per le Regioni italiane hanno partecipato Basilicata, Calabria, Piemonte e Toscana, indicate dalla Conferenza del 10 gennaio 2002; in seguito, la Conferenza del 1 marzo 2006 ha incaricato le Regioni Friuli Venezia Giulia (supplente la Valle d'Aosta), Piemonte, Sicilia e Toscana. Dal 2000 si sono succedute le seguenti presidenze (tra parentesi il luogo e la data di adozione della dichiarazione annuale finale): Catalogna (Dichiarazione di Barcellona del 24 novembre 2000), Vallonia (Liegi, 15 novembre 2001), Toscana (Firenze, 15 novembre 2002), Salisburgo (12 novembre 2003), Scozia (Edimburgo, 30 novembre 2004), Baviera (Monaco, 22 novembre 2005), Galles (Cardiff, 17 novembre 2006), Catalogna (Barcellona, 16 novembre 2007), Fiandre (Bruxelles, 5 dicembre 2008), Piemonte (Torino, 6 novembre 2009), Aragona (Saragozza, 19 novembre 2010), Bruxelles-Capitale (Bruxelles, 30 novembre 2011), Vienna e Tirolo (Innsbruck, 1 giugno 2012) Al termine della Conferenza del 2012, la presidenza è passata da Vienna alla Regione Friuli Venezia Giulia. È stata di fatto l'ultima presidenza a rotazione annuale della rete, in quanto nel frattempo hanno preso le collaborazioni con il CdR, con il CPLRE e, soprattutto con la CALRE, avviate programmaticamente con la Dichiarazione di Saragozza (si veda *infra*).

76 Dichiarazione di Liegi del 15 novembre 2001 "Verso un rafforzamento del ruolo delle Regioni a potere legislativo all'interno dell'Unione Europea". Tra le Regioni italiane sottoscrissero la Dichiarazione Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Trentino Alto Adige, Umbria e Veneto e le due Province autonome di Trento e Bolzano.

77 Per mitigare gli effetti della presenza minoritaria in seno al CdR, REGLEG ha anche organizzato un intergruppo al Comitato delle Regioni, promuovendo una dinamica di intervento nuova e finora mai sperimentata; il gruppo è stato approvato dall'Ufficio di Presidenza del CdR nel giugno del 2007.

78 Dichiarazione di Saragozza del 19 novembre 2010. Tra le Regioni italiane sottoscrissero la Dichiarazione Friuli Venezia Giulia, Lombardia e Sicilia.

nomico. Va annoverata, pertanto, tra le reti settoriali, nel senso che la *membership* non è aperta, ma limitata alle ragioni iniziali della costituzione. Fondata nel 1988, dalle Regioni Baden-Württemberg (Germania), Catalogna (Spagna), Lombardia (Italia) e Rhône-Alpes (Francia), si pone l'obiettivo di favorire la collaborazione tra Regioni dinamiche e con una forte propensione all'innovazione. Economia, ricerca, arte e cultura erano i settori di collaborazione inizialmente individuati; oggi sono stati estesi a ricerca, innovazione, formazione e istruzione, clima e ambiente, trasporti e mobilità, salute, agricoltura, società civile e patrimonio artistico⁷⁹. La rete consente di intensificare e dare coerenza e continuità a scambi in questi settori. La presidenza turna annualmente e l'attività, coordinata da un comitato composto da delegati dei Presidenti, si articola attraverso gruppi di lavoro tematici (attualmente: economia; ambiente; mobilità del lavoro e formazione professionale; ricerca e alta formazione; salute e servizi digitali alla persona).

L'utilità della partecipazione a reti e associazioni europee varia con riferimento alla costanza e alla coerenza della partecipazione e agli obiettivi prefissati. Le stesse modalità di azione e di intervento nel processo decisionale delle associazioni e delle reti dipendono dagli interessi rappresentati e dall'organizzazione interna. Le questioni attorno a cui si raccoglie la partecipazione alle associazioni di tipo generale afferiscono a temi istituzionali, mentre sono riferiti a singoli settori di *policy* o ad aree geografiche specifiche gli obiettivi delle associazioni settoriali territoriali o funzionali. Come il Comitato delle Regioni, anche le associazioni e le reti europee hanno spesso raggiunto gli obiettivi prefissati; in molti casi, specifici e facilmente apprezzabili, in altri generali e articolati e perciò stesso difficilmente valutabili⁸⁰.

Non è, invece, da sottovalutare il percorso attraverso cui si articola la partecipazione. A certe condizioni è il percorso stesso il risultato più importante ottenuto; una partecipazione attenta, propositiva e ben organizzata ad un'associazione o ad una rete induce effetti più significativi e duraturi sulle amministrazioni regionali, in termini di europeizzazione, di quanto possa fare una presidenza magari acquisita casualmente o, comunque, non esercitata in una logica di sistema regionale e nazionale.

8. Conclusioni: da dove cominciare?

Il saggio ha affrontato i rapporti tra Regioni e Unione europea, spesso attraverso lo Stato, cercando di misurare il grado di realizzazione degli obiettivi che le Regioni si sono nel tempo date. In effetti, molti degli obiettivi 'storici' hanno trovato una giusta sede normativa di riferimento (si pensi alla distinzione tra attività europea e attività internazionale, all'informazione e alla partecipazione al processo legislativo europeo); altri non sono stati raggiunti perché lo stesso sistema regionale e delle

79 Il 9 settembre 1988, i Presidenti delle quattro Regioni firmarono l'accordo di cooperazione che istituì la rete dei "Quattro motori per l'Europa", una delle prime reti regionali europee. Le informazioni sui Quattro motori sono reperibili sul sito www.4motors.eu.

80 Le associazioni generaliste sono di norma preferibili per le grandi questioni istituzionali, quali il ruolo delle Regioni nella UE e l'istituzione del Comitato delle Regioni. Le associazioni settoriali viceversa sono indicate quando si tratta di operare su singoli *policy fields*, perché garantiscono l'*expertise* (Ciaffi, 2010: 189).

autonomie lo ha impedito (si pensi alla partecipazione di tutte le Regioni con un proprio rappresentante al Comitato delle Regioni); altri ancora sono stati raggiunti e realizzati (si pensi alla richiesta di partecipare ai Consigli con propri rappresentanti politici e alla comitologia) in termini normativi, ma sono poi rimasti inattuati per inefficienze del sistema o scarsa collaborazione istituzionale.

Eppure, il sistema funziona poco. La presenza dell'Italia nelle decisioni europee corrisponde ancora, quasi esclusivamente, ad alcune amministrazioni centrali. Si tratta, dunque, di un paradosso? Per cui ad un quadro normativo molto europeizzato e favorevole alla partecipazione delle Regioni e in presenza di un elevato livello di soddisfazione delle richieste delle Regioni, il sistema – cioè gli attori e le procedure – ha assorbito i cambiamenti senza consentirne la realizzazione se non casualmente? Ovvero, i motivi vanno cercati altrove?

La metrica dei rapporti con l'Unione europea, le ricorrenze istituzionali e politiche delle *performance* di sistema, indubbiamente positive, anche se apparentemente episodiche e non generalizzabili, sembrano deporre per l'esistenza di motivi più profondi delle soluzioni proposte dalle norme e dalle procedure, risalenti alla cultura civica del Paese e all'assetto ordinamentale.

Non è in realtà avvenuto, se non in una ristretta *policy community* degli "esperti di Europa" il reale superamento del binomio 'Europa = risorse', ma al contrario si è arenato nella più comoda lettura degli obiettivi come vincoli, mascherando con tale approccio le difficoltà del sistema Paese a confrontarsi apertamente – e affermando le proprie posizioni – nelle sedi decisionali europee.

Sul piano ordinamentale, l'imperfetta parabola delle riforme ha consentito di trasferire competenze alle Regioni senza assegnare risorse, provocando un difetto di autonomia nei governi regionali, e senza trasferire idoneo 'potere', generando una carenza di autorità.

A che serve ad un elefante avere un castello se non ha le braccia per misurarlo?

(Roland Topor)

Bibliografia

- ADAM R. e A. TIZZANO (2014) *Manuale di diritto dell'Unione europea* (Torino: 2014)
- ADAM, R., D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. ODONE E M. RICCIARDELLI (2015) "L'attuazione della legge 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale", in "Le Regioni e le politiche europee. Atti del Secondo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee" a cura di CIAFFI, A. e C. ODONE, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale 2015, pp. 9-53
- ALLEN, D. (1996) 'Cohesion and Structural Adjustments', in WALLACE, H. e WALLACE, W. (eds.) *Policy-Making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press), pp. 209-33
- BADIELLO, L. (2000) "Ruolo e funzionamento degli uffici regionali europei a Bruxelles" in *Le Istituzioni del federalismo*, XXI, 1, pp. 89-119
- BARTOLUCCI L. E C. FASONE (2014) "Le procedure di raccordo con l'Unione europea: un bilancio in attivo, ma con qualche occasione persa", in *Osservatorio sulle fonti*, fasc.1/2014
- BRUNAZZO, M. (2005) *Le Regioni italiane e l'Unione europea* (Roma: Carocci)
- BRUNAZZO, M. (2004) "Le Regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla UE" in *Le Istituzioni del federalismo*, XXV, 4, pp. 623-45.
- CARIDÀ R. (2018) *Le Regioni e l'Unione europea: raccordo e sistema delle Conferenze*, in "Le Regioni e l'Unione Europea" (p. 101-129), a cura di Paola Mori (Napoli: Editoriale Scientifica)
- CIAFFI, A. (2019) "L'Italia e l'Unione europea: o troveremo una strada o ne costruiremo una" in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, XXXIII, n. 3, pp. 593-601
- CIAFFI, A., P.P. GUZZO e A. LA SPINA (2018) "Politica e amministrazione tra culture e procedimenti di coesione al Sud. Riflessioni per uno schema di ricerca", all'interno di "La politica di coesione nel Mezzogiorno: impatto e stato dell'arte" (par. 2), in *Amministrazione, cultura giuridica e ricerca empirica*, a cura di PENNISI C., PRINA F., QUIROZ VITALE M., RAITERI M. (Maggioli: Rimini) (pp. 127-49)
- CIAFFI, A. e C. ODONE (2016) (a cura di) "Le politiche europee per le Regioni: dalle *policies* alla *regulation*", pubblicazione on line: www.issirfa.cnr.it, sezione "Studi ed Interventi"
- CIAFFI, A. e C. ODONE (2015) (a cura di) "Le Regioni e le politiche europee" in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale
- CIAFFI, A. (2010) "Le Regioni e l'Unione europea: lobbisti o decisori?", in Pirzio Ammassari, G. *L'Europa degli interessi. Rappresentanza e lobbying nell'Unione Europea* (Roma: Euroma - III ed.), pp. 167-207
- CIAFFI, A. (2004) "Il rapporto fra le Regioni e il Governo centrale" in Alfieri A. (a cura di) *La politica estera delle Regioni* (Il Mulino Bologna), pp. 71-111
- CIAFFI, A. (2001) "Multi-level Governance in Italy: The Case of Marche" in *Regional & Federal Studies*, vol. 11, 2, pp. 115-46
- CINSEDO - Centro Interregionale Studi e Documentazione - Relazioni annuali (www.regioni.it)
- DOMENICHELLI, L. (2007) *Le Regioni nella Costituzione europea* (Milano, Giuffrè)
- DOMORENOK, A. (2010) *Regioni in Europa* (Roma: Carocci)

- ESPOSITO A., La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere, in *Federalismi.it*, n. 2/2013
- FABBRINI, S. e M. BRUNAZZO (2003) “Federalizing Italy: The Convergent Effects of Europeanization and Domestic Mobilization”, *Regional & Federal Studies*, 13, 1, pp. 100-120
- FAVILLI C. (2016) *La partecipazione delle Regioni italiane alla formazione delle norme dell'Unione europea secondo la legge 234/2012*, in F. RASPADORI (a cura di), *Le Regioni strumento di governance democratica: una sfida europea* (Rimini: Maggioli)
- FERRARO, L. (2010) *La cooperazione 'anomala' nello Stato composto spagnolo* (Napoli: Editoriale La Scientifica)
- HEICHLINGER, A. (1999) *A regional Representation in Brussels: The Right Idea for influencing EU policy-making* (Maastricht: EIPA)
- HOOGE L. e MARKS G. (2001) *Multi-level governance and European integration* (Rowman and Littlefield)
- HUYSEUNE, M. e THEO JANS, M. (2008) “Brussels as the capital of a Europe of the regions?”, in *Brussels Studies*, issue 16 del 25 febbraio 2008, p. 1
- IURATO, G. (2005) *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo* (Milano, Giuffrè)
- IURATO, G. (2007) “La delegazione italiana al Comitato delle Regioni”, in *Le Regioni*, XXXV, 2, pp. 245-64
- KASSIM, H. PETERS, B.G. e WRIGHT, V. (a cura di) (2000) *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level* (Oxford: Oxford University Press)
- LEONARDI, R. (1995) *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union* (London: McMillan)
- LEONARDI, R. (1998) *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione europea* (Bologna: Il Mulino)
- LEONARDI, R. (2005) *Cohesion Policy in the European Union* (London: Palgrave)
- LEONARDI, R. (2017) *Government and Politics of Italy* (London: Palgrave)
- LEONARDI, R. e CIAFFI, A. (a cura di) (2001) *La nuova programmazione dei Fondi Strutturali in Italia (2000-2006)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, XXII.
- LUHMANN, N. (1984) *Soziale Systeme* (Suhrkamp: Frankfurt a.M.) (tradotto da A. Febbrajo and R. Schimdt (1990) (eds.) *Sistemi sociali* (Bologna: Il Mulino)
- LUPO, N. (2016) Il “Sistema delle Conferenze” e il ruolo del Governo in Senato”, in *Rassegna Parlamentare*, Luglio/Settembre 2016
- MORI, P. (a cura di) (2018) *Le Regioni e l'Unione europea* (Napoli: Editoriale Scientifica)
- ODONE, C. “*Le Regioni italiane nel ciclo delle politiche dell'UE – “EU Policy Cycle”. Dalle Raccomandazioni della Task force sulla sussidiarietà alla legge 234 del 2012* in “Papers del programma di formazione in materia europea – Alta formazione Winter School del Cinsedo”, AAVV, a cura di Andrea Ciaffi e Cecilia Odone, Supplemento al n. 3749 del 20 dicembre 2019
- ODONE, C. (2018) “Le Regioni italiane e il processo legislativo europeo”, in “Le Regioni e l'Unione Europea” (p. 61-99), a cura di Paola Mori, Editoriale Scientifica Napoli)

- ODONE, C. (2016) “Le Regioni italiane e l’attuazione degli obblighi e dei programmi dell’Unione europea”, in Raspadori F. (a cura di) “Le Regioni strumento di *governance* democratica: una sfida europea” (Rimini: Maggioli), pp.87-9
- ODONE, C. “Better regulation” e partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione e attuazione del diritto Ue, nelle norme di procedura e nella prassi”, in “*Better regulation* nell’Unione europea: principi, obiettivi, strumenti” AAVV. Articolo pubblicato in “Le politiche europee per le Regioni: dalle *policies* alla *regulation*”, a cura di Andrea Ciaffi e Cecilia Odone, www.issirfa.cnr.it, sezione “*Studi ed Interventi*” (Atti del “Terzo Ciclo di Seminari specialistici sulle politiche europee” del CINSEDO), 2016
- ODONE, C. (2013) *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in federalismi.it, n. 7
- PIATTONI, S. e POLVERARI L. (eds.) (2016) *Cohesion Policy in the EU* (Cheltenham: Elgar)
- PIZZETTI, F. (2001) “Le ‘nuove’ Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale”, in *Le Regioni*, XXIX, 5, pp. 803-40
- PIZZETTI, F. (2002) “Le autonomie locali e l’Europa”, in *Le Regioni*, XXX, 5, pp. 935-49
- PUTNAM, R.D., R. LEONARDI e R. Y. NANETTI (1985) *La pianta e le radici* (Bologna: Il Mulino)
- ROMETSCH, D. AND WESSELS, W. (eds.) (1996) *The EU and the Member States. Towards Institutional Fusion* (Manchester: Manchester University Press)
- SAVINO, M. (2007) “Regioni e Unione europea: il mancato ‘aggiramento’ dello Stato” in *Le Regioni*, XXXV, 3-4, pp. 433-71, p. 470
- SIMONATO, A. (2016) *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE* (Padova: CLEUP)
- TROBBIANI R. (2016) “European regions in Brussels: towards functional interest representation?” Bruges Political Research Papers 53.
- WASSENBERG, B. (2019) *The History of the Committee of the Regions* (Committee of the Regions)
- WESSELS, W. and ROMETSCH, D. (1996) ‘Conclusion: European Union and national institutions’, in ROMETSCH, D. AND WESSELS, W. (eds.) *The EU and the Member States. Towards Institutional Fusion* (Manchester: Manchester University Press), pp. 328-65.
- WOELK, J. (2003) “La partecipazione diretta degli enti substatali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative”, *Le Regioni*, XXXI, 4, pp. 574-97

10. Le regioni italiane in un confronto europeo

Mattia Casula*

Indice:

1. Introduzione. **2.** Lo stato e le sue forme. **3.** L'apparato unitario. **3.1** Le articolazioni dell'apparato unitario. **4.** L'apparato federale. **5.** Dalla dicotomia al «continuum»: verso una maggiore articolazione degli apparati regionalizzati. **5.1** Gli apparati regionalizzati nel dettaglio. **6.** La costruzione del regionalismo politico in Italia: fasi, attori, specificità. **7.** Riflessioni conclusive.

* *Mattia Casula, assegnista di ricerca in Scienza politica presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Bologna.*

Sommario Introduttivo

Questo capitolo contribuisce alle attività di studio e ricerca finanziate all'interno del "Fondo per le celebrazioni dei cinquant'anni delle Regioni" proponendo una analisi del modello di regionalismo italiano in prospettiva diacronica, ed entro un confronto con altre realtà europee. L'intento è in particolare quello di proporre un approfondimento teorico sull'evoluzione del modello di regionalismo attualmente presente in Italia, fornendo solidi strumenti analitici e concettuali per comprendere non solo come il caso italiano possa essere collocato entro un confronto europeo (e internazionale), ma anche come le sue attuali caratteristiche strutturali possano avere un impatto non solo sulla rappresentanza a livello locale e regionale, ma anche sulla performance amministrativa laddove diversi livelli di governo sono coinvolti nella gestione di politiche pubbliche e programmi complessi.

1. Introduzione

Al fine di fornire un approfondimento teorico sull'evoluzione del modello di regionalismo attualmente presente in Italia, questo capitolo analizzerà e discuterà il caso italiano entro la tradizionale dicotomia «unitario vs federale» con cui la scienza politica ha per lungo tempo classificato le forme di Stato, essendo tale dicotomia in grado di mostrare le trasformazioni in atto nel rapporto centro-periferica e di riflettere sui suoi punti di forza e di debolezza. In particolare, verrà fatto riferimento a quegli autori che ha messo in discussione la sopravvivenza di tale dicotomia (Friedrich, 1968; Allum, 1991; Keating, 1998; Lijphart, 1999; Bobbio, 2002; Baldi, 2003), sostenendo un allontanamento dei sistemi unitari e federali dai modelli originari muovendosi dalla dicotomia al *continuum*, capace di esprimere in maniera più significativa le profonde trasformazioni intervenute nell'organizzazione territoriale delle democrazie contemporanee. Questi stessi autori hanno più volte rimarcato come l'efficienza e l'efficacia dei due modelli organizzativi sto-

rici non debba considerarsi in termini assoluti, essendo contestuale ai differenti scenari politico-istituzionali, alle vicende storiche e agli attori sociali con cui essi si sono confrontati, sviluppando misure alternative sulla base dei nuovi obiettivi e dei nuovi indirizzi prefissatisi.

In risposta a una molteplicità di sfide comuni come la globalizzazione e il processo di integrazione europea, la tendenza all'urbanizzazione e l'emergere di nuove identità locali, la richiesta di nuove domande di servizi e di nuove forme di partecipazione dei cittadini, la difficoltà sempre maggiore ad implementare politiche pubbliche e la richiesta di maggiore autonomia a livello locale, l'accresciuta propensione alla *multi-level governance* e una crisi insormontabile del *welfare state*, decentramento e federalismo hanno «conosciuto crescenti commistioni e sovrapposizioni empiriche, al punto da risultare spesso confusi o non chiaramente distinguibili» (Baldi 2003, 150). Le peculiarità tipiche del modello federale vengono meno a seguito di fenomeni quali il rafforzamento dei governi nazionali, l'inter-governamentalismo e la centralizzazione fiscale. D'altro lato, i principi del modello unitario vengono snaturati da *devolution*, regionalismo e federalizzazione. Tuttavia, i modelli originari permangono nella loro dimensione ideale, capace di aiutarci a fornire interpretazioni circa le dinamiche politiche e culturali entro schemi organizzativi diversi della società: uno schema tendenzialmente chiuso e di tipo *top-down* intrinseco nel modello unitario, e uno più aperto di tipo *bottom-up* relativo al modello federale. Nella realtà però esistono varie forme di decentramento, ossia di trasferimento del potere centrale verso la periferia, che rendono i modelli unitari più prossimi a quelli federali e, parallelamente, ci sono varie forme di attribuzione di poteri locali al livello centrale, che tendono ad avvicinare gli stati federali a quelli unitari.

Il presente capitolo ha pertanto l'obiettivo di inquadrare le dinamiche evolutive del regionalismo italiano, dagli anni Settanta ad oggi, entro tali modelli, fornendo utili strumenti teorici che possono contribuire ad una sua valutazione dopo cinquant'anni dalla formale nascita delle regioni italiane. Così facendo, questo capitolo prosegue la tradizione di studi e ricerche sulla nascita e l'evoluzione delle regioni avviate con il noto lavoro di Putnam, Leonardi e Nanetti (1985). Per fare questo, dopo una presentazione multidisciplinare del concetto di Stato (par. 2), verranno presentate le caratteristiche, e relative articolazioni sia dell'apparato unitario (par. 3) che di quello federale (par. 4). Verranno poi presentati alcuni possibili modelli teorici in grado di spiegare la sempre maggiore articolazione che caratterizza gli apparati regionalizzati europei, ponendo pertanto il caso italiano in prospettiva comparata (par. 5). Sulla base di tali modelli, si procederà poi ad una ricostruzione, in prospettiva diacronica, del processo di regionalismo politico in Italia (par. 6). Il paragrafo conclusivo (par. 7) trarrà le fila di quanto argomentato, discutendo i punti di forza e di debolezza del caso italiano.

2. Lo stato e le sue forme

Per analizzare e interpretare con efficacia le ricomposizioni territoriali e le nuove forme di territorialità in atto è anzitutto indispensabile individuare i concetti e il quadro teorico di riferimento attraverso cui spiegare i principali aspetti

politico-istituzionali di interesse. Il termine “territorio” ammette una semantica piuttosto ampia, oggetto di riflessioni e riclassificazioni negli ultimi decenni. Ciò che è interessante osservare ai nostri fini è però il passaggio da una visione di territorio come supporto di funzioni statiche e passive a un'altra, dinamica e attiva, di risorsa progetto (Dematteis 1995; 2001). La concezione di territorio di stampo amministrativo come «territorio delle competenze», *de iure*, è stata inizialmente soppiantata dall'idea del «territorio come patrimonio» (Bourdin 1984), inteso come ambito di mobilitazione di attori legati da una comune eredità storica e dalla percezione di un destino comune. Recentemente si è giunti a una concezione di «territorio progetto» (Magnaghi 2000) inteso come motore del cambiamento in funzione dell'azione collettiva dei soggetti locali e degli interessi da essi messi in campo. I sistemi locali e i «luoghi», cellule di base per la costruzione delle identità e dei legami sociali e meno inerti ai cambiamenti, sono sottoposti a un continuo e incessante mutamento che mette in discussione l'esistenza degli individui e delle entità collettive, le loro pratiche istituzionali e gli schemi culturali e comportamentali.

La gestione del territorio è così tornata al centro del dibattito corrente. I suoi confini, non più finiti, appaiono ora sfumati e interessati da nuove forme di conflitto tra vecchie e nuove istituzioni, tra poteri tradizionali e nuovi reticoli decisionali. Per questo, oggi, la nuova geometria amministrativa statale va interpretata non solo in senso istituzionale e materiale ma anche in senso immateriale e identitario come conservazione di profonde tracce della storia passata. Il moltiplicarsi delle interazioni e delle interdipendenze deve però essere interpretato anche come elemento strategico delle processualità in atto, secondo una specifica progettualità territoriale che mette in campo molteplici livelli di analisi: quello politico, per autonomia e rappresentatività; quello economico, concernente la finanza locale e la crisi dei comuni più piccoli; quello giuridico, in virtù del passaggio dallo stato unitario centralizzato alla sussidiarietà; quello geografico, più attento alle diverse forme di territorialità esistenti e al riconoscimento identitario dei luoghi e meno ancorato alle ripartizioni amministrative standard.

La maglia amministrativa deve quindi essere interpretata come espressione delle istituzioni, degli attori, dei valori identitari e dell'organizzazione sociale e territoriale. Un'analisi multi-livello e multi-settoriale è quindi imprescindibile nello studio dell'organizzazione, gestione e trasformazione di quello che oserei definire il «rompicapo» territoriale attuale. Il processo di territorializzazione, inteso come processo di trasformazione dell'ambiente, sia a livello materiale che immateriale, che ogni gruppo mette in moto per garantirsi le condizioni della propria sopravvivenza e della riproduzione sociale (Turco 1988), è un processo che va interpretato in modo dinamico. Tale dinamicità è anche indotta dal processo di revisione della maglia amministrativa statale avvenuto in diversi contesti europei e indirizzato verso l'attribuzione di nuove forme di responsabilità verso gli attori sub-nazionali (regionali e locali).

Ne deriva che quello che stiamo osservando oggi è un «ritorno dei luoghi» (Agnew 2002), una riaffermazione del territorio e della comunità locale come cellula della democrazia, dovuta anche all'incapacità da parte del potere centrale di interpretare in modo adeguato il cambiamento in atto, ed adattare la sua po-

litica alle (nuove) impellenti necessità. In questo senso il territorio diviene oggi-giorno laboratorio di quotidiana sperimentazione di nuove forme di governance per lo sviluppo locale, capaci di coniugarne trasformazioni e tracce di identità storiche.

È in questo quadro d'analisi che risulta interessante osservare come la gestione dell'organizzazione territoriale di tipo amministrativo abbia non poche implicazioni in termini di ridefinizione dei confini territoriali degli apparati di governo sub-statali da parte dell'autorità centrale e delle Regioni. La stabilità del confine può generare un processo di identificazione territoriale e sociale tra gli individui che vi vivono. Pertanto, diventa difficile ripensare a una ri-funzionalizzazione della maglia amministrativa senza tener conto di una qualche forma di conservazione identitaria, in molti casi addirittura antecedente alla formazione dello Stato. Si pensi al processo di costituzione dello Stato in Spagna e al reticolo amministrativo presente nella parte settentrionale del territorio iberico che rispecchia il mosaico dei territori dei re di Aragona e di Navarra. O ancora alla forza con cui alcune unità politiche in Germania e in Italia sono state in grado di sopravvivere ai processi di unità nazionale e di formazione dello Stato.

L'organizzazione territoriale, con le sue radici, la sua continuità e le sue trasformazioni, assume un ruolo fondamentale nella comprensione delle forme spaziali attraverso cui si manifestano i fenomeni sociali, politici ed economici. Un'analisi interdisciplinare dell'organizzazione territoriale è condizione imprescindibile per comprendere come la maglia organizzativa e i confini politico-amministrativi influenzino lo sviluppo del territorio, le azioni degli attori territoriali e le strategie da essi escogitate per governare risorse e problematiche locali. Considerazioni di questo tipo non possono non tener conto del fatto che gli attuali livelli di governo, oltre che una crisi della democrazia e una complessiva sfiducia verso le istituzioni, stanno attraversando una profonda fase di crisi di rappresentanza causata dalle dinamiche politiche, economiche e socioculturali del territorio. Il popolo, pur facendosi più sovrano, allo stesso tempo, difficilmente riesce a riconoscersi in questi nuovi schemi per via di un'identità sempre più debole. Si pensi anche alle continue sfide poste in essere dai processi di globalizzazione e dall'emergere di strutture sovra-nazionali: se da un lato tendono a omologare comportamenti e identità, dall'altro contribuiscono a rendere «il popolo introvabile» (Rasanvallon 2005).

È in questo quadro d'insieme che la «questione dello stato» e dei suoi modelli di riferimento trova piena applicazione; essa rappresenta lo spazio d'azione entro cui poter articolare ogni considerazione al fine di comprendere quali dinamiche siano oggi in atto nonché gli inediti processi di ri-articolazione del governo regionale a cui stiamo assistendo. Va da sé che l'integrazione di sviluppo locale, autonomia regionale e locale, lo sviluppo sostenibile, la coesione sociale e lo sviluppo di un progetto territoriale d'insieme difficilmente si adatta a logiche di omogeneità su scala nazionale. Per questo analizzare il concetto di Stato, nelle sue varie articolazioni, rappresenta un passaggio imprescindibile per poter concettualizzare le differenti tipologie e caratteristiche amministrative degli stati europei e comprendere le logiche della nuova partizione di responsabilità tra governo centrale e governi sub-nazionali. A tal proposito, volendo rintracciare

alcuni degli aspetti definitori dello stato (Gozi 2000) è possibile affermare che: i) esso ha una sua territorialità, essendo delimitato territorialmente; ii) è dotato di una propria sovranità, ponendosi a un livello superiore rispetto a tutte le organizzazioni presenti entro i suoi confini e con una giurisdizione che si estende all'intera popolazione del suo territorio; iii) possiede un'autorità riconosciuta entro i confini statali ed anche all'estero, ed ha quindi legittimità; iv) le sue istituzioni ne definiscono processi decisionali e loro applicazione.

In relazione ai differenti contesti politico-istituzionali, nonché alle diverse realtà sociali e culturali, lo stato si è sviluppato secondo forme distinte: lo stato *federale*, quello *unitario*, il governo a livelli *multipli* (Gozi 2000). Tali modelli, anche se del tutto ideal-tipici, esemplificano la perenne contraddizione che ogni società si è trovata a dover affrontare tra efficienza e qualità decisionale. Mentre la ricerca della prima rimanda necessariamente alla creazione di una struttura gerarchica di tipo verticistico, la capacità di prendere buone decisioni impone una qualche misura di selettività decisionale per lo Stato, a favore di una delega verso i soggetti sub-nazionali (regioni ed enti locali) e un perenne flusso di informazioni tra centro e periferia, al fine di risolvere l'annosa questione della continua ricerca del consenso.

3. L'apparato unitario

Fino alla nascita dello Stato federale, esemplificabile con la promulgazione della Costituzione americana del 1787, il modello organizzativo che accompagna la nascita dello Stato moderno è quello unitario che vede nei principi di centralismo, gerarchia, centralizzazione e uniformità i suoi caratteri distintivi (Baldi 2003).

Il fulcro dell'apparato amministrativo unitario risiede nel concetto di **centralismo**. In particolare, Rokkan e Urwin (1983) individuano nella progressiva dominanza di un centro politico e nelle relazioni di scambio con i livelli territoriali il motore del processo di formazione dello Stato moderno. Il centralismo si traduce quindi nella supremazia di un attore statale centrale, dotato di una struttura di autorità più coesa e meglio organizzata, in possesso di risorse economiche e militari superiori (Fabbrini 2003) e capace di incorporare gli altri centri più deboli ed esercitare su di loro potere politico, economico e culturale. Nel modello unitario il centro coincide con il luogo dell'esercizio dell'autorità e detiene la piena titolarità dell'esercizio del potere legislativo, esecutivo e giudiziario nel rispetto dei vincoli costituzionalmente imposti. Viene comunque salvaguardato il principio di rappresentatività derivante dall'investitura sia da parte della popolazione residente nelle periferie che dalla comune identità entro cui i cittadini tutti si riconoscono, personificata nelle strutture statali.

Rispetto al principio di centralismo, quello di **centralizzazione** riesce a cogliere un ulteriore tratto del modello unitario, ovvero il grado di concentrazione nelle mani del centro di tutto il *set* di risorse – autoritative, amministrative e fiscali – dell'intero apparato statale. Tale idea di centralizzazione nasce per garantire i fini essenziali del processo di *state-building*, quali la costruzione e la difesa dei confini, il mantenimento dell'ordine e il monopolio dell'uso della forza e l'amministrazione della giustizia. La centralizzazione va quindi intesa come un'articolazione del principio di centralismo, più o meno diffusa, in base

alla capacità dello stato di esercitare un potere coercitivo sul territorio; in questi termini la recente diffusione del fenomeno del decentramento limita il potere dello stato nella distribuzione di risorse sul territorio e implica una impellente necessità di rivedere le politiche di controllo sul territorio e l'attribuzione delle competenze su scala sub-statale.

In terzo luogo, il principio della gerarchia deriva direttamente da quello del centralismo. La struttura organizzativa di riferimento del modello unitario è quella funzionale, con un'articolazione piramidale del potere in cui il vertice è rappresentato dal centro mentre le periferie rappresentano le sue articolazioni territoriali. Risulta così più comprensibile il legame tra centralismo/centralizzazione e gerarchia. Quest'ultima risulta funzionale a una piena applicazione dei due principi che vedono nello stato l'unico centro decisionale capace di stabilire quante e quali risorse devono essere attribuite agli altri livelli di governo individuati dal legislatore nazionale.

Risulta difficile pensare che un modello così articolato possa ammettere un'articolazione eterogenea nel territorio. È più auspicabile, come effettivamente è stato, che il processo di *state building* riconosca un'unica e indifferenziata articolazione del potere. Come ha argomentato Vandelli (1990), la standardizzazione amministrativa e la promozione di regole e procedure uniformi sull'intero assetto statale nasce in risposta alla politica elitaria avanzata dall'*ancien régime*; il principio egualitario nella gestione dei rapporti centro-periferia nasce in risposta ai rapporti di scambio che il sovrano era solito creare con i signori locali per l'attribuzione delle risorse sul territorio. Va da sé che il criterio dell'uniformità è complementare agli altri tre criteri, che tendono ad articolarsi congiuntamente: un elevato livello di centralismo accentua il controllo dello stato sul territorio e sulle sue risorse, rendendo imprescindibile un'articolazione omogenea dei vari livelli di governo, organizzati su base piramidale.

3.1. Le articolazioni dell'apparato unitario

Le articolazioni del modello unitario hanno riguardato nel tempo i diversi contesti nazionali in maniera eterogenea. L'obiettivo condiviso dagli apparati unitari che hanno deciso di adottare una qualche forma di decentramento dell'autorità è stato quello di alleggerire l'organizzazione gerarchico-funzionale dello Stato che risultava eccessivamente rigida, prolissa, con un livello di comunicazione limitato al suo interno e margini di discrezionalità nell'esercizio del potere delle amministrazioni intermedie.

In linea di principio si considera il decentramento come un processo reversibile di natura *top-down*. *Top-down* poiché deliberato dal centro e trasmesso alla periferia: è il centro che procede all'istituzione delle strutture o entità periferiche a cui conferisce risorse. Reversibile, in quanto può, in qualunque momento, essere revocato dal centro, sebbene i vincoli alla reversibilità cambino a seconda della forma di decentramento. Pare ovvio che una articolazione di questo tipo implica una riduzione del livello di centralismo dello stato unitario, e in qualche misura anche la possibilità che si possa aprire a un'organizzazione più eterogenea dell'organizzazione del territorio. In modo schematico è possibile rintracciare

due diversi tipi di strategie di decentramento praticate negli ultimi decenni in due apparati unitari (Francia e Gran Bretagna) ovvero la deconcentrazione, come esempio di decentramento amministrativo, e la devoluzione, nella categoria del decentramento politico.

Il decentramento amministrativo va inteso come una forma di concessione dell'autorità operata dal centro verso le periferie attraverso l'attribuzione di maggiore autonomia alle strutture intermedie e di coordinamento. Il termine "deconcentrare" rimanda alla riduzione del grado di concentrazione dell'autorità a vantaggio delle unità territoriali che si trovano a poter disporre di maggiori margini di autonomia nella gestione delle risorse e della propria struttura e organizzazione interna. L'attenuarsi della supervisione del centro non implica però alcuna forma di auto-governo delle entità periferiche, ma semplicemente il conferire loro una qualche forma di maggiore autonomia in termini funzionali e amministrativi. L'idea è stata quella di snellire la struttura burocratica e razionalizzare i processi interni senza però ammettere alcuna forma di variazione dell'articolazione del potere politico. Le strutture periferiche restano infatti prive di iniziativa politica, dotate di un'unica finalità funzionale al miglioramento dell'erogazione dei servizi pubblici e la corretta implementazione delle politiche pubbliche sul territorio. Si pensi a strutture quali l'Università, la scuola, i musei, organizzazioni di derivazione statale e coordinate da organismi delegati dalle amministrazioni centrali all'esercizio delle loro funzioni.

A tal riguardo, la «Carta della deconcentrazione» francese che incorporava il principio di sussidiarietà del Trattato di Maastricht è una sorta di manifesto di questa strategia (Guyomarch 1998). Adottato in Francia a partire dalla prima metà degli anni Ottanta, per protrarsi nel decennio successivo sotto la guida dei socialisti, pur concedendo autonomia finanziaria e organizzativa alle unità periferiche, lasciava saldamente nelle mani del centro il compito di coordinamento su scala nazionale, oltre che la scelta degli indirizzi politici e la loro verifica. L'idea è ancora una volta quella di strutture periferiche che dipendono esclusivamente dal centro e che agiscono in maniera vincolata alla sua potestà decisionale.

La devoluzione rappresenta l'opposto della deconcentrazione: si tratta di una forma di decentramento politico che interessa direttamente gli enti locali come forma di perfezionamento del decentramento amministrativo nella fase post-liberale dello Stato. Anche a fronte della crescente domanda di democratizzazione e alla richiesta di maggiore partecipazione espressa a seguito della Seconda Guerra mondiale, i governi di molte democrazie contemporanee hanno risposto affidando alle periferie nuove forme di autonomia politico-gestionale. Esse hanno riguardato la possibilità per gli enti locali – talvolta costituzionalmente garantita – di potersi dotare di istituzioni politiche elettive (in alcuni casi dotate di ampi margini di discrezionalità e autonomia statutaria, organizzativa e fiscale). Il termine devoluzione rimanda proprio al trasferimento del diritto di autorità da un soggetto ad un altro. Questo passaggio non deve essere interpretato come una forma di delega espressione del principio principale-agente, quanto piuttosto come la creazione di un nuovo soggetto istituzionale autonomo dotato di propri poteri, secondo una logica di sussidiarietà verticale. Ciò dovrebbe permettere una gestione amministrativa più efficiente

ed efficace, una maggiore capacità di adempire alle richieste dei cittadini e una celerità nella presa delle decisioni. Rispetto ai quattro caratteri distintivi solo il principio del centralismo permane nella sua dimensione originale. Nonostante i margini di autonomia di cui gli enti locali godono, il loro margine d'azione opera entro una cornice normativa statale che ne definisce le linee guida e i vincoli da rispettare senza alcun minimo potere in ambito legislativo. Il principio di decentramento incrina invece i criteri di centralizzazione, gerarchia e uniformità perché riduce il grado di concentrazione delle risorse di governo al centro rispetto alla restante parte del territorio, il grado di assoggettamento gerarchico delle periferie, e prospetta ampi gradi di differenziazione territoriale nell'organizzazione del potere.

La strategia della devoluzione porta il segno della stagione britannica nella seconda metà degli anni Novanta che ha segnato il ripristino delle assemblee rappresentative della Scozia e dell'Irlanda del Nord, e l'istituzione di un'assemblea in Galles. Anche se i gradi di devoluzione sono stati differenti (maggiori in Scozia, minori in Irlanda del Nord e in Galles) il decentramento politico britannico si è caratterizzato per la nascita di organismi territoriali dotati di configurazioni organizzative proprie e con un ufficio di rappresentanza a livello centrale.

Le tendenze del decentramento amministrativo e la crescente propensione a riconoscere forme sempre maggiori di autonomia politica agli enti locali vanno lette in termini di complementarità reciproca e non in antitesi tra loro. Entrambe rispondono infatti ad una logica funzionale in cui il centro crea strutture ad esso complementari (ma non supplementari), per le sue esigenze. L'attuazione del principio di decentramento può essere interpretata come una propensione alla federalizzazione dello stato unitario che può avvenire o in maniera massimale con la costituzione di un apparato federale (es. Belgio) oppure in modo ridotto con la creazione di un apparato regionalista (es. Italia e Spagna). Quest'ultimo, pur trattandosi di un'articolazione dell'apparato unitario arriva a metterne in discussione il principio di centralismo attraverso l'attribuzione ad un livello di governo meso di margini di iniziativa e di azione politica.

4. L'apparato federale

Simbolicamente, il federalismo nasce con la costituzione americana del 1778, come risposta politica allo stato unitario di matrice europea. Il termine (dal latino *foedus*, patto o convenzione e *foedere*, unire con patto) viene coniato come neologismo durante i lavori della convenzione di Filadelfia ed esprime la chiara volontà degli stati confederati di unirsi insieme, individuando un unico governo centrale per raggiungere scopi politici comuni. L'origine dello stato federale deriva «da un patto di unione tra comunità politiche sovrane, le quali rinunciando all'esercizio di una parte del loro potere danno vita ad una nuova comunità politica di ordine superiore che le comprende al suo interno» (Baldi 2003, 29).

Paragrafasando Daniel Elazar (1987), il federalismo può essere inteso come «quel principio che unisce *polities* nell'ambito di una *polity* inclusiva, secondo modalità che consentono di garantire l'esistenza e l'integrità di entrambe», nel rispetto pertanto dell'integrazione e dell'autonomia reciproca. Esse scaturiscono

anzitutto dalla combinazione di due differenti potestà: l'autogoverno delle periferie (*self-rule*) e la condivisione del governo comune centrale (*shared-rule*). Naturalmente gli apparati amministrativi federali possono presentare gradi diversi di autonomia formale spettante al centro e divaricazioni più o meno accentuate di *self-rule* e *shared-rule*.

In termini generali è possibile distinguere tra due tipi diversi di organizzazioni federali. Da un lato, paesi come gli Stati Uniti e il Canada incarnano un modello di tipo duale che assegna compiti e funzioni differenti tra i due diversi livelli di governo. Dall'altro, paesi come la Germania, l'Austria e il Belgio ammettono invece forme di maggiore integrazione tra le due potestà in un'ottica cooperativa. Il piano istituzionale su cui poggia l'organizzazione federale è basato su un sistema di garanzie reciproche che impediscono a ciascun livello di imporsi sull'altro. Si tratta di meccanismi *center-constraining* (Stepan 1998), capaci di garantire policentrismo ed equi-ordinazione; essi garantiscono una equa distribuzione del potere tra i singoli centri, vincolando gli stessi a norme e garanzie poste in essere per la salvaguardia delle *polities* nel loro complesso.

In questo sistema, il potere centrale mantiene la responsabilità primaria in settori politici che riguardano l'identità e la protezione statale (si pensi alla gestione della moneta, alla difesa, alla tutela dei diritti dei cittadini) garantendo però sia una ripartizione costituzionale di competenze esclusive tra le singole entità federate e la loro piena autonomia decisionale in materia, sia la partecipazione alla decisione nazionale dei vari livelli di governo nell'esercizio della sovranità nazionale.

Questi appena enunciati sono i due meccanismi centro-vincolanti essenziali al federalismo. Partendo da essi, la letteratura (Elazar 1987, Lijphart 1984, King 1982, Riker 1975, Watts 1999, Baldi 2003), pur con alcune differenze, concorda nel ritenere che siano cinque gli attributi caratterizzanti il modello federale e che consentano di qualificare uno Stato come federale, ossia: i) l'esistenza di una costituzione scritta; ii) l'esistenza di due ordini di *polities* autonome; iii) una ripartizione costituzionale di competenze; iv) la rappresentanza territoriale; v) la presenza di un arbitro costituzionale. Il primo, il secondo e il quinto attributo garantiscono l'esistenza e il rispetto di un patto federale tra *polities* autonome, il terzo e il quarto assicurano policentrismo ed equiordinazione. Secondo Daniel Elazar (1987) il primo requisito da soddisfare a garanzia dell'esistenza del federalismo ha a che fare con la sua origine pattizia e consiste nel «verificare il desiderio o la volontà di essere davvero federale da parte della comunità politica a cui ci riferiamo. Adottare o mantenere una costituzione federale è il primo e più evidente modo di manifestare tale volontà» (p. 42). La nascita di una costituzione scritta rende esplicito il patto federale tra le *polities* che si uniscono e la *polity* che da essa deriva, definendo contenuti e prerogative dell'unione. Nell'ambito di questo primo attributo si possono identificare due gruppi distinti di stati che hanno alle spalle un diverso ordine di *polities* che ne siglano la nascita. In federazioni come gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia e la Svizzera il patto è stato siglato da *polities* preesistenti e il processo di formazione dello Stato federale presenta una natura *bottom-up*; in altre federazioni (come la Germania, il Belgio e l'Austria) il patto viene siglato da *polities* che nascono contestualmente alla creazione dello Stato federale e in larga misura nell'ambito di un processo di costituzione dall'alto (*top-down*).

Il secondo attributo è inevitabilmente collegato al primo: alla Costituzione si richiede di esplicitare in termini chiari le competenze spettanti ai vari livelli di governo al fine di assicurare diversi ordini di *polities* che siano tra di loro autonome e ciascuna dotata di istituzioni legislative, amministrative e giudiziarie, nonché del potere di imposizione fiscale e di prelievo delle risorse finanziarie dirette ai cittadini. L'auto-governo delle *polities* federate viene pertanto garantito sia dalla possibilità di poter scegliere autonomamente il proprio indirizzo politico, sia di poter dare attuazione alle proprie *policies* con la macchina organizzativa, sia di poter disporre di una qualche forma di esercizio del potere giudiziale e di tutela del diritto.

I due meccanismi centro-vincolanti essenziali al federalismo attengono invece al terzo e al quarto attributo: occorrerà non solo costituire una seconda camera parlamentare che sia rappresentativa di tutte le entità federate, garantendo loro un'equa partecipazione al processo legislativo nazionale ma anche una ripartizione del potere di decisione finale. Un tale assetto organizzativo si basa inoltre dalla presenza di un'autorità di natura giudiziale che sia garante del patto costituzionale da cui lo Stato Federale è sorto e che ne tuteli la costituzione e i principi federali ad esso sottesi.

Il quinto attributo consiste pertanto nella presenza di un arbitro costituzionale, a cui spetta anche il diritto di risoluzione dei conflitti di competenza tra le entità federate. L'arbitrato per i conflitti di competenza, pur essendo presente in tutte le federazioni, presenta alcune differenze non trascurabili: solo in Svizzera, Germania, Stati Uniti e Austria la camera territoriale partecipa al processo di nomina dei giudici costituzionali¹ e il controllo di costituzionalità delle leggi risulta assente in Svizzera e parziale in Belgio (dove la corte è semi-costituzionale). La presenza congiunta di questi cinque attributi struttura un'organizzazione territoriale del potere diametralmente opposta a quella del modello unitario di potere.

Anzitutto, l'esercizio del potere sovrano non compete ad un unico centro ma ad una pluralità di centri, contrapponendo il centralismo al policentrismo. In secondo luogo, l'autorità preposta al coordinamento di natura gerarchica viene messa in discussione dalla presenza di vincoli di reciprocità tra i vari livelli. Alla centralizzazione e all'uniformità si contrappongono infine decentramento e diversità, intesa come espressione del pluralismo. Ad esso si accompagnano livelli più o meno accentuati di federalismo, quantificabili sulla base delle cinque variabili costituzionali che abbiamo detto essere i cinque attributi fondanti uno Stato federale.

Concludendo, maggiore è il potenziale centro-vincolante maggiore sarà il grado di scostamento dal modello unitario. La garanzia sarà pertanto piena: a) quando il patto deriva da *polities* pre-esistenti; b) le entità federate dispongono congiuntamente del potere legislativo, amministrativo, giudiziario e fiscale in modo da qualificarsi come entità autonome; c) la composizione dell'arbitrato costituzionale, oltre ad avere pieni poteri, viene designata con il coinvolgimento delle *polities* territoriali; d) le competenze esclusive sono minime per la federazione ed esclusivamente di questo genere per le entità federate, mentre i poteri residuali

1 In Belgio, tuttavia, viene assicurata una forma di rappresentanza delle entità federate impiegando criteri di parità linguistica nella designazione dei membri.

vengono attribuiti al livello federato; e) la camera territoriale ha rappresentanza paritetica e poteri equivalenti a quelli della camera bassa.

5. Dalla dicotomia al «continuum»: verso una maggiore articolazione degli apparati regionalizzati

Le considerazioni fin qui fatte evidenziano chiaramente come sia inadatto continuare a presentare i concetti di stato unitario e stato federale in termini dicotomici, ipotizzando possibili classificazioni con categorie esaustive (che garantismo l'“incasellamento” di ogni stato ad una classe) e mutualmente escludibili (per cui l'inserimento di uno stato in una classe ne preclude l'inserimento in un'altra). Così facendo parrebbe già difficile l'inserimento di stati caratterizzati da apparati regionali come la Spagna e l'Italia.

Una possibile soluzione potrebbe essere quella di dispiegare gli stati lungo un ipotetico continuum ai cui poli opposti vengono individuati lo stato federale “tradizionale” e lo stato unitario “tradizionale”. In uno studio sul neo-regionalismo, Michael Keating (1998) costruisce una scala che va dal federalismo al regionalismo funzionale, con gradi diversi di regionalismo. L'ipotesi formulata dall'autore è che il modello federale non debba essere inteso come un'alternativa netta rispetto a quello regionale, piuttosto come un polo estremo a partire da quale si individuano una serie di gradi di avvicinamento/allontanamento da esso verso una forma di regionalismo definita come funzionale perché caratterizzata da agenzie funzionali, non elettive, di origine *top-down*.

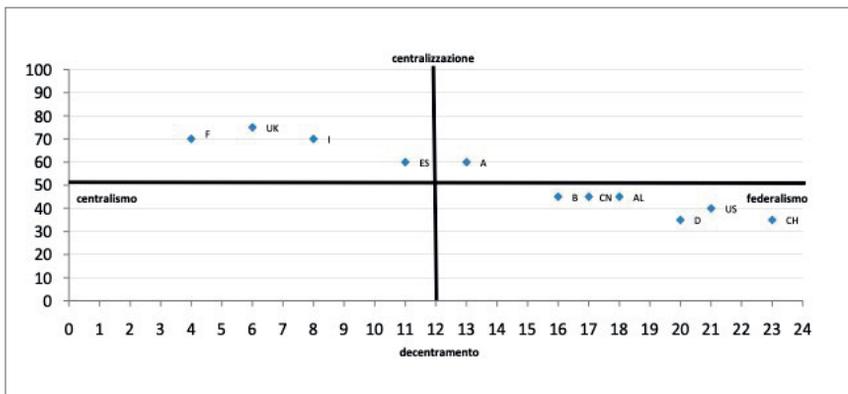
Tabella 1. Una prima possibile rappresentazione del continuum: dal federalismo al regionalismo funzionale

Federalismo		Regionalismo forte	Regionalismo debole	Regionalismo funzionale	
Canada	Austria	Spagna	Francia	Regno Unito	Paesi Bassi
Stati Uniti	Germania	Italia		Portogallo	Svezia
	Svizzera			Finlandia	
	Belgio				

Fonte: mio adattamento da Keating (1998, p. 115)

Un'altra possibile rappresentazione del continuum (Figura 2), elaborata da Brunetta Baldi (2003), tiene conto dell'organizzazione territoriale del potere in base alle trasformazioni intervenute sul piano istituzionale (*continuum* orizzontale) e alla diffusione di forme di cooperazione e concertazione intergovernativa (*continuum* verticale) che hanno interessato alcuni paesi nell'ultimo decennio. Si può osservare la relazione tra forme di organizzazione del potere (centralizzazione/decentramento) e modelli statali (centralismo/federalismo) entro un *continuum* che differenzia in modo marcato l'organizzazione dei poteri locali. Si noti come i sistemi unitari e quelli federali considerati nello studio (risalente agli inizi degli anni Duemila) si compattavano nella fascia centrale del continuum verticale.

Figura 2. Federalismo e decentramento in uno schema bidimensionale del continuum.



Fonte: Baldi, B. (2003, 162)

È all'interno di un simile *continuum* che deve essere meglio compresa, oggi, l'articolazione degli apparati regionalizzati in Europa e a cui verrà dedicata l'attenzione nelle prossime pagine.

5.1. Gli apparati regionalizzati nel dettaglio

Il criterio su cui si basa l'introduzione di un apparato amministrativo regionalizzato è quello del policentrismo. Esso lega il governo centrale e gli organi di autogoverno meso (le regioni) che agiscono con funzioni di alleggerimento rispetto all'autorità politica centrale e in raccordo con essa.

L'origine storica e ideologica dell'apparato regionalizzato è quella della Francia rivoluzionaria del 1789 e delle rispettive tesi girondine che auspicavano il riconoscimento ad autorità terze di una qualche forma di autogoverno, al fine di ridurre gli eccessi di centralismo e centralizzazione dello stato unitario. Pur riaffermandosi come movimento riformatore dell'apparato unitario in epoca risorgimentale e di centrale importanza nel dibattito sulla scelta della forma di stato in Francia e in Italia, fu solo dopo la fine del secondo conflitto mondiale che il regionalismo prese concretamente attuazione in paesi come l'Italia e la Spagna. L'idea sottostante è quella di uno stato che si pone in una situazione intermedia tra l'apparato unitario, del quale rifiuta l'articolazione prettamente amministrativo-funzionale, e l'apparato federale, basato invece su una condivisione dell'esercizio della sovranità.

Rispetto allo stato unitario il regionalismo promuove una forma di centralismo di natura vincolata in cui alcune competenze che prima erano prettamente di competenza statale sono ora devolute alle regioni; si distingue dall'apparato federale perché non accetta la condivisione dell'esercizio della sovranità nazionale tra centro e regioni ma si limita semplicemente all'attribuzione di una lista di competenze legislative, nel rispetto della legislazione nazionale. Rispetto al federalismo, il regionalismo rifiuta anche il meccanismo centro vincolante della

rappresentanza territoriale mentre accetta quello della ripartizione costituzionale delle competenze, riconoscendo comunque una supremazia del potere centrale.

Infine, tra le motivazioni che spingono alla nascita degli stati regionali è indispensabile scindere tra ragioni funzionali e ragioni politiche. Le prime rispondono alle stesse logiche del decentramento legate a nuove forme di intervento per l'attenuazione degli squilibri territoriali e lo sviluppo di nuove politiche welfaristiche. Le motivazioni più prettamente politiche attengono invece a: a) garantire maggiore partecipazione politica, attraverso il riconoscimento di forme di autonomia legislativa al livello meso di governo, b) riconoscere specifiche diversità linguistiche e/o culturali che rivendicano poteri di autogoverno allo scopo di difesa della loro identità (si pensi al caso delle regioni a statuto speciale in Italia), c) attuare politiche di redistribuzione del potere tra i nuovi livelli di governo e le nuove istituzioni elettive costituite. Si tratta comunque sempre di meccanismi di devoluzione di natura *top-down*, ben lontani dalla logica *bottom-up* del federalismo di cui si è discusso nel paragrafo precedente.

Sulla base di quanto argomentato, e partendo da una recente classificazione proposta dall' OCSE, è possibile distinguere quattro principali tipi di regionalismo, rispettivamente: i) "regionalisation through deconcentration"; ii) "regionalisation by existing local authorities" (cooperazione inter-comunale); iii) "regional decentralisation"; iv) "political regionalisation" (o autonomia regionale). Questi quattro tipi di regionalismo sono sintetizzati nella Tabella 2.

Tabella 2. Tipi di regionalismo

	Sources of legitimacy	Nature of the action	Nature of the identification	Countries
Regionalisation through deconcentration	Effectiveness of public policy	Deconcentrated state administration at the regional level	Mainly national	Bulgaria, Denmark, Greece, Lithuania, Norway, Portugal, Romania, Slovak Republic, Slovenia, Sweden
Regionalisation by intermunicipal co-operation	Effectiveness of public policy	Limited powers of planning	Mainly national	Finland, German <i>Länders</i> , Ireland
Regionalisation decentralisation	Effectiveness and local democracy	Decentralisation at the regional level	Mainly national (and sometimes subnational)	Czech Republic, Denmark, France, Poland, Norway, Sweden
Political regionalisation	Cultural identity and local democracy	Political autonomy at the regional level	National and subnational (either complementary or conflictual)	France (overseas territories), Italy Portugal (Azores, Madeira), Spain, UK

Fonte: OCSE 2020

Nel caso di una “regionalizzazione tramite deconcentrazione” si assiste all’avvio di forme di autorità deconcentrate subordinate al governo centrale (o ad organizzazioni ad esso strettamente collegate). La regionalizzazione attraverso la deconcentrazione è prevalentemente incentrata sullo sviluppo regionale, possibilmente associato alla deconcentrazione di altre funzioni amministrative. In molti paesi europei, essa si è sviluppata come una risposta alle sfide poste in essere dal processo di europeizzazione per la gestione dei fondi comunitari dell’Unione Europea (Casula 2020; 2021), includendo istituzioni che, in modo differente, tendono a coinvolgere le autorità locali nelle politiche di sviluppo regionale (pur continuando ad essere strettamente controllate dal governo centrale). Un esempio è il Lussemburgo, il cui governo ha definito quattro regioni di pianificazione territoriale, ma le dimensioni molto ridotte del paese non rendono necessario dotarle di proprie autorità politiche di riferimento.

In secondo luogo, la regionalizzazione può avvenire “attraverso le autorità locali esistenti/cooperazione inter-comunale” quando le funzioni che richiedono lo sviluppo sono gestite da autorità locali in precedenza create per adempiere ad altre finalità. Ciò implica la necessità che esse debbano estendere il proprio campo d’azione o la loro cooperazione in un quadro più ampio. Questo tipo di regionalizzazione è diverso dalla regionalizzazione decentrata in quanto la regionalizzazione avviene attraverso istituzioni che agiscono con propri poteri. Si tratta di un caso di regionalismo molto diffuso in Europa, sviluppatosi, ad esempio in paesi come la Danimarca, l’Estonia, la Finlandia, la Germania e l’Irlanda. In generale, “la regionalizzazione attraverso le autorità locali esistenti” è una forma limitata di regionalizzazione, a meno che le aree urbane non siano dotate di istituzioni forti e giurisdizioni sufficientemente ampie.

Il “decentramento regionale” prevede la creazione o la sostituzione di una nuova autorità eletta a un livello superiore rispetto a quello delle autorità locali esistenti e qualificata come “regione”. L’elezione diretta dei consigli regionali è un criterio chiave del decentramento regionale. La regione assume quindi uno specifico assetto istituzionale, caratterizzato dall’applicazione del regime generale degli enti locali. I vari esempi di decentramento regionale elencati nella Tabella 3 condividono numerosi tratti comuni, nonostante l’eterogeneità dei loro contesti istituzionali. Le regioni sono sempre amministrate da consigli eletti a suffragio universale diretto. Ciononostante, le regioni non dispongono di potere normativo. Pur avendo ampie giurisdizioni amministrative relative a settori chiave della vita economica e sociale, la legge indirizza le loro politiche prevalentemente verso lo sviluppo regionale. È quello che avviene, ad esempio, in Francia e in Polonia. Ciononostante, l’equilibrio di potere non è sempre il medesimo in tutti gli stati che presentano un modello di regionalismo di questo tipo. A mero titolo esemplificativo, mentre il regionalismo francese si concentra sulle funzioni sovrane dello Stato (sicurezza, controlli finanziari e legali), quello polacco rimane molto più influente nell’attuazione delle politiche e strategie territoriali.

Rispetto alle altre forme di regionalizzazione, in particolare rispetto al decentramento regionale, il “regionalismo politico” si caratterizza per l’attribuzione, costituzionalmente garantita, del potere legislativo a un’assemblea regionale. Tale forma di regionalismo domina l’intera organizzazione territoriale dello stato in

paesi come l'Italia e la Spagna, mentre in altri, come il Portogallo e il Regno Unito, è solo parzialmente applicata. Tuttavia, essa è diversa dallo Stato federale sotto diversi aspetti, dal momento che vengono meno gli attributi descritti nelle pagine precedenti. In particolare, la regionalizzazione politica non si traduce in un doppio potere costitutivo: le regioni sono presidiate da uno Statuto soggetto al voto del parlamento nazionale, sebbene redatto dall'assemblea regionale e non da una costituzione come gli stati federali. Le regioni, inoltre, non partecipano all'esercizio del potere legislativo nazionale attraverso la propria rappresentanza, anche se possono essere coinvolte in molteplici forme di cooperazione istituzionale tra Stato e Regioni.

6. La costruzione del regionalismo politico in Italia: fasi, attori, specificità

Già Putnam, Leonardi e Nanetti (1985) avevano individuato tre diverse fasi nella storia delle Regioni italiane.

Nella prima fase, tra il 1946 e il 1972, si assiste ad una marcata differenziazione tra le regioni a statuto speciale e quelle a statuto ordinario. Infatti, mentre le prime furono varate già a partire dall'immediato dopoguerra, per le seconde si dovette aspettare solo il 1 gennaio 1971, giorno in cui cominciarono ad operare dopo le prime elezioni regionali del 7 giugno dell'anno precedente. In realtà le prime elezioni regionali furono fissate già per l'ottobre 1949, salvo essere prorogate prima per un anno, poi a tempo indeterminato. Rispetto ad altri paesi europei come la Francia, fino agli anni Settanta si è assistito in Italia ad una limitatissima devoluzione di poteri, personale e finanziamenti in capo alle regioni, il cui potere formale è rimasto per lungo tempo solo sulla carta.

Cruciale al riguardo è stato il diverso impegno e la diversa tendenza mostrata dalla Dc e dal Pci a perseguire l'istanza regionalista, con inevitabili ripercussioni in termini di legittimazione politica dell'ente politico regionale in vari contesti regionali. Il Pci, per esempio, dopo un periodo iniziale di grande scetticismo perché timoroso che la regionalizzazione potesse rafforzare gli interessi conservatori degli agrari del Sud, individuò nel decentramento regionale un meccanismo attraverso cui avrebbe potuto rafforzare un suo radicamento nelle cd. "zone rosse", attraverso la concessione alle zone periferiche dello stato di nuovi strumenti di amministrazione rispetto al centro democristiano e la formazione di forti governi locali. Anche per queste ragioni si spiega l'opposizione maturata negli anni della Dc. La sua iniziale propensione alla difesa del ruolo delle regioni e al conseguente decentramento in settori come la sanità, la formazione e la finanza è spiegabile in virtù dell'iniziale tradizione pro-decentramento mostrata dal Ppi, suo partito erede. Questa componente antiregionalista rimane comunque negli anni, segnando una divisione interna alla Dc a livello locale.

I decreti legislativi 1-11/1972 che sanciscono il trasferimento delle funzioni elencate all' art. 117 della Costituzione alle regioni segna l'inizio della seconda fase, definita di «mobilitazione del fronte regionalista». Nonostante la retorica del cambiamento fosse incentrata verso il trasferimento di un numero cospicuo di funzioni e poteri alle amministrazioni regionali, ciò a cui in pratica si assistette fu un loro solo parziale trasferimento, e per di più soltanto di tipo amministrati-

vo tanto che Bassanini (1977) arrivò a coniare l'espressione di «regioni incompiute». L'insoddisfazione verso una ulteriore riforma di effettiva regionalizzazione mancata fu oggetto di protesta che trovò d'accordo diverse regioni, alcune delle quali anche con tradizioni politiche e amministrative differenti, come ad esempio Toscana, Emilia-Romagna e Lombardia. Alle continue sollecitazioni mosse dal "fronte delle regioni" si aggiunsero inoltre sia alcune sentenze particolarmente restrittive degli anni da parte della Corte Costituzionale sull'incorretta interpretazione della carta costituzionale, sia alcuni atti della Commissione interparlamentare per le Regioni che spingevano verso un ripensamento del processo di decentramento. Questa visione fu ovviamente condivisa dal Pci che a più riprese sottolineò l'esigenza di avviare una riforma organica regionalista in grado di avvicinare la politica e le istituzioni alle esigenze concrete dei cittadini. Dente (1989), ad esempio, ha evidenziato come molto spesso il trasferimento di risorse e di funzioni sia avvenuto negli anni in maniera frammentata e disorganica creando non pochi problemi in termini di vita politica-amministrativa delle regioni e della classe politica locale. Da qui la legge 381/1975 ha stabilito un trasferimento più organico e meno frammentato alle regioni delle funzioni costituzionali, prevedendo in particolare (con il Dpr 616/1977) il trasferimento alle amministrazioni regionali del 25% del bilancio nazionale e alcune funzioni di delega dello Stato come la polizia amministrativa e la tutela del paesaggio, oltre che l'affidare al livello comunale la gestione dei servizi sociali.

La crisi economica internazionale degli anni Settanta ha indotto le amministrazioni pubbliche nazionali e locali a optare per l'adozione di nuove logiche di azione secondo un'ottica di razionalizzazione delle strutture e di riduzione dei bilanci, tanto da parlare di una terza fase «manageriale». Per far fronte alla crisi economica anche i governi regionali hanno avviato misure volte al contenimento della spesa, elaborando però obiettivi strategici diversi da contesto a contesto e segnando un passaggio da ente regionale amministrativo a ente regionale come soggetto politico diverso, comunque capace di esprimere il diverso tipo di *imprinting* regionale nei meccanismi di regolazione locale. Ad esempio, in Veneto, sotto la Presidenza del doroteo Bernini, l'azione fu volta a «penetrare nel centro decisionale delle politiche nazionali – cioè la Presidenza del consiglio – con la istituzionalizzazione di un dialogo direttamente tra i rispettivi rappresentanti, che avrebbe sottolineato la supremazia dei rapporti politici, abbandonando la strada dei rapporti amministrativi, così spesso conflittuali, che aveva invece dominato le relazioni fra i due livelli» (Putnam, Leonardi e Nanetti 1985, 84-85). Diverso invece l'orientamento espresso dal Pci nelle cd. "regioni rosse" che ha cercato a più riprese di «perseguire con determinazione l'attuazione della riforma degli enti locali, che avrebbe permesso alle regioni di risolvere la problematica creazione del livello "intermedio" di governo, che era cruciale per l'attuazione del metodo programmatico delle politiche regionali [...] e insistendo sulla ristrutturazione degli accordi sulla finanza locale e regionale così da permettere a questi livelli di governo [...] di concretizzare le decisioni sugli investimenti» (Putnam, Leonardi e Nanetti 1985, 84-85). È questo quello che è stato fatto in Emilia-Romagna sotto la Presidenza di Lanfranco Turci che ha segnato in maniera marcata l'adozione di misure di programmazione per governare i processi di governance territoriale.

L'intero periodo della V legislatura tra il 1990 e il 1996 ha aperto una quarta fase nella storia delle Regioni italiane che ha visto un sostanziale "riassetto della classe politica" locale (Messina 2012, 87) dopo gli scandali per corruzione di Tangentopoli che investirono anche la classe politica regionale, e dopo la crisi dell'identità comunista che colpì direttamente il Pci a seguito della caduta del Muro di Berlino. Come visto, questi sono stati gli anni dell'avanzata politica della Lega Nord nelle cd. "regioni bianche", espressione della componente antistatalista di questa subcultura e portatrice di istanze federaliste e di una forte autonomia locale del Nord (Ganemi 1994, Diamanti 1996). Il progetto di riforma istituzionale in senso federalista divenne anche programma di governo con la vittoria del Polo nel 1994, riaprendo così il problema del rapporto tra centro e periferia per il sistema politico italiano interessando però anche, seppur in maniera minore, le zone rosse (Mariucci 1996).

Le regioni sono intervenute negli anni nel dibattito sulle proposte di riforma istituzionale in senso federalista del sistema politico-amministrativo italiano. Già nel 1994, per esempio, un rapporto della Fondazione Agnelli suggerì di accorpate le regioni italiane in 12 macro-aree che presentassero un livello di omogeneità economica e culturale mentre la Commissione Bicamerale propose una modifica dell'elenco delle materie di competenza regionale. Mariucci (1996) ha sottolineato che la Regione Emilia Romagna sia stata la prima ad aver elaborato una proposta di riforma istituzionale basata sul potenzialmente del ruolo dell'ente regionale e di quello provinciale che ebbe poi seguito nei successivi decreti Bassanini e nella riforma del Titolo V del 2001.

Nonostante il fallimento della Bicamerale e l'incapacità di trovare un accordo comune tra le varie forze politiche e regionali per una riforma della carta costituzionale, l'insediamento del governo dell'Ulivo e l'approvazione delle leggi Bassanini (n. 59/1997; n. 127/97 e relativi decreti attuativi) hanno aperto la strada verso una nuova fase per la storia delle regioni italiane. La riforma degli anni Novanta, poi confermata con la riforma del Titolo V della Costituzione, ha infatti sostanzialmente modificato il quadro politico-amministrativo entro cui l'ente regionale si inseriva, chiamato sempre più a svolgere funzioni di regolazione, programmazione e coordinamento entro un quadro normativo di natura multi-livello (Casula 2014; 2015). La presenza al governo di istanze riformatrici pressoché omogenee per gli orientamenti politici espressi ha infatti reso possibile l'avvio di un complessivo e organico disegno di riforma, che invece durante il precedente governo Berlusconi non fu reso possibile dalla debolezza del progetto federalista leghista, che negli anni assunse anche istanze secessioniste.

La cd. legge Bassanini I (L. 59/97) ha segnato l'inizio del processo di «federalismo amministrativo» attraverso la ripartizione di funzioni amministrative tra Stato, regioni ed enti locali e il conferimento a quest'ultime di tutte le materie che non rientrano tra quelle di competenza statale, ovvero la moneta, la difesa, le telecomunicazioni e il patrimonio storico-artistico. L'espressione usata rimanda esplicitamente all'esperienza tedesca, per la quale questa locuzione è stata adoperata. In termini di competenze trasferite interessate elenchiamo quelle in materia di pianificazione territoriale, urbanistica e gestione dei rifiuti, di servizi sociali e sanitari, di formazione professionale e assistenza al diritto allo studio, di sviluppo economico e di attività produttive in settori come l'artigianato e l'industria, oltre

che di collocamento e promozione delle politiche attive del lavoro (quest'ultime estese alle regioni a partire dal decreto legislativo 469/1997 in attuazione della legge Bassanini I).

Come nel caso di quello amministrativo anche il processo di «federalismo finanziario» si articola nel decennio a cavallo tra gli anni Novanta per poi trovare una sua compiutezza a partire dalla riforma costituzionale del 2001. Al fine di potenziare l'autonomia finanziaria delle regioni a statuto ordinario, che rispetto a quelle a statuto speciale godevano di fonti di finanziamento di esclusiva derivazione da leggi ordinarie dello Stato, già la legge n. 158/1990 aveva ridisegnato il regime finanziario regionale assicurando alle regioni un'adeguata autonomia impositiva. La svolta in senso «maggiormente federalista» si ebbe però solo a partire dalla legge finanziaria n. 549/1995 e dal D.L. 117/98 che iniziarono a prevedere specifici strumenti per le regioni per poter versare direttamente il gettito di molti tributi incassati entro i confini regionali, come l' Irpef e l'Irap. Il Dlgs del 18 febbraio 2000 segna invece il passaggio verso un sistema di finanza propria prevedendo una quota pari al 25,7% di compartecipazione dell'Iva.

In termini generali quest'ultima fase di federalismo amministrativo e fiscale – avviata a partire dal 2001 e in parte non ancora conclusasi, specie se si fa riferimento al fallimento del tentativo di riforma costituzionale del 2016 –, può essere sintetizzata entro due ordini di indirizzo specifici, ovvero un sostanziale processo di decentramento e di rafforzamento delle autonomie locali e uno snellimento dei modi di operare delle amministrazioni locali e regionali (Casula 2016; 2017), sempre più orientate verso standard di efficienza, efficacia e di soddisfazione degli utenti. I cambiamenti avvenuti sul piano amministrativo e fiscale sono stati inoltre accompagnati da un rafforzamento del ruolo dell'esecutivo regionale attraverso l'elezione diretta del Presidente della Giunta Regionale.

7. Riflessioni conclusive

Il presente capitolo ha cercato di contribuire alle attività di studio e ricerca finanziate all'interno del «Fondo per le celebrazioni dei cinquant'anni delle Regioni» proponendo una analisi del modello di regionalismo italiano in prospettiva diacronica, ed entro un confronto con altre realtà europee. Per far ciò, si è partiti dalla tradizionale dicotomia «unitario vs federale» con cui la scienza politica ha per lungo tempo classificato le forme di Stato, per poi fornire solidi strumenti analitici e concettuali per comprendere le trasformazioni avute verso la costruzione del processo di regionalismo politico italiano. Al termine di questo capitolo è possibile fornire una serie di riflessioni conclusive su come le sue caratteristiche strutturali attuali possano impattare sulla performance amministrativa, oltre che sulla rappresentanza a livello locale.

Va anzitutto rimarcato che le regioni europee, tra cui quelle italiane, sono divenute attori fondamentali nel processo di integrazione europea. Le stesse politiche dell'UE hanno contribuito a questa tendenza, identificando il livello sub-nazionale come il più appropriato per far leva sulla programmazione comunitaria. Ciò ha senz'altro indotto un ripensamento del ruolo della maglia amministrativa locale, sia in termini funzionali che politici in senso stretto. In questo contesto,

il ruolo dell'istituto "regione" è divenuto sempre più rilevante non solo perché considerato attore fondamentale per la promozione dello sviluppo economico, ma anche perché diventato un fulcro per il rispetto di specifiche identità locali e regionali e la stessa democrazia di base. Una valutazione del processo di regionalizzazione, però, richiede un giudizio ad hoc, difficilmente generalizzabile per i vari contesti europei.

La regionalizzazione può avere implicazioni differenti per il decentramento. Essa può ad esempio rappresentare una forma di decentralizzazione rispetto al governo centrale, ma può anche generare accentramento a livello regionale rispetto agli enti locali. Quest'ultima situazione risulta essere particolarmente comune nel caso della regionalizzazione politica, come avviene in Italia. Una simile attribuzione di responsabilità all'attore regionale rappresenta un essenziale tassello per comprendere la possibile diversa performance amministrativa non solo tra le varie regioni italiane, ma anche in diversi settori di *policy*. Si tratta di una prima considerazione che ha guidato le analisi empiriche settoriali presentate negli altri lavori commissionati dal "Fondo per le celebrazioni dei cinquant'anni delle Regioni". La seconda considerazione, infine, riguarda il concetto di democrazia. Un trasferimento di poteri decisionali a livello locale, pur riuscendo ad incoraggiare la partecipazione dei cittadini a livello di prossimità, non necessariamente li avvicina all'organo esecutivo regionale, anche se di nomina elettiva. Va da sé, che è la regionalizzazione a richiedere democrazia, non viceversa. In altre parole, la regionalizzazione non può produrre da sola nessuno dei benefici menzionati in assenza di una chiara identificazione delle condizioni per lo sviluppo regionale e locale. Ciò significa pertanto che le esigenze legate a settori chiave come lo sviluppo economico e la pianificazione territoriale richiedano soluzioni ad hoc, al pari del rispetto e del riconoscimento delle identità locali e regionali.

Riferimenti bibliografici

- AGNEW, J. (2002), *Making Political Geography*, Oxford, Oxford University Press.
- ALLUM, P. (1991), *Democrazia reale. Stato e società civile nell'Europa occidentale*, Padova, Liviana.
- BALDI, B. (2003), *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
- BOBBIO, L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
- BOURDIN, A. (1984), *Le patrimoine réinventé*, Paris, Puf.
- CASULA, M. (2014), *Politiche regionali di incentivazione all' esercizio associato di funzioni e servizi a confronto: i casi di Veneto ed Emilia-Romagna*, in "Le Istituzioni del Federalismo", n. 3, pp. 667-697.
- CASULA, M. (2015), *Come le regioni possono guidare il processo di riordino territoriale. Il caso della Regione Emilia-Romagna*, in "Le Regioni", n. 5/6, pp. 1177-2000.
- CASULA, M. (2016), *Between National Constraints and the Legacies of the Past: Explaining Variations in Inter-Municipal Cooperation in Italian Regions*, in "Regional Studies, Regional Science", 3, 1, 482-490

- CASULA, M (2017), *Il nuovo associazionismo intercomunale. Sfide e risposte delle culture politiche locali*, Roma: Carocci. ISBN: 978-88-430-8252-0
- CASULA, M (2020), *Economic Growth and Cohesion Policy Implementation in Italy and Spain: Institutions, Strategic Choices, Administrative Change*, Basingstoke, UK: Palgrave MacMillan, International Series on Public Policies
- CASULA, M (2021) Under which conditions is Cohesion Policy effective: proposing an Hirschmanian approach to EU structural funds, *Regional & Federal Studies*, 31:4, 541-567.
- DEMATTEIS, G. (1995), *Progetto implicito*, Milano, Franco Angeli.
- DEMATTEIS, G. (2001), *Per un geografia della territorialità attiva e dei suoi valori territoriali*, in Bonora (a cura di), *SLoT quaderno 1. Appunti, discussioni, bibliografie del gruppo di ricerca SLoT sul ruolo dei sistemi locali nei processi di sviluppo territoriale*, Bologna, Baskerville., pp. 11-30.
- DENTE, B. (1989), (a cura di), *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Rimini, Maggioli.
- DIAMANTI, I. (1996), *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione*, Roma, Donzelli.
- ELAZAR, D. (1987), *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press.
- FABBRINI, S. (2003), *How Many Western States? Comparing Political Development in Europe and America*, in "Comparative Political Studies", vol. 36, n.6, pp. 653-678
- FRIEDRICH, C. (1968), *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Praeger.
- GANGEMI, G. (1994), *La questione federalista. Zanardelli, Cattaneo e i cattolici Bresciani*, Torino, Liviana.
- GOZI, S. (2000), *Il governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino.
- GUYOMARCH, A. (1998), *Public Service, Public Management and the Modernization of French Public Administration*, in "Public Administration", 1, pp. 171-193.
- KEATING, M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, Cheltenham.
- KING, P. (1982), *Federalism and Policy Performance*, in Wachendorfer-Schmidt, U. (eds.), *Federalism and Political Performance*, London, Routledge, pp. 73-88.
- LIJPHART, A. (1984), *Democracies*, New Haven, Yale University Press. LIJPHART, A. (1999), *Pattern of Democracies*, New Haven, Yale University Press.
- MAGNAGHI, A. (2000), *Il progetto locale*, Torino, Bollati Boringhieri.
- MARIUCCI, L. (1996), *Per una repubblica federale italiana*, in Mariucci et al., *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 13-60.
- MESSINA, P. (2012), *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*, Padova, Padova University Press.
- OCSE (2020), *Regionalisation in the context of decentralisation reforms*, disponibile al seguente link: <https://www.oecdilibrary.org/sites/028bf97d-en/index.html?itemId=/content/component/028bf97d-en>.
- PUTNAM, R. D., LEONARDI, R. e NANETTI, R.Y. (1985), *La pianta e le radici*, Bologna, Il Mulino.
- RASANVALLON, P. (2005), *Il popolo introvabile. Storia della rappresentanza democratica in Francia*, Bologna, Il Mulino.

- RIKER, W. (1975), *Federalism*, in Greenstein F. e POLSBY N. (a cura di), *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, vol. 5, pp. 93-172
- ROKKAN, S. e URWIN, D. (1983), *Economy, Territory, Identity*, London, Sage.
- STEPAN, A. (1998), *Democrazia e federalismo. Un'analisi comparata*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", n.1. pp. 5-53.
- TURCO, A. (1988), *Verso una nuova teoria geografica della complessità*, Milano, Unicopli.
- VANDELLI, L. (1990), *Poteri locali. Le origini della Francia rivoluzionaria*, Bologna, Il Mulino
- WATTS, R. (1999), *Comparing Federal Systems*, Montreal, McGill-Queen's University Press.

PARTE III

Sfide ed opportunità per le Regioni italiane
nell'humus europeo

11. Riflessioni e conclusioni: le Regioni italiane oggi e domani

Robert Leonardi e Raffaella Nanetti*

Indice:

1. La qualità dell'humus europeo oggi. **2.** L'evoluzione del contesto italiano e l'impatto sulle Regioni. **3.** Sfide ed opportunità per le Regioni italiane: la qualità dell'humus europeo 2021-2027. **4.** Convergenza o divergenza nella capacità di rendimento delle Regioni? **5.** Auspicio ed impegno: un bosco più folto ed un albero più grande oltre il 2027

* *Robert Leonardi, Ph.d.: Professor, School of Government, LUISS*

Raffaella Nanetti, Ph.d.: Professor Emerita, College of Urban Planning and Public Affairs, University of Illinois at Chicago

1. La qualità dell'humus europeo oggi

Siamo giunti a trarre al termine del nostro lavoro collettivo sulle Regioni italiane che ha documentato sia l'evoluzione che l'operatività del livello intermedio di governo, a cinquant'anni dalla sua creazione, quindi puntualizzandone la crescita istituzionale nel suo assetto strutturale e nella formulazione ed implementazione delle sue aree di *policy*. Pertanto, in questa prima sezione ci accingiamo a riflettere su dove oggi siano arrivate ad essere posizionate istituzionalmente le Regioni nel sistema di *governance* multi-livello che si è man mano affermato nella UE. Per poi rivolgerci, nella seconda sezione, a considerazioni sull'evoluzione del contesto italiano che al tempo stesso precisa e condiziona le modalità operative che le Regioni hanno gradualmente acquisito. Dopo questo, nella terza sezione ci focalizziamo sul medio termine e pertanto sulle sfide e le opportunità di crescita funzionale ed operativa delle Regioni, le une e le altre nel modo in cui si presentano oggi alle Regioni sia al loro interno che al loro esterno. Ci spostiamo, quindi nella quarta sezione su un ragionamento d'obbligo che è quello che ci porta a rivisitare la capacità differenziata delle Regioni nell'arco dei cinquant'anni di dare risposta alle sfide e di utilizzare le opportunità, rivedendo le condizioni che fin ad ora hanno favorito o ostacolato il loro rendimento nello svolgimento della propria funzione istituzionale dispiegata su un arco di *policies* di qui esse sono co-responsabili nel sistema di *governance* multi-livello. Completiamo le nostre riflessioni nella quinta sezione con un auspicio che riguarda la prospettiva di una sempre più efficace funzionalità delle Regioni nell'ambito del sistema di *governance* a cui l'Italia partecipa in una UE sempre più integrata, coesa e solida e, di conseguenza, un impegno delle Regioni a contribuire a realizzarla.

Siamo partiti in questo lavoro da una metafora botanica e ritorniamo ad essa in queste riflessioni conclusive. Entro la metafora, nelle prime quattro legislature

(1970-1990) avevamo tracciato il percorso delle Regioni italiane come quello delle radici di una pianta giovane ed in crescita ancorchè lenta e moderata. Questo perchè l'humus Europeo in cui erano impiantate quelle radici che nutrivano il tronco dello Stato ed i rami dell'Ente Locale ed il suo fogliame di società civile era sì adatto ma non era molto nutriente poichè le condizioni climatiche non erano le migliori. Si trattava in tutto quel periodo di una pianta in un bosco di alberi piccoli e sani ma che crescevano a stento. Poi nel 1989 e fino al 2020 intervenne un cambiamento importante di clima (AUE e lancio della Politica di Coesione e Mercato Unico) che da allora portò pioggia a stimolare l'humus attorno alle radici, infittendo così anche il sottobosco che arricchiva ulteriormente l'humus ed agiva a salvaguardia degli alberi.

Sempre entro la metafora, un evento climatico con venti di portata inaspettata e con conseguenze imprevedibili che minacciavano incendi diffusi e quindi la sopravvivenza degli alberi e del bosco, è avvenuto nel 2020 (pandemia da Covid 2019). Invece, insieme ai venti forti (emergenza sanitaria e crisi sociale, economica ed ambientale) quell'evento climatico è stato accompagnato dall'arrivo di piogge copiose e diffuse (solidarietà e risposte finanziarie e di coordinamento Europee alla triplice crisi), per cui il combinato dei due elementi ha prodotto il risveglio degli alberi ed anche l'impianto di nuovi semi e polline nei fiori degli alberi (Europa 2030), mentre l'arrivo di giornate di sole (nuova spinta all'integrazione Europea) contribuisce a rafforzare la crescita delle piante del bosco.

Uscendo ora dalla metafora, il nostro lavoro sottolinea come il percorso di istituzionalizzazione delle Regioni quale ente intermedio di governo in Italia sia stato molto significativo ed al tempo stesso come si sia legato, in fasi a volte più accelerate e significative di altre, al processo di integrazione Europea che ha seguito anch'esso un andamento sempre in avanti anche se a passi discontinui. Unica eccezione è costituita dall'uscita del Regno Unito dalla UE. Le nostre considerazioni sono documentate dai dati, e partono dalla lettura della fase iniziale e quindi da come nei primi due decenni le Regioni avessero interagito in un rapporto quasi esclusivo con lo Stato ed a forte caratterizzazione *top down*. Questa posizione di subalternità delle Regioni era inevitabile, poichè sia la tradizione d'intervento territoriale centralista della Cassa del Mezzogiorno, che quella del controllo nazionale delle risorse, che le difficoltà organizzative di partenza delle Regioni, ed infine la stessa politica regionale della CEE a conduzione nazionale si combinavano per accentuare questa tendenza di preminenza del rapporto duale Stato-Regioni.

Dal 1989 fu possibile invece intraprendere un vero cambio di passo. Dopo un periodo di stasi, il rilancio del progetto di integrazione Europea che concepiva la creazione della Politica di Coesione a garanzia della capacità di partecipazione di tutte le realtà territoriali Europee al Mercato Unico *in fieri*, inseriva le Regioni in una posizione centrale nella rete di rapporti istituzionali che da allora venivano a configurare la *governance* multi-livello. Questo accadeva per tutte le Regioni della costituenda UE. Infatti, l'obiettivo della Politica di Coesione era quello di ottenere incrementalmente un risultato di *balanced growth*, vale a dire di colmare le differenze di sviluppo tra le Regioni della UE. Il nuovo approccio alla formulazione ed implementazione delle aree di *policy* che sottolinea il concetto e la struttura della *governance* si incentrava sulla negoziazione e sulla condivisione delle decisioni,

mentre si ampliava il numero dei partecipanti, ciascuno nel rispettivo ruolo. Ai quattro partecipanti istituzionali—UE, Stato, Regione, Ente Locale—la rete verticale di rapporti si arricchiva della dimensione orizzontale con la partecipazione della società civile nelle rappresentanze riconosciute al loro interno dalle varie Regioni.

Come si documenta in questo lavoro, nel nuovo sistema le Regioni sono state riconosciute come il livello di snodo territoriale della Politica di Coesione, vale a dire quale soggetto decisionale ed operativo in grado di produrre le azioni d'intervento mirate riguardanti le specifiche comunità territoriali all'interno della UE. Conseguentemente, nell'ultimo trentennio il loro posizionamento istituzionale le ha investite del compito di perseguire tutti gli obiettivi, partendo da quello iniziale del 1989 di coesione territoriale che incrementalmente riducesse il dislivello di sviluppo tra le Regioni Europee, a quelli della competitività, sostenibilità, inclusività, e conoscenza-innovazione, che l'Agenda di Lisbona (2000) e poi Europa 2020 hanno adottato per il sistema sociale, economico ed ambientale della UE.

Pertanto, impiantate oggi in un humus europeo più fertile e produttivo, il compito istituzionale delle Regioni è sempre più complesso, poichè esso si è venuto a dispiegare su tutte le aree di *policy* che investono i loro territori: dall'agricoltura ambientalmente sostenibile ed indirizzata allo sviluppo rurale all'imporsi della coesione territoriale all'interno delle aree urbane per superare lo iato centro-periferie degradate; dalla preparazione del capitale umano per sostenere processi di innovazione produttiva e di formazione professionale all'esigenza di collegamento funzionale delle aree interne; dall'erogazione di servizi in risposta al cambiamento demografico alle strutture sanitarie diffuse sul territorio; dalla cooperazione inter-regionale e trans-regionale al rapporto d'interlocazione diretta con il livello UE.

1. L'evoluzione del contesto italiano e l'impatto sulle Regioni

Da considerazioni generali sull'evoluzione del livello istituzionale delle Regioni nella UE, ci apprestiamo ora a fare considerazioni più specifiche, riguardanti pertanto l'evoluzione delle Regioni italiane all'interno del contesto italiano, focalizzandoci sugli ultimi trent'anni. Una prima ineludibile, e che fa da cornice alla nostra disamina, è che anche nell'ambito della *governance* multi-livello è il contesto nazionale e territoriale che al tempo stesso precisa e condiziona le modalità operative che le Regioni hanno gradualmente assunto. Questo è fondamentale sottolineare nel caso dell'Italia che ha una storia secolare di caratterizzazioni territoriali distinte a fronte di un percorso di Stato unitario di storia recente.

La riflessione ci porta ad una prima considerazione rivolta al contesto economico in cui si sono evolute istituzionalmente le Regioni e che evidenzia che negli ultimi trent'anni l'Italia ha avuto una crescita inferiore a quella dei paesi sviluppati, a differenza di quanto sperimentato nella decade 80, mentre le Regioni del Mezzogiorno hanno avuto una traiettoria ancor più negativa, con tassi di crescita inferiori alla media nazionale. Ma anche in questo scenario vi è stata differenziazione territoriale in certi periodi, per cui all'inizio del nuovo millennio si è vista crescita spinta dalle esportazioni di prodotti di pregio nelle Regioni del Nord-Est, le quali si collocavano pertanto in una posizione di relativo vantaggio nella nuova economia globalizzata. È indubbio che nei primi anni del nuovo de-

cennio il processo di globalizzazione si è accompagnato ad una profonda trasformazione dei sistemi economici e sociali spinti dalla digitalizzazione dei processi comunicativi, relazionali e produttivi, ed in particolare dalla transizione dalle telecomunicazioni a sistemi di interconnessioni continui.

Ma appunto in questo nuovo scenario già di per sé divaricato, in Italia è venuto a mancare per molto tempo il coordinamento tra lo Stato e le Regioni che avrebbe dovuto essere assicurato da una visione nazionale di sviluppo che riconoscesse i fondamentali della innovazione e conoscenza e li avesse tradotti in politiche nazionali quadro, ad esempio in tema di nuova economia e quindi di sviluppo sostenibile. Le Regioni si sono mosse invece di gran lunga in proprio e pertanto in maniera molto differenziata, spinte in questo anche da un ambito quale la *Smart Specialization Strategy* ad esse demandata dalla UE perchè ogni Regione individuasse e sia in grado di far leva sui propri punti di forza (*assets*) per la costruzione di un percorso di sviluppo coerente ed appropriato.

Una seconda considerazione di contesto sulle Regioni italiane si rivolge ai profondi cambiamenti socio-demografici che si sono accentuati nell'ultimo trentennio e che hanno investito le responsabilità delle Regioni di dare risposte attinenti sia formulando politiche di erogazione di servizi di welfare, dalla sanità ai servizi sociali, che della loro concezione strategica quali politiche di intreccio con e supporto a le politiche di sviluppo. Come si documenta nel lavoro, in particolare tre mutazioni hanno modificato lo scenario italiano richiedendo un cambio di passo in tal senso alle Regioni: la forte tendenza di caduta della natalità; l'andamento di crescita del processo di invecchiamento della popolazione; e la continua bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro.

La risposta delle Regioni è stata di nuovo molto differenziata, in parte riflettendo essa le tradizioni culturali di aspettativa delle famiglie nell'assistenza alle persone e di ruolo delle donne, ma anche in maniera importante registrando l'inadeguato supporto finanziario alle Regioni ed agli Enti Locali soprattutto per le prestazioni assistenziali o "spesa sociale", il che ha penalizzato i territori più deboli. Ma è anche interessante notare l'impatto che questa mancanza di presenza dello Stato ha avuto in termini di domanda politica differenziata da parte della società civile alla propria Regione di appartenenza: con una tendenza di domanda rivolta ad ottenere più servizi nel Centro-Nord del Paese, rispetto ad una domanda preferenziale per trasferimenti finanziari alle famiglie nel Mezzogiorno.

Una terza considerazione riguarda di nuovo la relativa assenza dello Stato e l'opportunità e l'onere che essa ha offerto alle Regioni di misurarsi sul tema della programmazione. In questo caso si tratta della assenza dello Stato, prolungatasi a lungo, nel riconoscere il ruolo delle Regioni nella gestione della Politica di Coesione e, quindi, nel coordinare con esse la strumentazione di programmazione. Abbiamo documentato come la Politica di Coesione avesse rivoluzionato la natura della programmazione regionale in Italia come nel resto della UE, in primo luogo perchè per la prima volta tutte le Regioni avevano l'accesso a fondi Europei per gli investimenti, indipendentemente dalla loro collocazione geografica. Ed anche come il ruolo delle Regioni nei cicli di programmazione fosse diventato sempre più significativo a fronte di questa opportunità di intervenire sul territorio *in primis*, soprattutto attraverso la formulazione dei propri Programmi Operativi

Regionali (POR) che iniziavano a spingere le Regioni a pensare ed operare su un orizzonte di medio periodo, appunto il ciclo pluriennale del bilancio della Politica di Coesione.

Ma in questo percorso di protagoniste “dell’imparare facendo” le Regioni si ritrovarono sole, orfane dello Stato. Si trattava di sperimentare come praticare il nuovo modello di programmazione integrata richiesto dai Regolamenti della UE nella *governance* della Politica di Coesione e che includeva l’interfacciarsi con il livello nazionale e gli altri partecipanti. Infatti, nel primo ciclo 1989-1993 era lo Stato che aveva il rapporto diretto con la UE e poi fino alla fine degli anni 90 era lo Stato che manteneva un controllo stretto sull’operato delle Regioni ed improntato alla tradizione settoriale della programmazione tipico dell’operato dell’Agenzia del Sud e del Ministero del Tesoro. Pertanto in Italia i principi della Politica di Coesione improntati sia ad una visione nazionale per colmare gli squilibri territoriali di sviluppo che alla centralità delle Regioni nel perseguire tale obiettivo, ebbero pertanto difficoltà ad essere tradotti operativamente, poichè venne man mano a delinearsi sì un insieme di sperimentazioni di programmazione integrata regionale ma qualitativamente differenziata e che comunque non poteva incidere sull’orientamento delle decisioni nazionali che rimanevano improntate ad un approccio settoriale e non strategico.

Una quarta considerazione riguarda la svolta epocale che investiva anche l’Italia portando ad un cambiamento di contesto e che avveniva quasi in contemporanea al passaggio paradigmatico della *governance*. Vale a dire l’inizio dell’era digitale, segnata dal lancio di Internet commerciale nel 1992. Con esso si concretizza il passaggio all’economia della conoscenza ed all’economia dei dati, passaggio incrementale ma in termini storici molto rapido. In Italia la considerazione dell’importanza di tale cambiamento è stata fatta con ritardo, ad esempio in termini di politiche nazionali della digitalizzazione e di riposizionamento dell’Italia nella nuova economia mondiale, il che ha avuto un impatto sull’operato delle Regioni. Ma anche a causa di provvedimenti inversi a quanto necessario, al momento in cui c’è stata una caduta della spesa pubblica per l’istruzione, proprio nel periodo di uscita dalla crisi finanziaria e nell’accelerazione del cambiamento tecnologico. Questo combinato ha impedito di iniziare a rispondere con efficacia all’esigenza di riduzione dell’indice di dispersione scolastica, che ancora oggi risulta a livello doppio della media europea, con picchi negativi ancora più gravi nel Sud. Il ritardo dell’Italia nel riconoscere il cambiamento trasformante della rivoluzione digitale, si è rivelata anche di recente quando in fatto di competenze digitali la Commissione Europea ha posizionato con il Digital Economic and Social Index (19 luglio 2020) l’Italia fra gli ultimi in Europa per sviluppo delle infrastrutture, utilizzi e competenze digitali.

Una quinta ed ultima considerazione riflessione riguarda il modo ed i tempi in cui in Italia si è avviato il passaggio dal paradigma della crescita a quello dello sviluppo sostenibile. Anche in tal caso, in termini comparati soprattutto rispetto ai paesi del Nord della UE che lo hanno iniziato alcuni decenni fa, si deve registrare un ritardo dell’Italia che ha sottoscritto gli Obiettivi dell’Agenda ONU 2030 nel 2015. La traslazione degli Obiettivi della sostenibilità al livello regionale è in corso, ed in questo nuovo “imparare facendo” alle Regioni è richiesto di ripensare alla

propria funzione e metodo di programmazione, così da definire proprie Strategie di Sviluppo sostenibile. Il mandato del perseguimento della sostenibilità impone alle Regioni di operare su due fronti. Da un lato, trattandosi di un cambiamento sistemico, di coinvolgere nelle Strategie come mai prima l'intera società civile e dall'altro di formulare alcune politiche consequenziali di riforma.

Esemplificando, in tale direzione deve riorientarsi l'operatività delle Regioni nell'ambito dello sviluppo rurale, il cosiddetto "secondo pilastro della CAP", ambito che anche a livello UE aveva visto prevalere per molto tempo la preminenza del "primo pilastro della CAP" dedicato al reddito delle produzioni agricole. Il percorso di sostenibilità degli interventi sul territorio rurale si può tracciare come inizio già al primo ciclo della Politica di Coesione, quando l'Obiettivo 5b che interessava le Regioni in ritardo di sviluppo promuoveva la diversificazione e modernizzazione delle attività nell'ambito agricolo, lo sviluppo di infrastrutture e turismo ad esse legato e la valorizzazione dell'ambiente e delle risorse umane. Un passo ulteriore nell'orientamento delle Regioni, si è compiuto a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione del 2001, che ha ridefinito le materie di "esclusiva" competenza dello Stato, e quelle di materia "concorrente". Fra quest'ultime sono la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, l'alimentazione, la tutela della salute, ed il governo del territorio, la ricerca e l'innovazione. I passi più di recente in direzione di sostenibilità riguardano la ridefinizione in senso più ampio della politica di sviluppo rurale che vede maggiore importanza per i cambiamenti strutturali in agricoltura e l'accento sul partenariato che accompagna la definizione e l'implementazione degli interventi.

3. Sfide ed opportunità per le Regioni italiane: la qualità dell'humus europeo 2021-2027

In questa terza sezione ci focalizziamo sul medio termine e pertanto sulle sfide e le opportunità di crescita funzionale ed operativa delle Regioni che si presentano sia al loro interno che al loro esterno. Ad entrambe contribuiscono le risorse del ciclo programmatico 2021-2027 della UE poiché la disponibilità delle risorse specifica l'attuabilità delle riforme prese in considerazione, le quali a loro volta determinano l'aumento della qualità dell'humus Europeo. Con questo riferimento all'humus riprendiamo brevemente la nostra metafora. Eravamo cittadini seduti sotto gli alberi del bosco UE a godere della sua frescura quando nel 2020 è arrivato il blitz di un uragano che ci ha sconvolto la vita ed ci ha indotto immediatamente a cercare dove rifugiarsi e poi a pensare a come reagire per rinvigorire l'humus del bosco. Perché l'epidemia da Covid-19 ha fatto questo.

Fuor di metafora, a cinquant'anni esatti dalla loro nascita "quasi in sordina" le Regioni italiane si sono trovate di nuovo nel mezzo di una svolta di contesto, come nel 1986. Mentre il sistema sanitario nazionale regionalizzato iniziava a prendere le prime misure di risposta ad un avvenimento ancora non compreso nelle sue dimensioni ed implicazioni, in tempi inaspettati per la loro brevità il sistema di *governance* multi livello prendeva le prime decisioni che costituivano un salto di qualità del processo d'integrazione europea, in risposta alla crisi sanitaria, economica e sociale creata dalla pandemia di Covid-19. È indubbio infatti che, come abbiamo argomen-

tato, il combinato del bilancio 2021-2027 (Quadro Finanziario Pluriennale o QFP) e dello strumento per stimolare la ripresa, il Next Generation EU, mette in campo una mole di risorse mai vista prima e di cui una parte significativa è fornita per la prima volta dalla messa in comune di debito. Inoltre, da aggiungere che nella crisi generata dalla pandemia da Covid-19 si è realizzata la sospensione del Fiscal Compact, che dal 2012 fissava gli obblighi di parità di bilancio per gli Stati.

Le opportunità di intervento e le sfide che esse comportano sono quindi importanti se legate alle risorse. Si tratta di risorse a cui le Regioni possono guardare per contribuire, nella loro posizione acquisita di livello di programmazione territoriale, con il loro impiego al perseguimento della finalità di rendere la UE più “ecologica, digitale, e resiliente”, nel solco della strategia di sviluppo che s’incantra sul Green New Deal lanciata dalla Commissione Von der Leyen. La direzione di percorso è chiara, ed include l’aspettativa di destinazione che concentra le risorse in interventi a sostegno della modernizzazione, per cui esse dovranno essere investite, ad esempio, in ricerca ed innovazione, formazione del capitale umano, e transizione ambientale e digitale.

Le modalità d’intervento sono opportunità e sfide altrettanto importanti. È interessante fare un raffronto con il primo ventennio delle Regioni. Il riconoscimento da parte della società civile e produttiva di allora della più diretta responsabilizzazione delle Regioni, costituì una ragione forte dello slancio verso la ricerca di modelli efficaci d’intervento che le Regioni si avviarono a realizzare. Per ciascuna di esse si trattava di trovare l’approccio programmatico congruente per rispondere efficacemente alla domanda della società civile. Come abbiamo già sostenuto nel lavoro, in maniera simile oggi le Regioni si trovano di fronte ad una nuova chiamata di responsabilità istituzionale più forte e complessa poiché viene loro richiesto di misurarsi sulla duplice dimensione della *creatività-immaginazione* (cambio di visione strategica) e della *discontinuità* (cambio di priorità d’intervento) delle loro risposte di *policy*, un tandem che non è usuale per le istituzioni, che tendono ad essere più prone alla conservazione delle proprie sperimentate modalità d’intervento.

Diventa di nuovo interessante il raffronto odierno con le specificazioni di ruoli assunti dalle Regioni nel loro primo ventennio. Come sottolineato (capitolo 1, Figura 1), allora le Regioni si ritagliavano modalità di esecuzione di molteplici ruoli per rispondere all’esigenza di interventi che fossero a caratterizzazione specifica e quindi diversa da quella di altre e congruente per il proprio territorio, puntando alla identificazione dell’intero insieme delle proprie risorse, ambientali ed umane, per poterle valorizzare con la propria azione programmatrice. Il compito plurimo della Regione era rivolto alla messa a punto di ruoli che la vedessero attiva al suo interno ed al suo esterno. Ad esempio, al suo interno la Regione doveva essere in grado di operare come mediatore tra gruppi economici e sociali in competizione tra loro; come stimolare di attività con il suo supporto di analisi puntuali e di identificazione di obiettivi e di spese in conto capitale; e come promotore di servizi avanzati al consumatore e alle imprese. Ad esempio, al suo esterno la Regione doveva attrezzarsi per svolgere il ruolo di *ombudsman* a difesa degli interessi regionali nei riguardi di multi-nazionali e grandi imprese esterne; e di contribuente attivo alle iniziative allora di *policy* al livello Europeo; e di traduttore con legislazione in chiave regionale delle iniziative Europee.

Oggi le nuove opportunità e sfide modificano i ruoli della Regione, posizionandoli su una scala (*ranking*) di priorità in linea con la svolta avvenuta nella UE, quindi rendendo *primari* due loro ruoli e *secondari* altri e soprattutto cambiandone la *finalità di scopo*. Tra tutti per ciascuna Regione diventa primario il ruolo di **“ideatore”** di una visione congrua per la specificità di risorse attuali e potenziali di quella comunità regionale, ma al tempo stesso innovativa; rispetto al ruolo precedente di “traduttore” in chiave regionale delle iniziative UE, che non è più sufficiente per rispondere alla svolta Europea. Questo perchè in tale modo si sottolinea la dimensione della creatività-immaginazione della proposta nuova di visione strategica di ciascuna Regione in direzione della nuova economia. Per sottolineare la dimensione della discontinuità operativa con il passato che la nuova visione comporta, per ciascuna Regione diventa primario anche il ruolo di **“innovatore”** che porta a concepire proposte programmatiche in linea con il dovuto cambio di priorità; pertanto, con questo rompendo rispetto al ruolo precedente di semplice “promotore” di servizi. I due ruoli primari di “ideatore” e di “innovatore” condividono la finalità di scopo di rendere ogni Regione “ecologica, digitale, e resiliente”.

Pertanto il 2020 ha portato un salto di qualità incentrato su complessità ed opportunità che dal 2021 dovrà vedere un consolidamento di capacità della *governance* regionale. Quindi, creatività politica per le soluzioni di *policy* da incorporare e preparazione amministrativa per le novità di metodo da mettere in campo. Ritornando alla nostra metafora botanica, questo salto di qualità compiuto dalla UE nel 2020, nel ciclo corrente di bilancio si configura come la disponibilità di un fertilizzante di grande efficacia che porta arricchimento all’humus Europeo in cui sono calate le radici Regioni; e quindi i tronchi Stati membri, i rami Enti locali e le foglie e frutti società civili della UE. Quasi in metafora è la finalità datasi dalla UE di raggiungere impatto climatico zero nel 2050, vale a dire quando non dovranno essere prodotte emissioni nette di gas a effetto serra. Nel Green New Deal si riconosce il pericolo creato dal mutamento delle condizioni climatiche e dal degrado ambientale a cui contribuiscono le modalità tradizionali di produzione che vanno ridisegnate e di abitudini di vita che vanno cambiate.

Estrapolando dal nostro lavoro abbiamo tracciato alcune linee d’azione che le Regioni dovrebbero adottare per cogliere le opportunità che diventano disponibili nel nuovo ciclo di programmazione perchè supportate da risorse più ampie. Non pensiamo che esse siano un composto completo per un fertilizzante nuovo da contribuire all’humus Europeo, ma certamente pensiamo che siano suoi componenti. Infatti, se intraprese, questa linee d’azione permetteranno a ciascuna Regione di compiere un salto di qualità in termini di transizione ecologica e digitale e di sistema economico e sociale resiliente.

- **Sanità e ricerca legata ad essa.** È priorità indifferibile la riorganizzazione dei servizi sanitari a chiara dimensione territoriale a seguito dell’esperienza acquisita dalla pandemia. Tale azione va compiuta rendendo il sistema accessibile online, disponendone la presenza domiciliare, e supportandolo con sperimentazioni di ricerca per la cura di nuove patologie.
- **Ricerca a supporto della programmazione dei servizi.** Collegata alla sanità ma anche ad una più efficace erogazione di servizi sociali territoriali a mo-

dalità integrata per i diversi gruppi demografici. Quindi azione per analisi dell'evoluzione e della mappatura dei bisogni e conseguente calibratura e monitoraggio dei servizi.

- **Impulso all'innovazione e digitalizzazione.** Azione concentrata per la loro diffusione soprattutto nelle fasce giovanili e lavorative, per le prime con esperienze di *stages* in imprese modello e produttive di occupazione di qualità; per le seconde incentrata sulle PMI e la loro modernizzazione di contenuti ed operativa.
- **Società civile e crescita della conoscenza.** Imprescindibile è l'azione diretta al coinvolgimento continuo della società civile nell'acquisizione e condivisione delle finalità del NextGeneration EU e nella fase della sua traduzione in programmi; e, se il contrario, comprensione della perdita di opportunità e sviluppo che seguirebbe.
- **Progettazione inter-regionale e trans-regionale.** Azione che sottolinea la prospettiva di grande valore aggiunto dell'estensione oltre i confini regionali, in settori quali, ad esempio, energia che persegue interconnettività e rivoluzione 4.0 per il mantenimento in connessione continua di sistemi di produzione anche remoti.
- **Nuovi squilibri territoriali identificati.** Azione che identifica e rende prioritari nei suoi interventi di risposta di integrazione spaziale le nuove disuguaglianze accentuate a dimensione territoriale: dal centro urbano alle periferie degradate, dall'urbano-metropolitano alle zone interne in spopolamento.
- **Tematica della autonomia.** Azione che rivisita la specificità regionale in chiave di modernizzazione e rafforzamento di tipologie di modelli di *policy* adatti alle caratteristiche e vocazioni regionali, ma che debbono essere egualmente formanti per i propri cittadini.
- **Transizione ad un'economia circolare.** Azione di stimolo per il passaggio incrementale alla fase più avanzata e poi completata della transizione ecologica; pertanto con interventi efficaci di programmazione integrata in chiave di Green New Deal.
- **Salvaguardia delle eccellenze.** Azione diretta alle produzioni e colture, ed al patrimonio delle culture e tradizioni locali, migliorando ulteriormente le prime e le seconde con procedimenti ed interventi innovativi per renderle competitive sul mercato mondiale.
- **Nuovi trasporti.** Azione che mette in campo trasporti a sempre più basso impatto energetico e concepiti come un sistema a copertura territoriale e quindi come linee di interconnessione tra tutte le parti del territorio regionale.
- **Nuova questione di genere.** Azione a dimensione multipla che affronta prioritariamente la bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro, mettendo le donne al centro degli interventi su formazione, lavoro, e servizi sociali di supporto alla famiglia.

4. Convergenza o divergenza nella capacità di rendimento delle Regioni?

Abbiamo preso visione delle opportunità e delle sfide a cui si trovano davanti le Regioni nel medio periodo di programmazione che è contrassegnato dall'au-

mento delle risorse Europee che la svolta di solidarietà e di rilancio del processo di integrazione Europea ha reso disponibili. Ma abbiamo anche sottolineato che la disponibilità di esse è legata alla capacità di contribuire a dare risposte di ripresa alla triplice crisi generata dalla pandemia da Covid-19, sanitaria, socio-economica ed ambientale. Questa richiesta di legame tra risorse e capacità di risposta vale per gli Stati quanto per le Regioni.

Di conseguenza, in questa quarta sezione ci spostiamo su un ragionamento che ancor più diventa d'obbligo e che è quello che ci porta a rivisitare il concetto di rendimento istituzionale delle Regioni nell'arco dei cinquant'anni, arrivando quindi a farne il punto oggi, poichè il rendimento è la capacità di dare risposta alle sfide e di utilizzare le opportunità. La domanda che ci poniamo è se nel tempo ci sia stata convergenza oppure divergenza nella capacità di rendimento delle Regioni. Per dare risposta a tale domanda è importante ricondurci ai risultati delle analisi dei dati condotte nel nostro lavoro, ma è altrettanto importante rivedere le condizioni interne ed esterne che hanno favorito od ostacolato il rendimento delle Regioni nello svolgimento della propria funzione istituzionale dispiegata su un arco di *policies* di qui esse sono co-responsabili nel sistema di *governance* multi-livello.

Questa duplice disamina, analisi dei dati e delle condizioni, è necessaria per comprendere cosa e come debba essere modificato per assicurare un rendimento significativo delle Regioni. Inoltre, come detto, la nozione di rendimento fa riferimento non più soltanto al miglioramento comparativo della qualità della vita dei propri abitanti allorchè esso riduce la disparità nel livello di sviluppo con altre Regioni. Invece, il rendimento istituzionale al compimento del cinquantennio delle Regioni significa un impatto territoriale grazie al quale si possa dimostrare maggiore competitività, sostenibilità, inclusività, e capacità d'innovazione di ciascuna comunità territoriale, con l'addizionale che questo risultato si persegue nel contesto pandemico e post-pandemico.

Ripartiamo dal primo ventennio, quando l'analisi dei dati di valutazioni comparate e longitudinali verificarono, da un lato un gradiente di rendimento calante da Nord a Sud e dall'altro un andamento non perfetto del gradiente stesso poichè c'erano casi di rendimento significativo in Regioni del Centro-Sud. In quegli anni si rilevò infatti una duplice dicotomia di scelta da parte delle Regioni, di cui la prima fu per alcune Regioni di elaborare legislazione e programmi settoriali a caratterizzazione innovativa, per altre invece di seguire un percorso di legislazione settoriale a caratterizzazione tradizionale. Una seconda fu la scelta di alcune Regioni di abbracciare approcci di formulazione ed implementazione dei programmi a caratterizzazione innovativa ed altre invece di adozione/adattamento funzionale di modelli altrui. Come si è analizzato, per l'*output* di legislazione il binomio "legislazione modello-legislazione di adattamento" operò in quegli anni in maniera efficace, portando la quasi totalità delle Regioni a legiferare in tempi ragionevoli in tutti i settori delegati di *policy*. Altrettanto efficace non fu per l'*output* di implementazione il binomio "approccio modello-approccio di adattamento", allorchè non si vide lo stesso effetto positivo a cascata sulla totalità delle Regioni per quanto riguarda lo stimolo alla loro capacità operativa.

Il risultato del gradiente di rendimento calante da Nord a Sud lo abbiamo rilevato di nuovo nell'analisi dei dati degli ultimi trent'anni, anche se questo studio, a

differenza del primo, non ha potuto avere uno svolgimento in fasi nè adottare una metodologia di “*panel*”. Nondimeno, come riportato, anche questo studio si basa su dati raccolti ed analizzati per aree di *policy*, e su comparazioni di casi incorporati da studi compiuti in questo lasso di tempo. Ma in maniera importante, di nuovo abbiamo ritrovato un andamento non perfetto del gradiente in virtù di casi di Regioni del Centro-Sud a rendimento più significativo. Poichè il rendimento istituzionale si traduce in impatto sul territorio, il significato d’insieme che questi risultati esprimono è che le differenze di sviluppo tra le Regioni più avanzate e quelle meno avanzate non si sono colmate nel corso del primo cinquantennio di vita delle Regioni. Estrapolando esempi dallo studio, riconduciamo il lettore ai casi dei servizi sociali, della collocazione delle Regioni nella mappa della UE dei vari cicli di programmazione dei bilanci pluriennali, e dei dati dell’abbandono scolastico.

Passando dall’analisi dei dati alla riflessione sulle condizioni che non hanno facilitato o permesso il raggiungimento di un risultato positivo in tal senso, riassumiamo le condizioni ponendole in due categorie, una esterna ed una interna alla Regione. Quella esterna vede lo Stato nelle sue responsabilità di assenza di ruolo, sia in fatto di messa a punto di *policies* integrate e continuative per il Mezzogiorno che sono mancate, e di conseguenza anche in quello di supporto rafforzato per le Regioni del Mezzogiorno nell’ambito della *governance* multi-livello che pure è venuto a mancare.

Di contro, la categoria di condizioni interne ci porta a riflettere insieme sul concetto di capitale sociale presente in ciascuna Regione, vale a dire lo spessore della rete (il capitale sociale di forma collegamento-*bridging*) costituita dai gruppi formali e dalle associazioni e la *frequenza e continuità d’interazione* (il capitale sociale di forma aggancio-*linking*) che essa ha con i livelli intermedio e locale di governo del territorio per perseguire finalità di creazione ed erogazione di “beni comuni”. Il che, negli ultimi trent’anni ha significato la partecipazione della società civile nelle sue espressioni organizzate alla definizione delle politiche di sviluppo sostenibile ed inclusivo, e più di recente anche di politiche per una Regione ecologica, digitale, e resiliente. Il tutto poi tradotto in programmi operativi e nella loro attuazione, anche queste fasi con la partecipazione delle stesse espressioni organizzate. Come avevamo documentato nello studio longitudinale del primo ventennio delle Regioni, anche negli ultimi trent’anni da esempi del nostro studio si evince che lo stock di capitale sociale è stato insufficiente soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno, contribuendo pertanto al un circuito non positivo di rendimento istituzionale insoddisfacente e livello di sviluppo basso. Ma dallo studio si evince che anche altre Regioni non hanno tenuto bene il passo con la chiamata a nuove responsabilità di rendimento. Ad esempio, l’importanza dell’incremento delle disuglianze spaziali tra sub-aree urbane che si sono verificate in decenni anche in relazione al fenomeno emigratorio non ha ricevuto attenzione che di recente e con fatica nella programmazione regionale.

Pertanto, occorre che le Regioni riprendano l’aggancio che si era solidificato nei decenni 70-80 del completamento della ricostruzione, vale a dire quando una società civile trovava nella Regione il suo livello di guida adeguato alle esigenze di trasformazione allora in atto. Ancor più oggi quando la *governance* rimane il modello istituzionale che aiuta a fare capire lo snodo della necessità di affinamento e chiarezza dei legami inter-istituzionali nell’era trasformante della rivoluzione

digitale. È più che mai un “percorso di imparare facendo” che ha richiesto tempi lunghi e non ancora esauriti. Rimane istruttivo ed importante la modalità del modello (*best practices*)-adattamento. Estrapolando di nuovo dallo studio, evidenziamo che con il passaggio alla *governance* il mandato istituzionale delle Regioni, quale livello intermedio e partecipante, è diventato quello di assicurare non solo “diritti” alla propria società civile con una congrua ed efficace legislazione ed erogazione di servizi in coordinamento con l’Ente locale, ma anche di richiedere alla società civile il contributo di “doveri” essendo pure essa un partecipante. Ritorlando e concludendo in metafora, le radici dell’albero che è cresciuto in un bosco anch’esso in crescita stanno ricercando l’adattamento ai nuovi cambiamenti di clima, utilizzando per questo processo l’humus Europeo che si è arricchito.

5. Auspicio ed impegno: un bosco più folto ed un albero più grande oltre il 2027

Alla fine di un lavoro che ha guardato ai primi cinquant’anni delle Regioni non poteva mancare una riflessione che si rivolga al futuro per le Regioni. In tal senso, si tratta di un auspicio che riguarda la prospettiva di una sempre più efficace funzionalità delle Regioni nell’ambito del sistema di *governance* a cui l’Italia partecipa in una UE sempre più integrata, coesa e solidale e, di conseguenza, un impegno di ciascuna Regione a contribuire a realizzarla.

Dentro la metafora, nel 2020 è intervenuto un uragano che ha investito le piante già grandi e robuste del bosco UE. Fuor di metafora, il cambiamento di clima prodottosi nella comunità politica e nella società civile della UE con la pandemia da Covid-19 e le crisi che si sono innescate ha visto un salto di qualità nel processo di integrazione Europea che si è già tradotto in misure importanti di risposta solidale di *policy*. L’auspicio è che quanto è avvenuto nel 2020-2021 segni un passaggio obbligato e irreversibile, così che esso sia la svolta che ci permetterà di osservare un’evoluzione continua nel processo d’integrazione. Questo auspicio ha un fondamento empirico, avendo appreso che le risposte più efficaci di difesa e di adattamento al cambiamento climatico che ogni singolo albero del bosco UE può dare sono appunto quelle che insieme realizzano la salvaguardia e la rigogliosità del bosco.

Rivolgendo lo sguardo alle istituzioni sovra-regionali della *governance* in questa fase storica, valutiamo che, oltre alla Commissione Europea, un ruolo di comprimario importante ed in crescita lo sta svolgendo il Parlamento Europeo, da cui vengono stimoli per un ulteriore passo verso la messa in comune di nuove aree di *policy* per facilitare Agenda 2030, quale ad esempio la considerazione di una prima legislazione UE per interventi sulla sanità ed un intervento in chiave di solidarietà e di rispetto dei diritti umani rivolto alle misure nazionali sull’emigrazione. La Presidenza portoghese della Commissione (primo semestre 2021), si sta attivando per una UE più solidale, come già essa fece nel 2000 per una UE più competitiva con il lancio dell’Agenda di Lisbona. E la Banca Centrale Europea continua rafforzando il suo ruolo di difesa della moneta comune che permette agli Stati interventi per la ripresa con risorse proprie più robuste. Mentre scriviamo, il Consiglio Europeo straordinario (25-26 febbraio 2021) ha condotto una seduta dedicata al rafforzamento della risposta coordinata alla pandemia da Covid-19 focalizzata sui vaccini e la circolazione della popolazione UE.

Riguardo all'impegno da parte di ciascuna Regione di dare un contributo alla svolta, ne delinearono i due aspetti fondamentali. Da un lato si sottolinea ancora una volta l'importanza di coniugare modalità di partecipazione propositiva della società civile nelle sue forme associative con l'allineamento delle decisioni di *policy* al cambiamento strutturale della società e dell'economia e nell'orientamento di Agenda 2030. E dall'altro il rafforzamento della capacità interna alle strutture istituzionali, innanzitutto nello svolgimento della funzione di programmazione soprattutto per la fase di implementazione.

Mentre il primo aspetto rimane nell'ambito del contesto della Regione, il secondo chiama in causa anche il livello nazionale. Infatti si è documentata la difficoltà in Italia di formulare politiche anche nazionali di stimolo allo sviluppo ed all'erogazione dei servizi, il che fa meglio comprendere la perdita di posizioni dell'Italia rispetto agli altri Stati membri. L'ultima conferma viene dal numero aumentato di Regioni italiane nella categoria delle meno sviluppate nel ciclo di programmazione della Politica di Coesione 2021-2027 allungato fino alla fine della decade. Questa considerazione dello iato tra i due livelli istituzionali è particolarmente rilevante quando viene rapportato alle sfide poste all'implementazione dei programmi associati al NGEU che coprono il periodo fino al 2026 ed il sesto ciclo della Politica di Coesione.

Nel lavoro si evidenzia che ciò che fino ad ora è mancato in Italia è la capacità di coordinare le attività di implementazione dei diversi livelli di governo rispetto agli stessi progetti che è l'essenza della capacità di gestire i programmi in un sistema di *governance* multi livello. Invece, la gestione dei programmi continua ad essere condotta sulla base della conservazione di strutture separate di gestione e quindi della incapacità di condividere un approccio comune basato sulla cooperazione nella implementazione dei programmi.

Questo *modus operandi* suona un campanello d'allarme che emerge dalla discussione in corso su come implementare il Recovery Plan di 209 miliardi di Euro ed il sesto ciclo della Politica di Coesione che prevede un totale di risorse da investire di 80,744 miliardi di Euro di cui 41,150 miliardi dalla UE, 31,072 nazionali, e 8,522 regionali di co-finanziamento di programmi d'intervento. Come detto, il combinato di queste due fonti di risorse permetterà una massiccia potenza di investimento nei prossimi sette anni che dovrebbero avere un impatto di sviluppo significativo in tutte le Regioni. Ritornando al tema della capacità interna ed al campanello d'allarme che si è richiamato, l'aspettativa è che si attuino il coordinamento di questi due pacchetti finanziari e che essi siano impiegati per attuare cambiamenti strutturali nelle economie Regionali, con discontinuità rispetto, ad esempio, alla tradizione di garantire i livelli dei consumi. Sperimentazioni di modelli di gestione multi livello si stanno attivando, come evidenziato in questo lavoro nel caso di pratiche adottate nella gestione dell'emergenza pandemica. Concludiamo pertanto con una nota positiva, ritornando all'auspicio che le sperimentazioni virtuose di gestione multi livello all'inizio del secondo cinquantennio di vita delle Regioni si moltiplichino e diffondano come fu il caso della legislazione regionale modello nei loro primi decenni. Allora, gli alberi nel bosco della UE continueranno a crescere.

**Le Regioni italiane a 50 anni
dalle prime elezioni nel quadro
dell'organizzazione pluralistica
del sistema istituzionale**

Saluti e presentazione della ricerca

Desidero anzitutto ringraziare la Presidenza del Consiglio dei Ministri per aver coinvolto i Presidenti delle Regioni nei lavori del Comitato promotore delle Celebrazioni per il Cinquantenario delle Regioni a statuto ordinario ed aver supportato la realizzazione della ricerca che oggi presentiamo.

Una ricerca concepita e sviluppatasi a partire da una felice intuizione della Conferenza delle Regioni: cogliere questa importante ricorrenza non solo, o non soltanto, come un momento meramente celebrativo, ma piuttosto come occasione per l'espressione di una rinnovata ed unanime volontà – da parte di tutte le Regioni italiane – di riaprire il confronto e il dibattito su concrete prospettive di riforma delle istituzioni, con particolare attenzione alla relazione tra lo Stato e le autonomie territoriali.

Con una precisa assunzione di responsabilità politica, già in occasione dell'incontro con il Presidente della Repubblica del 4 agosto 2020, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome aveva infatti avvertito l'esigenza di formulare proposte e di rappresentare scenari di riforma di ampio respiro, nella consapevolezza che il difficile contesto storico e le perduranti complessità della crisi sanitaria, economica e sociale non dovessero tradursi né in una crisi istituzionale, né in una crisi o, peggio ancora, in una lacerazione dei rapporti tra i diversi livelli di governo del sistema Italia.

In coerenza con gli indirizzi espressi in quella sede, dunque, la ricerca lascia sì emergere la consapevolezza di un sistema istituzionale che, con maggiori difficoltà rispetto agli altri Paesi europei, stenta a trovare equilibri stabili, ma nondimeno si caratterizza per la precisa volontà di valorizzare quanto di positivo è emerso dall'esperienza regionale e suggerire, su questa base, possibili traiettorie di sviluppo e miglioramento.

Questa la ragione principale che ha spinto la Conferenza delle Regioni, nel 40° anniversario dalla sua istituzione, a ricercare il contributo di alcuni fra i più autorevoli esponenti dell'accademia italiana, in una sorta di rinnovata alleanza fra politica e scienza, quali entità chiamate a cooperare assieme e a integrare i propri saperi per la ricerca delle migliori soluzioni.

D'altra parte, se è vero che l'eccezionalità dell'attuale contesto impone un rinnovato sforzo di *cooperazione responsabile* esteso a tutti i livelli istitutivi della Repubblica, come metodo da praticarsi in tutte le sedi, a partire proprio dal sistema delle Conferenze, è altrettanto innegabile che le istituzioni manifestano da tempo difficoltà nella loro azione quotidiana: anche a prescindere dall'incidenza di una crisi pandemica che, certamente, ha accelerato l'emersione in superficie di criticità insite nell'evoluzione della società e dei suoi bisogni.

Di fronte a queste complessità, il sistema deve allora trovare in sé, alla luce di principi costituzionali che conservano tuttora intatta la loro vitalità, le risposte più adeguate. È possibile, in altri termini e, come bene ci mostrano alcuni dei contributi oggetto del lavoro che oggi presentiamo, con ogni probabilità, auspicabile, trovare all'interno dei vigenti strumenti costituzionali e nel perimetro dell'attuale ordinamento, la via del rilancio dell'azione amministrativa e, con essa, l'avvio di una nuova stagione dell'esperienza regionale.

Ciò – si badi bene – non significa e, certamente, non deve tradursi in un aprioristico rifiuto verso processi di ulteriore revisione costituzionale, ma testimonia, all'opposto, la volontà di privilegiare – prima della via formale – un approccio pragmatico, orientato a interpretare in chiave evolutiva la configurazione dei poteri legislativi, i meccanismi di leale collaborazione, gli strumenti di perequazione, i presidi di garanzia offerti dall'attuale Titolo V, cogliendone tutte le potenzialità ancora inespresse.

Massimiliano Fedriga

*Presidente della Conferenza delle Regioni
e delle Province autonome*

Le Regioni italiane a 50 anni dalle prime elezioni nel quadro dell'organizzazione pluralistica del sistema istituzionale.

Obiettivi e temi della ricerca

Obiettivi generali della ricerca e premesse di fondo

La raccolta di saggi che qui di presenta intende offrire un contributo di approfondimento sul ruolo che le Regioni hanno assunto e potranno ulteriormente svolgere nel sistema istituzionale italiano, improntato al pluralismo autonomistico ma, al contempo, fortemente imperniato sul principio di unità ed indivisibilità della Repubblica. La ricorrenza dei Cinquant'anni dall'avvio dell'esperienza delle Regioni a statuto ordinario – e dei Quarant'Anni della loro più importante sede di raccordo, la Conferenza delle Regioni – ha pertanto costituito occasione e sfondo per una riflessione non meramente teorica o storico-ricostruttiva sul regionalismo, ma di individuazione di prospettive di ulteriore sviluppo e rilancio del modello regionale.

L'approccio concreto e propositivo che sin dall'inizio si è inteso dare alla ricerca è dimostrato dalla selezione dei temi affrontati, effettuata sulla base delle questioni politico-istituzionali rappresentate dalla Conferenza delle Regioni al Presidente della Repubblica in occasione dell'incontro svoltosi il 4 agosto 2020, all'avvio delle iniziative celebrative. Nel documento elaborato in quell'occasione – che già teneva conto delle problematiche emerse nel corso della prima fase dell'emergenza pandemica – erano contenute sia proposte di portata generale, sia riflessioni riferite a specifiche politiche settoriali considerate di prioritaria importanza per il rilancio del Paese. Partendo da questo orizzonte di riferimento, la Conferenza delle Regioni ha assegnato a ciascuno degli studiosi coinvolti nella ricerca uno specifico tema, all'intero del quale compiere un'analisi delle principali problematiche e l'individuazione di possibili soluzioni, anche innovative, nell'ottica del miglioramento delle relazioni istituzionali Stato-Regioni e della valorizzazione dell'autonomia regionale.

Muovendo dalla premessa teorica secondo la quale le Regioni sono enti costitutivi della Repubblica e componente ineliminabile del nostro sistema, si è chiesto agli autori dei singoli contributi di guardare al complesso delle riforme da intraprendere rifuggendo da logiche di tipo competitivo. Si è dunque condivisa l'idea che occorra approcciarsi all'individuazione dei percorsi per l'ulteriore innalzamento della qualità dell'amministrazione regionale non partendo dalla difesa delle rispettive competenze o dalla rivendicazione di nuovi spazi di intervento, ma, piuttosto, da un'attenzione alle priorità, agli obiettivi comuni all'intero sistema ed alle concrete modalità con cui realizzarli, secondo quell'approccio collaborativo che da sempre ha caratterizzato l'attività della Conferenza delle Regioni.

Tale premessa teorica ha preso ulteriore vitalità dai tratti in qualche caso drammatici in cui si sono svolte le relazioni istituzionali tra i diversi livelli di governo nel successivo protrarsi dell'emergenza sanitaria. Essa ha reso ancor più pressante la ricerca dei meccanismi più adeguati a garantire il complementare il ruolo dello Stato e delle Regioni, e dunque quanto mai utili ed attuali le riflessioni svolte nei molti contributi che si sono soffermati sulle sedi e gli strumenti della leale collaborazione,

Un'altra circostanza, oltre all'emergenza pandemica, è stata considerata nell'individuazione dei temi e nell'elaborazione dei contenuti della ricerca, ed è rappresentata dall'avvio del percorso di accesso del nostro Paese al *Recovery Fund*. Il vasto programma di riforme contenuto nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in corso di approvazione, pone infatti il sistema italiano di fronte al più vasto ed ambizioso progetto di ristrutturazione e semplificazione organizzativa e procedurale che il nostro ordinamento abbia mai conosciuto. È naturale, pertanto, che in questo contesto ci si debba interrogare – e molti autori lo fanno – anche sul contributo che le Regioni devono dare alla piena attuazione di questa ambiziosa missione; con uno sguardo consapevole ai limiti, ma anche alle potenzialità di miglioramento della complessiva performance dell'amministrazione regionale, così importante per la buona riuscita dell'insieme delle azioni previste nel piano. Anche in tal caso, la ricerca muove da un comune presupposto teorico, che vede la Regione come istituzione preordinata al benessere della propria collettività e vincolata al dovere solidaristico che la Costituzione (art. 2) affida a tutti gli enti territoriali.

I temi principali e le (prime) possibili conclusioni

Pur nella varietà dei contenuti e degli approdi, frutto anche della differente esperienza e formazione disciplinare dei vari autori, è possibile individuare all'interno della ricerca alcuni temi principali che accomunano tutti gli scritti. Può quindi essere utile, in questa sede e senza pretesa di esaustività, enunciarli, al fine di trarre qualche prima conclusione.

Le Regioni, componenti essenziali dell'ordinamento, enti di legislazione e di amministrazione

Alla luce dell'esperienza acquisita, le Regioni hanno superato l'originario difficile innesto nell'impianto preesistente e confermato il proprio ruolo di snodo essenziale delle istituzioni che costituiscono la Repubblica e di essere uno degli elementi che ne definiscono l'identità: nella duplice funzione di enti di legislazione e di enti di governo e coordinamento di talune essenziali politiche pubbliche. Concepire i rapporti tra Stato e Regioni come rapporti tra legislatori eleva il tono costituzionale delle Regioni e rende coerente la loro aspirazione a partecipare all'elaborazione della legislazione statale, nel cui quadro si muove quella della singola Regione; né si vede la contraddizione con il ruolo amministrativo, atteso che la legislazione regionale è stata sempre concepita in funzione dell'attività amministrativa.

Il metodo della leale collaborazione, nella legislazione e nell'amministrazione

La compartecipazione alle decisioni e la leale collaborazione rappresentano un passaggio ineludibile di un sistema che, specie dopo la riforma del Titolo V, vede nel concorso di competenze tra Stato e Regioni la propria caratteristica distintiva. Occorre quindi adoperarsi per migliorare tale metodo, intervenendo sugli aspetti che più hanno mostrato – specie nell'emergenza pandemica – i propri limiti, con riforme attuabili nel breve periodo. Ciò non esclude l'esigenza di una più chiara definizione delle competenze, anche ai fini di certezza del diritto, individuando le materie di competenza regionale e dando alle Regioni una cornice sicura ed efficace entro la quale sviluppare, ciascuna secondo le necessità dei rispettivi territori, la potestà legislativa concorrente; in questa prospettiva, anzi, proprio l'allargamento del metodo della leale collaborazione anche ai procedimenti legislativi darebbe giovamento anche alla definizione dei confini della rispettiva competenza legislativa.

Le sedi della leale collaborazione: il sistema delle Conferenze, e non solo

Cruciale appare, pertanto, il ruolo delle Conferenze, la cui esperienza è stata ed è tuttora determinante a garantire l'effettiva rappresentanza dei territori e ad attenuare la carenza in Costituzione di sedi collaborative nell'esercizio sia delle funzioni normative, sia di quelle amministrative. Occorre dunque riprendere con rapidità il dibattito e le riflessioni già svolte sulla loro riforma, nella prospettiva di garantire trasparenza, rapidità e soprattutto efficacia dei processi decisionali che in esse si compiono. La centralità del sistema delle Conferenze non esclude, tuttavia, semmai rafforza l'esigenza di riportare il confronto politico tra Stato e regioni anche in Parlamento, ricercando a tal fine le soluzioni praticabili, anzitutto a Costituzione vigente, a partire dall'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali.

L'importanza della collaborazione orizzontale

Il rafforzamento della cooperazione verticale deve essere affiancato da un parallelo rafforzamento della cooperazione orizzontale. Da questo punto di vista, l'ormai quarantennale esperienza della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e le importanti funzioni che le sono da tempo affidate suggeriscono di promuovere tutte le riforme atte a rafforzare la sua capacità di trattativa con lo Stato, nonché il suo ruolo propositivo, ma anche le sue funzioni istruttorie e di coordinamento preventivo nell'assunzione delle decisioni affidate all'autonomia delle singole regioni, oltre che di collaborazione, sperimentazione, scambio di esperienze: tutte esigenze insite in un sistema a rete, che ha bisogno di maggiore auto-coordinamento, come l'esperienza della pandemia ha ampiamente dimostrato.

Le Regioni come enti “di sistema”, perno delle relazioni con la comunità e gli enti locali

In un sistema istituzionale che si vuole improntato alla sinergia piuttosto che sull'attrito tra le diverse componenti e i diversi ruoli – sia sul versante dei rapporti

con lo Stato, sia sul versante dei rapporti con il sistema locale – è importante per le Regioni rafforzare i legami con il proprio territorio, valorizzando la propria capacità di farsi promotrici dello sviluppo economico e di elaborare strumenti che permettano ai cittadini, alle persone, alle comunità di intervenire su tutte le questioni per loro più rilevanti, a partire dal cruciale tema dell'equità ambientale e dello sviluppo sostenibile. In questa prospettiva, essenziale è anzitutto il rapporto con gli enti locali, che va cementato con sedi e strumenti di raccordo effettivi e incisivi sulla formazione e l'attuazione delle politiche pubbliche regionali. Ciò implica ragionare anche sugli spazi che devono essere riconosciuti alle Regioni – anche tenendo conto dell'esperienza maturata dalle Regioni a statuto speciale – di differenziazione del proprio sistema delle autonomie locali, anche a quadro costituzionale invariato.

La differenziazione, cifra distintiva dell'esperienza regionale

L'attuazione del principio di uguaglianza implica la necessità di fornire risposte differenziate alle concrete esigenze dei cittadini: l'autonomia degli enti territoriali come strumento per il raggiungimento dell'uguaglianza va quindi promossa e salvaguardata anche garantendo alle Regioni il giusto margine di differenziazione (oltre a giustificare la perdurante esigenza di una specialità regionale collegata alle specificità delle zone insulari ed alla tutela delle minoranze linguistiche). Più problematica è apparsa l'individuazione dei confini della differenziazione ex art. 116, comma 3 Cost.; prospettiva che, tuttavia, non va del tutto abbandonata potendo rappresentare un possibile strumento di sviluppo, sia pure in una cornice che deve restare attenta agli equilibri di sistema.

Gli strumenti di garanzia dell'unitarietà

Su tali equilibri appare necessario assicurare allo Stato gli strumenti di intervento a garanzia dell'unitarietà. La Costituzione attuale, tuttavia, già fornisce allo Stato adeguati titoli di competenza e relative procedure, senza che sia necessario il ricorso ad ulteriori nuove clausole di supremazia. Il punto da affrontare è semmai quello delle modalità con cui tali poteri devono essere esercitati. Le debolezze del centro manifestatesi soprattutto durante l'emergenza pandemica hanno reso urgente un intervento volto ad assicurare allo Stato il corretto esercizio delle sue funzioni di raccordo e coordinamento. Un coordinamento che del metodo della leale collaborazione dovrebbe fare tesoro: facendo confluire al centro l'esperienza regionale, in modo che il centro, rielaborandola, possa a sua volta fornire gli appropriati impulsi di coordinamento, come un servizio reso al sistema.

Il nodo delle risorse e le opportunità offerte dal Recovery Plan

Il sistema delle autonomie territoriali ha sofferto in modo evidente del percorso lento e altalenante di attuazione della l. n. 42/2009. Di questa occorre ora portare a conclusione alcuni assi portanti, a partire dalla perequazione infrastrutturale e dalla valorizzazione della potestà regionale di coordinamento della finanza pub-

blica, sulla base e nel rispetto di obiettivi complessivi definiti a livello nazionale dalle leggi statali con il coinvolgimento del sistema delle Conferenze.

In questo difficile tornante il *Recovery Plan for Europe* rappresenta una grande opportunità per potenziare e migliorare le condizioni di resilienza del sistema regionale e per consolidare la transizione del sistema regionale italiano verso un modello più collaborativo, nel quale alla rigida separazione delle competenze si sostituisca la ricerca di modelli concertativi che consentano di dare concreta espressione al principio di leale collaborazione tra diversi livelli di governo.

Le Regioni e le comunità territoriali

di Aldo Bonomi*

Indice:

1. I tre cicli lunghi del regionalismo. **2.** Tre discontinuità da cui partire per pensare un nuovo regionalismo. **3.** Le trasformazioni del territorio: dal localismo alle piattaforme alle geocomunità. **4.** Piattaforme. **5.** Una geografia dello sviluppo più complessa. **6.** Geocomunità. **7.** Bibliografia.

* *Professore a contratto presso l'Università IULM - Milano.*

Premessa

Le regioni non sono soltanto istituzioni dell'ordinamento amministrativo, ma corpi intermedi in trasformazione che connettono Stato e territori. Come tutte le autonomie previste nell'ordinamento costituzionale, sono organi di decentramento amministrativo e organi di autonomia politica piena, in virtù della loro natura di rappresentanza territoriale-generale di una comunità politica. Sebbene il dibattito politico sia focalizzato da tempo soprattutto sulla relazione complessa tra stato centrale e regioni, questo articolo guarda invece verso il basso, al rapporto tra regioni e comunità territoriali, per me altrettanto importante. Premetto che non tratterò il tema dal punto di vista storico-istituzionale, né giuridico-costituzionale: non sono né uno storico, né un giurista. Cercherò invece di contestualizzare la questione dentro alcune trasformazioni sociali che sfidano al cambiamento gli odierni assetti istituzionali, provando a tratteggiare la questione territoriale in chiave dinamica, come risorsa per una metamorfosi positiva delle stesse autonomie costituzionali. Sono infatti convinto che un "nuovo regionalismo" possa trovare concretizzazione se, intrecciata alla riflessione sull'autonomia regionale, cresca anche una riflessione sulle autonomie territoriali e funzionali e su una poliarchia sociale come fattori evolutivi e di radicamento di un nuovo regionalismo. Le regioni, per aprire una nuova stagione di contributo propositivo e costituente alla capacità dell'intero paese di ricostruire il suo futuro, devono guardare anche verso il basso, ad una territorialità politica che oggi intreccia forme di sovranità spaziali, sociali, funzionali di nuovo tipo e per lo più autonome rispetto all'ordinamento statale, con le quali entrare in relazione positiva.

1. I tre cicli lunghi del regionalismo

Prima di entrare nel merito e per sottrarre la materia alle trappole di un dibattito tutto schiacciato sulle contingenze politiche della dialettica verticale, penso sia utile collocare il ragionamento nella lunga deriva storica dell'istituzione regionale. Mezzo secolo di esperienza è un periodo lungo, entro il quale è bene distinguere fasi diverse, caratterizzate anche da un differente rapporto tra regioni e territori: ciò

consentirebbe di far emergere quanto le attuali regioni siano l'esito di un processo storico in cui l'istituzione (entro i limiti dei suoi assetti formali e costituzionali, ma a volte forzandone le strettoie) si è evoluta, per tentare di accompagnare le trasformazioni profondissime che in questi 50 anni hanno caratterizzato società ed economia del paese. Anche nel caso delle regioni, esiste una costituzione sostanziale che ha interagito con gli assetti formali delle competenze e dell'organizzazione giuridica, rendendo cosa viva l'istituzione. Da questa angolatura e in modo necessariamente sintetico, possiamo così distinguere tre grandi stagioni che scandiscono il lungo arco temporale che va dalla creazione delle regioni nel 1970 all'oggi.

Una prima stagione è stata quella fondativa della *regionalizzazione* del paese, nella quale le regioni vengono create, muovono i primi passi e si consolidano come nuove istituzioni territoriali. Una lunga e feconda stagione, non limitata certo al singolo momento costitutivo, in cui le regioni nascono e si sviluppano -si istituzionalizzano- entro un grande dibattito collettivo che mobilita energie intellettuali e politiche. Un dibattito, di cui riportare all'oggi lo spirito, caratterizzato dal manifestarsi di un intelletto collettivo sociale costituito da forze politiche, sociali, economiche in grado di contribuire allo sviluppo istituzionale del paese. Stagione che copre all'incirca un quindicennio spingendosi per molti versi fino alle soglie degli anni '90, con il crepuscolo della "Prima Repubblica", e sul piano sociale l'avvio della transizione al primo sviluppo postfordista, con la ristrutturazione del capitalismo industriale di grande fabbrica e il decollo di una nuova gamba dello sviluppo, un capitalismo molecolare fatto di piccole imprese, distretti e territori trasformati in fabbriche diffuse a cielo aperto. Tra Nord e Sud si incunea una Terza Italia nel Centro Nord-Est con propaggini fino al Sud lungo la dorsale adriatica, composta di società locali e regionali che dentro l'apertura dei mercati e la fine della vecchia società industriale, mettevano a valore le loro dotazioni storiche, la loro coscienza di luogo¹. Le regioni nel loro costituirsi recepirono le diversità territoriali incorporandole nel loro processo di istituzionalizzazione, con conseguenze anche negative di riproposizione dei tradizionali differenziali di capacità ed efficacia dell'azione, come messo in luce dal filone di studi che ne ha studiato rendimento e costituzione materiale a partire dal concetto di capitale sociale², pur con tutti i limiti analitici da esso mostrati. Tra anni '70 e '90 le società locali si erano "inventate" un modello di sviluppo che non era soltanto un fatto economico, il fenomeno delle piccole imprese, ma la mobilitazione di intere società locali al lavoro in un meccanismo di inclusione e mobilità molecolare attraverso il fare impresa. I due decenni '70 e '80 oltre che vedere grandi conflitti sociali, vedranno anche l'incedere di un processo di cetomedizzazione della società italiana, articolato in una ascesa collettiva del lavoro dipendente e autonomo, un blocco sociale di ceto medio d'impresa e uno sviluppo di ceti medi dei servizi, a cui anche la regionalizzazione dà il suo contributo. Le nuove regioni si trovano così ad operare in una società nazionale che vede accentuarsi la divaricazione

1 A. Bonomi, *Il capitalismo molecolare. La società al lavoro nel Nord*, Torino, Einaudi, 1997; G. Becattini, *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Roma, Donzelli, 2015.

2 R.D. Putnam, R. Leonardi e Raffaella Y. Nanetti, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Arnoldo Mondadori Editore, 1993.

tra un Mezzogiorno rimasto entro un modello di “sviluppo senza autonomia”³ dall’alto, e un centro-nord nel quale si riarticola e rafforza un pluralismo sociale e di corpi intermedi espressione di nuovi ceti emergenti: il localismo produttivo come modello sociale e istituzionale oltre che economico, si consolida proprio nella fase in cui le regioni consolidano i propri assetti. Ponendo una prima grande questione all’istituzione regionale: quale dovesse essere il suo ruolo di organizzatore/regolatore del campo d’azione dello sviluppo, entro l’aprirsi di un ciclo lungo che vedeva le diversità territoriali riorganizzarsi ed approfondirsi, con società ed economie locali in ebollizione sull’asse centro-territorio.

Con gli anni ’90, entra nel vivo una *seconda stagione* caratterizzata dall’intreccio tra regionalismo ed affermazione della questione territoriale; una fase che con alterne vicissitudini si spinge fino ai primi anni ’2000 e, per alcuni versi, fino alla soglia del 2008. È la stagione della caduta del sistema politico fondato sui partiti di massa, di Tangentopoli, della cosiddetta “Seconda Repubblica”. La questione del regionalismo trascolora nel dibattito politico sulla riorganizzazione della Repubblica in senso federalista. In questo contesto giungono a maturazione la crisi dei modelli produttivi e l’esaurimento parallelo della borghesia delle grandi famiglie e dell’intervento pubblico, entrano in crisi le forme della rappresentanza come “cinghia di trasmissione” dalla politica alla società, con i corpi intermedi che iniziano ad operare come entità surrogatorie di partiti diventati improvvisamente leggeri se non liquidi. È la fase del quotarsi alla dimensione politica delle pulsioni territoriali nella forma egemone della “questione settentrionale”, indicatore di una progressiva sconnessione tra economia e politica e del rafforzarsi di un nuove forme di pluralismo sociale (Terzo Settore) e istituzionale, quest’ultimo organizzato in autonomie definite su base funzionale (CCIAA, Università, ecc.) oltre che territoriale. È la fase in cui la spinta dal basso (territorio) si intreccia con il ruolo forte dell’Europa, si affermano le politiche di coesione, i fondi strutturali, le politiche europee si territorializzano passando soprattutto dall’ente regionale. Ma è anche la fase in cui le regioni si trovano a fronteggiare l’affermarsi di una economia-mondo che inizia a mettere sotto stress competitivo proprio quella società dei localismi produttivi, che nel ciclo precedente aveva dato spinta alla mobilità sociale ascendente e al riprodursi di ceti medi e di coesione tra società e economia, con il manifestarsi di esternalità negative sul piano ambientale e del governo territoriale soprattutto nelle regioni ad urbanizzazione diffusa della pianura padana e nelle aree metropolitane. Se autonomia e pluralismo istituzionale sono i due presupposti originari dell’istituto regionale, la riforma del Titolo V nel 2001 può essere in un certo senso considerata il punto di arrivo di questa seconda stagione: il discusso tentativo attraverso cui la classe politica nazionale prova a tradurre in risposta costituzionale la questione territoriale, varando un regionalismo rafforzato dalla devoluzione di poteri con un difficoltoso equilibrio tra spazi di auto-determinazione e condivisione di decisioni sovraordinate. Si apre così nel primo decennio del nuovo secolo, una stagione di confronto tra due tendenze culturali e politiche opposte, polarizzanti il dibattito regionalista: da un lato, potremmo dire, una sorta di neo-federalismo (per usare il concetto nell’accezione utilizzata a suo

3 C.Triglia, Sviluppo senza autonomia: effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno, Bologna, Il Mulino, 1992.

tempo da Gianfranco Miglio) nel quale l'ampliamento dell'area dei rapporti privati e locali nel rapporto con la società a volte sembra sconfinare più in una perimetrazione delle diversità territoriali che nella ricerca di integrazione in un rinnovato patto costituzionale; dall'altro lato, una tendenza alla ri-centralizzazione dei poteri che se caratterizza i rapporti tra regioni e stato centrale, non lascia immune neanche il fronte delle relazioni tra le regioni e le autonomie e comunità locali.

Questi nodi vengono al pettine con l'aprirsi della crisi globale del 2008 e il successivo passaggio della crisi fiscale del 2011: si apre una *terza stagione*, quella attuale, caratterizzata dal dispiegarsi della dialettica avviata negli anni precedenti tra spinte ad un regionalismo rafforzato e differenziato e spinte ad una ricentralizzazione dei poteri e delle competenze nei livelli centrali. Una stagione in cui si dispiega anche una cultura della governance che punta alla disintermediazione generalizzata dei rapporti sociali e dei meccanismi di regolazione istituzionale, favorita anche dalla diffusione capillare delle reti digitali come nuovo strumento di intermediazione molecolare delle relazioni e delle comunicazioni. L'accen- tuarsi dei divari socio-economici e il contrarsi dell'intervento pubblico nazionale, sollecitano regioni e autonomie a vedere sempre più nelle politiche europee un canale importante non solo di risorse ma di standard, metriche e dispositivi di policy che danno una torsione sempre più funzionale-amministrativa al tema delle autonomie, il cui ruolo con la crisi economica viene messo in discussione proprio sul piano dell'efficacia nel contrastare crisi fiscale e finanziaria. Vengono riaccentrate competenze e il sistema delle autonomie, sia territoriali che funzionali (il caso delle CCIAA) viene in parte defianziato, anche se la riforma costituzionale che doveva sancire queste proposte viene bocciata dal voto popolare nel referendum confermativo del dicembre 2016. Certo la stagione attuale non può essere descritta come univocamente segnata da tendenze centralizzatrici. Essa si caratterizza per l'ambivalenza tra spinte centripete e l'emergere di un possibile *neo-regionalismo*, per quanto ancora tutto da costruire. Con questo termine intendo la *capacità delle regioni di porsi come geocomunità di riferimento rispetto al tessuto di autonomie territoriali, funzionali e sociali* che si muovono nella dimensione locale. Un neo-regionalismo, per capirci, che non si limiterebbe ad una funzione "madisoniana" di esercizio di un potere di veto, una funzione di limite e contrappeso alla centralizzazione e verticalizzazione dei poteri della maggioranza. L'ipotesi di cui parlo è invece di un neo-regionalismo espressione di una cultura da costituzione mista, con le regioni che guardano alla metamorfosi pluralista dei territori, all'articolazione delle istanze di nuova rappresentazione della poliarchia di comunità territoriali e funzionali rispetto alla statualità e alle sovranità dei flussi globali agenti nella dimensione territoriale. Una regione che si "metta in mezzo" tra autonomie e spazio dei flussi e dei poteri verticali e centrali. Un neo-regionalismo che può essere rappresentato attraverso la metafora delle diverse colonne, le regioni, che radicate nel territorio insieme reggono il frontone del tempio della statualità. Una prospettiva questa, che può fondarsi solo sulla capacità delle regioni di guardare *lontano e in alto*, all'equilibrio dei poteri della statualità o ai grandi poteri dei flussi o dell'Europa, ma allo stesso tempo di ricominciare a guardare *vicino e in basso*, alla ricostruzione di un nuovo patto e un nuovo assemblaggio istituzionale con territori, autonomie e comunità. Certo nella temperie che

oggi stiamo vivendo si tratta di un'ipotesi che può sembrare utopistica, ma le trasformazioni che stiamo vivendo aprono a questa possibilità. Una possibilità che, è bene sottolinearlo, si colloca tra la più grande crisi-ristrutturazione economica mondiale dal 1929 e lo spartiacque della pandemia Covid-19, cioè entro un ciclo in cui le fraglie economiche, sociali e istituzionali già presenti si sono moltiplicate e approfondite, rendendo la regolazione dello sviluppo e la rappresentanza territoriale una attività assai complessa e strutturalmente multilivello.

2. Tre discontinuità da cui partire per pensare un nuovo regionalismo

Le regioni si trovano perciò ad operare in un ambiente istituzionale e sociale nel quale prima la crisi economica mondiale e oggi la pandemia, hanno accelerato il prodursi di almeno tre grandi discontinuità, sia in alto nell'architettura materiale dei poteri che in basso nel corpo sociale.

La *prima discontinuità* ha a che vedere con l'accelerazione della polarizzazione sociale e del distanziamento nella condizione e nelle forme di vita sociale tra ceti, generazioni, gruppi professionali, territori, caratterizzati da maggiore o minore precarietà ed esposizione ai venti della crisi. Nel corso del 2020 non si è prodotto soltanto un allargamento dell'area degli ultimi e della povertà conclamata tra i ceti e le figure sociali più colpite dalle politiche di lockdown, quanto l'accelerazione delle tendenze allo scivolamento dei secondi e dei penultimi e della distanza rispetto ai primi. La scala sociale si è allungata e rischia di perdere alcuni "pioli" intermedi, mentre altri ne compaiono, e altri ancora scivolano verso il basso. Ciò a cui si assiste è un rimescolamento delle componenti intermedie e basse nelle società locali. L'intreccio tra ceti medi e lavori invisibili, tra economie verticali e polverizzazione del lavoro, tra figure sociali "perdenti" e "vincenti", nuovi ceti medi emergenti dall'espansione delle tecnostutture di cerniera tra pubblico e privato, delle industrie riproduttive oggi fondamentali come salute istruzione e ambiente, trasforma il campo d'azione delle politiche di coesione e del welfare, cambia il tema della tenuta di una infrastruttura sociale e civica, dalla sanità alle reti infrastrutturali, tutti campi d'azione centrali per l'istituzione regionale. La pandemia apre cioè un problema di integrazione sociale e sistemica nella dimensione territoriale, con la contemporanea disgregazione delle vecchie forme di coesione e l'emergere di nuove modalità di "fare società", tuttavia ancora deboli. E non si tratta solo di sconnessioni socio-economiche, ma del crescere di una insofferenza diffusa che si alimenta dell'incapacità della sfera pubblica di offrire finalità e obiettivi che non siano in realtà nient'altro che mezzi e procedure. Una discontinuità che da un punto di vista regionalista, può essere affrontata solo attraverso un nuovo patto istituzionale tra regioni e autonomie.

La *seconda discontinuità* accelerata dalla crisi Covid e che impatta sull'ambiente istituzionale delle regioni, è il ritorno della statualità come infrastruttura regolativa centrale, per consentire alla società di reggere l'urto corrosivo della pandemia. Covid-19 ha posto l'esigenza di riprendere il controllo, rimettendo in squadra politica, economia e società, facendo leva sulla struttura di ultima istanza della statualità. Tendenza rafforzata anche dal ruolo dei flussi di risorse e delle policy europee e dall'imporsi dei grandi gestori delle reti digitali e della produzione

capillare di dati, come insostituibili partner nelle politiche di contenimento del contagio. Su questo terreno di possibili nuovi equilibri tra pubblico e privato, di una rinnovata economia mista, che ruolo possono giocare le regioni? Lo spazio di un possibile neo-regionalismo nella fase che si apre, sta a mio modo di vedere nell'incuneare la società e il territorio tra il rischio della tecnocrazia e la dimensione del mercato, promuovendo la sperimentazione di una nuova generazione di politiche pubbliche che abbiano come scopo non la tradizionale funzione regolativa-di controllo dall'alto, ma la capacitazione diffusa di imprese, comunità, territori, gruppi sociali, tessuto associativo. Anche perché la questione non è solo "quanto intervento pubblico" sia o meno necessario, ma "quale" tipologia di intervento sia utile: va preso realisticamente atto dell'eredità di un depauperamento delle competenze regolative prodotto negli apparati pubblici dalla lunga stagione neo-liberista all'insegna dell'ortodossia di mercato che ha caratterizzato la cultura dei policy makers fino all'oggi. Ma la stessa domanda devono porsi anche le regioni: quale registro devono assumere le modalità di intervento delle regioni? Certo mi sembra un registro diverso da quello di nudo apparato di amministrazione procedurale prevalso nella lunga stagione neoliberista ed oggi al suo culmine con la proceduralizzazione della vita quotidiana a cui tutti siamo sottoposti nell'emergenza. Anche perché ciò che stiamo vivendo mostra l'incapacità piramidale degli interventi pubblici di arrivare alle filiere degli invisibili nei meandri di una composizione sociale molecolare, senza la cooperazione di una società civile dotata di saperi sociali a grana fine. Accanto al ritorno dello Stato, si è verificato anche un nuovo interesse per una dimensione territoriale, quantomeno come spazio intermedio su cui agire per creare una infrastruttura sociale e di funzioni di riproduzione sociale (sanità, formazione, ambiente, servizi, ecc.) che consenta maggiore resilienza rispetto agli urti della crisi pandemica. Occorre mi sembra, anche in questo caso, un patto tra politiche e pluralismo sociale. Alla base di un neo-regionalismo c'è bisogno di una sorta di *umanesimo istituzionale*, portatore di una cultura dell'istituzione che accompagna i soggetti e i territori alla crescita di autonome capacità d'azione.

Da qui è evidente una *terza discontinuità sistemica* che caratterizza l'attuale stagione, una faglia che separa da un lato la tendenza all'imporsi di modelli di governo e rappresentanza strutturati secondo un modello di policy tecnico-soluzionista⁴ espressione di una "società automatica" e della parcellizzazione, e dall'altro lato, il contemporaneo rafforzarsi di una nuova poliarchia sociale e istituzionale che potrebbe costituire un tessuto istituzionale in grado di riequilibrare la tendenza dei poteri dell'algoritmo e del calcolo a diventare modalità della governance sostitutive della vita politica. Le regioni intese come corpo intermedio, sono fondamentali nel costruire un equilibrio tra sovranità dei flussi tendenzialmente de-territorializzante e tecnocratica con una sovranità territoriale-democratica, il cui squilibrio è una delle divaricazioni istituzionali cresciute a partire dalla crisi del 2008. In questo processo si sovrappongono in realtà due faglie: alla faglia ambientale dell'Antropocene, che stava già producendo un pur lento e contraddittorio

4 A.De Rossi, *Aree interne e montane, gli atouts da giocare*, in "Il Mulino", 21 aprile 2020.

rio percorso di riconversione ecologica, si è sovrapposta la faglia del “Tecnocene”, venuta avanti con tutta la sua forza tellurica proprio in corrispondenza dell’emergenza pandemica. La massiccia e rapida dislocazione di tanta parte della vita produttiva e riproduttiva sul digitale ha aperto linee di divisione sia su questioni più macro di governance dei big data, riguardanti il rapporto tra chi raccoglie/produce dati e chi li trasforma in beni e servizi di valore, sia di impatto sui territori, sulle politiche urbane, sul governo delle città, sulle forme dell’abitare e sul complesso dei servizi di riproduzione sociale (welfare). Allo stesso tempo, la pandemia ha prodotto non solo un rafforzamento senza precedenti dell’insostituibilità della tecnica, delle procedure, delle reti di remotizzazione, ma ha anche mobilitato risorse sociali “calde”, reti di prossimità, saperi sociali di lettura della crisi, che nei territori e nelle città rappresentano un patrimonio strategico che le regioni dovrebbe in primo luogo mappare e poi mobilitare. La proceduralizzazione della vita quotidiana a cui la società è oggi sottoposta non è soltanto incapsulamento sociale nella gabbia d’acciaio della razionalità strumentale: è anche mobilitazione di risorse cognitive, capacità diffuse per quanto basilari di utilizzo delle tecnologie, senso del limite oltre che incertezza, coscienza diffusa della centralità dell’idea di sostenibilità: il *green* non sta soltanto nella policy o nell’economy, ma anche a vario grado nella società. La mobilitazione a base tecno-scientifica a cui tutti siamo e saremo sottoposti, in altre parole, contiene una *ambivalenza produttiva*, un nocciolo umanistico legato alle potenzialità collettive di progresso e benessere che convive con la freddezza dei dati e della scienza in quanto sapere e tecnica strumentali al controllo o alla sorveglianza. Una politica regionale “alta” che sappia rafforzare e mobilitare la radice umanistica che permane alla base della cultura tecno-scientifica, della società dei dati, del *green deal*, dovrebbe unificare il tema della rigenerazione ecologica con la riterritorializzazione della questione sanitaria, del welfare e dell’energia, partite queste tutte ricadenti nel perimetro regionale. Un nuovo regionalismo potrebbe nascere connettendosi cioè al corpo di una poliarchia territorializzata e alle reti sociali, dando loro saperi e capacità per intrecciare i campi ambientale, tecnologico e della salute.

Queste tre discontinuità definiscono anche i principali terreni oggi di confronto e domani di possibile ricostruzione di un nuovo assetto regionalista. Il punto è che l’equilibrio tra tendenze centralizzanti, sfera globale e società, tra stato, economia e società, può essere affrontato in modo positivo dalle regioni non limitandosi alla rivendicazione dei rispettivi confini o dei limiti all’azione reciproca tra regioni e potere centrale, quanto avanzando nella ridefinizione di una nuova “cassetta degli attrezzi” che abbia al centro la costruzione di un forte rapporto con le autonomie che si muovono nello spazio territoriale: prima di porsi la domanda su “quanto” regionalismo occorrerebbe, ci dovremmo chiedere “quale” regionalismo serva al paese, come riconnettere filiera istituzionale e filiera socio-economica, di cui le regioni costituiscono l’architrave intermedia, per costruire soglie capaci di superare le faglie/discontinuità prodotte dalla crisi. Dunque un nuovo regionalismo dovrebbe in primo luogo guardare non soltanto verso l’alto alla relazione con lo stato centrale, ma tornare a dirigere lo sguardo verso il basso e ripensare il suo patto con le autonomie operanti nella dimensione dello spazio territoriale, re-innestando la dimensione spaziale-territoriale nella cultura e nel sistema delle

policies regionali, dal quale (come mostrato ampiamente durante la pandemia) era stata sostanzialmente espulsa per essere ridotta a mera spazialità astratta e funzionalizzata, terreno di “smart-pratiche” che con la scusa della scalabilità si sono presupposte generalizzabili a prescindere dalle differenze di materialità concreta che i territori ancora presentano. Concentrazione, funzionalizzazione, specializzazione probabilmente oggi vanno rideclinate in modo più equilibrato con interdipendenza, integrazione, varietà, multifunzionalità.

3. Le trasformazioni del territorio: dal localismo alle piattaforme, alle geocomunità

Per compiere una operazione come quella suggerita nel paragrafo precedente, cioè ri-territorializzare il regionalismo, occorre però prendere atto di quanto il significato del concetto di territorio sia divenuto molto più complesso. Negli ultimi trent'anni abbiamo assistito ad un lungo cammino del significato di territorio e territorialità in uscita dal localismo, per comprendere dimensioni e relazioni di dimensione sempre più vasta e funzionale: è questa evoluzione che le regioni dovrebbero prima di tutto mettere a fuoco. Il fatto che la governance dello sviluppo oggi assembli immediatamente una pluralità di scale, dal locale al globale e che i processi attraversino sistematicamente i confini amministrativi, spinge a ripensare le geografie delle politiche regionali, se si vuole mantenere efficacia d'impatto e capacità istituzionale. Il territorio e le autonomie sono oggi costrutti sociali e istituzionali che assemblano in modo eterogeneo identità e reti corte locali, autorità e enti locali e/o metropolitani, governi e agenzie funzionali, corpi e reti di coesione sociale e reti produttive e del valore espressione di economie-mondo che mettono al lavoro il locale, piattaforme logistiche e reti di servizi, poli metropolitani e reti di città medie, *utilities* e fondazioni. L'emancipazione dello sviluppo locale dalla sola dimensione della prossimità tradizionale e dei modelli distrettuali, ha prodotto una costellazione di formazioni sociali, di reti allargate e ruoli istituzionali, vere e proprie amalgama territoriali di economia e società, che oggi sono in cerca di rappresentanza e rappresentazione⁵. Questa a me pare la *base fondativa territoriale delle moderne regioni*: coalizioni ibride sia funzionali che territoriali, a geometria variabile, con una stratificazione di sistemi locali e reti de-spazializzate, intrecci di sovranità multiple territoriali e funzionali, sociali e amministrative, locali e sovra-locali coesistenti, ma spesso sconnesse e scoordinate. Uno sviluppo non pianificato da nessuno, spesso -in riferimento alle regioni del Nord- definito con l'etichetta di città-regioni globali (*global city regions*): una geografia che nei primi anni '2000 ragionando sul caso dell'area metropolitana milanese, ho definito città infinita⁶. Questo perché il lungo ciclo del territorio come fattore produttivo ha sedimentato, per quanto con differente intensità nelle diverse aree del paese, un tessuto di libertà civiche, tessuto produttivo e di operosità organizzata nelle forme distrettuali, di reti di statualità dolce di servizio e di cura, forme di urbanizzazione “anseatica” centrata su reti tra città medie, con un intreccio tra welfare pubblico, privato-sociale, forze di mercato, eredità evolute di corpi

5 Scott A.J. (a cura di), *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

6 A. Bonomi e A. Abruzzese (a cura di), *La città infinita*, Milano, Bruno Mondadori Editore, 2004.

intermedi, che oggi costituisce una poliarchia di sintesi tra pubblico e privato e che rappresenta il principale asse di tenuta al di sotto dell'apparato statale. Gli stessi concetti di poliarchia, di cittadinanza e di sovranità, sono oggi declinabili solo in chiave plurale, e ineriscono strettamente al ruolo delle regioni. Se c'è una cosa che il passaggio della pandemia ha mostrato è l'esigenza di ricostruire una territorializzazione del sistema socio-sanitario in capo all'ente regionale: una operazione che può essere realizzata solo attraverso una stretta integrazione tra forte politiche universalistiche e nuovo protagonismo del pluralismo sociale e delle autonomie, in grado di dare capillarità umana e non solo digitale-meccanica alle politiche sanitarie e di welfare. Nel corso del '900 lo Stato si era configurato come attore che svolgeva due funzioni: la prima riguardante la quadratura del cerchio tra benessere economico, coesione sociale, libertà politiche esercitando una azione redistributiva e mediatrice tra mercato e società aprendosi alle istanze di rappresentanza delle classi sociali. Una seconda funzione era consistita soprattutto nell'incorporare nell'unità della nazione i poteri locali, sia quelli particolari originati dal feudalesimo, che quelli repubblicani, cittadini e comunali, scomponendo e destrutturando le pratiche di autogoverno incentrate sulle comunità, e rimuovendo infine gli ostacoli al pieno dispiegarsi delle forze dell'economia, della tecnica, della moneta. La creazione dei moderni sistemi di welfare aveva completato il processo, individualizzando contemporaneamente il rapporto tra cittadini e Stato. La crisi dell'intermediazione statale, la crisi dei corpi intermedi e della rappresentanza politica a cavallo del passaggio di secolo, ha scomposto e dissolto molte forme di appartenenza e di comunità, il compromesso tra capitale e lavoro, producendo uno sfarinamento di ceti e relazioni, frammentando e moltiplicando gli aggregati sociali. Ne sono emerse *tre forme di aggregazione socio-culturale*, che a mio parere costituiscono sul territorio le forme di articolazione tra interessi e passioni, tra sfera privata e sfera pubblica, con un mix di appartenenza sociale, comportamenti di ceto, domanda di rappresentanza e riconoscimento politico verso le istituzioni, e che sono la matrice degli orientamenti collettivi in cui si rideclina il tema della comunità e a partire dai quali ricollocare anche il ruolo dell'istituzione regionale. È evidente da tempo che nella crisi delle rappresentanze è cresciuta sul territorio una *cultura del rancore*, dovuta all'incapacità anche delle politiche di declinare assieme innovazione e inclusione, all'abbandono dei beni collettivi, allo scivolamento della qualità dei lavori, con una parte importante della popolazione che percepisce un declassamento, vittima della de-cetomedizzazione. Per contro in molte aree urbane e nei territori produttivi più forti, è riconoscibile un *tessuto sociale dell'operosità* che attraverso innovazione, mobilità, investimento educativo, ristrutturazione delle imprese, si sente nucleo trainante e dinamico sul piano economico e culturale. È un tessuto che le politiche dovrebbero mirare ad allargare e ad agganciare alle fasce più in difficoltà, a riformulare in forma più diffusa e sociale, come potenziale base di ricostruzione. Vi è poi una terza composizione, *tessuto di comunità della cura*, allargatosi nella pandemia, e composto da quanti operano per l'infrastrutturazione leggera dei territori, nella riproduzione collettiva, nella formazione e nell'innovazione sociale, nella produzione di beni relazionali e culturali. Vi sono ricomprese le professioni del sociale, le istituzioni come scuola, sanità, università, le reti del volontariato, l'economia sociale, il tessuto

delle amministrazioni e dei servizi a base comunitaria. È la composizione che ha cercato di fare da collante durante la pandemia e che nel post-Covid può ricomporre le fratture tra ceti dell'operosità e componenti in via di declassamento. Un obiettivo strategico delle politiche regionali penso potrebbe essere di giocare un ruolo importante nel tessere relazioni che tengano insieme queste tre composizioni in cui il tema della comunità sul territorio si è scomposto. Oggi, alla luce di ciò, il rapporto tra cittadino e Stato va probabilmente re-intermediato attraverso nuove forme di patto a valore costituzionale, tra la matrice istituzionale e di sovranità leggera in cui si ridefinisce nel territorio il tema delle autonomie e il resistibile "ritorno" della statualità come infrastruttura forte. È dunque all'impasto mutevole e dai confini multiscalari tra territorio e funzioni, tra reti lunghe e prossimità, che occorre guardare per identificare una trama di punti di agglomerazione e condensa sociale ed economica, strutture di radicamento a partire dalle quali le regioni potrebbero ripensare i loro perimetri di sovranità. Per districare una tale matassa, occorre una nuova "cassetta degli attrezzi", dalla quale tirare fuori almeno due concetti-attrezzi, a partire dai quali provare a ridefinire il tema del regionalismo.

4. Piattaforme

Il primo concetto-attrezzo è quello di *piattaforma territoriale e produttiva*, dimensione che sul piano delle funzioni strategiche e dell'economia definisce uno spazio in cui territorialità e globalità si combinano e la transizione dal localismo della società dei produttori ad una dimensione di area vasta in cui si ridisegnano i rapporti territoriali e funzionali tra grandi e medie città, spazi produttivi manifatturieri e logistici a cielo aperto, sistemi urbano-regionali che accorpano e pongono in relazione più distretti, città, sistemi locali del lavoro. Nella piattaforma va detto che il territorio non scompare, solo la nozione di *piattaforma* invita a sottolineare l'intreccio tra logiche territoriali e non, reti lunghe e corte. Lo spazio territoriale rimane, perché lo sviluppo tende ancora ad ispessirsi dove ci sono condizioni infrastrutturali e di competenze distintive in prossimità delle agglomerazioni imprenditoriali storicamente più significative. Il "territorio" rimane variabile che influenza le traiettorie di sviluppo: ma se nei vecchi localismi produttivi quasi sempre, era la disponibilità in loco di risorse congrue con la fase di primo sviluppo a fare la differenza, oggi le cornici territoriali di approvvigionamento dei servizi e delle risorse conoscitive, finanziarie, tecnologiche, da parte delle imprese e delle grandi reti di erogazione di servizi si sono ampliate. Per molte funzioni lo spazio di prossimità mantiene rilevanza, ma oggi conta sempre più la formazione di spazi ampi, in cui le imprese cercano servizi qualificati (consulenza, finanza, marketing, design, ecc.), nodi di interconnessione aperti al globale, investitori, tecnologie e conoscenze di profilo più alto. La *piattaforma* non è un dunque un "distretto più grande", ma la trama di relazioni economico-funzionali che unisce città e territori e reti di città, una trama di cui i nodi fondamentali sono oggi le *imprese del capitalismo intermedio*, i *fornitori di servizi avanzati*, tecnologici, professionali e creativi, prevalentemente insediati nei centri urbani e metropolitani; gli *snodi di interconnessione* tra territorio e flussi globali, come università e centri di ricerca, hub infrastrutturali e logistici, soggetti finanziari, fondazioni,

sedi di agenzie internazionali. L'idea di una riorganizzazione “spontanea” della spazialità in forma di piattaforme così declinate, è importante anche per mettere a fuoco *la relazione da costruire tra regioni e capitalismo delle reti*, campo di quegli attori privati, pubblici o di natura mista che strutturano le reti di connessione attraverso cui si realizzano attrattività e crescita. Un blocco di attori che controlla la *connectography*⁷, la capacità delle reti di organizzare lo spazio e i territori, sia con network in apparenza leggeri nei quali si scambiano dati, sia pesanti con la circolazione di materie prime, manufatti e persone e che diventano centrali come arterie di alimentazione delle città.

5. Una geografia dello sviluppo più complessa

La nozione di piattaforma serve anche a leggere una *nuova geografia dello sviluppo inter-regionale* organizzata per corridoi e poli che attraversano i confini amministrativi ed esercitano un effetto di agglomerazione. Lo spazio geografico come ambito dello sviluppo, oggi è costituito da intrecci tra sovranità territoriali e funzionali, reti che uniscono città e grappoli di attività produttive con corridoi infrastrutturali: è una geografia di connessione che innestata sull'organizzazione territoriale eredità dei cicli precedenti, ha creato una organizzazione spaziale diversa da quella tradizionale. C'è, in altre parole, una geografia economica e funzionale informale e non riconosciuta dalla matrice delle policy, che è sottostante alle architetture istituzionali, una geografia intrinsecamente policentrica e che unisce agglomerazioni e cluster trasversalmente alle partizioni amministrative e interna alle singole regioni. Non è questa la sede per una panoramica più specifica, basti comunque citare alcuni esempi tratti dal lavoro effettuato lungo un ventennio di ricerca: in Lombardia, ad esempio sono distinguibili almeno un asse pedemontano manifatturiero e di città medie, vero baricentro della dorsale produttiva del Nord, e un asse della bassa Padana, tra Pavia e Mantova, che sconfinava a Sud nell'Emilia a ridosso del Po; a nord un distretto alpino transfrontaliero e la grande area della regione urbana milanese. Se invece guardiamo a spazi inter-regionali, il grande asse pedemontano lombardo-veneto da Varese a Pordenone, il sistema della Via Emilia in allungamento sul distretto del piacere riminese fino ad Ancona, la piattaforma dell'arco alpino, ma si potrebbero indicare anche le contiguità non spaziali ma funzionali tra le agglomerazioni urbane e produttive del sistema urbano esteso napoletano e della piattaforma urbana di Bari. Sul piano della ricchezza prodotta e dello sviluppo industriale è una geografia che ha identificato una macro-area tra Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna al vertice delle gerarchie territoriali interne, fondato sul rapporto funzionale tra capitalismo intermedio territorializzato e città medie, con Milano a svolgere il ruolo di porta sul mondo e hub di industrie terziarie. Un modello che già prima del Covid-19 stava mostrando delle crepe dovute a vane faglie nella connessione tra capacità competitiva e coesione sociale: il sistema della media impresa orientato all'export che ha raggiunto il suo limite di crescita, città medie spesso più orientate allo sviluppo

7 P.Khanna, *Connectography. Le mappe del futuro ordine mondiale*, Roma, Fazi editore, 2016.

di economie terziarie poco sofisticate e di rendita che orientate all'innovazione, crescita di fenomeni di polarizzazione sociale di tipo metropolitano, sono tutti segnali che precedono l'arrivo della pandemia. Quest'ultima ha bloccato in modo particolare le economie urbane fondate sull'attrazione dei flussi (turismo, cultura, eventi, ecc.). A ben vedere, i lasciti della fase pandemica per il sistema regionale sul piano delle nuove geografie, riguardano l'esigenza di ricostruire un equilibrio positivo tra *tre formazioni o modelli territoriali*.

Primo, *l'Italia delle città*, e in primo luogo delle città medie, di quell'architettura urbano-industriale-terziario, in trasformazione al loro interno e nel rapporto con i territori. Il tema delle città medie, nel rapporto con le policy regionali, riguarda non solo il sostegno alla tenuta della coesione sociale urbana, ma l'alleanza tra città e regione per rigenerare la loro capacità di fungere da hub funzionali di servizi collettivi e di innovazione per filiere e territori di pertinenza. Secondo, *il sistema delle aree interne o dei piccoli territori*, o delle aree delle comunità-polvere, uno dei campi tradizionali dell'azione regionale, di cui forse andrebbe ripensato l'intervento, affinché le regioni siano i soggetti di una rigenerazione delle risorse comunitarie nel loro insieme, fuori da paradigmi di policy che spesso vedono lo sviluppo delle aree marginali fondato su una loro funzionalizzazione e specializzazione spinta subalterna ai bisogni delle aree urbane. Le regioni possono giocare un ruolo fondamentale di accompagnatrici della capacità delle aree interne di connettersi in modo generativo e non subalterno con i centri e i flussi. Terzo modello territoriale centrale da ricomprendere nelle policy regionali, è quello dei *territori intermedi*, intesi come formazioni sociali delle aree di diffusione urbana, società strutturate intermedie tra dimensione metropolitana e piccole comunità: non le città medie vere e proprie, ma quei centri medio-piccoli innestati all'interno di sistemi produttivi a volte di natura distrettuale, caratterizzati da densità del tessuto produttivo e policentrismo urbano diffuso. Territori intermedi articolati su due modalità: l'Italia erede della geografia dei distretti e dei localismi produttivi, organizzata su un policentrismo urbano di città-distretto che provano a ricollocarsi e una seconda modalità costituita dai centri strutturati degli hinterland metropolitani, espressione di una regionalizzazione dell'urbano derivante dall'espandersi dei poli metropolitani, di cui esempio più rilevante ma non certo unico è Milano. Spazio d'azione per le politiche regionali è in primo luogo *la tenuta e la rimessa in squadra di queste tre formazioni socio-economiche*: la dimensione di piattaforma può agire sul piano delle funzioni, dell'economia e lavoro, delle reti dei saperi tra imprese e università/formazione o ricerca. Occorre forse ripensare il rapporto storico tra regioni e città, con un ruolo forte di integrazione e le ultime a sostenere la metamorfosi delle prime, il loro sforzo di mantenere livelli buoni di coesione e tenuta del tessuto sociale con la riorganizzazione di spazi e funzioni urbane lungo il sentiero del recupero di centralità della prossimità urbana e del rapporto funzionale e produttivo tra città e territorio. La stessa Conferenza delle Regioni, potrebbe configurarsi come struttura di appoggio e di mediazione con lo Stato centrale per favorire la sperimentazione di politiche regionali centrate su questo tipo di spazialità geografica, che uniscano regioni o piattaforme di diverse regioni.

6. Geocomunità

Per ridefinire una nuova capacità di rappresentanza/rappresentazione, può bastare la fredda dimensione della governance funzionale con la riduzione dei rapporti tra persone e comunità a mere relazioni di mercato o tecnico-formali? Se il campo strategico del nuovo regionalismo è ridurre la frattura tra economia e società, per profilare l'identità delle regioni come corpo intermedio, occorre andare oltre la sola dimensione economico-funzionale della piattaforma. Occorrerebbe mappare e rintracciare filamenti di nuove relazioni istituzionali. Può essere dunque utile introdurre sul piano delle forme di regolazione sociale e istituzionale un ulteriore concetto-attrezzo, la *dimensione della geocomunità* che riassume meglio l'evoluzione della questione territoriale. Geocomunità è l'evoluzione del modello comunitario in uscita dalla limitatezza tradizionale delle relazioni di prossimità, per comprendere elementi di solito attribuiti al concetto di società: una comunità forse più fredda e moderna, ma più vitale e coerente con l'esigenza di ripensare autonomie e modelli di governance territoriali. La geocomunità è forma e spazio composto da reti e funzioni di tipo strategico con rilevanza pubblica e produzione di beni pubblici potenzialmente fruibili da tutta la comunità e base per la coesione civica, concetto che pone al centro dello sviluppo e delle performance istituzionali il capitale sociale formale e informale detenuto da un determinato contesto locale: in sostanza l'insieme di risorse relazionali attivabili, norme di reciprocità e reti di impegno civico dalle quali dipende il tono sociale generale di un territorio. Anche qui va detto che la *geocomunità non sta ad indicare semplicisticamente l'estensione spaziale della vecchia comunità locale*, ma definisce una matrice istituzionale localizzata costituita da una pluralità di ordini sociali, reti strategiche, in grado di tradurre le capacità collettive tradizionali della comunità locale in capitale sociale e nuove logiche organizzatrici più adatte a governare relazioni e processi economici e sociali moderni che travalicano la dimensione locale, unendo a rete lunga più sistemi territoriali tra loro. L'idea di geocomunità trova la sua genealogia più diretta nell'idea di *comunità concreta* di Adriano Olivetti, spazio territoriale in cui confluiscono la dimensione dell'operosità, della vita produttiva e dei flussi di mobilità che essa induce, la dimensione funzionale delle reti e delle infrastrutture, e le geometrie della rappresentanza istituzionale e culturale, la dimensione istituzionale del territorio come comunità del vivere civile oltre che dell'economia.

La geocomunità è dunque una costruzione istituzionale che presiede non soltanto all'imperativo del competere, ma ai valori della coesione e dell'integrazione sociale: è lo spazio in cui far crescere una poliarchia vettore dei valori di inclusione e democrazia e oggi di sostenibilità, lo spazio in cui praticare nel locale una cultura dell'umanesimo sociale. Le geocomunità possono costituire una nuova forma di autonomia locale a fondamento misto, territoriale-funzionale federativa. Le regioni potrebbero promuovere sperimentazioni localizzate di politiche centrate su questa forma di pluralismo spaziale. Al centro di questa possibilità è anche la relazione tra regioni e la metamorfosi della società di mezzo, il campo della riproduzione dell'infrastruttura di mediazione e articolazione degli interessi e dei processi sociali. Le reti sociali e la trasformazione dei corpi intermedi sono l'infrastruttura logistica di ultimo miglio delle policy regionali da sempre. Il passaggio

che mi pare rilevante anche sul fronte regionale è incorporare negli schemi di policy la riorganizzazione e differenziazione dei corpi intermedi fino al tema della riorganizzazione della forma distrettuale sul piano della programmazione sociale come ambito di implementazione delle politiche regionali, soprattutto diretta allo sviluppo della sostenibilità ambientale e dei processi di economia circolare. La società di mezzo diventa importante come membrana di raccordo e di riarticolazione della questione ecologica con la questione sociale, di una reintermediazione tra territorio, società e politiche attraverso concatenazioni tematiche che ispirino interventi territoriali in grado di agire capillarmente per costruire reti, opportunità, condizioni per il cambiamento, soprattutto per le piccole e microimprese. Le regioni si porrebbero anche in questo caso come accompagnatrici di una declinazione decentrata della sostenibilità verso una composizione sociale polverizzata, creando reti di disseminazione. La pandemia ha aggravato la tendenza di un modello di sviluppo e di politiche a consumare territorio senza restituire adeguato surplus da convertire in beni collettivi (ad esempio, presidio sanitario, cura dei legami sociali, ecc.). Se la pandemia, nell'Antropocene, non può essere derubricata a fattore "esogeno", esterno ai rapporti economici, poiché interroga in profondità il nesso ambiente/sviluppo, il rapporto tra uomo (e donna), natura al di fuori e natura interna all'umano, occorre probabilmente cambiare le metriche neoliberali alla base della valutazione sull'impatto delle politiche: le regioni possono essere capofila in questa operazione. Qual è cioè la *capacità di produzione di territorio* espressa dalle policy? Utilizzare tecnologie di rete e big data per questa funzione mettendo a sistema e a frutto il patrimonio informativo di regioni, istituzioni locali, rappresentanze, incorporare i dati e i saperi prodotti dai sistemi di servizi decentrati nelle reti di policy regionali per raggiungere la capillarità: è questa una mission possibile e auspicabile. Il tema dei distretti sociali evoluti, potrebbe significare lavorare sulla creazione di policy networks di questo tipo. Si tratta allora di creare una nuova dimensione intermedia che consenta di ampliare la capacità di efficacia e di impatto delle politiche. Ma si tratta anche di innovare scopi e finalità del ruolo delle regioni e delle politiche: la loro anima, ritrovando a fondamento della constituency regionale un pensiero di libertà e anche un pò di critica matura verso una parte delle promesse della società dell'accelerazione continuata. Perché non è mai solo un problema di mezzi.

7. Bibliografia

- G. BECATTINI, *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Roma, Donzelli, 2015;
- A. BONOMI, *Il capitalismo molecolare. La società al lavoro nel Nord*, Torino, Einaudi, 1997;
- A. BONOMI e A. ABRUZZESE (a cura di), *La città infinita*, Milano, Bruno Mondadori Editore, 2004;
- Centro per la Riforma dello Stato, *Prospettive per un rinnovato regionalismo: esercitare autonomia per rafforzare l'unità nazionale*, Firenze, Marzo 2019;
- A. DE ROSSI, *Aree interne e montane, gli atouts da giocare*, in "Il Mulino", 21 aprile 2020;

- P. KHANNA, *Connectography. Le mappe del futuro ordine mondiale*, Roma, Fazi editore, 2016;
- R.D. PUTNAM, R. LEONARDI e RAFFAELLA Y. NANETTI, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Arnoldo Mondadori Editore, 1993;
- G.C. RICCIARDI (a cura di), *Il regionalismo asimmetrico. Appunti e spunti sui riflessi nei confronti delle autonomie territoriali e funzionali*, Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi, Quaderno 2-2019;
- A.J. SCOTT. (a cura di), *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2001;
- C. TRIGILIA, *Sviluppo senza autonomia: effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1992.

L'evoluzione del regionalismo italiano. Il principio autonomistico in una prospettiva storica

di Stefano Bruno Galli*

Indice:

1. L'«innesto» difficile. 2. La possibilità del domani. 3. Il regionalismo costituzionalizzato. 4. Convergenze partitiche. 5. Una «comune amica». 6. Ventidue anni dopo. 7. Epilogo.

* Professore associato di Storia delle dottrine e delle istituzioni politiche presso l'Università degli studi di Milano.

1. L'«innesto» difficile

Dal punto di vista storico, l'idea di regione – nella cultura politica e istituzionale italiana – affonda le proprie radici nel cuore del secolo decimonono. Nel 1852, sull'almanacco “Il Nipote di Vesta Verde”, Cesare Correnti – protagonista delle Cinque giornate di Milano, segretario del governo provvisorio lombardo successivo all'insurrezione, poi esule a Torino, senatore, deputato del regno e, infine, ministro della Pubblica Istruzione del Regno d'Italia per ben due mandati¹ – pubblicò un articolo dal titolo *Fisionomia delle Regioni italiane*². È da qui che occorre partire per ricostruire – ancorché per sommi capi – il percorso del regionalismo italiano in una prospettiva di lungo periodo. E nello stesso tempo, ma su un altro piano, ragionare sull'evoluzione del principio autonomistico. Il tema dello sviluppo delle autonomie territoriali deve essere necessariamente inquadrato nella più vasta storia d'Italia, tra formulazioni di pensiero politico e concrete dinamiche istituzionali.

Nei fatti si tratta di muoversi su questi due piani: da un lato le speculazioni dottrinali e le formulazioni teoriche, dall'altro le dinamiche della politica e l'evoluzione delle istituzioni nel loro quotidiano operare. Storia del pensiero politico, storia dei partiti e dei movimenti politici e storia delle istituzioni risultano appunto i livelli concettuali – che a volte s'intrecciano, altre volte divergono – tra i quali destreggiarsi con estrema prudenza. Non chiamiamolo – per amor di dottrina – federalismo, termine impropriamente adottato, e con eccessiva disinvoltura, quale sinonimo di regionalismo o, comunque, di evoluzione in positivo del sistema delle autonomie territoriali e di efficientamento dello Stato. Regionalismo, storia delle Regioni e regionalizzazione: si tratta, nell'ordine, di una dottrina politica ovvero di una sensibilità di pensiero, di una storia – anche istituzionale, ma non solo – e di una storia strettamente riconducibile all'istituzione centrale, cioè alla statualità e alle sue politiche. Sono – questi – tre ambiti diversi, eppure spesso confusi, anche dagli studiosi più attenti.

1 Sulla figura di Cesare Correnti: L. Ambrosoli, *Correnti, Cesare*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. xxx (1983), *ad vocem*. Si veda anche: M. Soresina, *Non potendo esser fiori, contentiamoci di essere radici. Una biografia di Cesare Correnti*, *Biblion*, Milano 2014.

2 C. Correnti, *Fisionomia delle Regioni italiane*, in “Il Nipote di Vesta Verde”, V (1852), pp. 42-61.

Non che prima di Cesare Correnti non fossero state elaborate delle idee e propositi dei progetti in ordine all'articolazione territoriale della penisola. Per una questione di eredità storica, politica e istituzionale, legata agli antichi Stati e all'età napoleonica, negli «incunaboli» del pensiero politico risorgimentale era condivisa la sensibilità confederativa, pur nella confusione semantica e concettuale con il federalismo e con il semplice decentramento amministrativo. Sin dalle origini del processo unitario una forte e diffusa sensibilità confederativa è rinvenibile in alcune elaborazioni teoriche presentate al concorso *Quale dei governi liberi meglio conviene alla felicità dell'Italia?*, organizzato dall'amministrazione franco-lombarda nel 1796, quando si profila all'orizzonte la prospettiva di imboccare un concreto processo di *State building*. Alla fine vincerà il pensatore piacentino Melchiorre Gioia con il suo progetto unitario. Ma questi autori – tra i quali Ranza, Botta, Galeani Napione – non pensavano a quella «società di società» teorizzata da Montesquieu quale «natura» della repubblica federativa; pensavano piuttosto a uno «Stato di Stati» vale a dire alla confederazione italyca, sulla quale gravava – e con tutto il suo peso – l'esperienza storica degli Stati preunitari, suddivisa dalle tre alle sette statualità.

La “Primavera dei Popoli”, alla quale è opportuno ricondurre l'insoddisfacente – rispetto alle intenzioni dei protagonisti, beninteso – esito delle Cinque giornate milanesi, segnò la vittoria del moderatismo piemontese. Al moderatismo sono riconducibili – un paio d'anni prima del 1848 – due progetti di unificazione assai poco noti. Pur confinati nell'ambito di un disegno di ispirazione confederale, tali progetti risultano per molti aspetti simili poiché guardano a «tre» Italie. Nello stesso anno (1846), il piemontese Giacomo Durando pubblica il testo *Della nazionalità italiana* e il valtellinese Luigi Torelli dà alle stampe i *Pensieri sull'Italia di un anonimo lombardo*³. L'«Eridania», formata dalla valle del Po, l'«Appennina» e l'«Insulare» (Sardegna e Sicilia, Corsica, Elba e Malta, alle quali vengono aggregate Nizza e la Savoia, il Canton Ticino e l'Istria): sono queste le tre Italie di Giacomo Durando. Secondo Luigi Torelli sarebbe opportuno articolare la Penisola in tre grandi regni costituzionali: Regno dell'Alta Italia (Regno di Sardegna, Lombardo-Veneto, Ducato di Parma) con Torino sede del sovrano e della corte, Milano sede del Congresso nazionale; Regno dell'Italia centrale (Ducato di Modena, Granducato di Toscana e Stato Pontificio, esclusa la città di Roma, città libera e residenza del Papa), con Firenze sede del sovrano e della corte, Bologna sede del Congresso nazionale; Regno della Bassa Italia, con Napoli sede del sovrano e della corte, Palermo sede del Congresso nazionale. Ai tre Regni si potrebbe approdare grazie all'impegno attivo della monarchia dei Savoia per il Nord, degli Asburgo-Lorena per il Centro e dei Borbone per il Sud. In sostanza si tratta della naturale evoluzione dell'assetto geopolitico degli antichi Stati preunitari in una soluzione territorialmente più ampia, articolata in tre grandi macroRegioni.

Non è qui il caso di occuparsi di Carlo Cattaneo – che pure si schierò contro lo Stato burocratico e accentratore di ispirazione giacobino-napoleonica e intervenne, molto criticamente, sul discorso della corona in relazione alla circolare del ministro Farini e sulla legge provinciale e comunale, estensione della legge Rattazzi del 1859 a tutto il Regno – e neppure di Giuseppe Ferrari. Il loro disegno

3 Sul tema, mi permetto di indicare il testo: S.B. Galli, *Torelli, Durando e la teoria delle 'tre Italie'*, in “Postumia”, 21/1-2 (2010), pp. 213-229.

di ispirazione federalista si colloca infatti in un quadro istituzionale diverso e prevede l'instaurazione di una repubblica democratica. La proposta federalista si poneva in netta contrapposizione rispetto alla soluzione monarchico-costituzionale. Nei fatti il federalismo richiedeva – per ammissione dei suoi stessi protagonisti, prima di tutti lo stesso Carlo Cattaneo che, una volta eletto, si rifiutò di giurare fedeltà all'istituto monarchico – un quadro istituzionale di carattere repubblicano e democratico per la sua concreta realizzazione. Era l'idea di Stato – insomma – a determinare la differenza. E determinava una rottura con il moderatismo di ispirazione monarchica. Alla base c'era una diversa percezione del vivere associato nelle comunità volontarie territoriali che costituivano l'ossatura della penisola, sulle quali erano costruiti i progetti federalisti, che recuperavano le tradizioni civiche territoriali e le istanze libertarie dell'età comunale.

Nella *Fisionomia delle Regioni italiane*, Cesare Correnti scriveva: «Unità nella varietà. È la definizione che molti filosofi danno della bellezza, ed è il carattere principale della nostra patria comune, dell'Italia. Massima unità nella massima varietà. Non v'ha al mondo vasta regione geografica meglio conterminata dell'Italia; non ve n'ha alcuna più riccamente membrificata»⁴. La «bellezza» dell'Italia è dunque rappresentata dall'unità nella varietà, motto molto diffuso tra i protagonisti dell'età risorgimentale, che correttamente assumevano la diversità come risorsa, perché fonte di grande ricchezza. «Le varie divisioni storiche dell'Italia – proseguiva Correnti – coincidono in gran parte colle divisioni naturali; il germe umano o, come diceva Alfieri, la pianta uomo crebbe fino ad ora robusta e selvaggia entro il suo solco primitivo. Sin qui la natura ha fatto largamente la sua parte. Adesso all'innesto»⁵. Era quindi giunto il momento di procedere all'«innesto», cioè di incastrare in modo armonico e ragionevole i territori in cui si articolava la penisola, che ne costituivano l'essenza, come avrebbe intuito uno dei padri del federalismo moderno, Pierre-Joseph Proudhon, una decina d'anni dopo, nel suo *pamphlet* intitolato *La fédération et l'unité en Italie*. Non era l'unico osservatore straniero a guardare criticamente alla genesi del processo di unificazione italiano – ispirato al più rigido accentrimento – dal di fuori. E a trovarlo una vera e propria forzatura. Basti ricordare lo storico tedesco Heinrich Gothard von Treitschke. Lo *State building* si consumò – per vero tardivamente – in un semplice passaggio politico e amministrativo dagli Stati preunitari verso il potere centrale dello Stato unitario, in radicale contrapposizione rispetto alle tradizioni civiche proprie del pluralismo territoriale della penisola.

Cesare Correnti fu il primo a occuparsi della suddivisione regionale che avrebbe potuto caratterizzare l'articolazione politica e amministrativa della Penisola. Nel suo articolo su “Il Nipote di Vesta verde” individuò – in base ai bacini idrografici, all'economia e alla storia, ai dialetti e alle tradizioni – sedici aree. Tre anni dopo quell'intervento, nel 1855, Correnti tornò sull'argomento con l'articolo *Casa nostra*, apparso sempre sul medesimo almanacco con l'obiettivo di rinfrescare «le notizie intorno alla più acconcia divisione di tutta la penisola affine di semplificare e facilitare quegli studi topografici che sono il fondamento comune della geografia strategica ed

4 C. Correnti, *Fisionomia delle Regioni italiane*, cit., p. 42.

5 *Ibidem*.

economica»⁶. Le Regioni che costituivano l'essenza dell'Italia «nazional-naturale» divennero allora diciannove. E sarebbero state adottate, come modello di suddivisione territoriale, dal direttore della Giunta centrale di statistica incardinata nel Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio del regno d'Italia, Pietro Maestri per la compilazione – insieme a Cesare Correnti – dell'annuario statistico del 1863. Le Regioni – sulla base di uno schema elaborato per il censimento del 1861 – divennero però «compartimenti» statistici, sino al 1912. E a questi fece riferimento l'Assemblea costituente nel 1946. Insomma, dall'Unità alla Repubblica, sino ai nostri giorni: per centosessant'anni, la suddivisione territoriale della penisola – ispirata alla statistica – è rimasta sempre la stessa.

È dunque vero che i confini delle Regioni di oggi non sono l'esito di consultazioni popolari e neppure di rigorosi studi di carattere storico e culturale, etnico, linguistico e antropologico. Sono piuttosto un'invenzione artificiale di matrice burocratica e statistica. E questo elemento conteneva in sé già le ragioni dell'incerto percorso del regionalismo. È altresì vero che oggi, dopo centosessant'anni, le Regioni si sono in qualche modo «istituzionalizzate» nella mentalità collettiva, nella cultura politica e istituzionale, nella pratica burocratica e amministrativa, sino a diventare delle realtà molto concrete nella vita quotidiana dei cittadini. E hanno assunto una dimensione identitaria rilevante, ma – dal punto di vista sociale e culturale – un po' «fredda» per le comunità che le compongono. La debolezza identitaria del regionalismo italiano ha comunque impedito che si coagulasse attorno all'idea di regione quel senso di appartenenza, trasfigurato in un genuino e autentico sentimento di popolo, da sempre alla base dei processi autonomistici. La regionalizzazione deve essere un processo condiviso che parte dal basso e dalle solide radici connesse all'identità culturale di un territorio⁷.

2. La possibilità del domani

La proposta di regionalizzazione più seria e coerente, all'indomani dell'Unità e della costruzione dello Stato – burocratico e accentratore – sul modello giacobino-napoleonico, è quella elaborata nei dintorni della primavera del 1861 da Luigi Carlo Farini, che sottolineava come fosse necessario rispettare le «membrature naturali» della penisola, adottando i confini dei vecchi Stati preunitari. Ma il progetto più interessante arrivò dal suo successore alla guida del ministero degli Interni, Marco Minghetti. E dimostra quanto abbia inciso nella cultura politica del vecchio liberalismo italiano il mito britannico del *self government*, cioè dell'autonomia e l'autogoverno delle comunità territoriali. Questa tendenza è ravvisabile nel dibattito pubblico almeno sino alla fine dell'estate del 1860. Lo stesso Cavour era del resto molto sensibile all'affermazione e al riconoscimento delle autonomie territoriali. Alla vigilia dell'unità, lo statista subalpino garantì al deputato siciliano

6 C. Correnti, *Casa nostra*, in: *Scritti scelti*, Forzani, Roma 1892, p. 140.

7 Basti pensare all'esperienza storica dell'Asar – Associazione studi autonomia regionale – in Trentino. Sul tema: L. Baratter, *Storia dell'ASAR, 1945-1948*, Egon, Rovereto (Tn) 2009; Valentino Chiocchetti: *la figura e l'opera*, a cura di D. Vettori, Accademia Roveretana degli Agiati Rovereto (Tn) 1992; D. Fedel, *Storia dell'ASAR – 1945-1948 e delle radici storiche dell'Autonomia*, Pezzini, Villalagarina (Tn) 1980; S.B. Galli, *1945-48: la meteora dell'ASAR scuote il Trentino*, in "Etnie. Scienza politica e cultura dei popoli minoritari", n. 14 (1988), pp. 6-15.

Giacinto Carini che il Parlamento del nuovo Stato avrebbe ascoltato le istanze di «tutte le popolazioni italiane». E non si sarebbe certo configurato come l'espressione istituzionale di una «tirannia centralizzatrice».

Verso l'Unità, quando si profila all'orizzonte il progetto di realizzazione dell'unificazione nazionale, si comincia a parlare di una soluzione diversa e alternativa rispetto a quella fondata sul centralismo. Il sistema delle autonomie trovò allora nel bolognese Marco Minghetti uno dei suoi più tenaci sostenitori, pur nella consapevolezza che «la varietà notevolissima e secolare delle leggi, delle tradizioni, delle abitudini che vi regnarono sino ad ora rende arduo il trapasso alla sua unificazione legislativa e civile»⁸. Il grande disegno di Minghetti, presentato alla Camera quattro giorni prima della proclamazione dell'Unità, il 13 marzo 1861, rispondeva al principio di un «larghissimo decentramento». Si trattava di un progetto che aveva due grandi punti di forza: l'aggregazione consortile di comuni e province e l'istituzione delle Regioni per promuovere la massima libertà politica e amministrativa. Lo statista bolognese immaginava sei grandi unità territoriali, intese quali corpi intermedi tra lo Stato e le Province del regno. Tali aggregazioni intermedie – cioè le Regioni – avrebbero dovuto riunire, sulla base di un accordo consortile permanente, le province affini per vicinanza territoriale, ma anche per storia, interessi, leggi, modelli culturali e tradizioni civiche, facendo leva su un vasto e sistematico decentramento amministrativo.

Le Regioni, nel pensiero di Marco Minghetti, avrebbero modellato la fisionomia dello Stato e avrebbero reso la sua azione più incisiva ed efficiente, più vicina ai cittadini e, soprattutto, più efficace nel tentativo di ridurre i differenziali di sviluppo territoriale. E a esse sarebbe stato riconosciuto un grado di autonomia diverso, rapportato – com'era avvenuto nei progetti di riforma di Ponza di San Martino (1852) e di Rattazzi (1859) – sulla base della capacità amministrativa degli enti territoriali. Si trattava di un disegno davvero innovativo, che non aveva pari nel contesto europeo. L'idea dello Stato “minimo” – «dee restringere il suo compito», scriveva Minghetti – e della riunione consortile delle province enfatizzava il diritto *naturale* dei cittadini ad associarsi secondo aggregazioni istituzionali su base volontaria, fortemente identitarie dal punto di vista storico e culturale, economico e sociale. Riconosceva infatti ai territori la prerogativa di scegliere liberamente con chi stare, cioè a quale consorzio aderire e a quali condizioni.

La prematura scomparsa di Cavour all'indomani dell'Unità e l'isolamento di Minghetti – per effetto dell'azione interdittoria del vicepresidente della Camera, Sebastiano Tecchio, relatore della Commissione parlamentare incaricata di esaminare il progetto dello statista bolognese – avrebbe fatto naufragare questo ambizioso e importante disegno regionalista. Che fu bocciato il 22 giugno 1861: il regionalismo risorgimentale era morto. Il retaggio della storia degli antichi Stati – ma anche le notizie che giungevano da oltreoceano, dove gli Stati Uniti stavano imboccando la deriva verso la Guerra di Secessione – gravava sul progetto minghettiano, alimentava

⁸ Così Marco Minghetti alla Camera in occasione della presentazione dei suoi progetti di legge sulla riorganizzazione amministrativa del regno, il 13 marzo 1861. Il testo si trova in: C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica. Da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Giuffrè, Milano 1964, p. 368. Si veda anche: M. Minghetti, *Scritti politici*, a cura di R. Gherardi, Direzione generale delle informazioni dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica, Roma 1986.

timori e preoccupazioni. Per tale ragione si scelse la strada più facile, e rassicurante, dell'unificazione amministrativa ispirata a un prudente moderatismo, per non pregiudicare i precari equilibri istituzionali e politici faticosamente raggiunti con l'Unità – ricorrendo alla legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865, evoluzione della legge Rattazzi dell'ottobre 1859 e varata nella circostanza del trasferimento della capitale da Torino a Firenze⁹. Fu così che – per usare un'efficace espressione di Gianfranco Miglio – il processo della progressiva estensione degli apparati normativi piemontesi, in linea di continuità politica e istituzionale e senza il coinvolgimento parlamentare, a tutta la Penisola si configurò come il tentativo di trapiantare e imporre a un «gigante» quello che nei fatti era il «vestito d'un nano»¹⁰, attraverso una forzatura dirigista da parte dell'esecutivo ai danni del potere legislativo.

Una decina d'anni dopo l'archiviazione della proposta politica e istituzionale minghettiana, si fece sentire forte la voce dell'aristocratico cremonese Stefano Jacini, deputato e senatore, moderato lombardo e cattolico, ministro dei Lavori pubblici del regno di Piemonte e Sardegna e poi del regno d'Italia. Legato alla civiltà rurale del suo territorio, nel timore che lo sviluppo industriale avrebbe rafforzato il primato dello Stato, vedeva nell'istituto regionale – di fronte alla degenerazione dell'istituto parlamentare – quel necessario corpo intermedio fra il cittadino e gli apparati burocratici, la cui soverchiante pressione doveva essere attenuata. Si trattava dell'esplicita rivendicazione, di matrice liberale e liberista, delle istanze dei ceti agrari – riverberate in una convinta proposta di carattere istituzionale e amministrativo – contro la borghesia industriale emergente, che trovò una voce anche in Antonio Di Rudinì. Le Regioni – secondo Jacini – dovrebbero «assumere molta parte del potere oggi confidato al Governo centrale ed al Parlamento»; il regionalismo diventerà così «uno strumento di progresso e di prosperità, atteggiando quelle leggi e quei regolamenti che non debbono essere essenzialmente unitari, alle tradizioni, al genio speciale, ai bisogni diversi delle varie parti d'Italia, e facendo cessare il malcontento che le odierne violenze generate dall'esagerazione dell'unitarismo, portano irrimediabilmente seco»¹¹.

Il dibattito sulle autonomie riprende vigore sul finire del secolo decimonono. Nel celebre discorso elettorale di Stradella, Agostino Depretis critica un decentramento così «limitato» e «formale». E tuttavia, come ha sottolineato Carlo Morandi, in Italia, «una vera democrazia moderna intesa come pratica d'autogoverno e come sviluppo delle autonomie regionali, cioè degli interessi particolari nell'ambito dello Stato unitario, non si ebbe né con Depretis né con i suoi successori. E rimane un problema aperto, forse una possibilità del domani»¹². Il dibattito si accende in contrapposizione al rafforzamento del potere centrale, attraverso la nuova legge provinciale e comunale, promosso da Francesco Crispi, che pure aveva elogiato – il 16 gennaio 1887, subito prima di conquistare il potere – il progetto di Minghetti, purtroppo «spento dai pre-

9 Lo sottolineò anche Silvio Spaventa in un suo celebre discorso – La politica e l'amministrazione della Destra e l'opera della Sinistra – del 21 marzo 1879, ora in: S. Spaventa, *La giustizia nell'amministrazione*, a cura di P. Alatri, Einaudi, Torino 1949, pp. 37-43.

10 Sull'unificazione amministrativa, si veda: G.F. Miglio, *Le contraddizioni dello Stato unitario*, in: *Vocazione e destino dei Lombardi*, a cura e con Introduzione di S.B. Galli, Fondazione Mondadori, Milano 2020, pp. 89-109.

11 S. Jacini, *Sulle condizioni della casa pubblica in Italia dopo il 1866*, ora in *La riforma dello Stato e il problema regionale*, a cura di F. Trianiello, Morcelliana, Brescia 1968, p. 126.

12 C. Morandi, *La sinistra al potere e altri saggi*, Barbera, Firenze 1944, p. 116.

giudizi» perché «eravamo invasi per la febbre dell'unità nazionale di recente conquistata»¹³. Nel 1889, il giurista ligure Giuseppe Saredo, senatore del regno, afferma: «Se noi osserviamo la carta geografica d'Italia, se ne interroghiamo le condizioni, gli interessi, le tradizioni, le tendenze, ci convinciamo agevolmente che essa presenta una mirabile combinazione di elementi unitari e di elementi regionali: come ben pochi altri popoli, l'Italia ci dà la varietà nella unità»¹⁴. Saredo s'ispirava alla corrente moderata della classe politica risorgimentale e vedeva nel decentramento amministrativo su base regionale lo strumento per dare vita a un equilibrato rapporto fra centro e periferia e per conferire un'efficienza funzionale alla macchina dello Stato. E tuttavia si trattava di una prospettiva di là da venire. Anche perché mancava una forza politica che – sostenuta dal consenso – interpretasse sino in fondo e in modo esclusivo le istanze dell'autonomia e del regionalismo.

A cavaliere tra i due secoli, parlare di regionalismo e di decentramento significava avere dei sentimenti antiunitari, come sottolineò Giuseppe Prezzolini su «La Voce» il 30 settembre 1909. Nei fatti, il sistema politico nazionale si stava organizzando in embrionali forme di partito, che ineluttabilmente alimentavano una visione centralista della società e dei poteri. Si registrava contestualmente la crescita dell'industria pesante, con il primato della grande borghesia imprenditoriale, che doveva fare i conti con politiche pubbliche deliberatamente ispirate all'interventismo statale. E tuttavia, all'alba del Novecento si registra un'autentica polifonia di voci sulla prospettiva regionale. Lo stesso Giolitti confessa la propria inclinazione per il decentramento, «oggetto di tante vane promesse, ma unico ordinamento logico per un paese, come l'Italia, di Regioni così diverse per clima e per condizioni economiche e sociali»¹⁵. L'unico che alza l'asticella del dibattito è però Napoleone Colajanni, che – fuori da ogni equivoco – invita a fare luce e a chiarirsi le idee fra semplice decentramento amministrativo e un decentramento regionale che deve necessariamente essere costituzionalizzato. Si tratta di una dicotomia, quella fra decentramento politico e legislativo e semplice decentramento amministrativo, che affonda le proprie radici nel cuore del processo di unificazione nazionale. E che sopravvive sino ai nostri giorni, rendendo confuso e poco cristallino il dibattito pubblico, ma anche le dinamiche interistituzionali.

È qui, nei primi decenni del Novecento, che bisogna collocare la figura di Luigi Sturzo, il federalista «impenitente» – com'egli impropriamente si definì – che conferisce slancio e sostanza al dibattito. E che, dalle pagine della «Croce di Costantino», si scagliava contro il centralismo romano, in favore di una forma di vero e proprio municipalismo ispirato alla civiltà rurale della sua Sicilia. Solo più tardi – a partire dal terzo Congresso del Partito popolare di Venezia (1921) – il prelado di Caltagirone avrebbe maturato una sincera e genuina consapevolezza autonomista di connotazione regionalista, non certo federalista. Auspicava infatti un decentramento sul piano amministrativo e finanziario, che avrebbe comunque garantito l'unità dello Stato, poiché la regione muoveva nella direzione di rafforzare la struttura statale, non già viceversa. S'imponeva quale corpo intermedio di rap-

13 F. Crispi, *Scritti e discorsi politici*, Unione Cooperativa Editrice, Roma 1890, p. 672.

14 G. Saredo, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale commentata da Giuseppe Saredo*, I vol., Utet, Torino 1889, p. 64.

15 G. Giolitti, *Discorso agli elettori del collegio di Dronero* (29 ottobre 1899), in: *Discorsi extraparlamentari*, a cura di N. Valeri, Einaudi, Torino 1952, p. 223.

presentanza degli interessi aggregati del territorio, ma anche come strumento per accompagnare l'ingresso delle masse nella vita politica nazionale¹⁶. A suo giudizio il regionalismo era un «grido di vita», contro lo Stato burocratico e accentratore, facile rifugio del «parassitismo». Sino a quel momento, nella cultura politica e istituzionale italiana «nessuna proposta regionalistica – ha osservato Ernesto Ragionieri – aveva trovato una formulazione altrettanto chiara ed esplicita»¹⁷.

Nello stesso 1921 fu emanato il regio decreto numero 1319, primo provvedimento che faceva esplicito riferimento alle Regioni; in esso si ipotizzava la concessione di una particolare autonomia regionale al Trentino, all'Alto Adige e alla Venezia Giulia, territori appena annessi, a conclusione della prima guerra mondiale. In ogni caso, il fascismo fece leva sulle incertezze e sulle titubanze che avevano caratterizzato – dall'Unità in poi – l'accoglimento del regionalismo e dell'autonomia nell'ambito della cultura politica italiana, mai risolutamente abbracciati come concrete prospettive di organizzazione del sistema istituzionale. La figura di Gaetano Salvemini – autonomista avverso al regionalismo, incline piuttosto a un articolato sistema di federazioni di comuni – attraversa i rigori dell'inverno delle autonomie determinato dalla dittatura fascista, soprattutto dopo le leggi del 1926 che rafforzano il centralismo del regime. E s'impongono ai danni del sistema delle autonomie territoriali comunque già debole in sé, per riemergere a guerra ormai finita, nel 1945.

L'età fascista, relativamente alle speculazioni di pensiero sul sistema delle autonomie, vide emergere la figura di Emilio Lussu. Nel marzo del 1933, sui «Quaderni di Giustizia e Libertà» appare un articolo intitolato semplicemente *Federalismo*¹⁸, in cui l'azionista sardo propone una prospettiva davvero interessante e originale per la costruzione della nuova statualità, che sarebbe dovuta nascere dopo il fascismo. Lussu parte dalla considerazione che all'origine del processo unitario la situazione fosse molto fluida per via dell'articolazione geopolitica degli antichi Stati, che ineluttabilmente alimentava una prospettiva unitaria di tipo confederativo o federativo. Al contrario, dopo settant'anni di esperienza storica e in pieno clima autoritario, era necessario individuare i soggetti istituzionali che si sarebbero potuti configurare come gli «Stati particolari» della repubblica federale su base regionale, intendendo la regione quale unità politica, espressione di una oggettiva diversità sul terreno economico e sociale. La regione «è rimasta un territorio che non può essere confuso con nessun altro, che vive di una sua vita del tutto speciale [...]. La terra, il clima, le acque, la posizione geografica, antiche influenze commerciali, rapporti e atteggiamenti particolarmente sviluppati da tempo contribuiscono a dare ad ogni regione una sua economia caratteristica e quindi una vita sociale chiaramente distinta»¹⁹. Lussu pensa a quattro repubbliche federate²⁰ – Sicilia e Sardegna, Nord e Sud – che van-

16 Si veda: L. Sturzo, *Mezzogiorno e classe dirigente*, a cura di G. De Rosa, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 1986.

17 E. Ragionieri, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Laterza, Bari 1967, p. 187.

18 E. Lussu, *Federalismo*, «Quaderni di Giustizia e Libertà», n. 6/1933, ora in E. Lussu, *Tutte le opere, II: L'esilio antifascista 1927-1943*, a cura di M. Brigaglia, Aisara, Cagliari 2010, pp. 643-672.

19 Ivi, p. 651.

20 «Come si chiamerebbero le Regioni, cioè gli Stati federati? Regioni, repubbliche, territori autonomi? Io propendo per la denominazione "repubblica" perché questa è la più rispondente a mettere in evidenza la parte di sovranità conquistata e a dare più popolarmente coscienza della attività autonoma e distinta nel seno dell'intera comunità italiana. Ma quello che interessa è la sostanza e non la forma» (ivi, p. 649).

no ben oltre l'autonomia concepita come semplice decentramento. Quella autonomista è una vera e propria rivoluzione antifascista. Solo l'autonomismo riempie di senso l'antifascismo e viceversa: un antifascista non può che essere autonomista²¹.

Su un altro piano deve essere collocata la speculazione teorica di Adriano Olivetti che, nel 1945, pubblica *L'ordine politico delle comunità*²². I suoi riferimenti dottrinari sono quelli del federalismo personalista e integrale, che aveva trovato nelle pagine della rivista "Ordre Nouveau" il suo laboratorio privilegiato e nelle figure di Denis de Rougemont e Jacques Maritain, Emmanuel Mounier e Alexandre Marc i principali interpreti. La comunità, secondo Olivetti, è uno spazio geografico che affonda le proprie radici nella natura, nella tradizione o nella storia. Si costituisce democraticamente come spontanea e libera aggregazione – sovraordinata – di comuni, che tuttavia conservano una dimensione amministrativa autonoma. E si configura come un corpo intermedio fra la Regione – soggetto istituzionale di raccordo con lo Stato federale – e il Comune.

3. Il regionalismo costituzionalizzato

In Assemblea costituente i temi del regionalismo e delle autonomie furono dibattuti nella seconda Sottocommissione, presieduta da Umberto Terracini, con Tomaso Perassi segretario, dalla quale sarebbe uscito l'ordinamento del nuovo Stato, dopo il tornante decisivo del 2 giugno 1946. Quel giorno, infatti, cambiò la forma di Stato – dalla monarchia alla repubblica – e anche, con l'atto stesso delle prime elezioni a suffragio universale maschile e femminile, la forma di governo, passando dall'autoritarismo alla democrazia. Il dibattito sul regionalismo in Assemblea costituente, per voce dei suoi protagonisti, fu «lungo» e «faticoso», «acceso» e «sofferto», «prolungato» e «tormentato». E tuttavia, le formulazioni di pensiero più originali vennero confinate al di fuori dell'arena parlamentare.

A Como, animato da un gruppo di giovani intellettuali della buona borghesia lariana e milanese, aderenti alla corrente neoguelfa della Democrazia cristiana lombarda, il 27 aprile 1945 esce "Il Cisalpino", un «settimanale federalista nazionale», com'è precisato nel sottotitolo della testata. Questi giovani auspicavano un'organizzazione della penisola su base cantonale, ispirata al federalismo svizzero e si battevano contro il «regionalismo storico». Avvertivano l'esigenza di superarlo, perché aveva ormai fatto il suo tempo, per approdare a una soluzione macroregionale – con un cantone del Nord, un cantone del Centro e un cantone del Sud – sulla base di un'omogeneità geografica, economica e produttiva, storica e culturale. Erano convinti che, all'indomani del conflitto, fosse necessaria «una coraggiosa e radicale innovazione della struttura dello Stato»²³.

Alle origini dei *cleavage*, radicati nella storia e consolidati nel tempo, nei fatti non vi sono solo storie, tradizioni civiche e capacità produttive territoriali diverse. Vi sono anche i risvolti deteriori delle strutture amministrative proprie dello Stato burocratico e accentratore e delle resistenze dell'apparato, cioè dei

21 Ivi, pp. 654-655.

22 Si veda: A. Olivetti, *L'ordine politico delle comunità*, Edizioni di Comunità, Roma 1946.

23 T. Zerbi, *Il nostro ideale fa proseliti*, in "Il Cisalpino", n. 15, 21 ottobre 1945.

«mandarini di Stato»²⁴. Era un «luogo comune» l'affermazione che la regione fosse un soggetto istituzionale di comprovata e legittima tradizione storica, geofisica ed economica. Il decentramento amministrativo regionale era «un cavallo di battaglia piuttosto anzianotto». La sua genesi, nella cultura politica italiana, era lineare: proveniva «dalle scuderie del vecchio Partito Popolare, dove da puledro fece bella mostra di sé, senza peraltro riuscire mai a smuovere d'una spanna il carro del regionalismo, affondato fino ai mozzi nella ghiaia del lealismo monarchico – e perciò unitario – che quel partito fu indotto ad ostentare per cancellare il ricordo del 'non expedit'»²⁵.

Nel corso dei lavori che avrebbero portato alla elaborazione della Carta costituzionale, i temi delle autonomie territoriali e delle autonomie locali, del regionalismo e del decentramento amministrativo si configurarono come il terreno di convergenza di una larga parte delle forze politiche presenti in Assemblea costituente. Il collante era rappresentato da un lato dall'accentuato ed eccessivo centralismo dell'età fascista e dall'altro dalle violente politiche di repressione e di italianizzazione adottate dal regime nei territori di confine, in particolare in Sudtirolo e in Valle d'Aosta. Proprio per ciò, la regionalizzazione e l'autonomismo – non mai sopiti, neppure nel corso del Ventennio – segnavano una forte discontinuità istituzionale non solo con il fascismo, ma anche con l'evoluzione storica dello Stato liberale. E si configuravano come dei pilastri della cultura politica antifascista, ben al di là del municipalismo e, più in generale, della sensibilità verso il sistema delle autonomie locali. Anche se all'interno di questo vasto fronte si registravano diverse sfumature. C'erano i cattolici, con Gaspare Ambrosini, sui quali gravava tutto il peso e l'autorevolezza delle figure di Alcide De Gasperi e di Luigi Sturzo. C'erano i repubblicani, con Olivero Zuccarini, e anche gli azionisti, tra i quali spiccava la figura del valdostano Giulio Bordon (Fronte Democratico Progressista Repubblicano), del giurista Piero Calamandrei e del sardo Emilio Lussu, forse l'unico, vero federalista che sedeva in Assemblea costituente. Come noto sostenne che il regionalismo italiano, come si andava configurando, era un compromesso al ribasso. Ricorrendo a un'efficace metafora, sostenne che i gatti sono dei felini e, pertanto, appartengono alla famiglia dei leoni: così, il regionalismo italiano doveva essere inquadrato nell'ambito della famiglia ideologica del federalismo.

In generale è possibile sostenere che – dal punto di vista ideologico – erano favorevoli al regionalismo e all'autonomia i democristiani, nel segno del cattolicesimo sociale e nel convincimento che il centralismo statale avrebbe potuto assecondare l'affermazione dell'autoritarismo. Erano altresì tenaci sostenitori dell'autonomia regionale gli azionisti e i repubblicani, sulla scia delle lotte risorgimentali, di Cattaneo al quale guardavano i più radicali, e – anche – di Mazzini, al quale si riferivano i moderati, per una democrazia moderna e matura, attenta alle diversità territoriali. Su posizioni all'inizio di aperta opposizione e poi di tiepido entusiasmo rispetto alla regionalizzazione e all'autonomia stavano le sinistre socialcomuniste, convinte che la nascita dell'istituto regionale avrebbe mutato – e oltremodo complicato – lo scenario istituzionale, pregiudicando un esercizio

24 T. Zerbi, *Contro il regionalismo storicista*, in "Il Cisalpino", n. 2, 22 luglio 1945.

25 T. Zerbi, *Cantoni, non Regioni*, in "Il Cisalpino", n. 1, 27 aprile 1945.

egemonico e dirigista del potere. Avrebbe altresì inciso sull'organizzazione economica e sociale del Paese, rendendo assai più difficile l'auspicato avvento della rivoluzione proletaria. Contro il regionalismo si trovavano i liberali, i conservatori e i missini, preoccupati dell'indebolimento della già fragile unità nazionale, che non doveva essere pregiudicata e neppure messa lontanamente in discussione.

Nel corso dei lavori della seconda Sottocommissione si evidenziarono sin da subito due diverse visioni dell'autonomia. Da un lato stava chi la concepiva in modo pieno, dal punto di vista politico, legislativo e amministrativo, e chi – più moderatamente – pensava solo al decentramento amministrativo. Insomma, contro quanti erano arroccati sulle posizioni più tenui di un regionalismo semplicemente amministrativo, altri spingevano verso forme di autonomia più marcata, anche dal punto di vista legislativo e della programmazione, con le Regioni titolari della prerogativa di abbracciare un preciso indirizzo politico, sino a giungere alle soglie del federalismo, come sosteneva Meuccio Ruini, il presidente della Commissione dei 75. Il disegno regionalista in Assemblea costituente è essenzialmente riconducibile alla figura del giurista siciliano Gaspare Ambrosini, che aveva appena pubblicato il testo *Autonomia regionale e federalismo*²⁶ in cui aveva collocato lo Stato regionale – con il riconoscimento del potere legislativo agli enti territoriali – come ordine politico e istituzionale intermedio fra quello centralista e quello federale. Sulla base dello schema elaborato dal Comitato di relazione per l'autonomia regionale da lui presieduto, il 13 novembre 1946 fu il relatore in seconda Sottocommissione e poi – il 10 giugno dell'anno successivo – fu il relatore del progetto regionalista finale. Nel suo intervento, Ambrosini si soffermò sul piano delle questioni di carattere giuridico e amministrativo, eludendo completamente i problemi di carattere economico, sociale e anche geografico²⁷. Ma la sua vittoria era essenzialmente «simbolica», poiché – per mettere al riparo da qualsiasi preoccupazione il dogma dell'unità nazionale – minimizzò, insieme ai repubblicani, le competenze esclusive assegnate alle Regioni. La battaglia regionalista era già persa in partenza. Uno Stato organizzato sulla base delle autonomie politiche regionali – disse Ambrosini – «non ha carattere pattizio, in quanto non sono le Regioni che costituiscono lo Stato, ma è esso che crea le Regioni come enti dotati di autonomia politica, ed è esso che stabilisce quali debbano essere in concreto le funzioni ed i poteri delle Regioni. Queste possono esprimere le richieste e far pesare la propria forza politica perché vengano accolte: ma è lo Stato che decide»²⁸.

Ne erano convinti anche altri giuristi, come Giovanni Lorenzo Imbriaco, che osservò con cristallina chiarezza: «la questione regionale deve essere impostata anzitutto su un piano politico-istituzionale e non amministrativo-burocratico. Non si tratta cioè di conseguire, con l'ordinamento regionale, un ordinamento amministrativo decentrato [...]». Si tratta, piuttosto, di creare, con l'istituto regionale, «degli enti

26 G. Ambrosini, *Autonomia regionale e federalismo. Austria, Spagna, Germania, Urss*, Edizioni Italiane, Roma 1944.

27 La relazione di Gaspare Ambrosini si trova in: *Regionalismo e Regioni in Italia. 1861-2011*, a cura di E. Longobardi, Gangemi, Roma 2011, pp. 253-276. Sull'evoluzione del regionalismo nell'immediato secondo dopoguerra, fra il 1943 e il 1947, importante è lo studio di E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia*, Giuffrè, Milano 1967.

28 G. Ambrosini, *Relazione*, cit., p. 267.

autarchici territoriali di ampio respiro, con larga competenza e soprattutto svincolati dallo Stato anche e particolarmente nel campo finanziario, fino al limite del possibile ossia finché la loro attività non venga ad interferire in quella allo Stato riservata o che dallo Stato deve essere disciplinata, sia pure nelle linee di massima»²⁹.

Sin dagli ultimi anni della guerra s'imposero con urgenza, per effetto delle particolari condizioni economiche, sociali e culturali, delle forme di autonomia e di autogoverno – che pertanto preesistono rispetto all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana – nelle aree periferiche della penisola strettamente legate alla dimensione territoriale. Queste Regioni – Sardegna, Sicilia e Valle d'Aosta – si legarono così allo Stato con un rapporto di carattere pattizio finalizzato al riconoscimento e alla tutela delle loro specificità e della loro diversità attraverso un regime speciale di autonomia. «Il principio regionalistico – osservò lo stesso Ambrosini in seconda Sottocommissione – è stato quindi già affermato, pur limitatamente a tre Regioni, nel nostro diritto positivo. Si tratta ora di vedere se e in qual modo esso vada adottato per tutte le altre Regioni»³⁰. Fu il preludio di un più vasto dibattito in ordine all'adozione di un modello di autonomia regionale condiviso che – come osservò Mortati a proposito dell'intervento di Ambrosini – riconoscesse l'autonomia politica, finanziaria e funzionale. In base all'ordine del giorno Piccioni, la regione fu concepita come ente autarchico, cioè con proprie finalità, autonomo dal punto di vista legislativo, rappresentativo degli interessi territoriali e dotato di risorse finanziarie.

Vennero così poste le basi per un regionalismo a doppia velocità: le Regioni a Statuto speciale – come noto, la prima fu la Sicilia, il cui Statuto venne approvato il 15 maggio 1946, due settimane prima del referendum fra monarchia e repubblica e delle contestuali elezioni dell'Assemblea costituente – e quelle a Statuto ordinario. Che, tuttavia, dovevano essere disciplinate dal punto di vista costituzionale. E ciò avvenne con l'affermazione dell'omogeneità delle prerogative delle Regioni di diritto comune, dando vita al regionalismo ordinario dell'uniformità. L'obiettivo era – ed è – quello di garantire eguali diritti e tutele a tutti i cittadini della Repubblica, cosa che assai raramente è avvenuta poiché connessa all'efficienza della macchina amministrativa e al senso di responsabilità della classe politica, in una parola al rendimento istituzionale della regione. Si trattava della mancata differenziazione delle competenze degli enti territoriali che, malgrado i mutamenti costituzionali intervenuti, da allora è giunta sino ai nostri giorni. Nasceva così una doppia velocità piuttosto anomala, poiché nell'ambito del fronte delle Regioni speciali vigeva un regime di oggettiva e forte differenziazione, sulla base del fatto che la specialità non è una categoria unitaria, ma si sostanzia nei singoli Statuti, che riconoscono prerogative e competenze diverse ai singoli enti territoriali. Così come diversi sono il rendimento istituzionale e la capacità amministrativa di ogni regione a Statuto speciale.

Il Titolo V della parte seconda della Costituzione che disegnava il regionalismo venne proposto – così come uscito dall'Assemblea – in una versione compromissoria, molto edulcorata e ammorbida rispetto alle prerogative delle Regioni speciali, del tutto priva di un'ampia autonomia legislativa perché fondato su una sorta di diffidenza statalistica. A monte dell'attribuzione di qualsiasi competenza, comun-

29 G.L. Imbriaco, *La Regione nel nuovo ordinamento dello Stato*, Libreria politica moderna, Roma 1947, p. 36.

30 G. Ambrosini, *Relazione*, cit., p. 259.

que, si ripropose il tema dell'articolazione territoriale dell'istituto regionale, che non avvenne in base a criteri di omogeneità economica e sociale. Avvenne piuttosto ricorrendo alla vecchia suddivisione statistica del regno adottata da Pietro Maestri e resa popolare nel 1870 da Alfeo Pozzi nel manuale scolastico *L'Italia nelle sue presenti condizioni fisiche, politiche, economiche, monumentali*, dove le 14 circoscrizioni divennero 16 "Regioni" e, come tali, sarebbero state poi adottate nell'*Anuario statistico italiano* del 1912. La nuova Carta avrebbe comunque riconosciuto la prerogativa di mutare – ricorrendo all'articolo 132 della Costituzione – i confini territoriali, attraverso la fusione tra Regioni esistenti oppure creandone di nuove.

4. Convergenze partitiche

Una delle piste di ricerca meno battute e tuttavia foriera di interpretazioni innovative e di rivelazioni assai suggestive è quella di percorrere l'evoluzione del regionalismo nell'età repubblicana alla luce della storia dei partiti e di leggerlo sulla base delle dinamiche della politica. La storia dei partiti politici³¹ anticipa e spiega la storia delle istituzioni, anche dal punto di vista giuridico e costituzionale. L'attuazione della Carta nei fatti presupponeva necessariamente un intervento di mediazione politica, che trovava il suo laboratorio privilegiato nell'istituto parlamentare. L'evoluzione storica dei partiti – sulla base del dibattito interno e delle scelte strategiche – si è imposta dunque come il motore dei processi di regionalizzazione. Sin dai primi anni della storia della Repubblica, il regionalismo divenne essenzialmente «accessorio», uno strumento di lotta politica. Anche perché i Costituenti non disegnarono un ordine politico imperniato sul sistema regionale quale asse portante.

Scriveva Alcide De Gasperi – ancora nella temperie bellica – nelle sue *Idee ricostruttive* (1943): «La più efficace garanzia organica della libertà sarà data dalla Costituzione delle Regioni come Enti autonomi, rappresentativi e amministrativi degli interessi professionali e locali e come mezzi normali di decentramento dell'attività statale. Dal libero sviluppo delle energie regionali e dalla collaborazione tra queste rappresentanze elettive e gli organi statali risulterà rinsaldata la stessa unità nazionale. Nell'ambito dell'autonomia regionale troveranno adeguata soluzione i problemi specifici del Mezzogiorno e delle Isole. Il Corpo rappresentativo della Regione si fonderà prevalentemente sull'organizzazione professionale [...]»³². Le Regioni – enti di autonomia politica e amministrativa – si configurano quindi come un'istituzione fondamentale per garantire la libertà politica che, dopo la parentesi autoritaria, è una conquista necessaria. La loro nascita garantirebbe la ricomposizione del *cleavage* fra Nord e Sud e rafforzerebbe l'unità nazionale.

Nell'immediato secondo dopoguerra, l'autonomia e il regionalismo abbracciato e sostenuto dalla Democrazia cristiana – a cominciare appunto dalle *Idee ricostruttive* e dal *Programma di Milano* uscito il 25 luglio 1943, che ne rappresentava in qualche modo il più sintetico e incisivo sviluppo politico, e poi nell'ambito dei lavori dell'Assemblea costituente – deve essere interpretato da un lato come lo strumento

31 Tra le tante ricostruzioni si vedano: G. Galli, *I partiti politici italiani (1943-2000)*. Dalla Resistenza al governo dell'Ulivo, Rizzoli, Milano 2001; P. Ignazi, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, Il Mulino, Bologna 2018; S. Colarizi, *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Laterza, Roma-Bari 2007.

32 A. De Gasperi, *Idee ricostruttive*, in: *Idee sulla Democrazia cristiana*, Edizioni Cinque Lune, Roma 1974, p. 20.

per promuovere un vasto e generalizzato ricambio di classe politica tutto interno al partito. Ma dall'altro deve essere letto come una specie di soluzione paracadute ovvero di uscita di sicurezza qualora il primo appuntamento elettorale successivo all'entrata in vigore della Carta fosse andato male. Le Regioni, insomma, sarebbero state una sorta di soluzione di ripiego per conquistare comunque delle porzioni di potere politico, ancorché più circoscritto perché confinato in periferia dal punto di vista territoriale. Si sarebbero allora eventualmente imposte come la ridotta democristiana nella quale arroccarsi per reimpostare la strategia nazionale ed elaborare un progetto di conquista del potere. Una volta, tuttavia, vinte – e con più del 48 per cento dei consensi – le elezioni politiche del 1948 e costruita la democrazia bloccata fondata sul bipartitismo «imperfetto», i temi del regionalismo e dell'autonomia furono relegati nel dimenticatoio. E sarebbero stati congelati per oltre due decenni.

Il Titolo V del 1948 disciplinò un'istituzione del tutto nuova, di fronte alla quale – tuttavia – sin dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana non si registrò molto entusiasmo da parte delle *élites* politiche che guidavano il Paese. La regionalizzazione e la costruzione di autonomie differenziate – poste ai confini del federalismo rispetto allo Stato centrale – venivano percepite come un ostacolo da rimuovere per avviare un solido processo di *State building*. È semmai vero il contrario: un'articolazione fortemente decentrata, ma efficiente e dinamica, avrebbe rappresentato uno strumento più utile rispetto all'obiettivo privilegiato di costruire il nuovo ordine politico.

L'ha scritto con estrema chiarezza Costantino Mortati: «È noto come dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la posizione dei partiti rispetto a quella assunta nella Costituente si sia rovesciata e come alla piena attuazione dell'ordinamento regionale siano venuti ostacoli da una delle più rilevanti forze politiche che di esso si era fatta antesignana, e che è poi venuta ad assumere la massima responsabilità nell'azione di governo»³³. Per la verità l'atteggiamento democristiano in favore dell'autonomia regionale aveva incominciato ad allentarsi e affievolirsi ancora durante i lavori della Costituente, in particolare a partire dalla primavera del 1947, dopo il viaggio del presidente del consiglio Alcide De Gasperi negli Usa (3-16 gennaio) e dopo la pace di Parigi (10 febbraio). Ma, soprattutto, dopo il trionfo degasperiano – perché tale fu – alle elezioni del 18 aprile dell'anno successivo. Furono queste le tappe della rottura del «patto costituzionale» sul quale si reggeva la Costituente. Era il preludio della duratura inerzia e della dilazione *sine die* dell'attuazione completa della carta costituzionale, con la nascita delle Regioni a statuto ordinario. Ciò malgrado l'VIII disposizione transitoria indicasse entro l'anno dall'entrata in vigore della Costituzione – primo gennaio 1948 – il lasso di tempo utile per organizzare l'elezione dei primi consigli regionali.

L'estromissione del Partito comunista dai ruoli di governo sin dal 1947, relegato in una posizione di minoranza, in contrapposizione alla Democrazia cristiana e ai suoi partiti satelliti, incise in profondità nella cultura politica del partito, che riabilitò il tema delle autonomie locali – e tutta la tradizione ideologica di orientamento autonomista e federalista che si collocava nell'alveo della sua storia – e archiviò l'anti-regionalismo che ne aveva caratterizzato l'azione sino a quel momento. Il Partito comunista superò lentamente e progressivamente le proprie

33 C. Mortati, *Considerazioni su alcuni aspetti dell'ordinamento regionale*, in "Studi sulla Costituzione", III (1958), p. 401.

perplexità in ordine alla svolta regionalista e si orientò verso una forma di autonomia che era qualcosa di più rispetto a quella meramente amministrativa e qualcosa di meno rispetto a quella piena, anche legislativa. Almeno nel breve periodo, il sogno della conquista del potere centrale era realisticamente da mettere da parte. Tanto valeva concentrarsi – allo scopo di cominciare a indebolire il partito al governo e a insinuarsi lentamente nel corpo dello Stato – sul potere periferico, quello legislativo e amministrativo delle Regioni. Che potrebbero diventare il laboratorio privilegiato di un modello di gestione del potere – sempre nel quadro definito dalla Costituzione repubblicana – alternativo rispetto a quello democristiano. Sarebbe nata lì, nelle Regioni rosse, la «via italiana al socialismo». Si trattava di un vero e proprio capovolgimento rispetto alle posizioni prese originariamente dal Pci, alla vigilia della convocazione dell'Assemblea costituente.

A fronte di una carta costituzionale che promuoveva il sistema delle autonomie locali e il principio dell'autogoverno, le norme di organizzazione e di funzionamento, che presiedevano al funzionamento dell'amministrazione centrale, erano tuttavia rimaste quelle del 1915 o del 1934. E i prefetti continuavano a spadroneggiare, malgrado le amare rampogne di Luigi Einaudi, un ammiratore delle «diversità regionali e locali»³⁴. Nel quadro di un ordine politico fortemente decentrato, era necessario – secondo lo statista di Carrù – rimuovere la figura del prefetto, appendice esecutiva dello Stato, espressione della «tirannia» del centro³⁵.

Entro la fine del 1948, il governo guidato dallo statista trentino Alcide De Gasperi si affrettò a prorogare il termine imposto dall'VIII disposizione transitoria della Costituzione e presentò in Parlamento due progetti di legge, uno relativo all'organizzazione dell'istituto regionale e l'altro alle elezioni dei primi consigli regionali. Si trattava di due provvedimenti in qualche modo improvvisati e lacunosi. Tanto è vero che il 20 gennaio la prima Commissione della Camera dei deputati approvò l'ordine del giorno Lucifredi – dal nome del primo firmatario – dal quale prese avvio il percorso che avrebbe portato alla legge Scelba del 1953.

5. Una «comune amica»

Nel 1950, all'indomani della pubblicazione di un importante lavoro promosso dalla Deputazione provinciale di Milano sull'attuazione del decentramento regionale e dunque sulla distribuzione delle funzioni e delle competenze con lo Stato³⁶, Gianfranco Miglio si scagliava contro l'«interessata» lentezza degli apparati burocratici dello Stato centrale, quando non di malcelata indifferenza, nel processo di costruzione del regionalismo. A suo giudizio, l'autonomia regionale aveva due obiettivi fondamentali. Anzitutto quello di «alleggerire in modo radicale i controlli soffocanti e dilatori dell'autorità centrale»³⁷, di liberare i territori e i cittadini dal «dispotismo» burocratico dello Stato. In secondo luogo, lo scopo più nobile

34 Sul tema si veda: N. Bobbio, *Il pensiero politico di Luigi Einaudi*, in "Annali della Fondazione Luigi Einaudi", VIII/1974, pp. 183-215.

35 Junius [L. Einaudi], *Via il Prefetto!*, in *L'Italia e il secondo Risorgimento*, supplemento a: "La Gazzetta ticinese", 17 luglio 1944.

36 Alludo a: *L'attuazione del decentramento regionale*, Deputazione provinciale di Milano, Commissione di studio dell'Ente Regione Lombardia, Giuffrè, Milano 1950.

37 G. Miglio, *Le Regioni oggi*, in "L'Italia", 11 febbraio 1950.

connesso alla nascita dell'istituto regionale era quello di realizzare davvero la democrazia di prossimità, cioè di «far partecipare quanto più possibile i cittadini all'amministrazione delle materie e degli affari d'interesse locale»³⁸. E si poneva un interrogativo retorico che pare l'anticipazione del regionalismo differenziato, costituzionalizzato con la revisione del Titolo V della Costituzione nel 2001. Si chiedeva Miglio: «Dobbiamo mantenere, per amor di simmetria, gli stessi controlli tutori e le medesime bardature burocratiche sulla Lombardia e sulla Basilicata? Oppure dobbiamo applicare all'amministrazione pubblica gli stessi criteri pratici che si adottano anche nella più umile delle aziende private, ove il collaboratore inesperto viene strettamente controllato e quello capace lasciato invece libero della propria iniziativa? Dobbiamo considerarci una specie di convoglio, costretto per l'eternità a camminare alla velocità ridotta della nave meno efficiente, oppure dobbiamo consentire alle Regioni più progredite di sviluppare le proprie capacità e le proprie risorse di iniziativa, senza inutili impacci, nell'interesse evidente dell'intera comunità nazionale?»³⁹.

Le Regioni costituzionalizzate nel 1948 – come noto – non videro la luce che ventidue anni dopo, nel 1970, malgrado il timido tentativo della legge Scelba dei primi anni Cinquanta (legge 62 del 1953) sull'articolazione, l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni regionali, che adottava il principio del regionalismo ordinario dell'uniformità e proponeva delle soluzioni di carattere amministrativo ispirate al modello consolidato degli enti locali. Si trattava di una legge davvero modesta dal punto di vista regionalista, che mirava anzitutto a tutelare gli interessi e le sfere di influenza dello Stato, lasciando alle Regioni solo le questioni di interesse locale. Eppure pareva il preludio di un'ormai prossima, quasi imminente, nascita degli enti territoriali. Nei fatti si trattava dell'anticipazione di una tendenza che si sarebbe poi consolidata negli anni: il legislatore statale avrebbe spesso interferito nelle scelte organizzative degli enti territoriali, pregiudicandone l'autonomia e dunque limitando l'adozione di modelli innovativi e più efficienti sul piano amministrativo.

Nel 1955, si levarono le amare rampogne di uno dei padri della Costituzione repubblicana, Piero Calamandrei. Ai sensi dell'articolo 5 della Costituzione «uno dei caratteri strutturali della nuova Repubblica – scrisse – avrebbe dovuto essere il riconoscimento delle autonomie locali elevato a principio costituzionale con la creazione delle Regioni (art. 114) e con il trasferimento a esse di funzioni legislative in regime di autonomia. Il nuovo Stato repubblicano avrebbe dovuto assumere perciò una fisionomia originale, tanto da avvicinarlo sotto certi aspetti a uno Stato federale: in quanto, pur rimanendo unitario ('La Repubblica una e indivisibile', art. 5), avrebbe dovuto adeguare 'i principi e i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento (art. 5)»⁴⁰. È abbastanza discutibile che l'autonomia e il decentramento ponessero lo Stato in prossimità del federalismo. Anzi, il regionalismo fu concepito proprio allo scopo di scongiurare eventuali prospettive autenticamente federaliste – per altro minoritarie – in Assemblée costituente. Proprio l'articolo 5 – sul quale si è costruita l'idea della Repubblica

38 Ibidem.

39 Ibidem.

40 P. Calamandrei, *La Costituzione e le leggi per attuarla* (1955), ora in: P. Calamandrei, *Questa nostra Costituzione*, Bompiani, Milano 1995, p. 13.

delle autonomie e dello Stato regionalista – è decisivo per capire l'affermazione del principio – formalizzato dalla Costituzione – che tutto il potere è depositato al centro. E qualsiasi forma di decentramento si configura – ancora oggi – come una generosa elargizione, un'occasionale concessione del centro verso la periferia. Questa dinamica di autonomia *octroyée*, calata dall'alto, dalla volontà del potere centrale, muove in direzione ostinata e contraria, cioè dalla periferia – che richiede con forza la propria autonomia politica e amministrativa – verso il centro del potere, rispetto ai veri processi di federalizzazione.

Lo stesso Calamandrei era già intervenuto alla Camera dei Deputati pochi mesi dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il 18 luglio 1948. Appellandosi all'ottava disposizione transitoria della Carta, aveva predisposto un'interrogazione per conoscere i propositi del Governo in ordine alla nascita dell'ordinamento regionale e all'elaborazione degli statuti. E fu deliziosa l'ironia alla quale fece ricorso nell'illustrazione del suo atto di indirizzo: «ho chiesto di interpellare il Presidente del Consiglio per chiedergli con discrezione informazioni su una comune amica, della quale da qualche mese non si hanno più notizie: il che potrebbe far temere che essa non si trovi in buone condizioni di salute. Questa comune amica è l'autonomia regionale, intorno alla quale pare che da qualche tempo ci sia quasi la congiura del silenzio»⁴¹. E poi confessò di aver creduto fortemente – insieme ad altri – che l'autonomia regionale, poiché costruita su un nuovo ente di governo territoriale, dovesse essere «la parte più originale, più innovatrice, più purificatrice della nostra Costituzione, il modo di svincolarsi dall'accentramento burocratico, di elevare il livello dell'educazione politica del popolo italiano, di affezionarlo alla discussione dei propri interessi, di dargli, colla vicinanza di un'amministrazione regionale, un maggior senso di responsabilità civica»⁴².

Il 9 luglio 1958, Amintore Fanfani – che è anche il successore di De Gasperi alla guida della Dc – presentava alla Camera il suo Governo, aprendo alle sinistre e dedicando alcuni passaggi significativi del suo discorso al tema del regionalismo. Auspicava un consolidamento dell'autonomia delle quattro Regioni a Statuto speciale, prevedeva l'istituzione della quinta, il Friuli e Venezia Giulia, e sosteneva la necessità di lavorare per la nascita delle Regioni di diritto comune, riprendendo quindi il percorso abbandonato cinque anni prima. Il Governo Fanfani II – composto da Dc e Psdi – ebbe però vita breve. Dopo Segni e Tambroni, il politico aretino tornò in sella nel 1960. Il 2 agosto, nel discorso di insediamento del suo terzo Governo – un monocolore democristiano – Fanfani, anche per le sollecitazioni del presidente emerito della Repubblica Luigi Einaudi in ordine all'attuazione costituzionale, sottolineò l'ormai indifferibile necessità di far nascere le Regioni a Statuto ordinario, senza indebolire o pregiudicare l'unità dello Stato. Venne allora nominata la commissione presieduta dal senatore Umberto Tupini, composta da esponenti politici come Aldo Bozzi e Franco Ferrarotti, ma anche da professori tra i quali Feliciano Benvenuti e Antonio Amorth, che partì dalla legge Scelba e ne promosse un'ampia revisione allo scopo di mettere bene a fuoco la dimensione autonomistica dell'istituto regionale, dal punto di vista legislativo e amministrativo, economico e fiscale.

41 P. Calamandrei, *Intervento alla Camera dei Deputati del 18 luglio 1948*, ora in *La regione lombarda*, Edizioni dell'Avantil, Milano 1960, p. 158.

42 *Ibidem*.

Gli anni Sessanta furono una sorta di «decennio di preparazione». Nel corso delle ultime settimane che portavano al Natale del 1962, si svolse un vero e proprio braccio di ferro fra la Dc e il Psi, che minacciò addirittura di ritirare la fiducia al governo – composto da Dc, Pri e Psdi, con l'appoggio esterno dei socialisti – guidato da Amintore Fanfani. Materia del contendere: l'attuazione del regionalismo. I socialisti volevano che fosse un impegno prioritario del Governo e che venissero rapidamente approvati tutti i progetti di legge relativi alla nascita delle Regioni, compresa la legge per l'elezione dei primi Consigli regionali. Pur confermando l'adesione e l'impegno in favore del regionalismo, la Dc – per tutta risposta – persisteva nella sua azione inerziale. Nella successiva campagna per le elezioni della fine dell'aprile 1963, tutti i partiti fecero riferimento alle Regioni nei propri programmi politici: i partiti dell'area governativa di centro-sinistra per ribadire il proprio impegno regionalista, i partiti di destra – essenzialmente liberali e missini – per argomentare la loro opposizione al regionalismo, giustificata dal timore che venisse minata l'unità nazionale, il Partito comunista per denunciare il ritardo dell'attuazione dell'edificio costituzionale, che si traduceva in una grave inadempienza, frutto delle incertezze democristiane.

Si sviluppò allora – in sede scientifica – un'autentica polifonia di voci sul tema del regionalismo. In rapida successione intervennero Marco Cesarini Sforza (*Le Regioni*, in “Nord e Sud”), Francesco Compagna (*La capitale e il deserto*, su “Il Mondo”), ancora Cesarini Sforza (*Dubbi sulle Regioni*, in “Nord e Sud”), Massimo Severo Giannini (*Le Regioni: rettificazioni e prospettive*, in “Nord e Sud”), Gino Luzzatto (*Regioni e autonomie locali*, in “L'Astrolabio”) e Antonio Troccoli⁴³. Intervenne anche Lucio Gambi con il saggio *Compartimenti statistici e Regioni costituzionali*⁴⁴ che riprendeva l'antico tema dell'articolazione regionale dal punto di vista territoriale e cercava di rispondere al quesito «cosa si deve intendere in termini topografici per “regione” politica?». In Costituente il tema non è stato affrontato a fondo né studiato con particolare attenzione. La Costituzione repubblicana ha infatti «assegnato nel '47 nome e valore di regione a quei “compartimenti” statistici – aventi l'unico scopo di dare una base territorial-amministrativa abbastanza uniforme e chiara, a particolari elaborazioni delle inchieste e delle rilevazioni statistiche – che, sulle orme indicate qualche anno prima dal Correnti, furono disegnati dai Maestri nel 1864 e completati poi a ogni seguente annessione di nuove parti nel contesto nazionale»⁴⁵. Nella realtà si trattava di mere aggregazioni di province confinanti, vale a dire di raggruppamenti di enti amministrativi, ben lontani dalla fisionomia storica e culturale, linguistica, economica e sociale, dei territori della penisola, che non rispecchiano l'idea di regione formalizzata nella Costituzione repubblicana. Secondo Gambi, la regione è «una popolazione legata da interessi collettivi di un dato grado, e solo di conseguenza uno spazio ove quella s'insedia»⁴⁶. In tal senso si deve parlare di regione «integrale» ovvero «funzionale».

43 A. Troccoli, *Il problema della Regione in Italia*, Le Monnier, Firenze 1964.

44 Inizialmente pubblicato come autonomo *pamphlet* (Fratelli Lega, Faenza 1963), il testo venne poi inserito nelle *Questioni di Geografia*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 1964, pp. 153-187.

45 Ivi, pp. 154-155.

46 Ivi, p. 158.

All'indomani delle elezioni del 1963, dopo lunghe e laboriose trattative condotte da Aldo Moro, nacque il primo governo organico di centro-sinistra. Dc, Psi, Psdi e Pri, si accordarono per riprendere il percorso finalizzato a dare vita – infine – alle Regioni a Statuto ordinario, che diventò un punto qualificante del programma di governo. Fra mille cautele e titubanze, i provvedimenti normativi per onorare il dettato costituzionale e determinare la nascita delle Regioni vennero approvati – malgrado l'opposizione delle destre – a partire dalla metà del decennio, di fronte a una sostanziale indifferenza o comunque all'assenza, nel dibattito, degli apparati dello Stato. In questo modo, l'*impasse* durato ben ventidue anni fu superato e la situazione si sbloccò. La mancata applicazione dell'istituto regionale per tanti anni deve essere individuata anche nella forte ostilità della Corte costituzionale, tenacemente impegnata a rimarcare l'unità dell'ordinamento giuridico dello Stato, di fronte alla prospettiva di decentrare alcune funzioni legislative.

Lacerata dalle correnti interne, la Dc – archiviata la stagione degasperiana – non riusciva più a esprimere una visione dinamica e autorevole della politica e del potere e pareva ingessata nel suo immobilismo. Per oltre vent'anni, non si era opposta alla nascita delle Regioni, ma neppure s'era impegnata a fondo affinché vedessero la luce. Nei fatti era rimasta inerte e non aveva combattuto l'antiregionalismo radicato negli apparati burocratici e amministrativi dello Stato, arroccati nelle loro posizioni di retroguardia e timorosi – con la riorganizzazione ministeriale e il decentramento decisionale – di vedere ridimensionato il loro ruolo e la loro influenza nella determinazione delle politiche pubbliche; apparati messi in piedi e organizzati dalla stessa Dc nel corso degli anni, che quindi costituivano un prezioso «collaboratore» nell'esercizio del potere politico. Ciò rivelava tutti i limiti dell'apparato dello Stato centrale, arroccato nel suo immobilismo, spesso carente e lacunoso nel suo rendimento concretamente operativo.

6. Ventidue anni dopo

Le elezioni dei primi Consigli regionali si svolsero il 7 e l'8 giugno 1970. Si registrò una forte partecipazione popolare e le astensioni furono davvero molte: votò infatti il 92,45% degli aventi diritto. Con 22 anni di ritardo rispetto all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, le Regioni – dopo il lungo congelamento istituzionale – incominciavano infine il loro cammino. Il nuovo istituto regionale si sarebbe dovuto ricavare un proprio spazio istituzionale nell'ambito di un ordinamento articolato e di un edificio statale già definito nelle sue strutture essenziali. La nascita delle Regioni a statuto ordinario può essere letta quale risposta «forte» alla crisi del sistema politico italiano – che, di conseguenza, aveva innescato una deriva degenerativa del parlamentarismo – incominciata nella seconda metà degli anni Sessanta. Solo in parte le Regioni nacquero infatti nel segno dell'attuazione costituzionale o per riconoscere una necessaria rappresentanza politica territoriale. Nacquero anche per una ragione eminentemente politica. Nel nome dei nuovi equilibri politici di centro-sinistra e della solidarietà nazionale, era necessario fidelizzare – da parte della Dc – l'atteggiamento parlamentare del Pci. E così scongiurare la crisi del sistema politico e dell'istituto parlamentare. L'opportunità, per il Pci, fu rilevante: conquistare quote importanti di potere territoriale nelle cosiddette Regioni rosse.

La moneta di scambio fra la Dc e il Pci furono dunque le Regioni, che si imposero dunque come il grande terreno di convergenza. E ciò avvenne anche grazie al ruolo di mediazione del Psi, che si era progressivamente emancipato dal Pci – dall'operaismo e dal marxismo – sulla scia delle crisi politiche nei regimi comunisti, in Germania Est nel 1953 e in Ungheria tre anni più tardi. E colse l'occasione – dopo la scissione con il Psdi – di recuperare la centralità perduta nell'ambito del quadro politico governativo. Una centralità che – era facile prevederlo – si sarebbe riprodotta nelle giunte regionali di ogni colore politico. Il Psi poteva tranquillamente stare in Giunta sia nelle Regioni bianche, sia nelle Regioni rosse, al fianco della Dc come del Pci. In generale i partiti dimostrarono proprio nella circostanza della nascita delle Regioni a statuto ordinario di non essere una leva di progresso del sistema politico e costituzionale, ma di strumentalizzare la Carta per i propri interessi di parte.

L'apertura a sinistra da parte delle forze di maggioranza si configurò come una congiuntura molto favorevole e alimentò generalizzate speranze per un radicale mutamento – in senso riformista – del sistema economico, sociale e istituzionale. Si cominciò a parlare di «programmazione» territoriale e di «riforme» istituzionali. Si registrò un generalizzato fermento, in un clima di grande entusiasmo, poiché le Regioni venivano viste da un lato come laboratorio privilegiato per incentivare la partecipazione popolare e il coinvolgimento dei cittadini nella determinazione delle scelte politiche, dall'altro come elemento di innovazione e di riforma dell'articolazione istituzionale dello Stato, come nuovo ente nell'ambito del quale sperimentare soluzioni amministrative innovative e più efficienti rispetto a quelle ministeriali. La nascita delle Regioni venne davvero percepita come un momento di modernità poiché produceva un incremento del tasso di democrazia.

A conferma del mutato atteggiamento del Pci verso l'autonomia e il regionalismo, in chiave di riforma generale dello Stato e di sviluppo della partecipazione democratica, ci sono le parole del primo presidente della Regione Emilia-Romagna, Guido Fanti. «Nate dall'autunno caldo, le Regioni – disse – rappresentano infatti non solo l'attuazione del dettato costituzionale, ma la realizzazione istituzionale di una conquista importante del momento di lotta operaia e contadina, delle grandi masse popolari, in quanto strumento di una trasformazione profonda dello Stato costruito in questi 25 anni di restaurazione capitalistica, strumento, cioè, di avvio di un modo nuovo di organizzazione e di gestione dello Stato e del potere politico»⁴⁷.

Alla fine della prima legislatura regionale, Guido Fanti sarebbe addirittura giunto – per aumentare il potere contrattuale delle Regioni rispetto allo Stato – a teorizzare la Lega del Po: un'aggregazione macroregionale fra le Regioni del bacino orografico del Grande fiume, concepita per superare il centralismo e fronteggiare con successo la crisi economica, politica e sociale, che cominciava ad attanagliare il Paese. Il Presidente della Giunta emiliana riteneva necessario andare oltre le vecchie strutture dello Stato burocratico e accentratore, con la rapida

47 G. Fanti, *Prefazione, a Riforma dello Stato, Regioni, Enti Locali*, atti del convegno sulle deleghe delle Regioni a Comuni e Province (Ravenna, 22-23 ottobre 1973), Editori Riuniti, Roma 1973, p. 8. Si veda anche: *Sviluppo delle autonomie e riforma dello Stato*, Relazioni presentate al seminario nazionale organizzato dalla Sezione centrale scuole di partito e dalla Sezione Regioni e autonomie locali del Comitato centrale del Pci dal 29 settembre al 4 ottobre 1975 presso l'Istituto interregionale di studi comunisti "M. Alicata" di Albinea (Reggio Emilia), Editori Riuniti, Roma 1975.

attuazione del nuovo Stato decentrato. Alla radice del progetto della macroregione del Po – che, nella sua ideazione, risaliva al 1973 – v'era l'obiettivo di consentire alle Regioni del bacino padano di esercitare più potere soprattutto sul terreno della programmazione economica, per favorire l'affermazione di un diverso modello di sviluppo, rispondere alle nuove domande di bisogni e consumi e promuovere la crescita, valorizzando le caratteristiche territoriali. Si trattava di un progetto che si contrapponeva al centralismo romano e alle sue oggettive resistenze e «supponeva non solo una struttura regionalistica della vita pubblica, ma introduceva con grande respiro dirompenti contenuti federativi [...]»⁴⁸.

Alle Regioni veniva riconosciuta una potestà legislativa, tuttavia limitata alle competenze iscritte nell'articolo 117 della Costituzione. Pur prevedendo l'elezione al Senato su base regionale, non si ipotizzava la nascita di una camera di rappresentanza e di tutela degli interessi territoriali, cioè il Senato delle Regioni. «Con scarsi poteri, nessuna rappresentanza nel parlamento, forti vincoli statali, anche quando si giunse finalmente alla legge per l'elezione dei consigli regionali (1968), apparve subito chiaro che la formula proporzionale, la colonizzazione partitica, i persistenti limiti nell'azione politica, avrebbero riprodotto a livello regionale le dinamiche di tipo consociativo (centralità delle assemblee a scapito delle giunte, in un processo di uniformazione della forma di governo sul modello parlamentare) già ben conosciute al centro»⁴⁹.

Il regionalismo ha funzionato poco e male – almeno nei primi anni – perché l'attribuzione di nuove competenze al sistema regionale è avvenuto su un impianto fortemente centralista, soprattutto per quanto attiene alla concezione e all'esercizio dei poteri, qual è quello della Costituzione repubblicana. Sin dalle origini si trattò infatti di una forma di regionalismo piuttosto debole. «Lo Stato italiano, che ha esaltato il suo centralismo fino alla inaugurazione dell'esperimento regionalista, si rivela come un mosaico di sistemi socio-politici differenti che non hanno trovato sponde istituzionali adeguate. È solo nel 1970 che il modello costituzionale di uno Stato delle autonomie territoriali di diritto comune ha trovato attuazione. Nate tardi e combattendo l'ostruzionismo delle forze conservatrici ossessionate dal mito dell'ordinamento accentrato e unitario dello Stato, le regioni non sono del tutto riuscite a decollare come articolazione istituzionale nuova e incisiva»⁵⁰. Oltre l'*impasse* della democrazia bloccata a livello nazionale, sugli enti territoriali gravava tutto il peso di un sistema politico strutturato su partiti nazionali, che si sono imposti, nel tempo, come una robusta stampella del centralismo statale. Vincoli e interferenze statali, uniformità normativa legittimata dalla giurisprudenza costituzionale e organizzazione nazionale dei partiti: sono questi tre elementi che hanno concretamente impedito all'istituto regionale di decollare.

A far data dal 1977, alle Regioni sono state attribuite nuove competenze (formazione professionale, caccia, trasporti, edilizia e artigianato), concertate – nella gestione – con lo Stato centrale. Nacque così il regionalismo «cooperativo», fon-

48 G. Fanti e G.C. Ferri, *Cronache dall'Emilia rossa. L'impossibile riformismo del Pci*, Pendragon, Bologna 2001, p. 250.

49 G. Baldini e B. Baldi, Italia, in: *Da Stato unitario a Stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Il Mulino, Bologna 2010, p. 80.

50 M. Prospero, *Storia delle istituzioni in Italia*, Editori Riuniti, Roma 1999, p. 223.

dato sulla «leale collaborazione» e, soprattutto, contesto naturale per l'adozione del principio di sussidiarietà, che è comunque strutturato – occorre sottolinearlo con forza – su una concezione gerarchica dei poteri. Nacque così il regionalismo «cooperativo», basato sulla titolarità congiunta delle competenze e delle funzioni, che vede appunto nella «leale» collaborazione – istituzionalizzata nel «sistema» delle conferenze – il suo strumento privilegiato. Parafrasando Miglio, si potrebbe dire che si tratta di un regionalismo «falso» e «degenerato».

Con la nascita delle Regioni e l'attribuzione a esse – nel tempo – di funzioni legislative e amministrative sulla carta sempre più ampie, non si è contestualmente regionalizzato lo Stato centrale e neppure il sistema dei partiti, veri detentori del potere politico, che ne hanno condizionato fortemente la nascita e lo sviluppo. Neanche con la seconda regionalizzazione, cominciata alla fine degli anni Settanta, si riuscì a intrecciare il decentramento delle funzioni con un adeguato e necessario processo di riorganizzazione e di riforma degli apparati ministeriali dello Stato. Sarebbero passati altri due momenti di regionalizzazione (1975-77 e 1988-90), prima che si riaccendesse il dibattito sulla struttura dello Stato.

Le Regioni non sono mai riuscite a svolgere quel ruolo di coordinamento necessario affinché il sistema politico e istituzionale nazionale, nei fatti incancrenito e immobile, prigioniero di perverse dinamiche del potere, potesse essere cambiato dal basso. Le autonomie territoriali – che hanno spesso riprodotto su piccola scala i mali endemici del sistema politico nazionale: partitocrazia, commistione tra classe politica e classe dirigente, clientelismo, assenza di programmazione, confusione tra politica e amministrazione – sono spesso state oggetto di trattative politiche negoziate a livello nazionale. E sono così divenute una significativa merce di scambio, oggetto delle trattative politiche romane. Da strumento privilegiato di promozione della partecipazione si sono presto trasformate in uno strumento privilegiato di occupazione del potere.

All'alba degli anni Novanta, sulla scia dell'affermazione della Lega Nord, effetto della fusione – avvenuta nel 1991 – di aggregazioni autonomiste preesistenti, e con la pressoché contemporanea caduta della Prima repubblica, la riflessione è segnata dallo studio della Fondazione Agnelli sul regionalismo italiano. Sin dalla seconda metà degli anni Settanta, la Fondazione Agnelli aveva manifestato attenzioni scientifiche verso le questioni del decentramento e dell'autonomia territoriale, del governo locale e del ruolo delle città (la capitale «reticolare»), del regionalismo e del federalismo⁵¹, nella consapevolezza che il decentramento potesse garantire più efficienza dello «screditato» modello centralista⁵². E s'impone come la forma di governo più efficace per contribuire al risanamento della finanza pubblica, funzionale alle prospettive di sviluppo economico del Paese perché valorizza le specificità economiche e culturali territoriali.

La proposta dell'istituto torinese puntò a una revisione dell'organizzazione territoriale del Paese, finalizzata al raggiungimento di un nuovo equilibrio «neo-re-

51 Si veda: M. Pacini, *Una cronaca culturale. Le attività della Fondazione Giovanni Agnelli dal 1976 al 1999*, Ed. Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1999.

52 M. Pacini, *Un federalismo dei valori. Percorso e conclusioni di un programma della Fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996)*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1996, p.16.

gionale». È quindi necessario «analizzare la situazione delle strutture economiche italiane, così come si presenta nei diversi sistemi territoriali, per scoprirne gli elementi di dinamismo e di declino, per individuarne le potenzialità e le vocazioni, per misurarne la competitività internazionale, in poche parole, per definire più in dettaglio e con maggiore consapevolezza le caratteristiche dalle quali dipendono il successo e l'insuccesso dell'azione economica in Italia»⁵³. Ebbero origine così le dodici Regioni proposte dalla Fondazione Agnelli, con la fusione di Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria; la rinascita del Triveneto; Marche, Abruzzo e Molise insieme; l'Umbria scomposta fra Toscana e Lazio e la Basilicata fra Puglia e Campania.

Negli stessi anni vide la luce l'importante contributo di un politologo di Harvard, Robert Putnam, su *La tradizione civica nelle Regioni italiane*. Si trattava degli esiti di una ricerca ventennale che aveva preso le mosse dalla nascita dell'istituto regionale nel 1970 e «da alcune questioni fondamentali relative alla teoria e alla pratica della democrazia, perché l'esperimento delle Regioni italiane, esaminato da vicino, contiene insegnamenti di significato universale»⁵⁴. E si collocava in linea di continuità con un altro studio del ricercatore americano, che ne costituiva la premessa scientifica poiché era dedicato al radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano, dalla fase «minimalista» (1948-1970) a quella «massimalista» (1970-1984)⁵⁵. La tesi del libro poggiava sull'esistenza di un vero e proprio «capitale» sociale, le cui tradizioni civiche – tra associazionismo, partecipazione e impegno pubblico – risultano un elemento virtuoso e contribuiscono a modellare i modelli culturali e comportamentali. Contribuiscono anche a spiegare le differenze di «rendimento» istituzionale, nel quadro del processo di decentramento regionale.

La prima metà degli anni Novanta ha rappresentato, forse, il momento più alto del dibattito sull'organizzazione dello Stato, nel quadro dei processi di decentramento che, sul piano istituzionale, hanno ricevuto un significativo impulso dai – per la verità assai complicati – decreti legislativi della riforma Bassanini (1997-2000), finalizzati alla riorganizzazione complessiva della pubblica amministrazione, all'adozione del «federalismo amministrativo» e del «federalismo fiscale» e dalla necessaria e conseguente revisione del Titolo V della Costituzione repubblicana nel 2001.

Anche la riforma del Titolo V di vent'anni orsono, nel 2001, può essere letta con la lente delle dinamiche partitiche e della lotta politica. Il Centrosinistra temeva di non intercettare più gli umori del Nord. E quindi di perdere consenso a vantaggio della Lega Nord, partito-sindacato di espressione territoriale, interprete della Questione settentrionale e sostenitore del federalismo. S'impegnò allora, all'indomani del discutibile esito dei lavori della Bicamerale D'Alema, a rivedere il rapporto Stato-Regioni attraverso la riscrittura complessiva del Titolo V. Anche per rispondere alla crescente «domanda di federalismo», termine ormai entrato di diritto nel vocabolario e nell'agenda della politica quasi fosse la panacea di tutti i mali del sistema. La riforma costituzionale sarà approvata a ridosso della conclusione della XIII legislatura, con una maggioranza parlamentare semplice e verrà quindi sottoposta al referendum confermativo, con esito positivo.

53 M. Pacini, *Introduzione*, a: *La Padania, una regione italiana in Europa*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1992, p. 3.

54 R.D. Putnam, *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Mondadori, Milano 1993, p. vii.

55 R.D. Putnam, *La pianta e le radici. Il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna 1985.

La portata degli interventi nel Titolo V fu molto impattante. La riforma scardinava l'ordinamento verticale delle istituzioni repubblicane in favore di una concezione orizzontale – propria della democrazia multilivello – che prendeva le mosse dall'ente più piccolo, il Comune. A ogni livello istituzionale – comune, provincia, città metropolitana, regione e stato – veniva riconosciuta la prerogativa di dotarsi di un proprio Statuto. E tuttavia, tre articoli dopo, nel 117, con il rafforzamento del principio delle competenze concorrenti, di fatto si alimentò il conflitto fra le Regioni e lo Stato, in Corte costituzionale. Il cortocircuito era evidente: una prerogativa della *multilevel governance* è la leale collaborazione funzionale fra le istituzioni, che tre articoli dopo venivano appunto messe in contrapposizione per effetto delle competenze concorrenti riorganizzate e ampliate.

La stessa struttura delle competenze concorrenti è mutata. Non si tratta più di una concorrenza – sulla carta – sbilanciata al centro, ma sbilanciata piuttosto verso la periferia. Dopo l'elenco delle venti competenze legislative e amministrative, vengono riconosciute alle Regioni anche le competenze residuali, di fatto ribaltando lo «spirito» del Titolo V elaborato dai padri Costituenti nel 1948. L'accresciuta competenza legislativa attribuita alle Regioni senza dubbio rafforza l'autonomia regionale, anche se la mannaia della Corte costituzionale è sempre incombente e spesso tutela le prerogative dello Stato centrale, di cui prende apertamente le difese.

Il riparto verticale delle competenze fra lo Stato e le Regioni, con il primo che definisce i principi fondamentali nell'ambito dei quali inquadrare la disciplina di dettaglio delle seconde, non ha mai funzionato bene. Anzitutto per la sistematica tendenza del legislatore statale a invadere il campo delle materie di competenza regionale, anche per quanto riguarda le norme amministrative, i regolamenti e la programmazione. Per scongiurare questo pericolo, così come per evitare i ricorsi in Corte costituzionale, le Regioni hanno ridotto e circoscritto la loro attività legislativa – anche in tempi recenti – alla semplice emanazione di atti regolamentari, vanificando la disciplina costituzionale con la realtà effettuale. Per altro, l'attività Parlamentare spesso continua ancora oggi a intervenire senza fare i conti con le competenze legislative del sistema regionale. E dopo cinquant'anni si può dire che la regionalizzazione ha tradito le aspettative dei padri costituenti che pensavano a un soggetto istituzionale nuovo, moderno, agile, efficiente sia sul terreno dell'attività legislativa, sia su quello dell'attività amministrativa e programmatoria.

Con l'elezione diretta dei presidenti si è verticalizzato il potere, con il «governatore» non più ostaggio delle maggioranze consiliari. Anche dal punto di vista statutario occorre però registrare come la revisione del Titolo V del 2001 sia, nella realtà, una grande occasione perduta. La stagione degli statuti – strumenti privilegiati di autonomia – ha infatti prodotto dei testi molto simili fra di loro e piuttosto deludenti, perché non presentano tratti innovativi di particolare fascino e suggestione.

7. Epilogo

Dal palcoscenico privilegiato del nostro presente, possiamo oggi rilevare come sia in atto – a cinquant'anni dalla nascita – una generalizzata aggressione nei con-

fronti del regionalismo ordinario dell'uniformità. Basta leggere i quotidiani per avere contezza delle dimensioni di un dibattito assai aspro, che spesso si orienta verso una sorta di commissariamento dell'autonomia regionale, auspicando un'ampia revisione – in senso centralista – del Titolo V della Costituzione repubblicana. La pandemia, secondo molti – miopi – osservatori, avrebbe dimostrato la scarsa utilità pratica del sistema regionale. È naturale: nei momenti di crisi si registrano sempre rigurgiti di centralismo. E tuttavia, alcune interessanti potenzialità del Titolo V non sono mai state compiutamente sviluppate. Si è registrata una ideologizzazione, una politicizzazione e una partitizzazione dell'autonomia regionale, che – al contrario – deve essere ampliata.

Anche il legislatore parlamentare ha le sue responsabilità. È mancato un lavoro sistematico e puntuale – soprattutto dal punto di vista legislativo – sulle competenze residue e sulle materie che i giuristi definiscono «innominate» perché trasversali e non costituzionalizzate. Vi è un limite nel rapporto delle Regioni con il sistema delle autonomie locali, anche nella delega delle funzioni amministrative. Non c'è la percezione consapevole – nella classe politica a tutti i livelli – dei meccanismi di funzionamento di un ordine istituzionale policentrico. Le Regioni sono centri autonomi di indirizzo politico, sullo stesso piano dello Stato, non già sue semplici articolazioni burocratiche. Si continua tuttavia a praticare un modello intermedio fra il regionalismo fondato sull'autonomia legislativa e amministrativa e quello fondato sul semplice decentramento amministrativo. E si smorzano i tentativi di percorrere la strada del regionalismo differenziato ai sensi del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, che rappresenta l'estensione della differenziazione propria delle Regioni speciali anche a quelle ordinarie e che – in vent'anni – non ha mai funzionato e non è stato mai applicato. Differenziare i margini di autonomia politica e amministrativa delle Regioni è una sorta di passaggio obbligato, conseguenza diretta della loro oggettiva diversità. Il regionalismo differenziato rappresenta una parte inattuata della Carta. Malgrado le esperienze di questi ultimi anni, una legge attuativa – quale strumento per applicarlo – sarebbe forse auspicabile.

Uno dei nodi nevralgici del regionalismo è senza dubbio rappresentato dal rapporto con il sistema delle autonomie locali, che è sempre stato una prerogativa esclusiva dello Stato centrale, in parte anche dal punto di vista amministrativo. Gli enti locali esercitano da sempre una forma di autonomia separata e competenze indipendenti da quelle regionali. Insomma, sembra davvero che alla regione, sin dalle origini, sia stato in qualche modo levato il terreno sotto i piedi e che essa costituisca un soggetto istituzionale separato dalle funzioni dell'articolazione dell'ordine politico. Ciò ha gravato e grava tutt'ora sull'istituto regionale che, nelle sue funzioni di programmazione e di indirizzo, è sostanzialmente fuori asse, isolato rispetto agli altri soggetti istituzionali che costituiscono la Repubblica. È tuttavia evidente che solo l'istituto regionale sa come organizzare il sistema delle autonomie locali dentro il proprio territorio e dare vita così a un modello integrato e innovativo.

L'adozione del modello regionale, nella Costituzione del 1948, era davvero un elemento di novità dal punto di vista economico – con i richiami alla programmazione – e sociale, con un incremento connesso di qualità della democrazia concretamente praticata. Rappresentava un'innovazione istituzionale, con un'artico-

lazione dell'edificio statale più ricca, e anche culturale poiché sollecitava il senso di appartenenza alle comunità. Per avere effetti benefici e dimostrare la sua forza d'impatto su tutti questi fronti, sarebbe dovuto nascere – l'istituto regionale – in tempi ristrettissimi, non già ventidue anni dopo. Non solo, ma l'idea di un soggetto istituzionale nuovo e moderno, agile e snello, votato alla programmazione e all'indirizzo politico, non si è mai realizzata.

Sin dalle origini, anche a causa del prolungato congelamento politico, le Regioni – che si inserivano in un edificio statale pressoché completo – si sono dovute in qualche modo adattare alla complessiva circostanza istituzionale, fortemente gerarchica, e legittimata da poco più di un secolo di storia. Hanno così replicato su scala ridotta gli apparati elefantiaci e pachidermici dello Stato. Ma se le Regioni fossero nate entro l'anno dall'entrata in vigore della Costituzione, come prescriveva l'VIII disposizione transitoria, anche il senato avrebbe assunto una diversa fisionomia, quella – per altro prevista – di camera di rappresentanza territoriale. Pur concepito su base territoriale, il senato non si configurò come una camera di rappresentanza regionale perché le Regioni dovevano ancora nascere. E l'assenza di un senato delle Regioni è stato un freno nello sviluppo del regionalismo in questi ultimi cinquant'anni.

Nella riforma del Titolo V del 2001, si è cercato di porre rimedio a questa lacuna con la previsione che la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali venisse integrata dalla partecipazione di rappresentanti delle Regioni. Senza dubbio una soluzione debole e transitoria. La Commissione non si è mai affermata, tuttavia, quale sede istituzionale di rango costituzionale e di rappresentanza territoriale, luogo della mediazione e della ricomposizione del conflitto tra centro e periferia. Il sistema politico non ha mai creduto nella sua centralità – surrogatoria del Senato delle Regioni – rispetto ai processi di regionalizzazione, che hanno il loro laboratorio privilegiato e il loro motore nel potere legislativo. Ce lo insegna l'esperienza storica.

In conclusione: definizione delle competenze residuali e delle materie innominate, rapporto diretto con il sistema delle autonomie locali, regionalismo differenziato e camera di rappresentanza territoriale. Sono questi gli elementi essenziali di cui ha oggi bisogno il regionalismo per crescere, imponendosi come una grande risorsa nell'interesse esclusivo del Paese. Dopo cinquant'anni.

Bibliografia

- Alle origini del Risorgimento: i testi di un 'celebre' concorso (1796)*, 3 voll., a cura di A. SAITTA, Istituto Storico italiano per l'età moderna e contemporanea, Roma 1964
- AMBROSINI G., *Autonomia regionale e federalismo. Austria, Spagna, Germania, Urss*, Edizioni Italiane, Roma 1944
- BALDI B., *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari 2003
- BALDINI G. e BALDI B., *Italia*, in: *Da Stato unitario a Stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Il Mulino, Bologna 2010

- BONESCHI M., *Le libertà locali*, a cura di E. Savino, Franco Angeli, Milano 1998
- CALAMANDREI P., *Questa nostra Costituzione*, Bompiani, Milano 1995
- CALVIERI C., *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Giappichelli, Torino 2002
- CASSESE S., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Il Mulino, Bologna 2014
- CASSESE S., *L'Italia: una società senza Stato*, Il Mulino, Bologna 2011
- Che fare delle Regioni?*, a cura di N. ANTONETTI e U. DE SIERVO, Istituto Luigi Sturzo, Roma 2014
- COLARIZI S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Laterza, Roma-Bari 2007
- CRISPI F., *Scritti e discorsi politici*, Unione Cooperativa Editrice, Roma 1890
- D'AMICO R., *Regionalizzazione e sistema amministrativo. Su alcuni problemi del decentramento in Italia*, Culc, Catania 1982
- DE GASPERI A., *Idee sulla Democrazia cristiana*, Edizioni Cinque Lune, Roma 1974
- DEMARCO D., *Unità e regionalismo nella storia dell'Italia contemporanea (1859-1964)*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 1999
- EINAUDI L., *Prediche inutili*, Einaudi, Torino 1974
- GALLI G., *I partiti politici italiani (1943-2000). Dalla Resistenza al governo dell'Ulivo*, Rizzoli, Milano 2001
- GHISALBERTI C., *Dall'Antico Regime al 1848. Le origini costituzionali dell'Italia moderna*, Bari, Laterza, 1999
- GIOLITTI G., *Discorsi extraparlamentari*, a cura di N. VALERI, Einaudi, Torino 1952
- Graziano M., *Italia senza nazione? Geopolitica di un'identità difficile*, Donzelli, Roma 2007
- GROPPI T., *Il federalismo*, Bari, Laterza, 2004
- IGNAZI P., *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, Il Mulino, Bologna 2018
- IMBRIACO G.L., *La Regione nel nuovo ordinamento dello Stato*, Libreria politica moderna, Roma 1947
- JACINI S., *La riforma dello Stato e il problema regionale*, a cura di F. TRANIELLO, Morcelliana, Brescia 1968
- L'attuazione del decentramento regionale*, Deputazione provinciale di Milano, Commissione di studio dell'Ente Regione Lombardia, Giuffrè, Milano 1950
- La macchina dello Stato. Leggi, uomini e strutture che hanno fatto l'Italia*, a cura di A. ATTANASIO e M. PIZZO, Electa, Milano 2011
- La Padania, una regione italiana in Europa*, a cura di M. PACINI, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1992
- Le Regioni*, Eri, Torino 1971
- LUSSU E., *Tutte le opere*, a cura di M. Brigaglia, Aisara, Cagliari 2010
- MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, Bologna 1996
- MERIGGI M., *Gli Stati italiani prima dell'Unità. Una storia istituzionale*, Bologna, il Mulino, 2002
- MIGLIO G., *L'asino di Buridano*, a cura di S.B. GALLI, Guerini e Associati, Milano 2014
- MIGLIO G., *Vocazione e destino dei Lombardi*, a cura e con Introduzione di S.B. GALILI, Fondazione Mondadori, Milano 2020
- MINGHETTI M., *Scritti politici*, a cura di R. GHERARDI, Direzione generale delle informazioni dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica, Roma 1986

- MORANDI C., *La sinistra al potere e altri saggi*, Barbera, Firenze 1944
- OLIVETTI A., *L'ordine politico delle comunità*, Edizioni di Comunità, Roma 1946
- PACINI M., *Un federalismo dei valori. Percorso e conclusioni di un programma della Fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996)*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1996
- PACINI M., *Una cronaca culturale. Le attività della Fondazione Giovanni Agnelli dal 1976 al 1999*, Ed. Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1999
- PAVONE C., *Amministrazione centrale e amministrazione periferica. Da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Giuffrè, Milano 1964
- PROSPERO M., *Storia delle istituzioni in Italia*, Editori Riuniti, Roma 1999
- PUTNAM R.D., *La pianta e le radici. Il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna 1985
- PUTNAM R.D., *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano 1993
- RAGIONIERI E., *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Laterza, Bari 1967
- Regionalismo e Regioni in Italia. 1861-2011*, a cura di E. LONGOBARDI, Gangemi, Roma 2011
- Regioni e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui consigli regionali*, a cura di M. MORISI, Franco Angeli, Milano 1987
- ROTELLI E., *L'avvento della Regione in Italia*, Giuffrè, Milano 1967
- ROTELLI E., *L'eclissi del federalismo. Da Cattaneo al Partito d'Azione*, Il Mulino, Bologna 2003
- SALVADORI M.L., *Italia divisa. La coscienza tormentata di una nazione*, Donzelli, Roma 2007
- SALVADORI M.L., *L'Italia e i suoi tre Stati. Il cammino di una nazione*, Laterza, Roma-Bari 2011
- SAREDO G., *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale commentata da Giuseppe Saredo*, Utet, Torino 1889
- SCHIAVONE A., *Italiani senza Italia. Storia e identità*, Einaudi, Torino 1998
- SORESINA M., *Non potendo esser fiori, contentiamoci di essere radici: una biografia di Cesare Correnti*, Biblion, Milano 2014
- Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. ROMANELLI, Donzelli, Roma 1995
- Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. ROMANELLI, Donzelli, Roma 1995
- STURZO L., *Mezzogiorno e classe dirigente*, a cura di G. DE ROSA, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 1986
- TROCCOLI A., *Il problema della Regione in Italia*, Le Monnier, Firenze 1964
- VIVARELLI R., *Italia 1861*, Il Mulino, Bologna 2013

L'unità e la differenziazione nel quadro dell'organizzazione pluralistica dell'ordinamento istituzionale

Roberto Bin*

Indice:

1. Il presente come storia. **2.** Differenziazione e eguaglianza. **3.** Non tutto passa per l'autonomia legislativa. **4.** Politica e amministrazione, la nuova centralità. **5.** Unità e autonomia: dalla separazione alla collaborazione. **6.** L'autonomia differenziata. **7.** Unità senza luoghi? La lezione della pandemia e le prospettive.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Ferrara.

1. Il presente come storia

Vi è un passo del recente *Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano*¹ che segna un'importante novità nel dibattito italiano sulle autonomie: vi si esprime l'esigenza di «un nuovo equilibrio fra le sfere decisionali, a cominciare da un nuovo bilanciamento fra i poteri legislativi, in particolare recuperando in termini di collaborazione e partecipazione quell'aspirazione ad una maggiore autonomia delle regioni nella legislazione, laddove non ne sia possibile un esercizio diretto al livello locale». In esso i temi dell'*unità* e della *differenziazione*, della collaborazione politica e della autonomia legislativa regionale vengono coniugati in modo non convenzionale: e decisamente originale, se si tiene conto che sono le regioni a esprimere quest'esigenza.

Autonomia legislativa e autonomia politica delle regioni sono un binomio centrale nel dibattito dei nostri costituenti. Dotare le regioni del potere di emanare leggi era una decisione che rompeva con la visione classica del potere legislativo, strettamente legata all'immagine del Parlamento come sede della rappresentanza nazionale. L'unità politica della Repubblica implicava quasi per necessità che fosse il Parlamento nazionale la sede di ogni decisione politica fondamentale e quindi del potere di trasformarla in norme legislative valide per tutti. Allora perché la legge regionale? La risposta era chiara e conseguente: perché questa era la condizione per assicurare l'*autonomia politica* dei territori. Nell'incertezza di chi avrebbe vinto le fatidiche 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

1 *Le Regioni italiane a 50 anni dalle prime elezioni nel quadro dell'organizzazione pluralistica del sistema istituzionale. Un patto rinnovato tra le Regioni. Le proposte per l'Italia*, Roma, 4 agosto 2020.

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 meglio². *Autonomia* significa *differenziazione*. Ma perché ciò fosse possibile era indispensabile che l'amministrazione regionale fosse liberata dalla sottoposizione al Governo e alla sua amministrazione – quella sottoposizione gerarchica che era tipica dell'autarchia comunale: «l'unicità della sorgente del potere esige una unità di azione ed una eguaglianza di effetti»³. Come disse G. Ambrosini⁴ – il costituente che più di ogni altro ispirò il modello costituzionale di autonomia regionale – a creare le condizioni dell'autonomia «non basterebbe l'istituto del decentramento burocratico, né basterebbe l'istituto del decentramento autarchico, il quale assegnerebbe dei compiti ad un nuovo ente autarchico ma lasciandolo esposto alle pressioni e all'ingerenza del potere centrale e dei governanti. Occorre quindi ricorrere all'adozione dell'istituto dell'autonomia politica regionale».

C'era un nodo teorico da risolvere. L'autonomia amministrativa 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, perché la sua amministrazione sarebbe rimasta soggetta alle 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»⁵. Autonomia politica e autonomia legislativa sono la stessa cosa.

Ma la differenziazione sin dove può essere tollerata da uno Stato che si vuole pur sempre unitario? Per i costituenti, che avevano rifiutato qualsiasi ipotesi di federalismo in nome dell'unità nazionale così faticosamente conquistata, il problema del rapporto tra autonomia e unità era assolutamente centrale. Siccome però l'autonomia era vista essenzialmente come autonomia legislativa, le esigenze di unità erano anch'esse proiettate sul piano della legislazione: prendevano forma nella inderogabilità dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e nel regime dei controlli governativi sulle leggi regionali (del quale il controllo di merito affidato al Parlamento – a cui poi si accennerà – era un tassello indispensabile).

Anche le esigenze di collaborazione erano presenti nei lavori della Costituente. Non lo si ricorda più, ma il Senato era dai più visto come la Camera di rappresentanza dei territori, pienamente inserita nella formazione delle leggi. Il che era del tutto coerente con il principio di supremazia della legge statale su quella regionale, perché la legge statale sarebbe stata il frutto di collaborazione tra i diversi livelli di governo. Ma il Senato non poteva nascere come organo di rappresentanza delle regioni, perché queste non esistevano: avrebbero dovuto essere create in seguito con leggi che spetta al Parlamento approvare: ad un Parlamento senza Senato?

2 Su tutto ciò è indispensabile la lettura di F. BASSANINI, *L'attuazione delle regioni*, Firenze 1970, spec. 13 ss.

3 G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova 1969, 39.

4 Relatore nella seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, 27 luglio 1946.

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

L'assetto regionale concepito dai costituenti peccava indubbiamente di astrattezza. Le regioni erano il frutto di una forte esigenza di pluralismo politico, ma erano un'invenzione sia sotto il profilo giuridico (mai si era ancora visto in azione uno Stato "regionale"), sia, e soprattutto, da punto di vista geografico-politico-amministrativo. Spesso nei lavori della Costituente, davanti ai ripetuti tentativi di proporre "nuove regioni" (la Daunia, l'Emilia Lunese ecc.), si fece appello al ritorno alle "regioni storiche tradizionali": che però non erano mai esistite se non negli annuari statistici. Un disegno astratto, dunque, quello delle regioni: ma non è stato questo il principale handicap allo sviluppo dell'esperienza di questi nuovi enti.

L'ordinamento giuridico italiano, che era transitato senza rilevanti mutamenti dal fascismo alla Repubblica, avrebbe dovuto adeguarsi «alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle regioni» entro il 1950; le regioni avrebbero dovuto essere costituite entro il 1948 e a quel punto anche la riforma del Senato avrebbe potuto compiersi⁶. Invece le regioni ordinarie furono istituite solo nel 1970: nel frattempo l'ordinamento giuridico italiano si consolidò e rinnovò secondo la visione di uno Stato centralistico e burocratico, del tutto ignaro dell'esistenza dell'autonomia. Le quattro, e poi cinque, Regioni a Statuto speciale vivacchiarono scavandosi piccoli spazi nel corpo legislativo italiano che cresceva in forza di leggi approvate da un Parlamento in cui i territori non avevano alcuna voce. Una legislazione centralizzata si è così rafforzata, sviluppando laddove necessario una rete di amministrazioni decentrate, tutte dipendenti gerarchicamente dal Governo e prevalentemente articolate a livello provinciale.

2. Differenziazione e eguaglianza.

Fino alla riforma costituzionale del 2001 non fu lasciato spazio alcuno alla differenziazione delle regioni, e perciò neppure alla loro autonomia politica⁷. Il dogma è sempre stato quello dell'*eguaglianza* delle regioni: le regioni dovevano essere trattate tutte allo stesso modo, titolari delle stesse competenze, sottoposte agli stessi limiti e controlli. Se l'autonomia significa differenziazione, l'eguaglianza comporta il livellamento dell'autonomia. Questa idea è profondamente sbagliata e perfettamente coerente con una visione centralistica del governo. È una vecchia idea che già prima dell'Unità di Italia aveva bocciato qualsiasi tentativo di riforma del sistema comunale, caratterizzato in Piemonte e in Lombardia (allora come ancora oggi) da un elevatissimo numero di comuni piccoli e piccolissimi. Il problema è sempre stato questo: 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

6 Raramente ci si ricorda che il Senato della prima legislatura repubblicana, ben lungi da essere "parificato" alla Camera, se ne distingueva non solo per la durata (sei anni anziché cinque) e per il sistema di elezione (tendenzialmente maggioritario), che erano caratteri specifici previsti dalla Costituzione, ma soprattutto perché avrebbe dovuto ospitare, in via transitoria (art. III del disp. trans.), una quota rilevante di membri non eletti, oltre un centinaio di senatori "nominati" per meriti di carriera politica o di militanza antifascista: in un Senato che, dunque, poco aveva di "politico" e soprattutto nulla di definitivo.

7 Esemplare è stata la vicenda dell'approvazione dei primi Statuti delle regioni ordinarie: cfr. per tutti F. BASSANINI, V. ONIDA, *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento*, Milano 1971-

maggiori. Il Consiglio di Stato prima (1852) e Santi Romano⁸ poi (1908) dissero di no, sostennero l'idea – 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 fossero.

Qui si scorge l'inganno. 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 cresciuti nello stesso quadro di funzioni attribuite e di spesa capitaria garantita. L'eguaglianza nei diritti 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 risponderebbe 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 governati nell'interesse pubblico.

Lo stesso malinteso principio di eguaglianza è stato imposto alle regioni: alle regioni a statuto ordinario, sottoposte tutte allo stesso regime giuridico, il “diritto comune”; e di riflesso anche alle regioni a statuto speciale, che spesso si sono sentite superate, nel livello di autonomia concesso di fatto (e di diritto giurisprudenziale), dalle regioni ordinarie.

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 ispirata, se non preparata, e pronta a impostare una propria visione dell'autonomia. Altre assolu-

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

tamente 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 la prima legislatura, non riuscì a dotarsi di un esecutivo che durasse in carica più del tempo impiegato a costituirlo⁹. 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 costituzionale lo 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 regolative e amministrative accreditabili ad una regione astrattamente concepita, con tutte le precauzioni del caso; il resto restava prudentemente trattenuto dallo Stato.

3. Non tutto passa per l’autonomia legislativa.

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 è considerata premessa indispensabile dell’autonomia politica e amministrativa; le esigenze di unità sono riassunte nei rapporti tra legge statale e legge regionale, nonché nei controlli a cui questa è sottoposta.

Ancora una volta il modello tracciato dall’Assemblea costituente è chiaro e lineare. I diversi livelli di autonomia legislativa (esclusiva, concorrente, d’attuazione) sono segnati dalla diversità del vincolo rappresentato dalla legislazione statale: i principi generali dell’ordinamento, le norme fondamentali delle grandi riforme, i principi fondamentali della legislazione nella materia, ecc. Questi limiti sono vigilati dal Governo attraverso il meccanismo del controllo preventivo delle leggi regionali, una procedura in parte “contrattata”, che è stata in vigore sino alla riforma del 2001: sono considerati limiti di legittimità, come tali verificabili da un giudice imparziale, la Corte costituzionale. Accanto ad essi, nel disegno dei costituenti erano inseriti anche dei limiti “elastici”, attinenti al merito politico e ai possibili conflitti di indirizzo che potevano insorgere a causa di qualche legge regionale. L’unità *politica* della Nazione poteva essere allora raggiunta solo attraverso un voto della massima istanza democratica del Paese, cioè il Parlamento. È a tutti noto che il *controllo di merito* non è mai stato attivato, essendo stato ogni conflitto tra Governo e regioni convertito in un conflitto sulla competenza, e quindi sottoposta alla Corte costituzionale come questione di legittimità¹⁰.

Con la riforma del 2001 si elimina il controllo preventivo delle leggi regionali – e quindi si è dissolto anche quel tanto di collaborazione che in esso era venuto

9 Indicativi i dati raccolti in R. BIN, *Le crisi di Giunta nell’esperienza della prima legislatura delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in “Le Regioni”, 1976, fasc. 3, pag. 425 ss.

10 Per questa trasformazione rinvio a R. BIN, *Legge regionale*, in *Digesto disc. pubbl.* IX (1994), ora anche in *Saggi e materiali di diritto regionale*, a cura di A. Barbera e L. Califano, Rimini 1997.

a svilupparsi. Però il sistema dei limiti e il controllo giurisdizionale della Corte costituzionale non sono cambiati, almeno concettualmente.

Quello che però cambia nella realtà è il rapporto tra legislazione e attività amministrativa. 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”¹¹), 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 ecc.

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 è possibile evincere “principi” e norme generali attorno a cui costruire l’unità dell’ordinamento giuridico, 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 come principio di sistema capace 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” co-

11 Su cui cfr. già L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.* 1971, III, 3 ss.

stituito 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 saldata alla sua 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.

4. Politica e amministrazione, la nuova centralità.

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.

Qui emerge con evidenza il ruolo che hanno assunto la *Conferenza Stato-Regioni* e le altre conferenze. Ad altri spetta il compito di esaminare la loro attività. In questa sede, però, non si può mancare di rilevare che il momento di *unità* del Paese è stato riconosciuto sempre di più nel «sistema delle 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 può essere piegata ai preventivi accordi intrecciati dal Governo con le autonomie.

La «legislazione motorizzata» – come l'aveva chiamata Carl Schmitt già nel primo Dopoguerra – 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 su 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.

5. Unità e autonomia: dalla separazione alla collaborazione.

La dialettica tra *unità* e *autonomia*, che è la chiave suggerita dalla Corte costituzionale per leggere correttamente l'art. 5 Cost., eretto a perno immobile (cioè: non sfiorato dalla riforma del 2001) dell'intero sistema, non si svolge più nell'ambito della legislazione e delle complicate relazioni tra legge statale e legge regionale. La dialettica si è trasferita in una dimensione politico-amministrativa. La parola chiave è leale collaborazione¹² ed è la via suggerita con forza dalla stessa Corte costituzionale. Sotto questo profilo le parole più dotate di «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 in 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, ma è disciplinato nella giurisprudenza costituzionale. Il “sistema delle Conferenze” 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

12 Su cui fondamentale è S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni*, in *Riv. trim. dir. pubb.* 1971, 84 ss., ora anche in *Scritti scelti*, Napoli 2013, 227 ss.

e nei regolamenti parlamentari, che da sempre caratterizza l'approvazione degli atti legislativi statali, dalla cui formazione 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 – e che dovrebbe stimolare una attenta riflessione sul ruolo che, in un sistema istituzionale dinamico, ricopre la trasposizione delle relazioni che vi si sviluppano "spontaneamente" in nuove regole costituzionali – 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-costituzionalizzato¹³. 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 Trattati¹⁴; così si è assestato il sistema della *devolution* nel Regno Unito, ampiamente basato sul sistema di accordi e convenzioni intergovernative¹⁵.

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. Su ciò si ritornerà in conclusione di questo scritto.

6. L'autonomia differenziata.

Forse il risultato più apprezzabile della riforma costituzionale del 2001 è stata l'introduzione, nel "nuovo" articolo 116.3 Cost., dell'ipotesi di una differenziazione dell'autonomia concessa a singole regioni. Al tema è dedicato altro contributo

13 Questo sembra un tratto caratterizzante l'esperienza italiana sin dagli inizi: cfr. S. BARTOLE, *op. loc. cit.*

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

15 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.

di questa ricerca, ma in questa sede merita sottolineare l'incidenza che l'«autonomia differenziata» esercita sul tema dell'unità e della differenziazione.

Il principio di differenziazione si basa sull'ovvia evidenza della profonda diversità *di fatto* delle regioni, diversità che emerge sotto ogni profilo rilevante: differenziare la disciplina cui le regioni sono soggette non è perciò una scelta, ma una conseguenza necessaria della loro diversità, della molteplice varietà del reale, che non si ferma alle differenze “esteriori”, geografiche o socio-economiche, ma guarda anche alla capacità di governarsi e amministrarsi. Non si tratta di premiare “i migliori”, le regioni che si mostrano più “virtuose” nella gestione della propria autonomia¹⁶: la differenziazione è semplicemente la conseguenza necessaria dal dato fattuale della diversità. Verrebbe da sostenere che è lo stesso principio costituzionale di eguaglianza a esigerla: situazioni eguali vanno trattate in modo eguale, ma situazioni diverse devono essere trattate diversamente.

Ovviamente la differenziazione non può ignorare le esigenze derivanti dal principio di unità. In primo luogo, si avverte l'esigenza di moderare gli effetti dell'autonomia laddove sia necessario assicurare uniformi garanzie dei diritti a tutti i cittadini. Poco si potrebbe controbattere a questa obiezione mossa assai di frequente alle istanze di differenziazione: ma la fondamentale esigenza di eguaglianza dei cittadini nei diritti non comporta affatto la compressione dell'autonomia o la negazione della differenziazione. La riforma costituzionale del 2001 ha già provveduto ad introdurre congegni normativi progettati appositamente per regolare il bilanciamento tra differenziazione e uniformità nella tutela dei diritti: la potestà assoluta 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*) è poi confermata, per ciò che riguarda l'azione amministrativa delle regioni, dal 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 appare sviluppato adeguatamente. Ma nei fatti non sembra funzionare.

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 (la prima volta nel d.P.C.M. 29 novembre 2001, poi aggiornati con il 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 la giurisprudenza ha esteso sin dall'inizio 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

16 Così, ma in senso giustamente critico, O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, relazione al Convegno Astrid – Cranec *Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*, Roma, 27 giugno 2017, 15 ss.

trasporti pubblici¹⁷, l'accesso pubblico ai documenti amministrativi¹⁸, la SCIA¹⁹, le certificazioni ambientali e di qualità²⁰. Tutti questi sono però soltanto dei "titoli di competenza" che consentono alle leggi dello Stato di disciplinare segmenti della 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 del Nord e quella nelle regioni del Sud Italia è un dato che dovrebbe allarmare e far scattare i meccanismi di controllo e reazione. È un dato che è fatto ricadere sulle regioni, dimenticando però che è lo Stato a non svolgere il suo compito che è, appunto, quello di garantire l'eguale godimento dei diritti.

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. 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 – servirebbero ai cittadini per rendere effettivo il controllo democratico sulle proprie amministrazioni. I dati sono alla base di tutto. 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.

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. I cittadini sono lasciati soli a valutare le prestazioni ricevute e – se possono farlo – "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. Il principio di unità è proclamato, ma non è concretizzato.

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

18 Corte cost., sent. 399/2006.

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

20 Corte cost., sent. 322/2009.

Tutto il sistema delle autonomie si è registrato su questo ruolo passivo delle amministrazioni centrali e sul ruolo pervasivo delle burocrazie. Il regionalismo – e quello “differenziato” in particolare – avrebbe bisogno invece di essere sottratto alle dinamiche della burocrazia, e richiederebbe una forte iniziativa politica. Invece, anche le richieste di maggiore autonomia avanzate dalle regioni del Nord sono state spesso dominate dal lavoro preparatorio delle burocrazie regionali, piuttosto che da una visione ampia e politica della “missione” della regione. È una prospettiva sbagliata, perché, come aveva intuito il d.d.l. Lanzillota (2008), l’«autonomia ampliata» non trova ostacolo in questa o quella funzione amministrativa trattenuta dallo Stato, e forse neppure nell’insufficienza della provvista finanziaria, sempre lamentata, ma nei vincoli legislativi che la regione subisce e che sono sparsi nella legislazione dello Stato e nel modo arcigno con cui vengono vigilati dalle burocrazie ministeriali, con il distratto e disinteressato beneplacito dell’organo politico, il Consiglio dei ministri. Ma per sapere quali siano questi limiti non serve la consueta rilevazione da parte degli uffici regionali delle funzioni ancora trattenute dallo Stato: non bisogna muoversi in un’ottica burocratico-amministrativa. Serve invece un’idea politica, l’elaborazione di un progetto di regione, accuratamente ideato e discusso con le parti sociali; solo avendo chiari gli obiettivi progettuali si possono individuare gli ostacoli che ne impediscono il raggiungimento, che forse possono essere finanziari, ma certamente sono prevalentemente normativi; solo a posteriori si può capire quali siano gli impedimenti normativi che rendono impossibile la realizzazione del progetto, impedimenti che immancabilmente hanno radici nella legislazione dello Stato. Sono ostacoli che possono essere appianati, non con l’ennesimo trasferimento di funzioni amministrative, ma agendo in sede politica, perché è necessario che ciò che una certa legge statale impedisce di fare sia rimosso con un’altra legge statale. L’intesa tra Stato e regione, che è richiesta dall’art. 116.3 Cost., serve appunto a individuare con precisione le deroghe alla legislazione vigente che si rivelano necessarie a rendere possibile la realizzazione del progetto; dovrebbe sottolineare il carattere sperimentale e “progettuale”²¹ a cui la deroga si sposa, aprendo la strada a una legislazione di riforma che non può che avere natura eccezionale, derogatoria e sperimentare²². Per cui la legge “per l’attribuzione dell’autonomia ampliata” dovrebbe prevedere non solo le deroghe, ma anche le successive verifiche della sperimentazione avviata. E se le verifiche daranno risultato positivo potrà capitare che la riforma venga accolta dalle leggi dello Stato e diventi applicabile a tutte le altre regioni. Tutto deve prendere le mosse da un accordo politico: è così che la differenziazione delle autonomie si coniuga con l’unità politica.

Sinora, le regioni che hanno avanzato una proposta di attuazione dell’“autonomia differenziata” hanno basato le loro richieste su una ricognizione delle funzioni amministrative di cui chiedevano il trasferimento. Però concepire così la “differenziazione”

21 Su ciò cfr. in particolare F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni* 2017, 696 ss.

22 Come osserva opportunamente P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell’autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell’art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni* 2018, 168 e 170, è indicativo che gli *Accordi preliminari* prevedano che le intese di cui all’art. 116.3 abbiano una durata decennale, con l’impegno delle parti di avviare la verifica dei risultati raggiunti due anni prima della scadenza «al fine di procedere al rinnovo, all’eventuale rinegoziazione o alla cessazione definitiva dell’intesa».

promessa dall'art. 116.3 Cost. ne tradisce il significato: la disposizione costituzionale non parla di «nuove funzioni amministrative», ma di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». All'autonomia regionale “standard”, quella definita dall'art. 117 Cost. (nel cui ambito si è svolta l'opera di trasferimento delle funzioni amministrative in passato, e si potrà forse svolgere nuovamente in futuro), può affiancarsi un'autonomia modellata in forme «nuove» e «particolari» proprio perché orientate ad incentivare e rendere stabili forme di *collaborazione politica* tra la regione e lo Stato, particolarmente intense in determinate materie che caratterizzano gli interessi, il territorio, l'economia regionale: rispetto alle quali le regioni possono chiedere aperture di autonomia (anche legislativa) derogatorie rispetto all'assetto “standard” delle competenze, partecipazione alle decisioni delle amministrazioni statali, contrattazione dei modi in cui il Governo svolge la sua funzione di controllo sulle leggi e sull'attività amministrativa della regione. La legge formale che chiude la trattativa tra il Governo e la regione è molto opportunamente concepita dall'art. 116.3 come una *legge rinforzata*: essa consolida l'accordo raggiunto e “irrigidisce” tutte le deroghe introdotte alla disciplina ordinaria: perché, per la sua particolare natura “rinforzata”, questa legge impedisce che la legislazione successiva eroda il regime particolare riconosciuto alla singola regione e ne indebolisca progressivamente la “specialità”.

Si è parlato di una legge di attuazione dell'art. 116.3 Cost. che fissi in generale i limiti, le condizioni, le procedure che guiderebbero le trattative per giungere ad un regime differenziato delle singole regioni. Sebbene non strettamente necessaria, una legge siffatta sarebbe sicuramente opportuna, perché potrebbe predisporre un quadro di strumenti di collaborazione “azionabili” dalle intese con la singola regione: magari disciplinando quei tratti della collaborazione interistituzionale che ancora non sono chiari.

Considerata in questa prospettiva, l'attuazione dell'“autonomia differenziata” non minaccerebbe affatto l'unità politica, giuridica ed economica dello Stato, come da molti è temuto. Implicherebbe però che cambi il registro delle relazioni Stato-regioni, oggi impostato su una scissione troppo marcata tra la gestione burocratica dei rapporti, abbandonata al “dialogo” tra le strutture amministrative ministeriali e regionali, e si apra il campo per una visione autenticamente politica della funzione dell'autonomia regionale che muova da un progetto preciso dello sviluppo dell'“autonomia differenziata” della regione.

7. Unità senza luoghi? La lezione della pandemia e le prospettive.

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.²³. Ogni puntata di questo processo è stata accompagnata da un inten-

23 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.

so coinvolgimento delle regioni, e va ben al di là dei “pareri” previsti dal d. lgs. 281/1997. La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e le Conferenza Stato-Regioni e Unificata sono diventate l’interlocutore fisso delle autorità governative; ma non sono mancate intense relazioni dirette tra queste e i vertici politici delle singole regioni.

Tutto ciò dovrà essere oggetto di attenta analisi, che però esce dall’oggetto di questa indagine. La quale deve limitarsi a poche considerazioni d’insieme che guardino al mutato equilibrio tra unità e autonomia che sembra emergere dalla prassi in atto e dalla «dialettica costante»²⁴ 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 la Conferenza Stato-regioni aveva come obiettivo fondamentale il “coordinamento tecnico”, le vicende della pandemia hanno fatto prevalere il momento politico²⁵. 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 o 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 federali²⁶. 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.

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

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

26 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).

In un recente scritto, commentando una decisione della Corte costituzionale in tema di conflitto di attribuzioni sollevato da alcuni parlamentari²⁷, 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»²⁸. 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 passato²⁹.

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. Ma proprio su quest'ultimo piano potrebbe essere introdotta qualche novità.

Il problema da risolvere è come riportare le relazioni *politiche* tra Governo e Presidenti delle regioni nell'alveo delle procedure decisionali che rafforzino il ruolo del Parlamento. Sinora esse hanno concorso a indebolirlo, rafforzando le tendenze già in atto di emarginazione delle Camere dalle decisioni di politica legislativa. La conseguenza è che la ormai tradizionale richiesta di “regionalizzare” un ramo del Parlamento per coinvolgere le autonomie nel procedimento legislativo, oltre a rivelarsi un progetto irto di ostacoli, mostra oggi di aver perso molto del suo significato, dato che non è più la legge il momento centrale, lo strumento fondamentale per assicurare l'*unità politica e legislativa* del Paese. Se è vero quanto descritto nelle pagine precedenti, la “crisi della legge” – fenomeno epocale su cui per altro si è discettato per moltissimo per decenni – ha rivelato che l'*unità* è sostenuta da una prassi di collaborazione dei vertici politici; la decisione “partecipata”, in cui si esprime la raggiunta “unità”, non è un classico disegno di legge con aspirazione ordanimentale, ma un provvedimento: un provvedimento amministrativo generale (l'ormai classico d.P.C.M.) o un provvedimento legislativo d'urgenza. Nei confronti di atti di questo tipo gli spazi lasciati alla discussione parlamentare si sono estremamente ridotti, e questo è un fenomeno dagli effetti sistemici inaccettabili e molto preoccupanti.

Il rimedio potrebbe essere coinvolgere il Parlamento, e in particolare il Senato, nel “dialogo” tra Governo e regioni, introducendo una “sessione regionale” in cui siano i Presidenti delle regioni gli interlocutori diretti del Parlamento. Ma le soluzioni organizzative e procedurali potrebbero essere le più diverse: da una norma di legge che obblighi il Ministro per gli affari regionali ad invitare il presidente

27 Corte cost., ord. 60/2020.

28 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).

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

della Commissione bicamerale per le questioni regionali (organo che attualmente sembra privo di un ruolo effettivo) alle riunioni con i presidenti regionali (non alle sedute della Commissione Stato – Regioni, che appare operare su un piano più attinente all'amministrazione e deve continuare a farlo), ad una rivitalizzazione della stessa Commissione bicamerale che vada più in là di quanto previsto dal mai attuato articolo 11 della legge cost. 3/2001. Di per sé, questa disposizione non traccia una strada promettente: che vi siano dei “rappresentanti” del mondo delle autonomie che si esprimono sulle leggi in formazione, a parte ogni altra considerazione, mira fuori dall'obiettivo, non essendo la legge ma la decisione politica il bersaglio interessante; e lo fa con un'arma inadatta, poiché quel che contano sono i leader politici delle regioni, non dei generici “rappresentanti” di esse.

L'obiettivo, insomma, sarebbe quello di riportare il confronto politico tra Stato e regioni in Parlamento: lo strumento andrebbe calibrato di conseguenza, vincendo anche l'ovvia ritrosia degli esecutivi – quello dello Stato e quelli delle regioni – a “parlamentarizzare” il proprio “dialogo”. È comprensibile che ad essi non convenga affatto far uscire allo scoperto trattative che si svolgono più agilmente in sede riservata, lasciando alle dichiarazioni-stampa la comunicazione all'esterno delle prese di posizione che il singolo organo ritiene conveniente rendere pubbliche. Oltretutto c'è anche il rischio che la “parlamentarizzazione” del “dialogo” susciti l'attenzione dei Consigli regionali, attualmente emarginati dalle trattative e ridotti in stato letargico. È, pur ridotta in sedicesimo, una sequenza che abbiamo già vista nel gioco tra le istituzioni della Comunità europea: ciò che avviene nel Consiglio dei ministri e sottratto alla pubblicità e ogni ministro può illustrarne alla stampa la versione che preferisce. Su quella esperienza converrebbe riflettere: proprio come in quella sede si è reso palese, la sottrazione dei processi decisionali alla vista dell'opinione pubblica, e quindi delle sedi della rappresentanza elettiva, se rende più agili i processi di mediazione, toglie ai loro risultati la necessaria legittimazione. Il controllo parlamentare e quello delle assemblee regionali non possono essere visti come un'inutile complicazione. La gestione della pandemia “in riservata sede” è proprio sul piano della legittimazione che sta segnando crescenti difficoltà: le esigenze dell'unità e i motivi della differenziazione non possono essere trattati come “fatti tecnici” che prescindono da ogni motivazione politica. E delle opzioni politiche bisogna che sia avvertita l'opinione pubblica.

In una fase in cui la riduzione del numero dei parlamentari obbligherà le Camere a mettere mano ai loro regolamenti, appare perciò molto opportuno che si tenga conto anche di questo obiettivo. Non sappiamo se l'invocato superamento dell'emergenza sanitaria lascerà tracce permanenti nelle prassi di concertazione tra il Governo e le regioni che si sono venute consolidando. Se, come si è posto in evidenza in queste pagine, le prassi di questi ultimi mesi hanno spostato il baricentro del rapporto politico dal tradizionale (e costituzionale) asse Governo-Parlamento verso un inedito (e non normato in Costituzione) asse Governo – regioni, sarebbe molto opportuno che i regolamenti parlamentari contenessero norme nuove per riequilibrare i rapporti, riportandoli ad un equilibrio più conforme a Costituzione.

Caratteri e tendenze evolutive del regionalismo italiano

di **Giandomenico Falcon***

Indice:

1. Il regionalismo italiano dal dopoguerra alla Costituzione: lo Statuto siciliano del 1946. **2.** Le Regioni nella Costituzione del 1948. Aspetti generali. **3.** Segue. La delimitazione qualitativa della potestà legislativa regionale. **4.** L'attuazione delle Regioni ordinarie. **5.** Lo spazio regionale nell'ordinamento repubblicano: 1972-2000. **6.** Dalla "svolta" di fine secolo alla riaffermazione della generale competenza legislativa statale. **7.** Aggiustamenti finanziari e istituzionali dalla crisi del 2008 alla legge n. 56 del 2014. **8.** Tentativi di trasformazione del Senato. **9.** Richieste di regionalismo differenziato: 2017-2019. **10.** La pandemia e le Regioni: 2020-2021. **11.** In prospettiva.

* *Professore emerito di diritto amministrativo presso l'Università di Trento.*

1. Il regionalismo italiano dal dopoguerra alla Costituzione: lo Statuto siciliano del 1946.

I caratteri fondamentali del regionalismo italiano si definirono nei primi quindici anni della Repubblica, istituite le prime Regioni speciali, ma in assenza ancora delle Regioni ordinarie; e si precisarono, in una linea di continuità, quando queste furono istituite, negli anni '70 dello scorso secolo.

Non è privo di utilità ritornare per un momento ai primissimi inizi.

Dopo talune precoci esperienze (quella sarda nel 1944, quella valdostana nel 1945), il primo statuto regionale fu, come noto, quello siciliano, promulgato il 15 maggio 1946 con il regio decreto legislativo n. 455. La prima Regione della Repubblica italiana fu dunque istituita negli ultimi giorni del Regno, e precisamente da Umberto II il quale, prima *Luogotenente* del Regno, era divenuto Re il 9 maggio, con la discussa abdicazione di Vittorio Emanuele III, e che poi il successivo 2 giugno sarebbe stato detronizzato dal *referendum*: passando dunque alla storia come il "Re di maggio".

A oltre settanta anni di distanza, riguardando la regione che emerge dall'originario statuto siciliano e ai rapporti con lo Stato in esso previsti, alcuni tratti spiccano con evidenza.

Sul piano della legislazione, è ben noto che alla Regione l'art. 14 assegnava una competenza espressamente definita come *esclusiva* – soggetta ai soli limiti "delle leggi costituzionali dello Stato" e "senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano" – in ben diciotto materie, tra le quali tutte quelle di rilevanza economica, comprendenti non solo l'agricoltura ma anche l'industria e il commercio, *per le quali ultime soltanto* si precisava (art. 14, lett. d) che rimaneva eccettuata dalla competenza regionale "la disciplina dei rapporti privati". *Esclusiva* era anche la competenza in materia di enti locali stabilita dall'art. 15, mentre

altre materie l'art. 16 affidava alla legislazione della Regione entro "i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato": e tra queste materie vi erano le comunicazioni e i trasporti, la salute pubblica, l'istruzione anche universitaria e l'intera legislazione sociale, comprensiva tra l'altro dei "rapporti di lavoro". Chiudeva l'elenco una sorta di clausola residuale, che affidava alla Regione "tutte le altre materie che implicano servizi di prevalente interesse regionale" (lett. i).

Proceduralmente, le leggi regionali approvate sarebbero state senz'altro promulgate ove il Commissario del Governo non avesse deciso di impugnarle davanti l'Alta Corte entro cinque giorni dall'invio; ma anche in questo caso, esse sarebbero state comunque promulgate decorsi trenta giorni dalla impugnazione senza che al Presidente regionale sia pervenuta la sentenza di annullamento da parte dell'Alta Corte (artt. 29 e 30).

Sul piano dell'organizzazione amministrativa e dei rapporti con l'amministrazione statale, salve poche eccezioni il principio di base era che dove cominciava la Regione finiva l'organizzazione statale, e che per quanto non fosse di competenza regionale le autorità regionali costituissero esse stesse, nel territorio siciliano, le autorità *statali*.

Assai significativo in questo senso, anche se mai attuato, l'art. 31, primo comma dello Statuto, secondo il quale "al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il Presidente regionale a mezzo della polizia dello Stato, la quale, nella Regione, dipende disciplinarmente, per l'impiego e l'utilizzazione, dal Governo regionale" (secondo l'ultimo comma, inoltre, "il Governo regionale può organizzare corpi speciali di polizia amministrativa per la tutela di particolari servizi ed interessi"). Ulteriormente significativo, nella direzione di una pienezza di competenze amministrative, l'art. 20, comma 1, secondo periodo, secondo il quale per le materie diverse da quelle di competenza regionale il Presidente della Regione e gli assessori "svolgono un'attività amministrativa secondo le direttive del Governo dello Stato".

Non meno rilevante, nello stesso senso, la soppressione delle "circoscrizioni provinciali" e dei relativi "organi ed enti pubblici" e la "legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta" in materia di enti locali affidate alla Regione dall'art. 15, rispettivamente primo e ultimo comma.

Il rispetto dei confini delle competenze rispettive sarebbe stato presidiato da un'Alta Corte, a composizione paritetica tra Stato e Regione (art. 24).

Anche sul piano delle entrate era previsto un ordinamento larghissimamente autonomo¹.

In definitiva, nelle promesse dello Statuto alla Regione Sicilia era assegnata un'ampia autonomia legislativa e una quasi completa padronanza dell'amministrazione al proprio interno, coordinandosi con lo Stato al livello regionale. Si sarebbe potuto parlare di un'autonomia simile a quella dello Stato membro di una federazione (e per certi aspetti superiore, se si considera la funzione dell'Alta

1 Tra le tappe della faticosa attuazione dell'autonomia finanziaria siciliana si possono ricordare: il decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 507, *Disciplina provvisoria dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione siciliana*; il d.P.R. 25 luglio 1965, n. 1074, *Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria*; la modifica introdotta al d.P.R. del 1965 con il decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251. Secondo quanto ora disposto dall'articolo 2, comma 1, lettera a) del d.P.R. n. 1074/1965, a decorrere dal 2018 sono attribuiti alla regione i 7/10 dell'IRPEF afferente al territorio regionale, compresa quella affluita ad uffici situati fuori del territorio regionale.

Corte come “cerniera” tra i due ordinamenti), se non fosse che gli organi giurisdizionali rimanevano parte dell’ordinamento giudiziario nazionale, sia pure con qualche particolarità rimasta tuttora.

2. Le Regioni nella Costituzione del 1948. Aspetti generali.

Fino alla Costituzione approvata a fine 1947 la Sicilia è rimasta, da un punto di vista normativo e statutario, un’*isola*. La Costituzione, invece, prevede l’istituto regionale nell’intero territorio nazionale², nelle due forme delle Regioni a statuto speciale (accanto a Sicilia e Valle d’Aosta, la Sardegna, il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia, inserito nonostante la condizione sospesa del territorio giuliano) e delle Regioni a statuto ordinario, la cui disciplina di base ne avrebbe fatto direttamente parte come Titolo V della parte seconda.

Tuttavia, se si considera l’autonomia regionale disegnata dalla Costituzione tenendo a mente il precedente dello Statuto siciliano, risulta chiaro che il disegno è molto più prudente, e anche molto meno netto.

Tra gli elementi differenziali che meritano di essere segnalati è evidente, in primo luogo, il carattere meramente programmatico e di principio delle previsioni di finanziamento contenute nell’art. 119.

Spicca poi, rispetto al precedente siciliano, il deciso contenimento dell’autonomia legislativa. Minori per qualità e quantità le materie assegnate, più forti i limiti nei rapporti con la legge statale (dovendosi svolgere nelle maglie potenzialmente ferree dei principi fondamentali della legislazione statale), più farraginoso il meccanismo di entrata in vigore, condizionato alla “non opposizione” del Governo: infatti, il meccanismo previsto dall’art. 127 della Costituzione preclude la promulgazione delle leggi regionali contestate impugnate sin quando non sia pronunciata la sentenza di una Corte costituzionale composta di membri individuati – diversamente da quelli dell’Alta Corte siciliana – soltanto dallo Stato.

Dell’autonomia amministrativa si può dire – quanto alla dimensione – la stessa cosa, dato il principio del “parallelismo” affermato dall’art. 118. Naturalmente, l’assenza di competenza regionale in molte materie – tra queste l’ordine pubblico, l’istruzione (salva quella professionale) e la cultura (salvi i musei e biblioteche degli enti locali) – si traduce nella necessaria presenza, anche all’interno della Regione, di organi statali, come del resto reso esplicito nell’art. 129.

Inoltre, spicca l’assenza di competenza regionale in materia di enti locali, la cui disciplina è riservata (art. 128) alle “leggi generali” della Repubblica, qui palesemente coincidenti con le leggi dello Stato. Anche il rapporto *amministrativo* con gli enti locali rimane indefinito. Questi da un lato appaiono esercitare un’autonomia distinta, con funzioni indipendenti da quelle regionali (a ciò serve la riserva

2 Sciogliendo un dilemma che pure era stato posto, ad esempio in uno scritto del 1945 di Vezio Crisafulli, secondo il quale si tratta anche “di vedere se l’ente «Regione» debba venire introdotto uniformemente per tutto il territorio dello Stato ovvero se non ci si debba limitare a riconoscere costituzionalmente la facoltà di più Province di riunirsi in Regione autonoma ovunque si manifesti in concreto più forte e precisa l’esigenza autonomistica” (così in *Riforma dell’amministrazione e decentramento regionale*, in *La Nazione del Popolo*, 12 gennaio 1945, che traggio dall’ampia antologia del dibattito sul regionalismo prima dell’istituzione delle Regioni ordinarie curata da Taverni B., *La Regione prima della Regione: il dibattito nella stampa toscana (1960-1970)*, Firenze, 2015, p. 28 (in rete all’indirizzo www.consiglio.regione.toscana.it/upload/eda/pubblicazioni/pub4025.pdf).

allo Stato della loro definizione), dall'altro l'art. 118 presuppone un certo grado di integrazione e di controllo sui loro apparati, dei quali le Regioni sono chiamate ad *avvalersi*, in alternativa alla delega delle funzioni (la quale peraltro, secondo la dottrina classica, implica anch'essa il potere di dare istruzioni al delegato).

In questi termini, le Regioni a statuto ordinario tracciate dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione assomigliano assai poco ad uno Stato membro di uno Stato federale, al contrario di quanto accadeva per la Regione Sicilia nel quadro dello Statuto siciliano.

In definitiva, l'Assemblea costituente ha voluto la Regione, ma nel tracciare l'ordinamento territoriale repubblicano non ne ha fatto il tramite generale e necessario tra gli organi centrali dello Stato e le istituzioni territoriali locali. Al contrario, dalle timidezze costituzionali – per quanto giustificate esse potessero essere – emerge un'istituzione regionale che *si aggiunge* ad una struttura di base che si fonda, nel suo asse principale, sugli organi periferici dello Stato e sugli enti locali, in stretta connessione tra loro. Le Regioni saranno pur state un “vaso vuoto”³, o, come si sarebbe detto ancora anni dopo, una “pagina bianca”⁴: ma il loro carattere, per così dire, *parziario* era segnato sin dall'inizio.

Le ambiguità, comunque, non mancavano. Nella ricostruzione proposta all'inizio del proprio *Diritto regionale*, Livio Paladin sintetizza tre grandi problemi irrisolti nel testo uscito dall'Assemblea costituente. Quanto all'autonomia legislativa, “non s'intende bene [...] se debba operare in funzione meramente integrativa delle norme statali oppure in funzione creativa di veri e propri ordinamenti settoriali, distinti per ciascuna delle quindici Regioni ordinarie”; quanto ai rapporti fra le Regioni e gli altri enti autonomi, “non risulta chiaro se i Comuni e le Province si debbano porre (ed in quali forme e fino a quale punto) al servizio delle Regioni, o costituiscano invece una serie di poli individuati di autonomia, reciprocamente inconfondibili e destinati pertanto a svuotare le concorrenti potestà amministrative e normative regionali”; quanto al ruolo delle Regioni nel complessivo ordinamento della Repubblica, dal testo costituzionale “non si ricavano elementi atti a configurare quei congegni di collaborazione fra le Regioni e lo Stato, che pure sono affatto indispensabili in un sistema modernamente fondato sul metodo della programmazione globale delle attività pubbliche”⁵.

A cinquant'anni dall'effettiva istituzione delle Regioni ordinarie, sarebbe arduo affermare che i problemi allora aperti abbiano ricevuto esauriente soluzione.

3. Segue. La delimitazione qualitativa della potestà legislativa regionale.

3.1. La questione del diritto privato.

Cruciale, nella precisazione del senso e dei caratteri delle Regioni, è la *delimitazione qualitativa*, la definizione dell'*oggetto* e della *profondità* della loro potestà legislativa. In particolare, sin dalle prime riflessioni e dalle prime esperienze re-

3 Secondo la definizione immediata di Gaetano Salvemini, ricordata da Paladin L., *Diritto regionale*, Padova 1973, p. 9.

4 Come ricordava Paladin L., *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, p. 36.

5 Così ancora Paladin, *Problemi*, p. 9.

gionali ci si è chiesto fin dove, nel disciplinare le “proprie” materie, e nel rendere effettive le proprie disposizioni, le Regioni potessero spingersi da un lato a regolare anche rapporti tra privati, dall’altro a introdurre sanzioni di carattere punitivo: ci si è interrogati sulla questione del *diritto privato* e del *diritto penale*.

Quanto alle riflessioni, nel 1949 erano uscite due trattazioni generali sulla nuova istituzione, ad opera del siciliano Pietro Virga⁶ e del toscano Giovanni Miele⁷. Pur dando entrambe alle due domande risposta non negativa, è indubbio che vi sia tra loro una diversa sfumatura.

Secondo Virga, “noi non diremo che la regione è incompetente a legiferare nel campo del diritto civile, ma diremo che essa non ha competenze sulla materia della famiglia, sulla materia delle successioni, sulla materia delle società, e così via”; ma, al contrario “se, per ipotesi, una delle materie regolate dal codice civile viene assegnata alla competenza legislativa della regione, quest’ultima potrà legiferare emanando norme di diritto privato”. Come esempio di ciò – ma altri ve ne sono – viene indicata la “competenza in materia di agricoltura”, in forza della quale la Regione “potrà emanare norme di diritto privato disciplinanti i rapporti di diritto agrario ed in particolar modo i così detti contratti agrari”. Del resto, l’art. 14, lett. d), dello statuto siciliano affida ad essa la competenza esclusiva in materia di industria e commercio “salva la disciplina dei rapporti privati”: dal che, “ragionando *a contrario*, è da ritenere che se il divieto di disciplinare i rapporti giuridici privati è stato previsto solo per la materia dell’industria e commercio, non esiste invece per tutte le altre materie determinate secondo l’attività privata”.

Anche secondo Miele “la Regione può esercitare una notevole ingerenza nella proprietà e nell’attività privata, sia nella forma di limitazioni, sia nella forma di disciplina di rapporti fra privati: ciò si dica non tanto della polizia e dei tributi, quanto dell’agricoltura e foreste (limitazioni alla proprietà fondiaria, contratti agrari, locazioni di fondi rustici), delle cave e torbiere, dell’edilizia (distanze e altezze delle costruzioni), dell’urbanistica, del turismo e dell’industria alberghiera, dell’artigianato, della caccia e pesca”⁸. Per Miele, tuttavia, la competenza di principio va temperata attraverso considerazioni di sistema. Così, egli afferma, “questa possibilità d’intervento della Regione nei rapporti privati non assumerà mai il carattere di principale oggetto della sua legislazione, perché le finalità dell’ente e gli stessi intenti per cui se n’è voluta la creazione lo collocano essenzialmente nel campo del diritto pubblico, e perché il decentramento regionale è stato concepito in funzione di scopi di pubblica amministrazione”⁹. Ne segue che il “potere della Regione di regolare i rapporti fra privati” è “subordinato nella finalità e nella misura a quanto è necessario per il conseguimento degli scopi di pubblica amministrazione prefissi all’ente”, di modo che “non avremo, così, delle vere e proprie leggi di diritto privato della Regione, ma solamente delle norme di diritto privato, né vi sarà da temere che nelle materie di sua competenza la Regione possa aspirare a sostituire il codice civile o leggi del genere”. E “a garantire

6 Virga P., *La Regione*, Milano, 1949 (le citazioni che seguono sono tratte da p. 56).

7 Miele G., *La Regione nella Costituzione italiana*, Firenze, 1949.

8 *La Regione nella Costituzione italiana*, cit., p. 103 e p. 102.

9 Cionondimeno, Miele riteneva la Regione “ente precipuamente legislativo, più che di effettiva amministrazione, con conseguente riduzione al minimo indispensabile del suo apparato organizzativo” (p. 127).

che la Regione non oltrepassi il limite naturale della sua destinazione nel regolare i rapporti fra privati serviranno, del resto, i principi fondamentali che lo Stato ha il potere di stabilire nelle materie di competenza regionale”.

Entrambe le trattazioni si riferivano alle Regioni in generale, sia a statuto speciale che a statuto ordinario: ma la verifica pratica, nei primi due decenni, poté avvenire solo per le Regioni speciali, le altre non essendo ancora istituite. E ancora occorre ricordare che le stesse Regioni speciali operavano ben al di sotto delle loro attribuzioni teoriche – per difetto delle necessarie norme statali di attuazione – e più in generale che esse si trovavano nella condizione di “isolati istituti autonomistici, nel quadro di un ordinamento amministrativo tuttora assai centralizzato”, il quale tendeva “inizialmente ad esercitare nei loro confronti una vera e propria azione di rigetto”¹⁰. Per giunta, a causa delle implicazioni internazionali, la Regione Friuli-Venezia Giulia poté essere istituita soltanto nel 1963, con la legge cost. n. 1, mentre lo statuto del Trentino-Alto Adige dava vita, per complesse ragioni di politica interna ed internazionale, ad una struttura fondata sull’unione di due Province autonome nella Regione, nella quale il maggior peso posto sulla Regione non corrispondeva alle attese della popolazione altoatesina, che doveva essere la principale beneficiaria dell’autonomia.

Quanto alle esperienze pratiche, dal 1948 al 1956, in assenza sia delle Regioni ordinarie che della Corte costituzionale, il primo banco di prova dell’ampiezza della potestà legislativa regionale nelle due direzioni indicate fu la giurisprudenza dell’Alta Corte per la Regione Sicilia¹¹: la quale fin dalla sentenza n. 1 del 1948, nel giudicare una legge siciliana in materia di nominatività dei titoli azionari, ritenne che la riserva allo Stato dei “rapporti tra privati” nella materia dell’*industria e commercio* fosse di stretta interpretazione, riferendosi soltanto alle norme del codice civile¹²; e con la successiva n. 29 del 1950, in materia di riforma agraria, ritenne che “il limite formale della disciplina dei rapporti privati” riguardasse appunto solo le materie dell’*industria e del commercio*, senza estendersi alle altre materie di competenza¹³. Il diritto privato, dunque, non costituiva un limite generale né un limite assoluto.

Ben diversa è la prospettiva della giurisprudenza della Corte costituzionale, finalmente operante dal 1956. Essa assume, quanto alla finalità delle Regioni, più la prospettiva di Miele che quella di Virga, traendone però conseguenze decisamente più limitative sulla possibilità di disciplinare rapporti interprivati.

Impugnate due leggi sarde del 1950 che riducevano di qualche misura i canoni d’affitto dovuti ai proprietari di terreni agricoli, sino ad allora rimaste dormienti

10 Paladin L., *Diritto regionale*, cit., p. 15 s.

11 Sulla quale si v., all’epoca, Spagna Musso E., *Giurisprudenza dell’Alta Corte della Regione siciliana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1955, I, p. 460. Come noto, la giurisdizione dell’Alta Corte ebbe termine con l’entrata in funzione della Corte costituzionale. L’ipotesi di una sopravvivenza della giurisdizione dell’Alta Corte, limitata alle impugnazioni in via diretta (su cui si veda E. Balocchi, *La giurisdizione dell’Alta Corte per la Regione siciliana*, in Foro It., 1956, IV, p. 163 ss.), fu recisamente esclusa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 37 del 1957.

12 “La clausola «salva la disciplina dei rapporti privati», nei suoi termini largamente approssimativi, deve essere intesa nel senso più conveniente alla materia di cui trattasi: sicché, riferita com’è all’*industria e al commercio*, il cui esercizio dà luogo presso di noi prevalentemente a «rapporti privati», non può intendersi che in un significato più limitato e preciso di quello che ne importi il significato letterale, e cioè con riguardo a quelle norme che pongono in essere il regime di diritto privato che ha la sua sede nel codice civile e che vuoi si abbia a restare comune tra i cittadini dello Stato”.

13 “Il limite formale della disciplina dei rapporti privati riguarda le materie della lettera d) dell’art. 14 che non ricorre nel caso; la questione che qui si deve risolvere, in materia di legislazione sociale ex art. 17 dello Statuto, è soltanto se gli effetti della legge regionale siciliana 25 novembre 1950 sulla disciplina del diritto di proprietà e sui rapporti privati siano contrari ai principi della legislazione dello Stato”.

(in assenza nello Statuto di un meccanismo analogo a quello previsto per la Sicilia) dopo il rinvio governativo e la riapprovazione consigliare a maggioranza assoluta, nella sentenza n. 7 del 1956 la Corte afferma che “i limiti della competenza regionale, in materia di agricoltura, vanno ricercati, più che nella natura delle norme da emanare, nelle finalità per cui l’Ente regione è stato creato”, e che, “poiché non è da dubitare, che il decentramento regionale è in funzione del soddisfacimento di interessi pubblici, le finalità che la Regione deve perseguire qualificano la competenza legislativa attribuitale; la quale quindi deve limitarsi alla disciplina della materia dell’agricoltura per quanto attiene a detti interessi”. Ne consegue, ad avviso della Corte, “che le leggi regionali non possono disciplinare rapporti nascenti dall’attività privata rivolta alla terra, quale bene economico, sia nella fase organizzativa, che in quella produttiva; rapporti che devono essere regolati dal codice civile” e che esse “possono, invece, occuparsi dei problemi attinenti alla organizzazione anche tecnica e allo sviluppo agricolo e forestale dell’isola alla cui soluzione è interessata la collettività”.

Naturalmente, la “collettività” è interessata anche ai contratti agrari, e a ben vedere tutte le norme sono create in vista del “soddisfacimento degli interessi pubblici”: ma quel che la Corte ha inteso affermare, verosimilmente, è che le Regioni sono create per perseguire tali interessi *attraverso l’attività amministrativa*.

Vero è che qualche anno più tardi, con la sentenza n. 37 del 1961, la Corte manderà assolta una legge siciliana che, in un’annata di produzione disastrosa, riduceva anch’essa i canoni di affitto in favore degli affittuari conduttori diretti e delle cooperative, osservando che, pur essendo la competenza normativa delle Regioni “destinata a esercitarsi essenzialmente nel campo del diritto pubblico”, essa poteva eccezionalmente svolgersi, sia pure “entro limiti circoscritti”, anche “in relazione a rapporti di diritto privato” (e ricordando al riguardo le sentenze nn. 7, 35 e 36, 109 e 123 del 1957, la sentenza n. 6 del 1958 e la n. 21 del 1959), con una “funzione correttiva, destinata a operare in quei casi in cui la disciplina comune dei rapporti privati, in presenza di circostanze straordinarie e contingenti, sarebbe in grado di incidere sostanzialmente in modo sfavorevole sui settori di interesse pubblico ai quali la Regione è preposta”.

Di lì a poco, comunque, con la sentenza n. 72 del 1965 la Corte ribadirà, in relazione alla Sicilia, che “la disciplina uniforme dei rapporti di diritto privato attiene all’unità dell’ordinamento statale” e che “in via di principio, non può ammettersi che essa sia intaccata dalle autonomie regionali, il cui ambito naturale è costituito dai rapporti di diritto pubblico”, salva la possibilità di intervenire in quelli tra privati in “situazioni straordinarie” nei termini sopra ricordati.

3.2. La questione delle norme penali.

Quanto alle norme penali – riprendendo le due trattazioni generali del 1949 prima ricordate – Virga si sofferma sulla possibile distinzione tra diritto criminale e diritto penale amministrativo (una questione che in termini mutati arriva ai nostri giorni) e perviene alla conclusione che “alla regione è inibita, è vero, la legislazione sulla materia penale, ma non può essere inibita l’emanazione di norme penali per disciplinare materie non penali per cui essa è competente”, al fine di

“garantire l’efficacia delle norme di diritto amministrativo da essa emanate, configurando come fattispecie criminose i comportamenti contrari alle norme stesse” ed emanando “sanzioni relativamente a quelle materie per le quali la regione è competente a determinare il precetto” (pp. 58 e 59).

Anche Miele, sinteticamente, afferma che “come altra manifestazione della sua autonomia, intesa a garantire l’osservanza delle proprie norme, la Regione ha il potere di stabilire sanzioni amministrative e penali entro il limite dei principi fondamentali”¹⁴.

Anche per questo aspetto la prima giurisprudenza, quella dell’Alta Corte, concede alla Regione ciò che serve per l’esercizio della funzione. Basterà qui richiamare la decisione n. 12 del 1949 che respinge un ricorso “con il quale si vorrebbe negare alla Regione il potere di stabilire la ammenda fino a lire 5000 per chiunque ometta di denunciare all’Assessorato regionale per l’industria e il commercio la installazione dei gruppi elettrogeni e di prescrivere l’estinzione del reato con l’oblazione”. La giustificazione è tutta condotta affermando la necessaria competenza regionale in materia di “sanzioni amministrative per l’inosservanza di obblighi amministrativi, aventi finalità amministrative, contro coloro che si trovano in particolari rapporti con la pubblica amministrazione”: ma la distinzione rispetto a quelle penali non risulta qui così netta.

Di nuovo, comunque, quando all’Alta Corte si sostituisce la Corte costituzionale, il tono cambia, sin dall’inizio, considerando, in modo ancor più netto che per il diritto privato, “inecepibile il principio per cui è riservata soltanto allo Stato la emanazione di norme relative all’esercizio del magistero punitivo come una delle espressioni più alte della sovranità statale unitaria”. Il caso non era molto diverso da quello appena ricordato della Sicilia, ed infatti la resistente (questa volta la Provincia autonoma di Bolzano), argomentava invece la natura amministrativa della sanzione. Ma la Corte costituzionale procedette a distinguere formalmente e nettamente sanzioni amministrative e sanzioni penali, portando decisamente l’ammenda nell’area delle seconde¹⁵.

Anche per il diritto penale la Corte ha una volta ammesso, con la sentenza n. 104 del 1957¹⁶, una minuscola eccezione per assicurare la completezza della legislazione elettorale; ma in definitiva risulta pacifica la limitazione della competenza regionale alla statuizione di sanzioni meramente amministrative¹⁷. Il problema successivo sarà semmai sul fondamento e sulla tenuta della distinzione tra sanzioni amministrative e sanzioni penali¹⁸.

3.3. Il carattere della legge regionale.

L’esperienza delle Regioni a statuto speciale consegna, dunque, a quella delle Regioni ordinarie alcuni caratteri della legge regionale che rimarranno definitiva-

14 Miele G., *La Regione*, cit., p. 104, enfasi aggiunta.

15 Per una sintetica riflessione generale sul tema si veda Di Cosimo G., *Regioni e diritto penale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1307 ss.

16 V. Paladin L., *Diritto regionale*, cit., p. 74.

17 Sulla distinzione e sulle relative competenze v. da ultimo Corte cost., sentenze n. 134 del 2019 e n. 5 del 2021.

18 Sulla nozione di sanzione amministrativa di natura “sostanzialmente” penale si veda Corte EDU, a partire dalla sentenza della Grande Camera, 8 giugno 1976, caso n. 5100/71, Engel e altri c. Paesi Bassi, fino alla sentenza della Sez. II, 4 marzo 2014, casi nn. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10, Grande Stevens e altri c. Italia.

mente fissati, nel senso di trovare il limite alla propria penetrazione nella riserva alla legislazione statale dei rapporti di diritto privato e delle sanzioni penali. Non, naturalmente, che questa generale enunciazione risolva tutti i problemi, come mostrano le eccezioni che talora la stessa giurisprudenza costituzionale ha dovuto fare.

Da questo punto di vista, la codificazione costituzionale del limite dell'ordinamento civile e penale, contenuta dal 2001 nell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, non ha introdotto una nuova limitazione, anche se può aver contribuito a renderne più rigida l'interpretazione.

Misurata in positivo, l'area della legislazione regionale è dunque – a parte la propria autoorganizzazione per tutto ciò che non sia riservato allo statuto – quella della definizione degli indirizzi delle politiche pubbliche regionali e della corrispondente disciplina dell'azione amministrativa. Questi caratteri, definiti in relazione alle Regioni speciali, non potevano non valere a maggiore ragione per le Regioni ordinarie, alle quali la Costituzione offriva una autonomia legislativa per definizione minore.

4. L'attuazione delle Regioni ordinarie.

Poste le necessarie premesse normative con la legge elettorale n. 108 del 1968 e con la legge detta allora “finanziaria” n. 281 del 1970, le Regioni a statuto ordinario prendono vita a partire dalle elezioni dei Consigli nel giugno successivo.

Che si sia trattato di un evento estremamente significativo risulta da molti elementi.

Nei primi tempi dello Stato italiano la questione regionale era stata per taluni un obiettivo, ma per molti di più uno spauracchio, come temuto ritorno delle antiche frammentazioni che avevano causato – nella prospettiva risorgimentale – la debolezza dell'Italia e la dominazione straniera. A questi il “federalismo” appariva non un modo di organizzare lo Stato, ma un modo di distruggerlo. In un curioso dialogo, *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866*, pubblicato nel 1870, Stefano Jacini fa reagire il suo fittizio interlocutore – a fronte della proposta regionale – con le seguenti parole: “Quale bestemmia avete voi pronunciato. Far rivivere le *Regioni!* Fortunatamente che vi conosco, altrimenti manderei ad avvertire la Questura per farvi arrestare come un agente mascherato di qualche principe spodestato! Vorreste dunque ridurre l'Italia in pillole! Siete un federalista mascherato”¹⁹.

Questo dato storico ci dà la misura del passo compiuto nel 1947 dalla nuova Italia dell'Assemblea costituente, con la scelta per una dimensione regionale ormai saldamente interna all'ordinamento repubblicano: ma negli anni successivi l'antico timore era riapparso in forme nuove, perché ormai non si trattava più delle precedenti dinastie, ma della separazione dei movimenti politici che avevano insieme lottato per la liberazione dal fascismo e dal nazismo nei due campi contrapposti dell'Occidente e dell'Unione sovietica: nel quale, in particolare, erano a

19 Così ora nella raccolta di scritti di Jacini su *La riforma dello Stato e il problema regionale* curata da F. Traniello, Brescia, 1968, p. 153. Sembra questa la prima apparizione – in un testo *pro Regioni* – del tema della *Italia in pillole*, che verrà anche in seguito variamente utilizzato contro le Regioni.

lungo rimasti come imprigionati molti di coloro che concepivano la libertà – in primo luogo – come libertà dal bisogno, più che come libertà personale e politica.

Le Regioni a statuto speciale erano rimaste al di fuori di questa problematica: non solo rimanevano eccezioni, ma erano eccezioni ciascuna a sé stante, ciascuna con le proprie ragioni, collegate alla storia e anche alla geografia (essendo in effetti tutte realtà di confine), e ciascuna con la propria singolarità statutaria, sicché neppure tra di loro esse facevano “sistema”.

Esse, dunque, non avevano avuto un impatto davvero significativo sulla complessiva organizzazione statale, e il ventennio abbondante trascorso tra l’approvazione della Costituzione e le prime elezioni delle Regioni ordinarie era stato gestito, con i suoi successi e i suoi squilibri, dal vecchio Stato accentrato, pur se rinnovato nelle forme democratiche e parlamentari del suo governo.

Ora invece – ormai sostanzialmente acquisite al campo occidentale tutte le maggiori forze politiche italiane – tra lo Stato e gli enti locali si materializzavano nuovi enti territoriali non solo di dimensione (pur se molti possono ritenerla insufficiente) più che ragguardevole, ma collegati a identità popolari riconoscibili. Sarà pur vero, infatti, che le Regioni sono state tracciate in base ai comparti statistici del secondo Ottocento, ma sarebbe difficile ignorare che a molte se non a tutte le Regioni corrispondono popolazioni analogamente identificate, e che molto spesso dietro una Regione si affaccia il ricordo, non sempre del tutto dimenticato, di antiche esperienze statali²⁰.

La nascita delle Regioni ordinarie, inoltre, venendo a costituire ormai la seconda – dopo lo Stato – delle maglie necessarie della rete istituzionale italiana, rafforza e rende maggiormente rilevanti anche le Regioni a statuto speciale, prima in posizione marginale anche se privilegiata. Nel movimento regionale, nonostante la minore ampiezza dei loro poteri costituzionali, sono ormai le Regioni ordinarie la forza trainante, tanto è vero che non raramente, nei vari passaggi istituzionali nei quali si svolge la *devolution* italiana, si porrà – almeno in apparenza – il problema di non “lasciare indietro” le Regioni speciali.

5. Lo spazio regionale nell’ordinamento repubblicano: 1972-2000.

Ora esistevano le Regioni, che si avviavano ad occupare lo spazio loro destinato dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione: ma quale tale spazio fosse rimaneva incerto. Nel 1973, nel pubblicare il suo *Diritto regionale* (il capostipite e il più autorevole dei manuali moderni della materia) Livio Paladin constatava in premessa come “un’immagine precisa delle Regioni non sia emersa ancora”; e nel presentare la nuova rivista *Le Regioni*, ne descrive il compito come una sorta di esplorazione, rivolta a documentare “gli attuali sviluppi della prassi concernente le Regioni”.

In pratica, l’inserimento del nuovo ente nel sistema istituzionale non si sarebbe rivelato agevole. Lo spazio istituzionale che esso avrebbe dovuto occupare non solo non appariva del tutto definito, ma – e soprattutto – *non era affatto uno spazio*

²⁰ A chi lamenta una scarsa identità delle Regioni italiane si potrà ricordare che molti Stati membri degli Stati Uniti sono nati in modo accidentale, a mano a mano che gli insediamenti sempre più a Ovest raggiungevano una determinata soglia territoriale e demografica.

vuoto: era, al contrario, uno spazio saldamente occupato da strutture, uffici ed enti per nulla disposti a cederlo alla nuova istituzione.

L'organizzazione amministrativa della Repubblica statale era incentrata, in primo luogo, sui ministeri e sulle loro diramazioni periferiche, di regola di livello provinciale, presenti in pratica in tutti i rami di amministrazione, in secondo luogo, sugli enti locali, comuni e province. Tra ministeri ed enti locali la *cerniera* – un permanente cordone ombelicale – era rappresentata al centro dal Ministero dell'interno, in periferia dai Prefetti, veri *domini* delle realtà locali, che solo in parte trovavano un contraltare nei sindaci, soprattutto nei comuni maggiori. A questa struttura reticolare, che costituiva l'ossatura di base, si affiancavano enti vari creati *ad hoc* nei diversi settori, costituenti a volte unità specifiche e isolate, altre volte reti continue di carattere provinciale, regionale o interregionale: si possono ricordare gli enti ospedalieri, gli istituti autonomi case popolari, gli enti provinciali del turismo, gli enti portuali, i consorzi di bonifica, le camere di commercio, gli istituti zooprofilattici, gli enti di sviluppo agricolo e altri ancora, essi stessi variamente interconnessi con le amministrazioni statali o con gli enti locali.

Con le elezioni del 1970 la nuova istituzione rappresentativa regionale, dotata di grandi aspirazioni e di piena legittimazione costituzionale, ma inizialmente vuota di poteri e funzioni, semplicemente si "aggiunge", si *sovrappone* al precedente ordinamento, che rimane in tutta la sua complessità e in tutta la sua *presenza reale* nelle tre direzioni dell'organizzazione centrale e periferica dello Stato, dello strettissimo rapporto tra Stato ed enti locali e della presenza di numerosi enti pubblici settoriali.

Considerata la cosa retrospettivamente, era chiaro che l'inserimento della nuova istituzione nel vecchio contesto non sarebbe stato un passaggio istantaneo, ma piuttosto una lunga marcia fatta di molte tappe, spesso in avanti e talora all'indietro. Coloro che hanno seguito e a volte partecipato a quegli eventi conoscono bene le tappe fondamentali di questa vicenda: i primi e limitati decreti legislativi di trasferimento delle funzioni statali, degli uffici e del personale del 1972, la forte razionalizzazione seguita nel 1977 con il decreto legislativo n. 616, poi con il tentativo di una sistematica applicazione del principio di sussidiarietà con quelle che ancora sono ricordate come le "leggi Bassanini", in particolare la legge n. 57 del 1997 e il decreto legislativo n. 112 del 1998. Al rafforzamento delle funzioni segue il rafforzamento della struttura politica e istituzionale delle Regioni, prima con la legge elettorale maggioritaria n. 43 del 1995, poi con l'elezione diretta del Presidente, introdotta (insieme all'ampiamento dell'autonomia statutaria) con la legge costituzionale n. 1 del 1999.

L'allineamento di date successive potrebbe generare l'impressione di uno sviluppo lineare in direzione di progressivo rafforzamento delle Regioni: ma la realtà è più complessa e per nulla unidirezionale, tanto che nel 1996 un regionalista convinto come Luigi Mariucci parlava di "sconfitta del regionalismo", individuandone una delle principali cause proprio nella "tardiva costituzione delle Regioni", avvenuta quando oramai l'ordinamento si era strutturato su altre linee²¹. Certo, per Mariucci quella

21 Mariucci L. (curatore), *Il federalismo preso sul serio*, Bologna, 1996, p. 26, le altre cause essendo "la negazione dell'autonomia finanziaria" e la pervasività della legislazione statale.

“sconfitta” non costituiva un dato definitivo, ma la base per una prossima svolta in senso opposto, una svolta individuata nel 1999, appena tre anni dopo, nell’elezione diretta del Presidente, della quale lucidamente vedeva i potenziali effetti di più netta individuazione e identificazione della stessa comunità regionale.

Ricapitolando, alla vigilia della riforma del 2001 le Regioni avevano in varie tappe ottenuto il trasferimento di una rilevante quantità di funzioni, e un’organizzazione istituzionale che prometteva di migliorare l’efficienza degli esecutivi²². Con il trasferimento delle funzioni conseguente al d. lgs. n. 112 del 1998 erano anche state corrispondentemente incrementate le risorse regionali, anche se, in assenza di un reale vincolo costituzionale, tale assegnazione avrebbe potuto rivelarsi, e in fatto si sarebbe rivelata, episodica e soggetta alle vicende di ogni crisi finanziaria.

I grandi nodi problematici rimanevano comunque quelli di sempre. Al centro, la totale assenza nella Costituzione di strumenti di collaborazione e coordinamento tra Stato e Regioni cominciava appena a trovare un rimedio extracostituzionale dapprima in via amministrativa, con il dPCm 12 ottobre 1983, recante *Istituzione della Conferenza Stato-regioni*, poi in via di legislazione ordinaria con l’art. 12 della legge n. 400 del 1988, e finalmente con la legge n. 281 del 1997, come rapporto *tra esecutivi*, tra il Governo nazionale e i Governi regionali: i quali nel frattempo già nel 1981, in un incontro tenuto a Pomezia, avevano organizzato un proprio strumento di coordinamento interregionale nella “Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome” (detta poi semplicemente *Conferenza delle Regioni*).

Al livello locale, le Regioni – soprattutto le Regioni ordinarie – faticavano a trovare il proprio spazio, di fronte da una parte alla corposa presenza locale dello stesso Stato sia attraverso istituzioni “generaliste” come gli Uffici territoriali del Governo-Prefetture, sia attraverso istituzioni settoriali come le scuole e le soprintendenze, dall’altra all’autonomia storica dei comuni e a quella più recente delle province, entrambe del resto raccordate finanziariamente e istituzionalmente più con lo Stato che con le stesse Regioni. Complessivamente, le Regioni continuavano a non essere un essenziale passaggio obbligato tra il centro e l’amministrazione territoriale, ma un possibile percorso alternativo rispetto a quello tradizionale fondato sugli organi periferici dello Stato e sugli enti locali, che tuttora formava la nervatura essenziale dell’ordinamento: di uno Stato abituato ad esistere senza le Regioni, e che anche con le Regioni continuava a mostrare, in controluce, la sua tradizionale figura.

In questa situazione, il ruolo di programmazione e “di governo”, volentieri loro riconosciuto, risultava non raramente privo di presa sulla realtà, mentre ogni tentativo di esercitare un ruolo effettivo rischiava di venire percepito come sintomo di un nuovo “centralismo” regionale.

22 Per una opposta valutazione dell’elezione diretta del Presidente, in quanto fattore di crisi dei consigli regionali, si v. Viceconte N., *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2013, p. 29 ss. (“la scelta di un sistema che priva il Consiglio regionale di ogni decisione politica riguardo al governo della Regione ha facilitato il decadimento della classe politica rappresentata nei Consigli e la creazione di assemblee preoccupate più di garantirsi introiti finanziari piuttosto che di svolgere un ruolo di controllo e indirizzo politico di cui per buona parte sono prive”, così p. 54).

La situazione delle Regioni era bene fotografata, lungo tutto il primo periodo, da una finanza regionale di trasferimento frammentata e ritagliata per singole funzioni, che si traduceva (come peraltro dopo un lungo e variato percorso ancora si traduce) nel predominio assoluto della finanza sanitaria, relativa alla sola grande amministrazione che la legislazione statale, dalla l. n. 833 del 1978 in poi, aveva unificato assegnandola alle Regioni.

6. Dalla “svolta” di fine secolo alla riaffermazione della generale competenza legislativa statale.

La fine del secolo e i primi inizi del nuovo sono comunque molto promettenti per le Regioni.

Sul fronte della “presa” sulla realtà esse escono rafforzate dalle leggi Bassanini, che ne aumentano le funzioni ispirandosi al principio di sussidiarietà, bilanciando così l’esigenza di protezione degli enti locali con la garanzia di un ruolo regionale effettivo dove la dimensione degli interessi coinvolti lo richieda.

Sul fronte delle risorse finanziarie la legge di delega n. 133 del 1999 e il d. lgs. n. 56 del 2000 promettono la fine dei fondi settoriali e l’inizio di una vera autonomia finanziaria²³.

Sul fronte dell’autonomia legislativa la legge costituzionale n. 3 del 2001, votata in via definitiva dal Senato il 28 febbraio 2001 e promulgata a seguito del *referendum* popolare del 7 ottobre, promette una sorta di rivoluzione. Delimitate le materie di intervento statale e potestà legislativa solo regionale “in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”: da parte regionalista si parla addirittura di *big bang*²⁴.

Non manca neppure qualche avanzamento in materia di partecipazione alle decisioni di livello nazionale: l’art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, infatti, promette una forma di partecipazione al procedimento legislativo nelle materie concorrenti, e l’art. 8 della legge n. 131 del 2003 riafferma la Conferenza Stato-Regioni quale sede di intese per favorire l’armonizzazione delle legislazioni statali e regionali anche al fine di “prevenire e limitare il contenzioso costituzionale”, oltre che il raggiungimento di posizioni unitarie e di conseguimento di obiettivi comuni.

Ma le complicazioni iniziano subito. Il secondo governo Berlusconi, insediato il 10 giugno 2001, a tutto pensa fuorché a dare attuazione alla riforma votata dal centro-sinistra nella precedente legislatura. Ha in mente un importante programma di lavori pubblici, formalizzato dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443, la c.d. “legge obiettivo”, da realizzare senza significativa partecipazione regionale.

Nella celeberrima sentenza n. 303 del 2003 la Corte costituzionale dà ai ricorsi regionali due risposte che risulteranno determinanti per la successiva interpretazione della Costituzione.

23 Per una sintesi dall’interno della prospettiva e del successivo abbandono si può vedere Saponaro F., *Il futuro di una delusione (La parabola delle Regioni in Italia)*, Milano, 2019.

24 Così Falcon G., *Il “big bang” del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1141 ss.; D’Atena A., *Le regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005.

Il primo punto riguarda il riparto costituzionale di materia per le funzioni *legislative*. La Corte afferma che esso non è, da ultimo, determinato dall'art. 117 Cost., ma dall'art. 118, che nel disciplinare la distribuzione delle funzioni *amministrative* pone come architrave il principio di sussidiarietà. Questo, secondo la Corte, non opera come mero criterio guida per il legislatore competente ai sensi dell'art. 117, ma al contrario *determina esso stesso il legislatore competente*: sicché il riparto si basa pur sempre – dinamicamente – sulla dimensione nazionale dell'interesse. Essa è ben consapevole che questo principio, se non in qualche modo delimitato, rende privo di senso l'art. 117, e per evitarlo aggiunge come correttivo il principio accessorio secondo il quale l'assunzione di funzioni “in sussidiarietà” da parte dello Stato richiede l'*intesa* delle Regioni. Quando si debba conseguire l'intesa, come, con chi, con quali conseguenze se non si raggiunge, sono questioni che troveranno in seguito sviluppi e precisazioni (che tenderanno a trasformare sempre di più l'intesa in partecipazione): quello che invece è chiaro fin dall'inizio è che il criterio dell'intesa non vale per il legislatore statale e che, dato che le Regioni non partecipano al procedimento legislativo statale, di fronte ad un legislatore “centralista” esse non hanno altra difesa che il sindacato di ragionevolezza che la Corte voglia esercitare sulla c.d. “chiamata in sussidiarietà”.

La logica dell'intero ragionamento appare più nitida se si considera che – come già rilevato – sin dall'inizio le Regioni erano state concepite in vista delle funzioni *amministrative*, e dotate di potestà legislativa per la loro disciplina, secondo il principio del *parallelismo* tra le due funzioni sancito dall'art. 118 Cost., mentre ora si realizza una sorta di *parallelismo alla rovescia* tra funzioni amministrative che il principio di sussidiarietà “impone” di assegnare allo Stato e le corrispondenti funzioni legislative.

Il secondo punto riguarda la teoria delle *materie*, e reca una prima affermazione del fatto che le materie non sono (sempre) ciò che sembrano. La materia dei lavori pubblici, ad esempio, poteva sembrare consolidata. Era una materia di legislazione, e conseguentemente di studio, sin dal 1865; la Costituzione del 1947 e gli Statuti speciali la riconoscevano come materia propria delle Regioni, nei limiti dell'interesse regionale. Nel 1994 la materia era stata disciplinata da una apposita *Legge quadro in materia di lavori pubblici* (l. 11 febbraio 1994, n. 109), modificabile solo in forma espressa (art. 1, comma 4), che sanciva che “i principi desumibili dalle disposizioni della presente legge costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale e principi della legislazione dello Stato ai sensi degli statuti delle regioni a statuto speciale e dell'articolo 117 della Costituzione” (art. 1, comma 2). Anche modificato l'art. 117 della Costituzione (che ora non li menzionava più), i lavori pubblici restavano comunque identificati come materia regionale negli statuti speciali. Si sarebbe detto, sulla base di queste premesse, che se mai esisteva una *materia* di legislazione, questa era la materia dei *lavori pubblici*. Tuttavia, nella stessa sentenza n. 303 del 2003 si afferma senza troppa illustrazione che i *lavori pubblici* “non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti”.

In questo modo la Corte pone le premesse di una propria “analisi delle materie”, indipendente dalle circostanze esterne della legislazione. Più tardi la Corte

dovrà ammettere – alquanto contro voglia²⁵ – che almeno per le Regioni speciali la materia dei lavori pubblici esiste ancora (sentenza n. 45 del 2010): ma nel frattempo l’analisi giuridica di ciò che un tempo era unito nei “lavori pubblici” si era approfondita, e quelli che intanto erano divenuti i “contratti pubblici” nell’analisi della Corte si dissolvono da un lato nella tutela della concorrenza, dall’altro nell’ordinamento civile (con il punto di separazione costituito dalla stipulazione del contratto che segue le procedure di gara), materie entrambe – ora – di competenza esclusiva statale.

La nuova analisi delle materie stava così mostrando anche quanto sarebbe stato difficoltoso mantenere almeno *non diminuite* le precedenti competenze delle stesse Regioni speciali, secondo la promessa formulata dall’art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001.

Incalzata da una legislazione statale decisamente accentratrice, la Corte spinge ai limiti estremi la possibile ampiezza delle diverse “materie” statali esclusive, ordinamentali o trasversali. L’*ordinamento civile*, in particolare, viene ad inglobare interi blocchi di materie sotto altri profili “amministrative”: oltre alla gestione dei contratti pubblici, inclusi i poteri speciali dell’amministrazione, si tratta delle norme speciali e limitative sulle società pubbliche, dell’intera normativa sul pubblico impiego, ascritta *in toto* al diritto privato ancorché essa sia dettata solo per le amministrazioni pubbliche e per evidenti ragioni di interesse pubblico. La *tutela della concorrenza*, a sua volta, finisce per assorbire ogni aspetto che possa incidere sul mercato, dagli appalti pubblici (fino all’aggiudicazione del contratto), agli orari dei negozi (incluso il *divieto* di regolarne la chiusura e l’apertura), alla fissazione di requisiti per svolgere determinate attività. Inizialmente, con la sentenza n. 14 del 2004, vengono iscritti alla tutela della concorrenza persino gli interventi di sostegno nei diversi settori economici (dei quali, assurdamente, l’art. 117 della Costituzione non fa alcun cenno), con la paradossale motivazione... che nel diritto europeo gli aiuti di Stato sono vietati o limitati a quel titolo. In seguito, l’iscrizione degli interventi economici detti “macroeconomici” alla tutela della concorrenza verrà corretta, ma la competenza statale sarà ormai acquisita e valorizzata come potere complessivo di regia (v. ad esempio la sentenza n. 61 del 2018), e se le Regioni avranno un ruolo nella promozione dello sviluppo sarà soprattutto – nella crescente magrezza del finanziamento statale – grazie alla gestione di fondi nell’ambito della “politica regionale” europea²⁶.

Non meno significativa la vicenda della *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*. Scritta con evidente riferimento alle vere e proprie “prestazioni”, essa viene da un lato mano a mano estesa alle procedure e alle garanzie (diviene così livello essenziale, ad esempio, la disciplina statale del procedimento amministrativo, in particolare del preavviso di rigetto o della denuncia di inizio attività

25 “L’art. 8, primo comma, n. 17), del d.P.R. n. 670 del 1972, recante lo statuto speciale, attribuisce, invece, alle Province autonome di Trento e di Bolzano competenza legislativa primaria in materie specificamente enumerate, tra le quali rientra anche quella dei «lavori pubblici di interesse provinciale». Tale espressa previsione di una competenza propria nella materia in questione e l’ampiezza della stessa sono tali da comportare una maggiore autonomia delle Province autonome così come delle Regioni a statuto speciale rispetto a quella assicurata alle Regioni a statuto” (punto 4 in diritto).

26 V. ancora Saponaro F., *Il futuro di una delusione*, cit.

nelle varie forme), dall'altro conformata in modo tale che a questo titolo viene giustificata l'erogazione diretta della prestazione stessa da parte dello Stato (così i vari *bonus* per i figli o per la cultura, e altre prestazioni varie).

A queste si aggiunge il *coordinamento della finanza pubblica*, "materia" qualificata come *concorrente* dall'art. 117 Cost., ma in definitiva esclusiva dello Stato se si tratta di coordinare, appunto e in particolare, la finanza regionale attraverso la fissazione dei principi da seguire: solo che, soprattutto dopo il 2008, i principi diventano sempre meno principi e sempre più vincoli specifici alla spesa in questo o quel settore, sottosettore o ambito specifico.

Nell'insieme, le materie statali ordinamentali o "trasversali" si espandono, mentre le materie regionali non solo si restringono corrispondentemente, ma risultano percorribili al loro interno dalla legislazione statale a diverso titolo. Del resto, in molti casi esse esistono solo nel testo costituzionale ma non, o non più, nella realtà giuridica: si pensi, nell'elenco dell'art. 117, terzo comma, al *commercio con l'estero*, alle *professioni*, all'*alimentazione*, all'*ordinamento sportivo*, per non dire delle competenze in materia di *aziende di credito a carattere regionale*, mai esistite per le Regioni ordinarie e sparite d'un soffio per le stesse Regioni speciali nel momento in cui gli enti di credito cooperativo sono stati posti sotto l'ombrello di un istituto ultraregionale²⁷. Ma anche della competenza in materia di *tutela e sicurezza del lavoro* non si saprebbe dire che cosa è rimasto, data la pregiudiziale espulsione di ogni aspetto che tocchi il diritto del lavoro (in quanto "ordinamento civile"), o in materia di *previdenza complementare e integrativa*; o di *ordinamento della comunicazione*, o di *aeroporti civili*, mentre altre materie che compongono l'elenco, come le *grandi reti di trasporto e di navigazione* e la *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia* non possono essere intese – anche dal regionalista più acceso – che come competenze di partecipazione a decisioni che per definizione superano l'ambito regionale.

Quanto alle materie regionali "residuali" riconosciute, esse si sostanziano, in definitiva, negli interventi "non macroeconomici" di sostegno dell'economia (nei limiti delle risorse disponibili e del diritto dell'Unione europea), dell'assistenza sociale, del commercio, del turismo e della caccia. Ma in tutte queste materie esistono evidenti competenze statali: per l'assistenza sociale soprattutto i livelli delle prestazioni (non ancora compiutamente definiti soprattutto per il difetto di risorse); per il commercio l'ordinamento civile e la tutela della concorrenza; per il turismo ancora l'ordinamento civile, i livelli essenziali, la tutela della concorrenza ed infine il principio di sussidiarietà²⁸; per la caccia la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Ordinamento civile, penale e processuale, livelli delle prestazioni, tutela della concorrenza, coordinamento finanziario, attrazione in sussidiarietà: già questi strumenti danno un'idea del grado di supremazia del legislatore statale, spiegando anche la diminuita rilevanza del classico limite dei *principi fondamentali* di mate-

²⁷ Come avvenuto con il d.l. 14 febbraio 2016, n. 18 (conv. in l. 8 aprile 2016, n. 49), recante la riforma del credito cooperativo.

²⁸ Se è vero che con la sentenza n. 80 del 2012 la Corte ha vigorosamente difeso le competenze regionali di fronte alla disciplina unificatrice del Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, d. lgs. n. 79 del 2011, ciò è avvenuto per la mancanza di un supporto nella legge di delega e non per una valutazione di merito circa l'assenza di esigenze unitarie.

ria, già caratteristico della potestà legislativa concorrente. Ma la misura di tale supremazia non può essere apprezzata senza ricordare altre materie di espressa competenza statale, anch'esse coinvolgenti i diversi aspetti della vita collettiva: dall'antica riserva in materia di enti locali, pressoché totale (se non per le Regioni speciali), all'ordine e sicurezza pubblica (nella quale anche il "coordinamento" promesso dall'art. 118, terzo comma, è sin qui rimasto in larga misura ignorato), al coordinamento informativo e informatico, alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali.

In definitiva, sia prima che dopo la riforma del Titolo V il potere legislativo regionale, considerato nel suo insieme, si caratterizza da una parte per essere *compreso e fortemente schiacciato* dalla legislazione statale, dall'altro per essere *intrinsecamente frammentario*, incapace della disciplina complessiva di qualunque oggetto, dovendo rimanere nello stretto binario della competenza "amministrativa", ed anche in quella senza poter intervenire in aree vaste e numerose come la concorrenza, i livelli di prestazioni, l'ambiente e la cultura, gli enti locali ecc., ecc., ecc.

Se a tutto ciò si aggiunge il potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost. a tutela dell'unità giuridica ed economica (efficacemente esercitato, da ultimo, con il d.l. n. 86 del 2020 in relazione alle norme elettorali sulla parità di genere nella Regione Puglia), ci si chiede facilmente come ci possa essere chi ritiene necessaria l'introduzione nella Costituzione di una ulteriore "clausola di supremazia" dello Stato.

Dell'avvenuto "riflusso" della precedente ondata espansiva del regionalismo (o, come si diceva allora con maggiore o minore consapevolezza, del "federalismo") si ha una controprova osservando il comportamento delle Regioni a statuto speciale nel contenzioso costituzionale. All'inizio del periodo, esse agiscono per far valere insieme alle ordinarie, o anche soltanto *in proprio*, la "maggiore autonomia" recata dalla riforma del Titolo V; in seguito, a mano a mano che la legislazione statale accentra, e la Corte costituzionale espande, le clausole di competenza statale, rivelandone la potenziale pervasività, si nota che le Regioni speciali tornano ad appoggiarsi prevalentemente ai propri singolari statuti, alla propria posizione differenziata, cercando di far valere il divieto di applicazione *in peius* posto dall'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001. In questo, esse registrano qualche successo: ad esempio, nella sentenza n. 45 del 2010 la Corte costituzionale deve ammettere – come già accennato, alquanto controvoglia – che le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno competenza in materia di "lavori pubblici" (sia pure di interesse provinciale), una materia che come sopra detto la giurisprudenza costituzionale considera, in generale, inesistente (sentt. nn. 303 del 2003, 401 del 2007 e 160 del 2009). Tuttavia, sono successi effimeri, perché spesso per la Corte si tratta solo di individuare una diversa via (come il limite delle riforme economico-sociali, ad esempio) per far valere gli stessi limiti già elaborati in relazione alle Regioni ordinarie attraverso le nuove clausole di competenza del nuovo Titolo V: e siccome si tratta di vie più tortuose, che richiedono di risalire a schemi di rapporto tra Stato e Regioni diversi dall'attuale schema generale – per giungere ad un risultato in definitiva corrispondente – non raramente la Corte omette il ragionamento intermedio, ed applica *direttamente* anche alle Regioni speciali, nelle loro materie statutarie, gli stessi limiti che applica alle ordinarie (la concorrenza, i livelli essenziali,

l'ordinamento civile esteso al limite estremo), superando anche letteralmente il divieto di applicazione *in peius* del nuovo riparto costituzionale.

7. Aggiustamenti finanziari e istituzionali dalla crisi del 2008 alla legge n. 56 del 2014.

Come le leggi Bassanini avevano dato sostanza alle funzioni regionali in anticipo sulla revisione costituzionale, allo stesso modo il d. lgs. n. 56 del 2000, benché concernente soprattutto il settore sanitario, pareva aprire una nuova fase della finanza regionale, in anticipo sul nuovo art. 119 Cost., il cui intento innovativo veniva sottolineato anche dalla Corte costituzionale, secondo la quale “nel nuovo sistema, per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed Enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all’art. 119, terzo comma, della Costituzione”, e sottolineava l’urgenza della sua attuazione (sentenza n. 370 del 2003).

Tra difficoltà e incertezze applicative, il “federalismo fiscale” promesso con la legge n. 42 del 2009 avrebbe dovuto attuarsi attraverso una serie di decreti legislativi, tra cui di particolare rilevanza quello emanato il 6 maggio 2011, n. 68, recante *Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*. Tuttavia, le difficoltà legate alla attuazione delle disposizioni nel contesto della crisi finanziaria nel frattempo esplosa inducevano a successivi rinvii, con l’ultimo fino, per ora, al 2023²⁹.

Sospeso il federalismo fiscale³⁰, la situazione generale di crisi e di necessaria austerità rende ormai inaccettabili all’opinione pubblica taluni eccessi nel trattamento dei titolari degli organi (politici in genere, ma anche in particolare) regionali, nonché taluni episodi di disinvolto uso dei fondi pubblici, soprattutto da parte dei gruppi consiliari. È così che a titolo di coordinamento finanziario si assumono disposizioni urgenti (e proprio perciò non sempre ben meditate) ma destinate ad incidere in modo stabile sull’assetto istituzionale delle Regioni, quali quelle contenute nel d.l. 13 agosto 2011, n. 138, art. 14, *Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità*, e nel d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, *Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali*, quest’ultimo richiesto, nella sostanza, dagli stessi Presidenti delle Regioni, in non troppo nascosto conflitto con i propri Consigli.

Siamo, d’altronde, ormai all’apice del periodo dell’austerità, con l’introduzione in Costituzione, ad opera della legge cost. n. 1 del 2012, denominata alquanto inesattamente *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, quando si tratta invece di un principio di *equilibrio* del bilancio che in speciali circostanze e con speciali procedure ammette molti scostamenti dal pareggio,

²⁹ Un buon frutto della legge 42 rimane comunque il d. lgs. 23 giugno 2011, n. 118, che, con le sue *Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi*, fornisce un compiuto quadro unitario per la formazione dei documenti contabili, sino ad allora mancato. Un altro frutto è stato il trasferimento di beni pubblici nel quadro del c.d. *federalismo demaniale*.

³⁰ Per un’idea della numerosa perdurante tipologia dei fondi statali vincolati nel bilancio regionale si può vedere la documentazione inserita nel bilancio 2020 della Toscana al sito https://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/pdl/2020/pdl11_all.pdf

come la realtà degli anni recenti si sarebbe dolorosamente incaricata di dimostrare. A completamento della disciplina, la legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, contiene norme attuative, tra le quali alcune destinate a definire e regolare per le Regioni e gli enti locali *l'equilibrio dei bilanci* (art. 9), i limiti del *ricorso all'indebitamento* (art. 10) nonché il *concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico* (art. 12).

Il quadro delle responsabilità anche finanziarie delle Regioni fu nello stesso anno completato nei riguardi dei possibili danni recati da infrazioni al diritto dell'Unione europea con la l. n. 234 del 2012.

In questo contesto di emergenza finanziaria si colloca anche quello che può essere considerato il più rilevante intervento sul sistema amministrativo locale dopo la Costituzione, costituito dalla discussa trasformazione delle Province – nella doppia versione della Provincia ordinaria e della Città metropolitana – in enti rappresentativi non direttamente dei cittadini ma dei Comuni in esse ricompresi, divenendo, in pratica, sedi di collaborazione tra i Comuni del rispettivo territorio. Alla legge c.d. *Delrio*, n. 56 del 2014, si è arrivati infatti dopo una serie di decreti-legge (poi dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale per inadeguatezza dell'atto normativo utilizzato con la sentenza n. 220 del 2013), ispirati soprattutto dall'esigenza di contenere i costi. Tuttavia, al di là delle contingenti motivazioni finanziarie, è evidente che la riforma interveniva su un tema che aveva formato oggetto di dibattito, con punti di vista contrapposti, lungo tutto il corso della storia italiana. La scelta di semplificare i livelli di rappresentanza politica, costituendo la Provincia come sede di collaborazione intercomunale, nel quadro di una possibile regia regionale, ha una sua ragionevolezza intrinseca, al di là della sua compatibilità con la immutata normativa costituzionale, peraltro affermata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 50 del 2015 e ribadita nella sentenza n. 168 del 2018. Più complesso è risultato affrontare, nella stessa legge, la questione delle città metropolitane, per le quali l'ancoraggio alla dimensione della (ex) Provincia ha costituito ostacolo ad una appropriata individuazione delle aree interessate, riducendo la corrispondenza tra il fenomeno metropolitano e l'assetto istituzionale che dovrebbe esprimerne la dinamicità.

8. Tentativi di trasformazione del Senato.

“Comunico fin dall'inizio” – enunciò il Presidente del Consiglio Matteo Renzi il 24 febbraio 2014, presentando il programma del proprio Governo alla 197^a seduta del Senato – “che vorrei essere l'ultimo Presidente del Consiglio a chiedere la fiducia a quest'Aula”. Il tono così netto era dovuto – aggiunse – al “linguaggio della franchezza”, in quanto “non lo sta chiedendo un Governo: lo sta chiedendo un Paese, lo sta chiedendo l'Italia”. Ciò che secondo il Presidente del Consiglio il Paese stava chiedendo era la trasformazione del Senato in una camera rappresentativa delle Regioni e delle autonomie locali.

Il programma, tuttavia, era in realtà controverso, e sul tema l'Italia era disunita da decenni. Se era stato un punto condiviso la critica al “bicameralismo perfetto”, i rimedi suggeriti raramente furono concordi. Una tendenza monocameralista fu sempre presente, ma mai divenne maggioritaria. Fermo il bicameralismo, alle

sbiadite proposte della Commissione Bozzi (1985), che non andavano di molto oltre il suggerimento di una riduzione del numero dei parlamentari (collegata all'auspicato minore carico di lavoro dello stesso Parlamento nel nuovo assetto), seguì il sostanziale silenzio della Commissione (De Mita) Iotti: nella cui relazione finale sulla *Forma di Governo* (1994) il relatore Franco Bassanini, peraltro, lamentava che non si fosse potuto raggiungere un consenso sull'opportunità "di adottare per la riforma del parlamento quel classico strumento del regionalismo o del federalismo cooperativo che consiste nella configurazione di un ramo del Parlamento come Camera delle Regioni e delle autonomie, accanto alla Camera eletta a suffragio universale diretto", soluzione invece "adottata in varie forme anche da Stati non federali (si pensi al Senato francese)".

Che però non si trattasse soltanto di un mero "riflesso di autodifesa corporativa del ceto politico nazionale" (come ipotizzato dal relatore) può dedursi dalle accanite discussioni sul tema svoltesi nell'ambito della successiva Commissione bicamerale presieduta da Massimo D'Alema. Questa, nella stesura finale del 1997, per rappresentare i territori giunse ad ipotizzare da un lato una sorta di "raddoppio" dei previsti duecento senatori mediante una *sessione speciale* (nella quale il Senato sarebbe stato "integrato da consiglieri comunali, provinciali e regionali eletti in ciascuna Regione in numero pari a quello dei relativi senatori" per l'esame di un piccolo numero di materie, inclusive però della "tutela di imprescindibili interessi nazionali nelle materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni"³¹), dall'altro la costituzionalizzazione della *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, i Comuni, le Province e le Regioni*. Il progetto, tuttavia, non arrivò neppure ad essere approvato dalle Camere.

Fu invece approvato nel 2005³² il disegno di legge costituzionale c.d. "Calderoli", che accanto ad una discreta diminuzione del numero di parlamentari prevedeva la trasformazione del Senato in *Senato federale*, che avrebbe però continuato ad essere eletto a suffragio universale, pur se con eleggibilità limitata (secondo il nuovo art. 58 Cost.) a coloro che "hanno ricoperto o ricoprono cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, all'interno della Regione, o sono stati eletti senatori o deputati nella Regione o risiedono nella Regione alla data di indizione delle elezioni". All'attività del Senato federale avrebbero partecipato *senza diritto di voto* rappresentanti delle Regioni e degli enti locali. Tali disposizioni facevano parte di un più ampio progetto di modifica della seconda parte della Costituzione che, sottoposto ai cittadini, fu bocciato nel *referendum* del 25 e 26 giugno 2006.

Poco dopo, la soluzione del *Senato federale* fu riproposta nel progetto approvato dalla I Commissione permanente della Camera dei deputati³³, questa volta con senatori eletti in ciascuna Regione "dal Consiglio regionale, al proprio interno, e dal Consiglio delle autonomie locali tra i componenti dei Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane", senza tuttavia che si pervenisse all'ap-

31 Con l'esperienza che ne abbiamo ora, dovremmo dire che si sarebbe trattato di occasioni frequentissime, fermo restando che nel progetto la Camera avrebbe poi avuto in ogni caso l'ultima parola.

32 Il testo fu pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005.

33 La relazione sull'Atto n. 553 e abbinati (c.d. bozza Violante) fu presentata alla Presidenza il 17 ottobre 2007.

provazione del *plenum*, anche per la anticipata fine nel 2008 della legislatura pur iniziata soltanto nel 2006.

La soluzione della “Camera delle autonomie” è ripresa dal Gruppo di lavoro istituito nel 2013 dal Presidente Napolitano (Mauro, Onida, Quagliariello, Violante), ma diviene solo *una delle soluzioni possibili* nella *Relazione finale* della di poco successiva (ancora 2013) ma ben più numerosa *Commissione per le riforme costituzionali* nominata dal Presidente del Consiglio Letta³⁴.

Con ciò, siamo ormai alla vigilia delle parole del Presidente Renzi sopra ricordate. All’inizio, nel disegno di legge costituzionale presentato al Senato con n. 1429 il progetto era chiaro, dovendo il nuovo Senato delle Autonomie essere “composto dai Presidenti delle Giunte regionali, dai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma, nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione”. All’uscita del percorso parlamentare i Presidenti e i sindaci dei capoluoghi di Regione erano scomparsi, e il Senato risultava composto – oltre che da cinque senatori di nomina presidenziale – da novantacinque senatori eletti dai Consigli regionali con “metodo proporzionale [...] tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori” (così il secondo comma del nuovo art. 57 Cost.); si prevedeva anche, peraltro, che i componenti del Senato fossero “eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi” (nuovo quinto comma), suggerendo così un collegamento con il voto popolare, non agevolmente conciliabile con l’elezione da parte del Consiglio regionale.

Il *referendum* del 4 dicembre 2016 travolse questa come le altre parti della complessa revisione della seconda Parte della Costituzione, pur approvata (come nel 2006) dal Parlamento. Come nel 2006, anche nel 2016 la trasformazione del Senato era una di molte modifiche della forma di Stato e della forma governo, ed in entrambi i casi nel *referendum* il numero di coloro che, per contrastare le modifiche che non dividevano, bocciarono anche quelle che dividevano, fu superiore al numero di coloro che, per ottenere le riforme che dividevano, votarono anche quelle che non dividevano. Sarebbe assurdo sostenere che con il voto negativo all’intero progetto i cittadini abbiano inteso respingere l’idea di una camera del Parlamento rappresentativa delle istituzioni territoriali; è certo, però, che coloro che ritenevano che il consenso a questa trasformazione meritasse il voto favorevole anche sul resto del progetto non furono la maggioranza. Alla fine di decenni di discussioni si tornò invece all’antico tema della semplice riduzione del numero dei deputati e dei senatori, che la legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, ha ora portato, con il consenso dei cittadini, rispettivamente a quattrocento e duecento. Come conseguenza di questa riforma è per ora aumentato il peso della rappresentanza regionale nell’elezione del Presidente della Repubblica, rimasta

34 Nella Relazione del 17 settembre 2013 si afferma peraltro essere “opinione assolutamente prevalente che i presidenti di Regione facciano parte del Senato come membri di diritto”.

immutata nell'art. 83, secondo comma, Cost. Non mancano tuttavia le voci orientate ad una riforma costituzionale che porti da tre a due il numero dei rappresentanti di ogni Regione: il che, peraltro, richiederebbe di ripensare i criteri di composizione della rappresentanza.

9. Richieste di regionalismo differenziato: 2017-2019.

Benché la Regione Toscana possa vantare sul punto una sorta di primogenitura, per avere formulato già nel 2003 una proposta di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. nel campo dei beni culturali, e anche il Veneto, la Lombardia e il Piemonte abbiano elaborato delle proposte tra il 2006 e il 2008, il tema del regionalismo differenziato è tornato ad emergere nel secondo decennio del secolo come reazione delle Regioni più dinamiche alla mancata attuazione del federalismo fiscale, alle politiche di accentramento del periodo dell'austerità e alla delusione delle aspettative riposte nella riforma del Titolo V del 2001³⁵. Nel 2014, con le leggi n. 15 e n. 16, la Regione Veneto ha indetto quattro *referendum*, di cui uno sull'indipendenza. Impugnate le leggi davanti alla Corte costituzionale, sopravvive alla sentenza n. 118 del 2015 quello rivolto a genericamente richiedere maggiore autonomia nel quadro della Costituzione, che facilmente ottiene un ampio consenso popolare il 22 ottobre 2017; e analogamente accade nel *referendum* svolto nello stesso giorno in Lombardia sulla base di una deliberazione consiliare del 2015. Soprattutto il Veneto, ma anche la Lombardia, richiedono il trasferimento di una ampia serie di compiti e di funzioni attualmente statali (significativa, in particolare per il Veneto, la gestione delle scuole e del relativo personale), per il cui svolgimento vorrebbero trattenere una corrispondentemente ampia parte delle risorse fiscali generate nel territorio.

A sua volta, dopo estese consultazioni, l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna – una Regione tradizionalmente orientata al sostegno generale del regionalismo piuttosto che a rivendicazioni “in proprio” – con la risoluzione 3 ottobre 2017, n. 532126, richiede maggiore autonomia in un gruppo di materie, allo scopo di ottenere maggiore flessibilità legislativa e amministrativa nell'organizzazione e nell'esercizio delle funzioni, anche in relazione agli enti locali, e maggiore concertazione con gli organi statali locali. Sul piano delle risorse la Regione chiede, oltre al finanziamento delle maggiori spese, soprattutto certezza delle risorse e della loro programmabilità nel tempo, per le nuove come per le vecchie funzioni.

A seguito delle trattative il 28 febbraio 2018 le tre Regioni firmano ciascuna un *accordo preliminare* con il Governo. Ma si tratta soltanto di un primo passo, giusto per tracciare una via, lasciata in eredità – o in sperato vincolo – alla legislatura successiva.

Nella nuova legislatura i nodi della differenziazione sembrano ingarbugliarsi piuttosto che dipanarsi. La tendenza più moderata concepisce la via dell'art. 116, terzo comma, Cost. come una più “vera” e più avanzata realizzazione dello stes-

35 Sul tema si consultano utilmente i *Dossier* del Senato n. 16 (<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf>) e n. 104 (<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01103442.pdf>).

so Titolo V, costringendo immediatamente a chiedersi per quale motivo le altre Regioni dovrebbero invece rimanere nelle regole più arretrate: il problema della certezza e programmabilità delle risorse, ad esempio, interessa ugualmente tutte le autonomie, e risolverlo potrebbe comportare una discreta rivoluzione nel modo di programmare la spesa pubblica, e in essa il riparto tra lo Stato e le Regioni. Il confine tra la corretta attuazione del Titolo V del 2001 e l'autonomia differenziata si rivela, nel dettaglio, più sottile del previsto.

Altri concepiscono la differenziazione come un passo sulla via della specialità, e come una via per recuperare una parte maggiore delle risorse fiscali prodotte *in loco*; e in questa prospettiva si propongono di assorbire dallo Stato funzioni importanti come la gestione delle scuole. In questo modo, tuttavia, necessariamente si ripropone il problema dell'equità complessiva del sistema, che difficilmente – al di fuori delle storiche (e d'altronde anch'esse spesso contestate) specialità – tollera soluzioni per singole parti del territorio. Anche la soluzione più semplice, quella del mero trasferimento alla Regione interessata di risorse commisurate alla precedente spesa statale, ha le sue difficoltà, sia teoriche che pratiche, se non altro per la necessità di riorganizzare l'apparato statale, che sarebbe chiamato a svolgere a seconda dei casi funzioni di gestione diretta o funzioni di mero coordinamento.

In definitiva, più che comprensibilmente l'iniziativa delle tre Regioni di punta ha messo in moto l'intero fronte dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, sia in quanto – come pure era ovvio – altre Regioni si sono aggiunte con le loro richieste di una differenziazione destinata a divenire sempre più diffusa (e sempre meno *differenziazione*), sia perché la stessa spinta verso la differenziazione sollecita e implica una riflessione sul regime “non differenziato”.

L'insieme di questi nodi si cristallizza in riserve del Governo, che a fronte delle difficoltà ritiene ormai necessaria una previa “legge quadro” sul regionalismo differenziato da assumersi con la procedura ordinaria, della quale l'11 novembre 2019 viene presentata una bozza ai presidenti delle tre Regioni che hanno assunto l'iniziativa nel 2017. Il risultato è che al dibattito sui contenuti si sostituisce, per il momento, quello sulla necessità o al contrario sulla stessa legittimità di una legge ordinaria non prevista dall'art. 116 Cost., che per le ulteriori devoluzioni prevede invece una specifica procedura legislativa aggravata³⁶.

Su tutto questo, all'inizio del 2020, si è abbattuto il ciclone della pandemia, che imponendo un regime di emergenza – in un primo momento proprio nelle tre Regioni “differenziande”, poi nell'intero territorio nazionale – ha posto necessariamente in secondo piano l'intera questione. Essa non può certo dirsi abbandonata, ma è legittimo il sospetto che quando essa tornerà concretamente a riproporsi, il paese sarà profondamente mutato sotto non pochi aspetti, anche istituzionalmente rilevanti.

36 Per una sintesi della vicenda e per il punto di vista della illegittimità si può vedere Mazarroli L.A., *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost., in Federalismi*, 27 novembre 2019 (<https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2019/11/Considerazioni-a-prima-vista-di-diritto-costituzionale-sulla-%C2%ABbozza-di-legge-quadro%C2%BB-consegnata-dal-Ministro-per-gli-Affari-regionali-e-le-Autonomie-del-Governo-Cont.pdf>).

10. La pandemia e le Regioni: 2020-2021.

Di fronte all'emergenza causata dalla pandemia di coronavirus la responsabilità delle Regioni nella materia sanitaria è stata fortemente sottolineata, anche e talora soprattutto in senso critico.

Tuttavia, nella realtà come nel diritto le responsabilità costituzionali per la tutela della salute sono poste a vario livello, e questo non può certo dirsi una novità: come sottolineava la Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 245 del 1984, la tutela della salute non si risolve “in una materia pienamente assimilabile agli altri settori di competenza regionale: sia per la particolare intensità dei limiti cui sono in tal campo sottoposte la legislazione e l'amministrazione delle Regioni, sia per le peculiari forme e modalità di finanziamento della relativa spesa pubblica, sia soprattutto per i tipici rapporti che l'ordinamento vigente stabilisce fra le varie specie di enti ed organismi cooperanti ed interagenti nella materia medesima”.

In effetti, il servizio sanitario nazionale costituisce una struttura articolata ma dotata (tranne che per le autonomie speciali, e non tutte) di un proprio separato canale di finanziamento e soggetta a stringenti regole particolari, di carattere organizzativo, tecnico e prestazionale, nel quale le responsabilità sono distinguibili ma strettamente intrecciate, e non vi può essere dubbio che responsabilità essenziali nel determinare il livello di finanziamento e delle prestazioni, e nel garantirne da parte delle Regioni l'efficace attuazione, competono allo Stato: ciò – si badi – anche al di fuori della competenza esclusiva statale in materia di *profilassi internazionale* ovviamente chiamata in causa dalla pandemia, e così fortemente enfatizzata dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 4 e nella sentenza n. 37 del 2021).

Naturalmente la sottolineatura del ruolo dello Stato non vuole in nulla attenuare la responsabilità specifica di ciascuna Regione per le capacità organizzative e prestazionali che essa mostra e per i risultati che essa produce nella gestione del servizio. Anche sotto questo profilo, peraltro, deve essere sottolineata l'esigenza di una struttura centrale di verifica, capace di confrontare i diversi modelli e i diversi esiti, suggerendo le opportune correzioni.

Fatto sta che la pandemia ha collegato in modo indissolubile la tutela della salute e della stessa sopravvivenza delle persone – e con essa le specifiche responsabilità regionali – con la salvaguardia delle attività economiche (anche in questo caso nel senso forte della loro sopravvivenza come capacità di alimentare lavoro e redditi) e con la possibilità di esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali, sia di carattere personale che di carattere economico.

I termini di questo rapporto sono molto complessi, con intreccio indissolubile da un lato tra la dimensione del pericolo indotto dalla pandemia e la capacità del sistema sanitario di fronteggiarlo efficacemente, dall'altro tra le conseguenze dirette della situazione di pericolo per la salute e le conseguenze delle misure che i governi necessariamente assumono, a livello interno come a livello internazionale, per prevenire o ridurre tale situazione di pericolo.

Nella situazione così determinata, la tutela della salute ha cessato di essere una questione specialistica, che interessa di volta in volta singoli individui, ed è venuta a identificarsi con le scelte di governo che interessano la popolazione in generale.

La centralità assunta dalla questione sanitaria e lo stretto collegamento con i problemi dello sviluppo economico hanno posto in primo piano l'esigenza del coordinamento tra lo Stato e le Regioni. Le ragioni dell'emergenza hanno dato forme nuove e più rapide al raccordo tra esecutivo nazionale e presidenti delle Regioni attraverso un ruolo autonomo della *Conferenza dei presidenti* (talvolta del suo solo Presidente, come nel dPCm del 24 ottobre 2020) anche al di fuori del ruolo preparatorio delle riunioni della Conferenza Stato-Regioni.

In questo modo, e limitatamente a questo contesto, la *Conferenza delle Regioni* è sembrata talora svolgere un ruolo specifico nel rappresentare operativamente *come insieme di comunità regionali* le istanze della comunità nazionale.

11. In prospettiva.

Alla fine di questo percorso può essere utile fissare alcuni elementi, che possono valere da un lato come punti di arrivo, dall'altro come punti di partenza per futuri sviluppi.

Un primo elemento è la sensazione (certo da assoggettare a più sicura verifica) che, a distanza di qualche decennio dalla loro introduzione, e pur in un contesto critico, le Regioni si siano finalmente "fissate" nell'immaginario degli italiani come uno snodo essenziale delle istituzioni che costituiscono la Repubblica, e come uno dai dati che ne definiscono le varie identità. Se così fosse, ne risulterebbero favorite interazioni basate sulla sinergia piuttosto che sull'attrito tra le diverse componenti e i diversi ruoli: ciò sia per quanto riguarda i rapporti con lo Stato, sia per quanto riguarda i rapporti con il sistema locale, i quali trovano oggi un punto di riferimento semplificato nel dialogo con i comuni, anche al livello provinciale, mentre la pur perdurante presenza statale dovrebbe corrispondere soltanto ad esigenze di garanzia e di efficienza.

Quanto all'autonomia legislativa regionale, se essa non è cresciuta molto nell'ampiezza, è cresciuta invece decisamente, per così dire, nella libertà di deliberare e promulgare le leggi: dopo la riforma del Titolo V le leggi regionali vengono approvate ed entrano in vigore senza alcun controllo statale. Sotto questo profilo, il progresso è stato netto anche per le Regioni speciali. Nell'insieme, l'esperienza di venti anni ci dice che le Regioni hanno fatto un uso equilibrato della propria libertà, anche se l'autonomia, naturalmente, richiama alla responsabilità, e se non si può negare che qualche eccesso ci sia stato, favorito anche da un procedimento legislativo *monocamerale*, sul quale qualche riflessione meriterebbe di essere spesa. Rispetto a tali eccessi, comunque, si sono rivelati efficaci e pronti i rimedi attivabili³⁷.

Nei contenuti, il netto ridimensionamento di tale autonomia legislativa rispetto alle certamente eccessive attese del 2001 porta talvolta a considerare che il

³⁷ Un riferimento obbligato – anche se non l'unico possibile – va alla vicenda della legge valdostana 9 dicembre 2020, n. 11, con la quale la Regione aveva istituito un sistema di gestione delle limitazioni dovute alla pandemia da Covid-19 indipendente e potenzialmente prevalente su quello dello Stato, in relazione alla quale la Corte costituzionale con l'ordinanza n. 4 del 2021 ha prima sospeso la legge in via cautelativa (utilizzando per la prima volta il potere di sospensione delle leggi previsto – limitatamente ai giudizi in via principale – dall'art. 9, comma 4, della l. n. 131 del 2003, novellando il testo dell'articolo 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87), di seguito annullandone le disposizioni in questione con la sentenza n. 37 del 2021. Ugualmente reattiva, del resto, ha mostrato il sistema della giustizia amministrativa rispetto ad eventuali eccessi nell'esercizio del potere di ordinanza da parte delle diverse autorità potenzialmente competenti.

ruolo da affidare alle Regioni non stia tanto nell'innovazione delle regole, quanto nell'effettivo governo e coordinamento di talune essenziali politiche pubbliche, quasi suggerendo che a questo scopo non servirebbe il potere legislativo, essendo semmai sufficienti poteri regolamentari nel quadro della legislazione statale.

A me sembra, tuttavia, che così ragionando si allontanino le Regioni dalla figura e dal ruolo che la Costituzione ha inteso assegnare loro sin dal 1947, quando pure era pacifico che le leggi regionali dovessero comunque muoversi all'interno dei "principi fondamentali della legislazione statale".

Concepire i rapporti tra Stato e Regioni come rapporti tra "legislatori", riservando per entrambe il sindacato di legittimità alla sola Corte costituzionale, mantiene elastiche le relazioni tra norme statali e norme regionali, eleva il tono costituzionale delle Regioni e ne rende coerente l'aspirazione a partecipare all'elaborazione della legislazione statale, nel cui quadro si muove quella della singola Regione; né si vede la contraddizione con il ruolo amministrativo, atteso che, come sopra illustrato, la legislazione regionale è stata sempre concepita in funzione dell'attività amministrativa. Che poi per governare non basti legiferare è verissimo, ma questo non costituisce una buona ragione per rinunciare alla funzione legislativa.

Acquisito che prima come dopo la riforma del Titolo V spetta al legislatore statale, in pratica per qualunque materia, disegnare in termini più o meno larghi e compiuti quel *continuum* ordinamentale complessivo al cui interno si esercita la competenza regionale, la Corte costituzionale ha ugualmente attestato che in molti casi il legislatore statale, per tracciare quel disegno, incrocia aree tendenzialmente spettanti, secondo la Costituzione, alle Regioni, sicché esso si trova di fronte a "competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse" (sentenza n. 251 del 2016, punto 3 in diritto).

La conseguenza è che – ferma la circostanza che il procedimento legislativo ordinario è compiutamente ed esaustivamente disciplinato dalla Costituzione, senza possibili addizioni interpretative – ogni volta che decisioni attuative della legge sono affidate al Governo si impone l'adozione di procedure di collaborazione, che si traducono in una consultazione nella sede della Conferenza Stato-Regioni, finalizzata al conseguimento di una intesa: si trattasse pure – come nel caso della sentenza n. 251 – dell'esercizio di deleghe legislative.

Ciò che vale sul piano legislativo vale anche, in larga misura, sul piano amministrativo. Una delle acquisizioni da non perdere della riforma del Titolo V è l'abbandono dell'idea di un "interesse regionale" come interesse territorialmente circoscritto, separato e diverso rispetto all'interesse nazionale. Ovviamente, non è escluso che un simile interesse *solo regionale* esista, ma il punto è che in numerosissime e ben più rilevanti occasioni, invece, l'interesse regionale non è altro che un fondamentale interesse della Regione rispetto a questioni che sono anche, contemporaneamente, di interesse nazionale. D'altronde, tra gli effetti della pandemia da Coronavirus vi è anche la migliore dimostrazione che il corretto ed efficiente funzionamento di ogni sistema regionale è anche, al tempo stesso, un imprescindibile interesse nazionale. Ciò che in ogni caso serve, dunque, non è la separazione delle sfere, ma la *compartecipazione alle decisioni rilevanti* e la *leale collaborazione*³⁸.

38 La riflessione sul dovere di collaborazione ha il suo inizio nella dottrina italiana in Bartole S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1971, p. 84 ss.

La *strada in avanti* può consistere nell'accettare e tenere fermi i caratteri di fondo del regionalismo italiano, quali si sono formati e confermati in una ormai lunga evoluzione, e cercare di migliorare gli strumenti istituzionali atti a consentire il più soddisfacente funzionamento dell'intero sistema.

Riferimenti bibliografici generali

(v. anche autori e opere citate nel testo)

BIN R., FALCON G. (a cura di), *Diritto regionale*, 2 ed. Bologna 2018

CARAVITA B., FABRIZZI F., STERPA A., *Lineamenti di diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, Torino 2019

CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, 5 ed. Torino 2019

D'ATENA A., *Diritto regionale*, 4 ed. Torino 2019

MARTINES T., MORELLI A., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto regionale*, 10 ed. Milano 2018

MIGLIARESE CAPUTI F., *Diritto degli enti locali (dall'autarchia alla sussidiarietà)*, Torino 2016

STADERINI F., CARETTI P., MILAZZO P., *Diritto degli enti locali*, 15 ed. Padova 2019

ROLLA G., *Diritto regionale e degli enti locali*, 2 ed. Milano 2009

VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, 7 ed. Bologna 2018

Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: un bilancio dell'esperienza repubblicana

di Simone Pajno*

Indice:

1. Premessa: lo stallo del regionalismo italiano. **2.** La nascita della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza dei Presidenti. **3.** In breve, la “lunga marcia” del sistema delle Conferenze. **3.1.** Prima della riforma costituzionale del 2001. **3.2.** Dopo la riforma costituzionale del 2001. **3.2.1.** La mancata attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001. **3.2.2.** I paradigmi collaborativi nella giurisprudenza costituzionale. **3.3.3.** Il sistema delle Conferenze e la funzione legislativa. **4.** Alcune circoscritte conclusioni. **5.** Indicazioni bibliografiche.

* *Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Sassari.*

1. Premessa: lo stallo del regionalismo italiano

Non è un segreto per nessuno che il regionalismo italiano sia da tempo in una situazione di stallo. La crisi del sistema delle relazioni tra i livelli di governo che (insieme ad altre concause) aveva portato al tentativo di riforma costituzionale del 2016 si è, se possibile, aggravata a seguito del fallimento di quest'ultima: ne è una dimostrazione evidente il dibattito fortemente polarizzato sviluppatosi con riferimento alle ipotesi di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., che sono state avanzate nel corso della precedente e (soprattutto) di questa legislatura, ritenute da taluni l'unica via a disposizione per rivitalizzare il regionalismo italiano e preservare l'autorevolezza e la credibilità dei poteri pubblici, ed in particolare di quello centrale¹, e da altri invece considerate lesive dell'unità nazionale, tali addirittura da poter condurre alla «secessione dei ricchi»².

Lo stallo in cui viviamo ha senz'altro molte cause, ma una di queste assume probabilmente una importanza preponderante. Come è noto, l'esperienza italiana si era assestata su un sistema di relazioni tra Stato e Regioni fortemente distante dalla lettera del testo costituzionale. Tale esperienza era in particolare imperniata sulla netta “preminenza politica” dello Stato sulle autonomie, incarnata dalla clausola dell'interesse nazionale e appena mitigata dagli strumenti di leale collaborazione, tra i quali già si distingueva – soprattutto a partire dagli anni '90 – il c.d. “sistema delle Conferenze”. È altrettanto noto come la riforma costituzionale del 2001 abbia provato a ribaltare questo assetto, con un sistema che – a guardare il solo testo costituzionale – pareva in grado prefigurare, almeno con riguardo ad

1 Così, ad es. Bertolissi M., *Autonomie. Ragione e prospettive di una riforma necessaria*, Marsilio, Venezia, 2019.

2 Viesti G., *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2019; Villone M., *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019.

alcuni settori, un ruolo di “*veto player*” per ciascuna delle Regioni, consegnando loro spazi di manovra rigorosamente presidiati dalle “incursioni” statali che non trovassero forma in principi fondamentali delle materie di competenza concorrente o in interventi giustificati dalle c.d. materie “trasversali”. In un simile assetto è apparso in effetti parecchio problematico l’efficace perseguimento di molte importanti politiche pubbliche bisognose di un “respiro nazionale”, per il quale sarebbe infatti necessario attingere a competenze apparentemente consegnate alle Regioni.

Come si sa, la *living constitution* è andata ben oltre le previsioni delle disposizioni costituzionali, e l’opera pretoria dei giudici di Palazzo della Consulta ha tentato in vario modo di far fronte ai problemi accennati, tanto che – pur a prezzo di un contenzioso parecchio intenso e di non poca incertezza normativa – è possibile affermare che lo Stato dispone oggi degli strumenti per intervenire pressoché in tutti i settori strategici. Tale obiettivo è stato raggiunto dalla giurisprudenza costituzionale percorrendo diverse strade, tra le quali spiccano la vistosa reinterpretazione in senso estensivo di alcune competenze legislative statali destinate ad esplicarsi in settori nevralgici come quelli della «*tutela della concorrenza*», della «*tutela dell’ambiente e dell’ecosistema*», dell’«*ordinamento civile*», dei «*livelli essenziali delle prestazioni*» e del «*coordinamento della finanza pubblica*», intese quali titoli «trasversali»³ di intervento per la loro capacità di incidere su una pluralità di ambiti materiali⁴; il ricorso sempre più frequente al giudizio di “prevalenza” delle competenze statali su quelle regionali in caso di “intreccio di materie”; infine, la rimodulazione del paradigma della c.d. “sussidiarietà legislativa”, inizialmente imperniato su dinamiche effettivamente paritarie tra Stato e Regioni, in modo tale da ri-consegnare al primo un ruolo di sostanziale preminenza e avvicinando così le relazioni Stato-Regioni all’assetto esistente fino al 2001⁵. A temperare in parte questo esito rimangono in sostanza solo i numerosi percorsi in cui, nella giurisprudenza costituzionale, si sviluppa la leale collaborazione, che – ancora una volta – vedono protagonista il “sistema delle Conferenze” ogni qualvolta sia in gioco un interesse che trascende quello del singolo ente territoriale.

Per quanto abbiano consentito di far fronte ad alcuni difetti di funzionamento del sistema istituzionale derivanti dal testo della riforma del 2001, nessuna di queste strategie può essere ritenuta soddisfacente, né singolarmente considerata, né in una valutazione congiunta insieme alle altre. La reinterpretazione estensiva delle competenze statali – oltre ad essere sovente imperniata su passaggi interpretativi davvero criticabili, dal punto di vista squisitamente giuridico – sacrifica senz’altro le ragioni dell’autonomia a quelle dell’unità, sovente non lasciando alle Regioni alcuno spazio né nella elaborazione, né nella attuazione delle politiche pubbliche coinvolte dalla reinterpretazione dei titoli

3 Per questa espressione, ormai di uso comune, si veda Falcon G., *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 5.

4 Questo rilievo è stato correttamente ribadito, da ultimo, dal Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano dal titolo *Le Regioni italiane a 50 anni dalle prime elezioni nel quadro dell’organizzazione pluralistica del sistema istituzionale* – Doc. 20/140/CR1/CR).

5 In questo senso, efficacemente, Cecchetti M., *L’evoluzione delle dinamiche nei rapporti tra Stato e autonomie regionali alla luce della Costituzione riformata del 2001 e della giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Quaderno n. 24 (Seminari 2016-2019)* dell’Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Torino, 2020, 79 ss., part. 96-97.

di intervento. Le altre – almeno fino alla sent. n. 251 del 2016, sulla riforma delle amministrazioni pubbliche (c.d. “Riforma Madia”) – conducono a costruire procedimenti di collaborazione – talvolta anche non poco intensi – che però tendenzialmente si sviluppano soprattutto sul versante della *attuazione* – piuttosto che della *elaborazione* – delle politiche, le quali devono dunque essere “subite” dalle Regioni quando anche interessino materie di propria competenza e incidano fortemente sui rispettivi territori. Solo la prima versione del “paradigma della sussidiarietà legislativa” – imperniata com’era sulla necessità di una intesa c.d. “forte”, in nessun caso surrogabile in “solitudine” dallo Stato – riusciva a sfuggire a questo esito: il prezzo però era quello di consegnare la realizzazione della politica elaborata dallo Stato nel settore considerato ad un secco potere di veto di parte regionale.

Pare proprio che il “pendolo” dell’esperienza italiana del diritto costituzionale delle autonomie territoriali non riesca a fermarsi in un punto mediano: dal punto “estremo” della supremazia statale che caratterizzava il diritto costituzionale vivente nel periodo anteriore al 2001 era passato all’estremo opposto con la riforma di quell’anno, connotata dalla possibilità, per le Regioni, di opporre veti insuperabili alle politiche statali, per poi tornare inesorabilmente molto vicino al punto di partenza con la giurisprudenza dell’ultimo decennio. Nessuno di questi assetti è tuttavia soddisfacente. Sarebbe necessario riuscire a coniugare l’esigenza di disporre di strumenti in grado di condurre alla elaborazione di efficaci politiche nazionali su settori nevralgici del nostro vivere associata con quella di non pretermettere il punto di vista delle comunità stanziate sui territori nei quali tali politiche sono destinate ad incidere significativamente. Al tal fine occorre senz’altro imporre all’esercizio delle competenze statali una seria interlocuzione con le autonomie, ed in primo luogo con le Regioni, che le metta effettivamente in grado di incidere sull’indirizzo politico centrale. Tuttavia ciò dovrebbe avvenire in una sede nella quale queste ultime abbandonino almeno in parte la prospettiva del singolo ente territoriale assumendosi la responsabilità di partecipare alla elaborazione di strategie complessive che si facciano carico dell’interesse generale, pur proponendo ovviamente di tale interesse una lettura *territorialmente orientata* conformemente alla loro stessa ragione d’esistenza. Solo in questo modo sarà possibile attenuare «il carattere eteronomo della legislazione centrale»⁶, consentendo al contempo a quest’ultima di perseguire politiche di respiro nazionale di cui ovviamente non è possibile fare a meno.

2. La nascita della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

Non si può certo dire che sia mancata nella esperienza costituzionale italiana la consapevolezza di quanto appena notato. Se negli anni ’70 non mancano gli strumenti di raccordo organico in grado di indurre la dottrina a scorgere «una linea di tendenza per così dire “collaborativa” che segna il passaggio, nell’ambito dei rapporti fra Sta-

6 Così D’Atena A., *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *RivistaAic*, n. 2/2015, 1.

to e Regioni, da un modello di regionalismo conflittuale ad un modello di regionalismo cooperativo e consociativo»⁷, già a partire dalla fine del decennio emerge nelle sedi istituzionali la sensazione della inadeguatezza di tali approdi, eccessivamente frastagliati, settoriali e tendenzialmente schiacciati sul versante dell'attuazione delle politiche in via amministrativa. Ci si riferisce innanzi tutto ai risultati prodotti dalla ben nota *Indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le Regioni e gli enti locali ai fini della programmazione* promossa dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, il cui *Documento conclusivo*⁸ auspicava la costituzione di una “conferenza permanente” in grado di rappresentare un valido strumento «per una partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle grandi linee di politica generale di tutto lo Stato-ordinamento, alla grande distribuzione delle risorse e alla determinazione degli obiettivi generali della programmazione nonché alle decisioni riguardanti la Comunità europea». Nella stessa direzione andava del resto la bozza di testo normativo predisposta dalla Commissione presieduta da Franco Bassanini e istituita con decreto del Presidente del Consiglio Arnaldo Forlani, nonché – sia pure con alcune significative differenze⁹ – il *Rapporto sullo Stato delle autonomie* presentato nel 1982 dal Ministro per gli affari regionali Aldo Aniasi¹⁰, che si tradusse in alcune previsioni del c.d. d.d.l. Spadolini sulla Presidenza del Consiglio.

L'esito di tali sollecitazioni fu inizialmente soltanto il d.p.c.m. 12 ottobre 1983, che istituì in via amministrativa la Conferenza Stato-Regioni. Tale approdo viene però ritenuto dai più frutto di una scelta «al ribasso»¹¹, in ragione sia di una limitazione delle competenze affidate alla Conferenza – peraltro attivabili a discrezione del Presidente del Consiglio dei Ministri – che dello strumento giuridico prescelto, evidentemente inadeguato rispetto all'obiettivo di superare la molteplicità delle sedi settoriali di raccordo legislativamente previste.

In effetti la Conferenza, negli anni Ottanta del secolo scorso, si sarebbe riunita assai raramente e con scarso costrutto: come è stato detto, in quegli anni fu quasi un «organo fantasma»¹², che non riuscì ad incidere sull'assetto dei rapporti tra i livelli di governo. Si trattò però comunque di un esordio importante: e la storia che a partire da questo esordio si sarebbe dipanata negli anni seguenti può essere

7 Capotosti P.A., *La Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato e le Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981, 896 ss. Gli strumenti di cui si discorre sono soprattutto la *Commissione consultiva interregionale per l'esame dei problemi riguardanti le Regioni in materia di programmazione* istituita dall'art. 9 della legge n. 48 del 1967, e la *Commissione interregionale* istituita dall'art. 13 della legge n. 281 del 1970 per con funzione consultiva rispetto alla determinazione dei criteri di ripartizione di fondi e contributi disciplinati dalla medesima legge, cui furono successivamente attribuiti compiti ulteriori (cfr. gli artt. 3 e 16 del d.l. n. 264 del 1974 e l'art. 2 del d.l. n. 393 del 1975), nonché ad una serie di raccordi di settore nelle sedi ministeriali che non possono essere qui richiamati.

8 ...reperibile su *Le Regioni*, 1980, 420 ss.

9 Cfr. sul punto Capotosti P.A., *Regione. IV) Conferenza Stato-Regioni*, in *Enc. giur.*, XVI, Roma, 1990, che segnala le «sconcertanti oscillazioni» delle iniziative che si susseguirono in quegli anni «sia sotto il profilo degli obiettivi, sia sotto il profilo delle funzioni» da affidare alla Conferenza, rilevando in particolare le “minori ambizioni” dell'approccio del *Rapporto Aniasi* rispetto a quelle che caratterizzavano i lavori della Commissione Bassanini.

10 Sul *Rapporto* si vedano le *Opinioni* pubblicate in *Quaderni regionali*, 1982, 433 ss., ed in particolare, per quel che qui più specificamente interessa, quella di Carbone S.M., *Stato, Regioni e Comunità Europee nel Rapporto Aniasi sullo stato delle autonomie*, 433 ss. Per una recente ricostruzione delle vicende accennate nel testo si vedano Covino F., *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2018, 44 ss.; Dell'Atti L., *Teoria e prassi del governo multi-livello*, Santarcangelo di Romagna, 2019, 131 ss.; Conjava F., *La Conferenza Stato-Regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019.

11 Carpani G., *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2006, 22.

12 Ruggiu I., *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del “federalismo” sommerso*, in *Le Regioni*, 2000, 853 ss.

letta anche come una *lunga marcia* volta ad avvicinarsi il più possibile all'obiettivo chiaramente indicato dall'indagine conoscitiva più sopra menzionata. Obiettivo mai pienamente raggiunto e non pienamente raggiungibile senza una riforma costituzionale: e si è visto che di ciò portiamo il carico ancora oggi.

Deve piuttosto essere ricordato che in forma privata e spontanea in quegli anni nacque – parallelamente ed anzi in anticipo rispetto alla Conferenza Stato-Regioni – l'istituzione che le avrebbe dato linfa nei decenni successivi, e che anzi rappresenterà il sostanziale punto di riferimento della interlocuzione delle istituzioni centrali con il sistema regionale, ossia la Conferenza dei Presidenti delle Regioni (dal 2005 divenuta Conferenza delle Regioni e delle Province autonome), accompagnata dal suo “braccio operativo”¹³, ossia il CINSEDO. La storia della Conferenza Stato-Regioni, e del c.d. sistema delle conferenze, non è comprensibile senza la piena considerazione del ruolo della Conferenza di raccordo “orizzontale” costituita autonomamente da Regioni e Province autonome¹⁴. E la tensione verso l'obiettivo del coinvolgimento di queste ultime nelle scelte politiche del centro riguarda, innanzi tutto, le posizioni che si formano nella “loro” Conferenza.

3. In breve, la “lunga marcia” del sistema delle Conferenze

3.1. Prima della riforma costituzionale del 2001

Come è noto, la prima importante tappa di questo percorso è rappresentato dalla “legificazione” della Conferenza Stato-Regioni ad opera dell'art. 12 della legge n. 40 del 1988, subito seguito dal d.lgs. n. 418 del 1989, di attuazione della delega ivi contenuta. Questi interventi consentono non solo di “stabilizzare” la Conferenza, che da allora diverrà «*permanente*», secondo quanto recita il comma 1 del citato art. 12, ma soprattutto di sopprimere una serie di organi di raccordo preesistenti trasferendone alla Conferenza le relative attribuzioni, nonché di individuare alcuni importanti ambiti in cui il suo contributo non doveva più ritenersi meramente facoltativo, ma *necessario*. Con riferimento a tale ultimo aspetto, la linea è segnata innanzi tutto dall'art. 12, comma 5, della legge n. 400 del 1988, secondo il quale la Conferenza viene consultata «*sulle linee generali dell'attività normativa che interessa direttamente le Regioni e sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio*», nonché sui «*criteri generali*» inerenti l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento e sugli indirizzi concernenti la c.d. fase ascendente del diritto comunitario per la parte in cui interessa le competenze regionali. Il citato d.lgs. n. 418 del 1989 procede inoltre ad una prima individuazione puntuale di attribuzioni della Conferenza, cui seguirà una «*alluvionale*» legislazione di settore¹⁵ che le assegnerà numerosissime altre funzioni, tra le quali spiccano le

13 Così Bin R., *Luciano e le carpite*, in www.robertobin.it.

14 Cfr. Carpani G., *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 47 ss. Il tema della Conferenza delle Regioni, colpevolmente, non è certo tra i più studiati dalla dottrina. Al riguardo cfr., ad es., Ferraro L., *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, 709 ss.

15 Così Ruggiu I., *Conferenza Stato-Regioni*, cit., 861.

previsioni volte a coinvolgerla con un parere (ma talvolta anche con una intesa) nell'attività normativa del Governo¹⁶.

Negli anni '90 anche la giurisprudenza costituzionale comincia a dare il suo contributo. Nonostante quest'ultima neghi comprensibilmente il fondamento costituzionale delle pretese regionali di incidere, tramite la Conferenza, nell'esercizio della funzione legislativa statale¹⁷, fanno la loro comparsa in questo periodo non solo alcune decisioni volte ad integrare in procedimenti statali il contributo delle singole Regioni, secondo un meccanismo che nel corso degli anni successivi verrà esteso sempre più di frequente anche alle Conferenze, ma anche momenti di esplicita valorizzazione di queste ultime. Si veda, al riguardo, soprattutto la sent. n. 116 del 1994, secondo la quale la Conferenza Stato-Regioni, «*lungi dall'essere un organo appartenente all'apparato statale o a quello delle regioni (e delle province autonome) e deputato a manifestare gli orientamenti dell'uno e/o delle altre, è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le regioni (e province autonome)*», ed in quanto tale rappresenta «*un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni (e le province autonome)*». La configurazione della Conferenza come organo della "comunità nazionale", per vero, non è priva di profili problematici, in ragione del suo incardinamento nell'amministrazione statale¹⁸, da sempre ritenuto uno degli aspetti di debolezza del sistema. E tuttavia non si può negare che tale espressione colga un aspetto importante dell'esperienza della Conferenza, almeno in una visione "ideale" e "prospettica".

Il percorso di quegli anni culmina con la istituzione nel 1996 della Conferenza Stato-città e autonomie locali in via amministrativa e soprattutto con la riforma del sistema ad opera della delega contenuta nell'art. 9 della legge n. 59 del 1997 e del d.lgs. n. 281 del 1997, che costruisce nelle sue linee essenziali, come è noto, l'assetto ancor oggi vigente, almeno sul piano puramente legislativo¹⁹. Di particolare rilievo per il punto di vista prescelto in questa sede è soprattutto l'indicazione che la legge di delega fornisce al legislatore delegato secondo la quale la Conferenza avrebbe dovuto prender parte «*a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale almeno a livello di attività consultiva obbligatoria*» (art. 9, comma 1, lett. a): principio che avrebbe trovato corpo nelle attribuzioni individuate dall'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997, ed in particolare in quella previsione che impone di acquisire il parere della Conferenza sugli «*schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano*» (art. 2, comma 3). Non può tacersi, peraltro, l'esistenza di numerosi ulteriori profili in relazione ai quali l'intervento legislativo del 1997 manifesta la sua importanza, come la disciplina degli atti di competenza della

16 Cfr., ad es., l'art. 1 del d.l. n. 661 del 1994, e l'art. 2 del d.l. n. 224 del 1996.

17 Si veda ad es. la sent. n. 373 del 1997, che dichiara infondata la questione sollevata da parte regionale su un atto legislativo statale per violazione del principio di leale collaborazione, in ragione della mancata considerazione delle posizioni regionali espresse in Conferenza Stato-Regioni.

18 Così, ad es., Mangiameli S., *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, 2008, 119.

19 ...al quale sarà necessario aggiungere l'ormai nutrito corpus di pronunce del Giudice costituzionale che hanno poderosamente rimodulato ed arricchito la fisionomia del sistema delle Conferenze. Al riguardo si rinvia a quanto si avrà modo di osservare nelle pagine che seguono.

Conferenza – con la distinzione tra *pareri*, *accordi* e *intese*, nonché la previsione di vere e proprie *deliberazioni* affidate a quest'ultima – la creazione della Conferenza unificata, nonché la disciplina della segreteria della Conferenza, posta alle dirette dipendenze del Presidente della stessa ma composta da personale misto statale e regionale.

L'importanza assunta dal sistema delle Conferenze, e dalla Conferenza Stato-Regioni in particolare, nel corso degli anni '90 è davvero notevole. Gli studi che più si sono soffermati sui profili numerici della sua attività hanno messo in luce il grandissimo numero di atti normativi, spesso di rango primario, che assegnano funzioni al sistema delle Conferenze, e il gran numero di atti dalla medesima adottati²⁰.

Oltre i profili meramente quantitativi, tuttavia, l'importanza che tali istituzioni hanno assunto nel nostro ordinamento è mostrata da altri ordini di considerazioni. Innanzi tutto deve essere evidenziato come, nonostante dal punto di vista meramente formale l'attività delle Conferenze sia di tipo consultivo, l'impatto che essa ha nei confronti delle funzioni esercitate dal Governo vada ben oltre la mera trasmissione di *pareri* concernenti gli atti di quest'ultimo ed affidati alla sua valutazione. La prassi si orienta infatti soprattutto verso pareri *condizionati* (soprattutto favorevoli, ma talvolta anche contrari): pareri accompagnati da proposte di veri e propri emendamenti al testo governativo, capaci di costituire uno strumento di vero e proprio *dialogo* con l'esecutivo²¹. Tale dialogo, per di più, è in grado di assumere un rilievo politico notevole, ove si consideri che il Governo può far leva sulle posizioni maturate in Conferenza per “forzare la mano” alle Camere²², anche se ovviamente dipende fortemente sia dalla concreta disponibilità politica del Governo a dialogare con il sistema regionale²³, nonché dalla disponibilità della stessa componente regionale a non assumere posizioni pregiudizialmente contrarie al Governo in carica per ragioni legate alle dinamiche politiche nazionali: eventualità che talvolta si è senz'altro verificata²⁴.

È vero che – come la dottrina ha messo efficacemente in evidenza – le garanzie giuridico-formali della possibilità, per le Conferenze, di incidere sostanzialmente sulle decisioni statali sono deboli²⁵. E tuttavia è davvero difficile negare che – sia pure a fasi alterne, per le ragioni sopra richiamate – a livello di prassi gli strumenti accennati siano riusciti a veicolare il punto di vista delle autonomie nei processi decisionali governativi. Tale conclusione risulta ulteriormente rafforzata ove si guardi più da vicino alle prassi che si sono sviluppate al riguardo, considerando soprattutto la fase di interlocuzione tecnica che precede le convo-

20 Cfr. ad es. Ruggiu I., *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, 197 ss.

21 Così ad es. Mazzarella M., *I pareri: le Conferenze come “consulenti”, come partner, come ostacoli*, in Carpani G., Siniscalchi A. (a cura di), *Collaborare per l'ambiente. Sistema delle Conferenze e Consigli delle Autonomie locali: casi di studio e questioni problematiche della cooperazione intergovernativa dopo la Riforma del Titolo V*, Roma, 2013, 61 ss., part. 92 ss.; Carpino R., *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, 13 ss., part. 17 ss.

22 Cfr., al riguardo, Carpani G., *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 44.

23 Cfr. Caretti P., *Gli «accordi» tra Stato, regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle conferenze»?*, in *Le Regioni*, 2002, part. 1171 ss.; Carpani G., *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 52.

24 Si veda al riguardo Ruggiu I., *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., 200 ss.

25 Cfr. Mangiameli S., *Il principio cooperativo*, cit., 124 ss.

cazioni della Conferenza in sede politica: fase affidata al confronto tra funzionari e dirigenti delle amministrazioni statali coinvolte dal provvedimento di volta in volta in gioco con gli “omologhi” regionali competenti per materia. Tale interlocuzione è stata peraltro resa possibile dalla strutturazione, avvenuta nei primi anni Novanta, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in diverse aree di coordinamento per diversi settori materiali, e dall’importante lavoro svolto in questo quadro dalla Segreteria della medesima Conferenza²⁶.

Ebbene, nella sede istruttoria – lontana dai riflettori della politica – è possibile appianare molte delle divergenze tra le posizioni iniziali e costruire invece solide convergenze su testi condivisi, anche alla luce del prezioso bagaglio di informazioni ed esperienze che la parte regionale è in grado di fornire a quella statale²⁷. I testi su cui vengono formulati i pareri sono dunque già il frutto di un paziente *labor limae* svolto nella interlocuzione tra i tecnici dei ministeri e delle Regioni: interlocuzione che non di rado il Governo stesso reputa così importante da riconoscerle un tempo parecchio significativo, prima della formale iscrizione all’ordine del giorno della Conferenza dell’argomento *de quo*²⁸.

Infine, un riferimento merita senza dubbio il tema degli *accordi* previsti dall’art. 4 del d.lgs. n. 281 del 1997 ma già in effetti praticati in conferenza prima della sua adozione (magari sulla scorta dell’art. 15 della legge n. 241 del 1990). Nonostante tali accordi siano stati configurati dal menzionato art. 4 tendenzialmente come afferenti all’esercizio dell’azione amministrativa, già negli anni Novanta si manifesta la tendenza, confermata successivamente, ad utilizzarli quale strumento per coordinare e magari concordare linee politiche più generali concernenti determinati settori, per assumere obblighi (politici) reciproci e per definire congiuntamente i contenuti delle rispettive funzioni, adoperandoli magari in “sostituzione” della vecchia funzione di indirizzo e coordinamento²⁹.

Come si vede, l’esperienza di quegli anni struttura il sistema delle Conferenze alla stregua di un perno irrinunciabile della vita istituzionale del Paese, tanto che in quel periodo anche in sede parlamentare comincia farsi strada l’idea della sua costituzionalizzazione (in tal senso, ad esempio, erano orientati sia il progetto di riforma costituzionale della c.d. commissione bicamerale D’Alema, che il d.d.l. costituzionale approvato nella XIII legislatura, A.S. 2544-D)³⁰, magari quale alternativa alla trasformazione del Senato in “Camera delle Regioni”. In tale ottica, secondo parte della dottrina, la “via italiana” verso l’assetto federale passerebbe proprio per la strutturazione nel tessuto costituzionale delle conquiste che il sistema delle autonomie ha già ottenuto a livello legislativo e di prassi, in modo da consolidarle e renderle stabili, lasciando da canto altre soluzioni, ritenute velleitarie³¹.

26 Cfr. Carpani G., *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 50.

27 Cfr. Azena A., *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in Enc. dir., *Aggiornamento III*, Milano, Giuffrè, 1999, 423; Carpani G., *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 50 ss.

28 Cfr. Mazzarella M., *I pareri: le Conferenze come “consulenti”, come partner, come ostacoli*, 69.

29 Cfr. Carpani G., *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 68 ss.

30 Sul punto si rinvia al contributo di Rivocechi G., *Il sistema delle Conferenze e l’evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, nella presente ricerca, par. 4.

31 Cfr. ad es. Ruggiu I., *Conferenza Stato-Regioni*, cit., 895 ss.

3.2. Dopo la riforma costituzionale del 2001

3.2.1. La mancata attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001

Come si sa, il legislatore della riforma costituzionale nel 2001 fece scelte diverse. Il vistoso riassetto delle competenze costituzionali operato in quella sede non fu accompagnato – come pure era stato ampiamente auspicato – dalla individuazione di una sede volta al coinvolgimento del sistema delle autonomie (o quantomeno delle Regioni) nella adozione delle principali scelte politiche del centro. L'appello del *Documento conclusivo* della *Indagine conoscitiva* di più di due decenni addietro rimaneva ancora inascoltato: la lacuna nel nuovo sistema si sarebbe però ben presto dimostrata più grave che nel precedente, proprio in ragione delle maggiori competenze acquisite dalle Regioni e dalla delimitazione delle politiche che lo Stato avrebbe potuto perseguire in “solitudine”.

Per vero non è possibile sostenere che ai riformatori del 2001 mancò del tutto la consapevolezza dell'importanza del nodo in discussione. La vasta modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione operata in quella sede veniva esplicitamente presentata, dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, come monca, parziale, dovendosi attendere in futuro una riforma delle Camere e dei procedimenti legislativi in grado di coinvolgere adeguatamente le autonomie territoriali. Fino a quel momento, come è risaputo, l'art. 11 prevedeva (e prevede tutt'ora) la possibilità, per i regolamenti parlamentari, di disciplinare l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie, disponendo altresì la necessità di procedere alla approvazione in Assemblea a maggioranza assoluta nei casi in cui la Commissione nella composizione integrata abbia espresso parere negativo o favorevole condizionato nei confronti di proposte normative vertenti sulle materie di cui agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost.

L'attuazione di tale previsione non è certo priva di profili problematici dal punto di vista tecnico, che vanno dalla composizione dell'organo, alle sue modalità di deliberazione, alla durata in carica dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, alla possibilità che la Commissione integrata renda pareri anche su progetti di legge vertenti su materie diverse da quelle sopra indicate, alla competenza ad identificare i progetti di legge da sottoporre al parere della Commissione, e via dicendo³². Il fatto che però sino ad oggi non vi si sia proceduto non può però essere addebitato a tale fattore: quantomeno non esclusivamente. I lavori del *Comitato paritetico* istituito dalle Giunte per il Regolamento di Camera e Senato nella XIV legislatura (c.d. “Comitato Mancino”) avevano in effetti affrontato tutti i principali nodi problematici, offrendone soluzioni più che credibili, evidenziate con chiarezza nella *Relazione degli onorevoli Boato e Deodato sulle questioni connesse all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*. Di talché non pare implausibile che a dissuadere dal percorrere tale strada sia stato soprattutto il rischio, già individuato nella citata *Relazione*, che con le deliberazioni della Commissione si potesse scavalcare «la naturale maggioranza del Parlamento, espressione diretta della sovranità popo-

32 Al riguardo, si rinvia al contributo di Rivosecchi G., *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, nella presente ricerca, par. 5.

lare»: detto in altri termini, il timore che la Commissione bicamerale integrata possa funzionare come autentico *veto player*, sia pure senza autentico “potere blocco”, stante la previsione dell’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001.

3.2.2. I paradigmi collaborativi nella giurisprudenza costituzionale

Ad ogni modo, la mancata attuazione dell’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 ha fatto sì che, ancora una volta, le istanze di collaborazione del centro con il sistema delle autonomie fossero affidate alla legislazione vigente ed alle decisioni della Corte costituzionale. La prima irrobustisce ancor di più, se possibile, il ruolo “strategico” del sistema delle Conferenze, coinvolgendo queste ultime in una miriade di procedimenti amministrativi e normativi, assegnando loro ruoli significativi in alcuni snodi essenziali dell’ordinamento³³, nonché il compito di contribuire alla «armonizzazione delle (...) legislazioni»³⁴. Si deve invece alla seconda la elaborazione di alcuni paradigmi giurisprudenziali in grado di fondare la doverosità costituzionale della leale collaborazione con le autonomie, ed in particolare – nel caso in cui vengano in gioco interessi capaci di trascendere il singolo ente territoriale – con il sistema delle Conferenze, che continua ad essere visto dal nostro Giudice costituzionale come «una delle sedi più qualificate per la elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sent. n. 31 del 2006).

Il primo e più noto di questi paradigmi è quello della c.d. “sussidiarietà legislativa”, il cui esordio va rintracciato nella ormai “celebre” sent. n. 303 del 2003 e nella successiva sent. n. 6 del 2004. Come è risaputo, in base a tale approdo dei giudici di Palazzo della Consulta, lo Stato, nella «*perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*»³⁵, può istituire, disciplinare e allocare a se stesso una funzione amministrativa anche in ambiti materiali *diversi* da quelli di propria competenza esclusiva. A condizione, però, di prevedere, nella fase dell’attuazione amministrativa, la necessità di acquisire *l’intesa* con la Regione specificamente interessata dal singolo intervento, o, nei casi di atti statali a carattere generale, di tipo programmatico, o di individuazione di criteri aventi una funzione *lato sensu* regolatoria, da raggiungere nella sede della Conferenza Stato-Regioni³⁶. Nella prima versione di questo paradigma giurisprudenziale – che prende forma tra il 2003 e il 2004 – l’intesa in questione è senza dubbio di tipo c.d. “*forte*”: la sua mancanza non può essere in alcun modo superata dallo Stato. Per procedere alla attuazione amministrativa della previsione legislativa è dunque senz’altro necessario il *consenso* della Regione interessata, o della Conferenza.

Probabilmente è anche per evitare che il sistema delle autonomie fosse dotato di poteri di veto assoluto nei confronti di politiche statali in settori nevralgici – si

33 Cfr. ad es. l’art. 5 della legge n. 11 del 2005 e l’art. 24 della legge n. 234 del 2012.

34 Cfr. al riguardo l’art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003.

35 Così la sent. n. 6 del 2004, par. 7 del *Considerato in diritto*.

36 Cfr., ad es., le sentt. nn. 285 del 2005, 213 del 2006, 88 del 2007, 63 del 2008, 168 del 2008, 68 del 2009 e 76 del 2009.

pensi alla politica energetica o quella dei trasporti – che con il passare del tempo la giurisprudenza costituzionale ha interpretato in modo via via sempre meno rigoroso il requisito dell'intesa “forte”, ritenendo costituzionalmente legittima la predisposizione di moduli procedurali in grado di far addivenire al superamento del mancato accordo, purché per tale via non si giunga ad una «*drastica preminenza*» della volontà dello Stato³⁷. In tal modo, però, come si accennava più sopra, il rischio è quello di determinare una completa erosione delle competenze regionali, consegnando allo Stato la possibilità di imporre alle comunità territoriali le politiche che ritiene necessarie anche quando queste incidano fortemente sui territori: ritorna, (poco) nascosto dal lessico della collaborazione, quella *preminenza* dell'indirizzo politico statale su quello regionale che dava corpo alla clausola dell'interesse nazionale, e che la riforma del 2001 puntava ad espungere dall'ordinamento costituzionale.

La seconda strategia utilizzata dalla Corte percorre invece le strade – anch'esse ben note – del “paradigma dell'intreccio”. Esso è basato sul rilievo secondo il quale vi sono alcune circostanze in cui è molto difficile individuare a quale materia “appartenga” una certa normativa, poiché in essa sono presenti, si *intrecciano*, aspetti ascrivibili ad una a fianco di aspetti ascrivibili ad un'altra. La giurisprudenza costituzionale ormai consolidata afferma che, in simili situazioni, è necessario innanzi tutto utilizzare il “criterio di prevalenza”, il quale ci spinge a cercare di capire quale delle diverse materie interessate sia, appunto, *prevalente* nel caso concreto, ed in base all'esito di tale giudizio assegnare la competenza. Tale criterio, tuttavia, potrebbe talvolta non riuscire a fornire una risposta definitiva, perché può verificarsi la situazione in cui non è possibile individuare una materia prevalente sulle altre. In tali casi la giurisprudenza costituzionale invita a ritenere comunque competente il legislatore statale, ritenendolo tuttavia gravato dall'onere di regolare l'esercizio della funzione regolamentare o di quella amministrativa eventualmente istituite in modo tale da rispettare il principio di leale collaborazione³⁸.

Il terzo paradigma giurisprudenziale, infine, presenta notevoli similitudini con quello appena illustrato, tanto da essere talvolta – anche nelle decisioni della Corte costituzionale – sovrapposto ad esso. Tuttavia presenta caratteri differenti, che meritano una trattazione separata. Si tratta del “paradigma della forte incidenza”, secondo cui ove l'esercizio della funzione legislativa da parte dello Stato – anche in materie di sua competenza esclusiva – sia in grado di determinare una “*forte incidenza*” sulle funzioni regionali, si rende costituzionalmente necessario che gli atti sublegislativi di attuazione siano posti in essere mediante un procedimento che consenta di acquisire il contributo collaborativo delle Regioni, singolarmente considerate o tramite la Conferenza³⁹.

37 Cfr. sul punto, ad es., le sentt. nn. 33 del 2011 e 239 del 2013, nonché, più di recente, nn. 7 e 142 del 2016.

38 In tal senso, si vedano ad es., tra le tante, le sentt. nn. 33 del 2011, 278 del 2010, 339 del 2009, 88 del 2009, 219 del 2005, e 50 del 2005.

39 L'esordio di questo paradigma è individuabile nella sent. n. 88 del 2003, concernente la fissazione, da parte dello Stato, dei livelli essenziali delle prestazioni in ambito sanitario. Si vedano inoltre, tra le altre, le sentt. nn. 232 del 2009, 134 del 2006, 250 e 251 del 2009, 8 del 2011, 297 del 2012 e 88 del 2014.

3.3.3. Il sistema delle Conferenze e la funzione legislativa

Come è noto, in questi anni la giurisprudenza costituzionale, nell'attesa della auspicata «trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi», ha provveduto ad irrobustire il ruolo e lo statuto costituzionale del sistema delle Conferenze, al punto da farne ormai un riferimento giuridicamente imprescindibile per procedimenti normativi e amministrativi statali⁴⁰.

È bene però ricordare come fino al 2016 la giurisprudenza costituzionale – pur così attenta, come si è visto, alle ragioni della collaborazione – avesse sempre rigorosamente escluso che obblighi collaborativi fondati in Costituzione potessero essere rinvenuti anche con riferimento alla normazione primaria, ritenendola una dimensione inattuabile a diritto costituzionale vigente. I “paradigmi collaborativi” elaborati dai giudici di Palazzo della Consulta erano stati infatti declinati sino ad allora solo in relazione all'attività amministrativa o, al più, alla normazione regolamentare, mentre una catena ininterrotta di decisioni, a partire dal 2001⁴¹ fino alle più recenti, datate 2016⁴², aveva escluso con toni perentori la possibilità che il principio di leale collaborazione potesse dispiegare i propri effetti sino al punto di incidere sulle procedure legislative. Al massimo i Giudici di Palazzo della Consulta si erano spinti ad evidenziare come, «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari (...) il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze» (sent. n. 401 del 2007). Come si vede, in questo caso il riconoscimento sistemico del ruolo delle Conferenze giunge sino a proiettare la sua ombra sul procedimento di formazione di atti legislativi. Da qui, tuttavia, a ritenere che ciò che è possibile – e magari anche auspicabile – sia anche costituzionalmente necessario, ne corre.

Lo scenario cambia con la sent. n. 251 del 2016 della Corte costituzionale, concernente la complessiva riforma dell'amministrazione pubblica predisposta dalla legge 124 del 2015. I principi di diritto affermati in questa decisione a prima vista sembrano infatti candidarsi a incidere sensibilmente sul ruolo costituzionale del sistema delle Conferenze, almeno rispetto a come lo si era inteso fino a quel momento⁴³.

La pronuncia è ben nota, e ha suscitato un numero alluvionale di commenti. Può dunque essere sufficiente richiamarne i contenuti solo tramite un cenno. La Corte riconosce che le norme di delega oggetto di censura rappresentano un caso chiaro di *intreccio* tra competenze legislative statali e regionali, senza che sia possibile individuare il titolare della competenza prevalente. In tale circostanza si «apre la strada al principio di leale collaborazione», in «ossequio» al quale «il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze».

40 Qui non è il caso di indulgere nell'elencazione dei numerosissimi precedenti che – tramite sentenze di incostituzionalità additive o sostitutive – hanno dotato le Conferenze di un pacchetto di funzioni davvero cospicuo, e concernente sia l'attività amministrativa che quella normativa secondaria.

41 Cfr., ad es., la sent. n. 437 del 2001.

42 Cfr. le sentt. nn. 43 e 65 del 2016.

43 In questo senso, ad es., G. D'Amico, *La sentenza sulla legge Madia: una decisione forse troppo innovatrice*, in *Questione Giustizia*, n. 3/2016; Rivosecchi G., *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa*, in *Quad. cost.*, 2017, 125 ss.

Al riguardo se per il Giudice costituzionale è senza dubbio corretta – ma dopo il percorso più sopra sommariamente richiamato non poteva che essere così – la individuazione del sistema delle Conferenze quale punto di riferimento per la interlocazione governativa, ritiene tuttavia costituzionalmente obbligato il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni tramite un'intesa, anziché – secondo quanto prevedevano invece le disposizioni di delega – della Conferenza unificata mediante lo strumento del parere: sono infatti in gioco esclusivamente competenze (legislative) regionali, e il coinvolgimento deve dunque riguardare queste ultime nella misura più intensa possibile. La necessità di un'intesa, ad ogni modo, non equivale a consegnare alla Conferenza un “potere di blocco” nei confronti della decisione statale. Per la Corte, infatti, «*le procedure di consultazione devono “prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione”*». Se resta esclusa la «*drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti*», ciò non comporta affatto, tuttavia, «*che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie cooperative abbiano esito negativo*».

Come si vede, almeno apparentemente siamo ad un punto di svolta. Il Giudice costituzionale – forse stanco di aspettare la tanto invocata attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 – ha rotto gli indugi: con un evidente *revirement* rispetto alla propria giurisprudenza⁴⁴, ha ritenuto di proiettare le pretese costituzionali del principio di leale collaborazione anche sul versante dell'attività normativa primaria, giungendo così al cuore dell'indirizzo politico centrale. E lo strumento per raggiungere questo obiettivo non poteva che essere la Conferenza Stato-Regioni.

L'ascesa all'empireo legislativo del “paradigma dell'intreccio”, a prima vista, parrebbe determinare una svolta “filoregionalista” nei percorsi della giurisprudenza costituzionale, dopo molti anni di orientamento evidentemente centralista. Ed è questo, in effetti, il modo di intendere la decisione che emerge in alcuni dei commenti “a prima lettura” apparsi nelle riviste scientifiche⁴⁵.

Vista da questa angolazione, la sent. n. 251 del 2016 parrebbe aver colmato la lacuna di cui andiamo discorrendo. Grazie alla pronuncia della Corte, oggi, il sistema delle Conferenze sembrerebbe costituzionalmente dotato degli strumenti necessari per interloquire con autorevolezza nelle sedi proprie della elaborazione dell'indirizzo politico statale. Autorevolezza, peraltro, che non potrebbe mai trasformarsi in un potere di veto, poiché le affermazioni sopra richiamate escludono che la necessità dell'interlocazione con le Conferenze equivalga a doverne senz'altro ottenere il consenso. Parrebbe quasi che – prevedendo l'esito del *referendum* costituzionale che si sarebbe svolto qualche giorno dopo – i giudici di Palazzo della Consulta abbiano provveduto loro stessi a realizzare quella “trasformazione dei procedimenti legislativi” tante volte invocata.

44 Evidenziano con chiarezza l'*overruling* della Corte, ad es., Marshall J. (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, 705 ss., D'Amico G., *La sentenza sulla legge Madia*, cit.; Rivosecchi G., *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa*, cit., 125 ss. Non manca, tuttavia, chi ha ritenuto di valorizzare alcune linee di continuità con la giurisprudenza pregressa. Così, ad es., Poggi A., Boggero G., *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali*, in *Federalismi.it*, n. 25/2016, 3 ss.

45 Cfr. soprattutto Marshall J. (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit., 705 ss.

Quella accennata è però una impressione fallace. La soluzione del nostro problema è ancora di là da venire.

Per illustrare il punto è utile prendere le mosse dal dibattito che si è sviluppato sulla sent. n. 251, con particolare riguardo al livello di generalità al quale andava inteso il principio di diritto nella medesima affermata. Secondo una prima lettura, di taglio più minimalista, lo stesso andava circoscritto alla sola delegazione legislativa: l'estensione del “paradigma dell'intreccio”, e la connessa necessità di acquisire gli apporti collaborativi del sistema regionale non riguarderebbe dunque la legge formale ed il decreto legge⁴⁶. Una seconda lettura invece valutava la possibilità di intendere tale principio come esteso in generale a tutta la normazione primaria. La seconda possibilità avrebbe avuto ovviamente una portata ben più dirompente della prima, tale da condurre addirittura – secondo uno dei primi commentatori della sentenza – ad una modifica della “forma di Stato”, tale per cui una parte consistente dell'attività legislativa del centro andrebbe “negoziata” con le Regioni⁴⁷. Certo non si trattava di una strada agevole: sarebbe stato infatti necessario immaginare canali di interlocuzione delle Camere con il sistema delle Conferenze non usuali⁴⁸ e – d'altra parte – probabilmente incompatibili in radice con l'urgenza del decreto legge.

Come probabilmente era agevole prevedere, ad ogni modo, la giurisprudenza costituzionale ha battuto con decisione la prima delle due strade accennate. In tal senso è orientata già la sent. n. 192 del 2017. Ma è soprattutto la successiva sent. n. 237 del 2017 a pronunciarsi più diffusamente sul punto, evidenziando come l'esistenza di una disciplina complessiva dell'esercizio della funzione legislativa in Costituzione, salvo il rinvio ai regolamenti parlamentari, impedisca di ritenere costituzionalmente necessaria l'interlocuzione della Conferenza con le Camere, in occasione dell'esercizio di tale funzione⁴⁹. Probabilmente è parsa una soluzione meno problematica, anche se evidentemente limita le “virtù” collaborative dello strumento in questione, escludendone la normazione parlamentare.

L'approdo della Corte, ad ogni modo, non può lasciare soddisfatti, perché rischia di determinare aporie di non poco momento nel sistema delle fonti. Si possono infatti aprire due scenari, nessuno dei quali però pare privo di problemi. Nel primo scenario la impossibilità di proiettare sulla legge formale (e sul decreto legge) il paradigma della leale collaborazione comporta la conseguenza secondo la quale i contenuti normativi accessibili al decreto legislativo solo in quanto frutto di procedure collaborative sono invece “interdetti” alla prima: con il singolare risultato di costruire in modo differente la competenza del decreto

⁴⁶ In tal senso pare orientato, ad es., il parere n. 83 del 2017 del Consiglio di Stato, che si è pronunciato su un quesito del Governo circa gli adempimenti da porre in essere a valle dell'adozione della sent. n. 251 del 2016.

⁴⁷ Così Marshall J. (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit.; Bifulco R., *L'onda lunga della sent. n. 251 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 3/2017, 5.

⁴⁸ Un precedente rilevante in tal senso potrebbe essere rintracciato nella previsione dell'art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 281 del 1997, ai sensi del quale la Conferenza unificata veniva chiamata ad esprimere parere sul disegno di legge finanziaria e sul documento di programmazione economica e finanziaria. In tema è successivamente intervenuto l'art. 7 della legge n. 196 del 2009, che ha affidato l'interlocuzione sulla programmazione finanziarie e di bilancio al parere sul documento di economia e finanza (DEF) della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, a sua volta istituita dal d.lgs. n. 68 del 2011 «nell'ambito della Conferenza unificata» (art. 33). Si tratta, comunque, di interlocuzioni sempre mediate dal Governo.

⁴⁹ Su tali decisioni cfr. Covino F., *Leale collaborazione e funzione legislativa*, cit., 122 ss.

legislativo rispetto a quella della legge in senso formale, e per di più a svantaggio di quest'ultima⁵⁰. Nel secondo scenario, al contrario, la legge potrebbe senz'altro accedere ai contenuti normativi in questione, senza alcun passaggio collaborativo, determinandosi in tal modo l'invasione delle competenze legislative regionali, poiché – in tesi – tali contenuti afferiscono pertengono almeno a queste ultime quanto alle competenze statali.

Come si vede, quella che appariva una promettente soluzione per un problema “storico” dell'ordinamento costituzionale italiano rischia di comportare più problemi di quanti ne risolva. Ed in effetti la giurisprudenza costituzionale successiva – pur avendo enfatizzato non poco il ruolo del sistema delle Conferenze nella collaborazione “a valle” della adozione delle norme legislative, soprattutto con riguardo agli interventi legati alla politica economica⁵¹ – non pare avere insistito più di tanto sulla strada della sent. n. 251.

4. Alcune circoscritte conclusioni

Il quadro che le considerazioni sopra brevemente esposte invitano a comporre è necessariamente articolato. Da un lato non si può non riconoscere che il sistema delle Conferenze ha assunto, nella vita concreta dell'ordinamento ma nel silenzio della Carta, un evidente rilievo costituzionale: tanto che oggi si potrebbe legittimamente dubitare della legittimità costituzionale di un intervento meramente “ablattivo”, che eliminasse il sistema delle Conferenze senza sostituirlo con qualche altro strumento in grado di assolvere alle sue funzioni⁵². Del resto, l'importanza che nella prassi ha assunto il sistema delle Conferenze, sia sul piano della produzione normativa primaria, che su quello dell'attività regolamentare e amministrativa è sotto gli occhi di tutti. Parimenti di gran rilievo è il suo ruolo in alcuni snodi che non assumono la veste di atti formali del governo ma che cionondimeno appaiono di grande importanza dal punto di vista dell'indirizzo politico-amministrativo (si veda soprattutto, al riguardo, l'esperienza dei “Patti per la salute”). Rinunciare senz'altro al loro contributo sarebbe dunque del tutto impensabile. D'altra parte non si può certo dire che l'assetto attuale sia soddisfacente, e per più ragioni, alcune afferenti alla situazione costituzionale complessiva ed alla posizione che il sistema delle Conferenze ha assunto nella medesima, ed altre invece concernenti la forma concreta che, tra disciplina legislativa e prassi, la caratterizza.

Quanto al primo aspetto, non si può non rilevare come – nonostante la “lunga marcia” di avvicinamento che il sistema delle Conferenze ha compiuto verso la sua collocazione “al cuore” dell'indirizzo politico centrale – il rango meramente legislativo delle fonti che la disciplinano lo ha condannato ad una sorta di “paradosso di Zenone”, in cui per quanti passi avanti si facciano l'obiettivo rimane sempre lontano. È vero

50 Tale prospettiva è comprensibilmente definita “audace” da Bifulco R., L'onda lunga, cit., 5: ma anche per l'Autore si tratta di un chiaro eufemismo..

51 Cfr., ad es., le sentt. nn. 81 del 2018, 56 del 2019, 72 del 2019 e 74 del 2019. In tema cfr. Cecchetti M., L'evoluzione delle dinamiche nei rapporti tra Stato e autonomie regionali, cit., 100-101.

52 Cfr. Ruggiu I., Conferenza Stato-Regioni, cit., 891; Bifulco R., L'onda lunga della sent. n. 251 della Corte costituzionale, cit., 6.

che in alcune stagioni il ruolo che le Conferenze hanno avuto nella interlocuzione con il Governo è stato di enorme rilievo: ma non si può negare che questo dipende in gran parte dalla disponibilità degli attori politici ad utilizzare fruttuosamente questo strumento. Ed in ogni modo rimane intatto il nodo che la sent. n. 251 del 2016 e la giurisprudenza successiva non hanno potuto sciogliere, ossia quello del fondamento costituzionale della interlocuzione con il Parlamento.

Per quanto si possa ritenere ormai il Governo in una posizione dominante delle dinamiche della forma di governo, non bisogna infatti sottovalutare che è nelle Camere che le principali scelte politiche vengono formalmente definite, a partire ovviamente dalla legge di bilancio. Se la via per tirarsi fuori dallo stallo in cui è precipitato il sistema italiano delle autonomie territoriali è davvero quella di costruire sedi credibili e autorevoli in grado di interloquire efficacemente con l'indirizzo politico centrale, è (anche) al Parlamento che bisogna guardare. Qui ovviamente le soluzioni possono essere molte e molto diverse tra loro, e vanno dalle varie declinazioni della sempre rincorsa riforma costituzionale alla attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 – auspicata di recente anche dal Presidente della Repubblica⁵³ – fino alla costituzionalizzazione del sistema delle conferenze, accompagnata però dalla costruzione di appositi canali di interlocuzione con le Camere.

Se per ovvie ragioni non è possibile indicare in questa sede con precisione le soluzioni che al riguardo appaiono preferibili, il percorso sin qui seguito conduce comunque ad individuare alcuni aspetti che dovrebbero senz'altro caratterizzare tali soluzioni, qualunque sia – tra quelle più sopra ipotizzate – la strada che si scelga di seguire. Al riguardo è possibile proporre le seguenti considerazioni⁵⁴.

I. Il primo punto sul quale richiamare l'attenzione riguarda la necessaria permanenza, nell'ordinamento, del sistema delle Conferenze. Come è stato efficacemente messo in luce dai risultati dell'*Indagine conoscitiva* promossa qualche anno or sono dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali con riguardo ai meccanismi di raccordo tra Stato e autonomie territoriali⁵⁵, anche nel caso in cui si addivenisse alla effettiva trasformazione del Senato in una “camera territoriale” sarebbe preferibile non rinunciare alle Conferenze ed alle funzioni che le stesse svolgono almeno sul versante amministrativo e regolamentare: e ciò per ragioni che vanno dai diversi piani sui quali il primo e le seconde sarebbero chiamati ad operare, al necessario contatto con gli esecutivi regionali che sarebbe comunque necessario mantenere, fino al necessario supporto delle strutture burocratiche regionali di cui il “nuovo Senato” difficilmente potrebbe beneficiare. Ad una conclusione diversa si potrebbe forse giungere solo nel caso in cui si scegliesse la strada – peraltro mai battuta nei tentativi riformatori italiani – di un modello *ambasciatoriale*, costruendo più che un Senato una sorta di “Consiglio repubblicano” di tipo tedesco, animato da delegazioni dei governi

53 Si veda *l'intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con i Presidenti di Regione, nel cinquantesimo anniversario di costituzione delle Regioni a statuto ordinario*, Palazzo del Quirinale, 4/8/2020.

54 Per l'approfondimento delle indicazioni di seguito riportate e la loro declinazione negli specifici strumenti di intervento astrattamente a disposizione si rinvia al contributo di Rivosecchi G., *Il sistema delle Conferenze: le prospettive*, nella presente ricerca.

55 Si veda il *Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali* nella seduta del 13 ottobre 2016, a conclusione dell'*Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al “sistema delle Conferenze”*, Doc. XVII-bis, n. 7.

regionali con vincolo di mandato. Anche se l'esperienza insegna che pure in quelle circostanze le Conferenze intergovernative – quantomeno quelle orizzontali – possono avere un ruolo non trascurabile⁵⁶.

II. In secondo luogo deve essere evidenziato che – quale che sia la concreta “sede di raccordo” sul quale si ritenga di investire – tale sede deve poter intervenire, in casi e condizioni garantiti dalla Costituzione, anche sull'esercizio della funzione legislativa da parte delle Camere. Come si è provato a mettere in evidenza nelle pagine che precedono, infatti, in assenza di un serio coinvolgimento delle autonomie (ed in particolare delle Regioni) nella *elaborazione* delle politiche nazionali non è seriamente pensabile di riuscire a venir fuori dallo stallo in cui il sistema si trova. Ed è questa la ragione principale che conduce a ritenere senz'altro insoddisfacenti le proposte di costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze avanzate nella presente legislatura (cfr. AC n. 2422 e AS n. 1825), che difettano proprio da tale punto di vista.

III. Un altro punto irrinunciabile dell'assetto che si andrà a costruire è quello della necessaria unitarietà della posizione delle autonomie, e delle Regioni in particolare: a tal fine è evidente che o la sede nella quale tale posizione si forma dovrà essere una sola, o – nel caso in cui invece ci siano più sedi, affiancandosi quella delle Conferenze ad una sede parlamentare – tali sedi dovranno essere saldamente connesse l'una all'altra, sia dal punto di vista funzionale che strutturale. È infatti evidente che l'esistenza di più “punti di emersione” degli interessi territoriali rischierebbe di delegittimare uno o ambedue tali “punti”, in assenza di congegni in grado di orientare le istanze espresse da questi ultimi nella medesima direzione.

IV. Infine, pare indispensabile – ancora una volta, quale che sia la strada prescelta – non disperdere quella che forse è la virtù fondamentale che ha consentito al sistema delle Conferenze, e alla Conferenza Stato-Regioni in particolare, di assumere un ruolo così importante nelle dinamiche nel nostro ordinamento: la capacità di esprimere autenticamente l'indirizzo politico che promana dalle istituzioni regionali, derivante dalla sua stessa natura intergovernativa. Ebbene, anche i meccanismi che si andranno a costruire dovranno essere in grado di esprimere con autorevolezza, nella interlocuzione con le Camere, l'indirizzo politico che matura nel raccordo Consiglio-Presidente della Regione di appartenenza.

Si giunge così ad un altro aspetto del tutto centrale nel tema che ci occupa, forse non sempre valorizzato adeguatamente: come si accennava più sopra, ciò che ha consentito alla Conferenza Stato-Regioni, e più in generale al sistema delle Conferenze, di conquistarsi un ruolo essenziale nella vita politica ed istituzionale italiana è in effetti la c.d. “conferenza orizzontale”, tramite la quale le Regioni, nella persona dei loro Presidenti, si confrontano e trovano una posizione comune e, a monte, riescono ad interloquire efficacemente con l'amministrazione statale nella fase istruttoria. Questa istituzione, pur nella sua informalità, rappresenta oggi sempre di più il vero cuore pulsante dei rapporti tra i livelli di governo, come mostra del resto la

56 Cfr. sul punto Bifulco R., *La cooperazione nello stato unitario composto*, Padova, 1995, 260 ss.

legislazione che sempre più vi fa esplicito riferimento ed il ruolo che ha assunto – soprattutto tramite il suo Presidente – nella gestione della attuale crisi pandemica⁵⁷. Ebbene, risulta evidente che qualunque strumento si voglia scegliere per colmare finalmente la lacuna di cui andiamo discorrendo non potrà che fare riferimento in qualche misura al ruolo dei Presidenti e della “loro” Conferenza, della quale si potrebbe in effetti auspicare la formalizzazione, almeno tramite lo strumento delle intese tra Regioni disciplinato dall’art. 117, ottavo comma, Cost.

Sul punto è necessario esser chiari: per raggiungere l’obiettivo sopra richiamato bisogna pagare un prezzo. Bisogna accettare l’idea che con riferimento ad una quota significativa dell’indirizzo politico centrale il sistema delle autonomie sia in grado di costituire un autorevole *veto player*, se non con autentici “poteri di blocco”, almeno in grado di “costringere” le Camere a prendere seriamente in considerazione le proprie posizioni, come del resto accade nel meccanismo predisposto dall’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001. Fino ad ora questo prezzo non si è voluto pagare. Se si vuole davvero conquistare la “lealtà federale” delle Regioni e prevenire in via “politica” i conflitti che oggi si scaricano sugli strumenti giurisdizionali, non ci sono però alternative.

Come si accennava, esiste poi un altro ordine di questioni con cui chi voglia immaginare il futuro del sistema delle Conferenze deve relazionarsi, soprattutto se – come pare decisamente probabile – la via della riforma costituzionale si ritiene non percorribile: ed è quello della “manutenzione” della sua disciplina legislativa per risolvere i numerosi problemi operativi che la prassi e la dottrina hanno evidenziato in questi anni. Non è facile fare un elenco esaustivo di tutte le questioni che meriterebbero di essere affrontate, che vanno dalla individuazione in modo chiaro e preventivo dei casi in cui la consultazione delle Conferenze è necessaria per l’attività normativa del Governo, alla eventuale applicazione del principio maggioritario a casi ulteriori rispetto a quelli oggi normativamente previsti, fino alla costruzione di strumenti per controllare adeguatamente il “seguito” delle condizioni e delle osservazioni proposte in sede di conferenza.

Anche in questo caso nella presente sede non è però possibile affrontare del dettaglio i temi richiamati⁵⁸ e ci si deve limitare ad indicare alcune direttrici che dovrebbero guidare il legislatore della riforma, nell’ottica di far fare ad Achille un passo in più verso l’obiettivo del pieno coinvolgimento delle Conferenze nella elaborazione di quella quota dell’indirizzo politico centrale in grado di incidere direttamente sulle autonomie. Tali direttrici possono essere sintetizzate come segue.

I. La prima è quella di facilitare l’assunzione di una responsabilità collettiva del sistema delle autonomie, senza dare eccessivo peso alle posizioni dei singoli enti. Le conferenze devono servire a favorire la “presa in carico”, da parte delle autonomie, degli interessi generali dell’ordinamento, ovviamente alla luce di una visione “territorialmente

57 Si vedano, ad es., il d.l. n. 6 del 2020, art. 3; il d.l. n. 19 del 2020, art. 2; il d.l. n. 33 del 2020, art. 1, comma 14; il d.l. n. 83 del 2010, art. 1, comma 5. Cfr. in tema anche l’Audizione del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome da parte della Commissione parlamentare delle questioni regionali in data 16 giugno 2020.

58 Su molte delle questioni aperte con riferimento alle possibili riforme del sistema delle Conferenze si veda, tra gli altri, Bin R., Ruggiu I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, 935 ss., nonché l’interessante contributo di Tubertini C., *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2010, 93 ss.

orientata” degli stessi: obiettivo intrinsecamente incompatibile con la costruzione di poteri di veto di Regioni ed enti locali *uti singuli* che ovviamente vanno invece garantiti ove discendano da loro competenze costituzionalmente garantite di cui le stesse siano titolari come singoli enti territoriali. Da questo punto di vista sarebbe dunque possibile ragionare su ipotesi di decisioni a maggioranza, sia pure qualificate, secondo quanto già si è provato ad immaginare in dottrina⁵⁹.

II. Pare poi necessario agevolare l'autonomizzazione del sistema delle Conferenze dall'amministrazione statale – magari istituzionalizzando una co-presidenza – anche al fine di favorire l'emersione del vero punto di riferimento della interlocuzione con lo Stato, ossia la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

III. Infine, sembra opportuno formalizzare e strutturare l'interlocuzione diretta della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome con le Camere, valorizzando così una prassi che – soprattutto nel corso degli ultimi anni – è andata manifestandosi sempre di più, evidenziando quella che è ormai percepita come una esigenza sistemica.

Certo, non si può pensare che così Achille possa finalmente raggiungere la taruga: per quello è comunque necessaria la riforma costituzionale, che ad oggi nessuno sa se e quando potrà essere nuovamente all'ordine del giorno. Ma almeno sarà un po' più vicino.

5. Indicazioni bibliografiche

- AZZENA A., *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, III, Milano, Giuffrè, 1999, 415 ss.
- BERTOLISSI M., *Autonomie. Ragione e prospettive di una riforma necessaria*, Marsilio, Venezia, 2019.
- BIFULCO R., *L'onda lunga della sent. n. 251 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 3/2017.
- BIN R., Luciano e le carpette, in www.robortobin.it.
- BIN R., RUGGIU I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, 903 ss.
- CAPOTOSTI P.A., *La Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato e le Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981, 896 ss.
- CAPOTOSTI P.A., *Regione. IV) Conferenza Stato-Regioni*, in *Enc. giur.*, XXVI, Roma, 1990.
- CARBONE S.M., *Stato, Regioni e Comunità Europee nel Rapporto Aniasi sullo stato delle autonomie*, in *Quaderni regionali*, 1982, 433 ss.
- CARETTI P., *Gli «accordi» tra Stato, regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle conferenze»?*, in *Le Regioni*, 2002, 1169 ss.
- CARPANI G., *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2006, 22.

59 Bin R., Ruggiu I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze*, cit., 938 ss.

- CARPANI G., SINISCALCHI A. (a cura di), *Collaborare per l'ambiente. Sistema delle Conferenze e Consigli delle Autonomie locali: casi di studio e questioni problematiche della cooperazione intergovernativa dopo la Riforma del Titolo V*, Roma, 2013.
- CARPINO R., *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, 13 ss.
- CECCHETTI M., *L'evoluzione delle dinamiche nei rapporti tra Stato e autonomie regionali alla luce della Costituzione riformata del 2001 e della giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Quaderno n. 24 (Seminari 2016-2019) dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, 2020, 79 ss.
- CORVAJA F., *La Conferenza Stato-Regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019.
- COVINO F., *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2018.
- D'AMICO G., *La sentenza sulla legge Madia: una decisione forse troppo innovatrice*, in *Questione Giustizia*, n. 3/2016.
- D'ATENA A., *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *RivistaAic*, n. 2/2015.
- DELL'ATTI L., *Teoria e prassi del governo multilivello*, Santarcangelo di Romagna, 2019.
- FALCON G., *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 3 ss.
- FERRARO L., *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2007, 709 ss.
- MANGIAMELI S., *Il principio cooperativo nell'esperienza italiane del primo e del secondo regionalismo*, Roma, 2008
- MARSHALL J. (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, 705 ss.,
- POGGI A., BOGGERO G., *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali*, in *Federalismi.it*, n. 25/2016
- RIVOCCHI G., *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa*, in *Quad. cost.*, 2017, 125 ss.
- RUGGIU I., *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del "federalismo" sommerso*, in *Le Regioni*, 2000, 853 ss.
- RUGGIU I., *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, 197 ss.
- TUBERTINI C., *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2010, 93 ss.
- VIESTI G., *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2019
- VILLONE M., *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019.

Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive

Guido Rivosecchi*

Indice:

1. Come assicurare il coinvolgimento delle autonomie nella definizione dell'indirizzo politico centrale. **2.** Le Conferenze nella prospettiva della riforma del bicameralismo paritario. **3.** La costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze. **4.** Le Conferenze e l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali. **5.** Come migliorare le prestazioni delle Conferenze a diritto costituzionale vigente. **6.** Indicazioni bibliografiche.

* *Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Padova.*

1. Come assicurare il coinvolgimento delle autonomie nella definizione dell'indirizzo politico centrale

Alla stregua di quanto detto circa le sue origini e il suo consolidamento nell'esperienza repubblicana¹, le prospettive del c.d. sistema delle Conferenze possono essere molteplici.

Occorre anzitutto distinguere due piani: da un lato, quello relativo al tentativo di raggiungere gli obiettivi già messi a fuoco dall'*Indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le regioni e gli enti locali* realizzata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nel 1980, e, dall'altro lato, il miglioramento delle prestazioni delle Conferenze stesse dal punto di vista organizzativo e funzionale.

Si tratta di profili connessi tra loro, ma che meritano una trattazione separata perché è possibile ritenere di dover migliorare la funzionalità del sistema vigente senza però modificarne il senso complessivo, o perché lo si considera soddisfacente, o – ed è la prospettiva su cui si ragionerà nelle pagine che seguono – in ragione della consapevolezza della difficoltà che oggi è destinato ad incontrare qualunque progetto di riforma costituzionale. Se gli strumenti tramite i quali possono essere perseguiti i richiamati obiettivi divergono profondamente – a partire dalle fonti del diritto e dai moduli organizzativi prescelti – il secondo appare di più facile portata dal punto di vista di una razionalizzazione complessiva degli organi di raccordo.

In secondo luogo, deve essere osservato che – come è stato ampiamente evidenziato nel corso dell'*Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze"*, con specifico riferimento al testo di legge costituzionale approvato dalle Camere nella XVII legislatura (c.d. "riforma Renzi-Boschi")² – anche nell'ipotesi di trasforma-

1 Cfr. S. Pajno, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: un bilancio dell'esperienza repubblicana*, in questo volume.

2 Cfr. il Documento approvato all'unanimità dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella seduta del 13 ottobre 2016, Doc. XVII-bis, n. 7.

zione del Senato in “Camera delle autonomie” sarebbe opportuno mantenere in vita il sistema delle Conferenze. Allo stesso modo bisogna concludere – a più forte ragione – nel caso in cui si addivenga all’attuazione dell’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 in ordine all’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali. Anche in considerazione di tali evenienze – per quanto oggi non certo probabili – sarà dunque opportuno discutere di quali strumenti potrebbero ritenersi capaci di migliorare le “prestazioni” del sistema delle Conferenze.

Quanto all’originario e principale obiettivo di individuare, richiamando le parole della citata *Indagine conoscitiva* del 1980, «la sede per un rapporto permanente con gli organi centrali dello Stato e per una partecipazione delle Regioni all’elaborazione delle grandi linee di politica generale di tutto lo Stato-ordinamento», occorrerebbe valorizzare ulteriormente il sistema delle Conferenze quale strumento capace di concorrere ad assicurare l’effettiva saldatura tra l’indirizzo politico espresso al centro dal sistema delle autonomie e l’indirizzo politico che matura nel raccordo Presidente-Consiglio a livello regionale.

A tali fini sarebbe anzitutto necessario che le autonomie territoriali siano dotate della effettiva possibilità di incidere sulla elaborazione delle politiche del centro, con riguardo a un nucleo ristretto ma significativo di decisioni: è soltanto in questo modo che sarà possibile conquistare la “lealtà federale” degli enti sub-statali³. Questo obiettivo si potrebbe a sua volta perseguire seguendo diverse strade. Certo è che l’organo a cui si decida di affidare la funzione di “raccordo” tra le autonomie e l’indirizzo politico centrale deve essere in condizione di interloquire nell’ambito dell’esercizio della funzione legislativa con qualcosa di più di un “mero parere”⁴ poiché, per quanto oggi siano limitati gli spazi della legge regionale, almeno stando alla giurisprudenza costituzionale, le Regioni continuano ad aspirare a partecipare a scelte legislative⁵. Sembra in altre parole indispensabile almeno predisporre strumenti non dissimili da quelli previsti dal vigente art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 per la Commissione bicamerale per le questioni regionali nella sua versione “integrata” dai rappresentanti delle autonomie. In tali circostanze il prezzo da pagare può essere alto, poiché si rischia di inserire ostacoli significativi in un processo di formazione di un indirizzo politico che già oggi manifesta non pochi problemi. È pertanto necessario *dosare* con parsimonia l’estensione dei poteri che si ritiene di conferire alla istituzione incaricata di “portare al centro” il punto di vista delle autonomie. Si tratta dell’approccio che qualche anno or sono è stato efficacemente sintetizzato con la formula «*few powers, deep powers*»⁶: poteri che siano sufficientemente intensi da incidere in modo significativo sulla formazio-

3 In questi termini, S. Pajno, *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, in *Federalismi.it*, n. 4/2014, 16 ss., spec. 19 e 25.

4 In questa prospettiva, cfr. già P. Caretti, *Gli accordi tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle Conferenze»?*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, 1169 ss.

5 Sul punto, v. ancora S. Pajno, *Per un nuovo bicameralismo*, cit., 12; nonché G. Rivosecchi, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *Autonomie territoriali riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi. Italia e Spagna a confronto*, a cura di J.M. Castella Andreu, S. Pajno, G. Rivosecchi e G. Verde, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 286.

6 G. Doria, *The Paradox of Federal Bicameralism*, in *www.eurac.edu/edap*, 2006.

ne dell'indirizzo politico centrale, ma non caratterizzati da una estensione tale da "bloccare" quest'ultimo a vasto raggio⁷.

È stato a più riprese dimostrato come lo scarso rendimento della riforma del Titolo V del 2001 sia anzitutto riconducibile alla mancanza di sedi e istituti di cooperazione tra Stato e autonomie nella formazione delle leggi e nella realizzazione delle politiche pubbliche. Ciò a partire dalla mancata riforma della seconda Camera e, successivamente, dalla scelta di non procedere all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che avrebbe consentito di introdurre un significativo aggravamento procedurale ai fini dell'approvazione di disegni di legge in materie di potestà concorrente e di quelli relativi alla finanza territoriale in caso di parere contrario della Commissione stessa, superabile soltanto con un voto a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea.

Nonostante le interpretazioni prevalentemente svalutative avanzate in dottrina, quello richiamato avrebbe potuto rivelarsi istituto di cooperazione tra Stato e autonomie di non secondario momento, se soltanto si pensa, ad esempio, che l'ultimo tentativo di riformare il bicameralismo (c.d. "riforma Renzi-Boschi") per l'esame dei disegni di legge in materia di finanza regionale e locale non prevedeva il procedimento legislativo paritario tra i due rami del Parlamento, bensì quello a netta prevalenza Camera, con ciò consentendone l'approvazione a maggioranza semplice senza la pronuncia del Senato.

Sin da queste note introduttive, si affaccia prepotentemente la questione centrale del diritto costituzionale italiano delle autonomie territoriali: la perdurante vigenza di un sistema bicamerale connotato dalla perfetta parità nella composizione e nelle funzioni dei due rami, in cui la seconda Camera, alla stessa stregua della prima, è completamente assorbita dalla logica della rappresentanza politica, con ciò precludendo l'emersione in Parlamento della rappresentanza territoriale⁸.

In questo contesto, il sistema delle Conferenze ha assunto un ruolo sempre più incisivo sino ad essere espressamente riconosciuto dalla Corte costituzionale come «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione»⁹ perché chiamato a svolgere un ruolo particolarmente significativo ai fini dell'attuazione della legislazione sia sul piano regolamentare sia su quello amministrativo.

Nondimeno, le Conferenze non consentono di realizzare il principio collaborativo nel procedimento legislativo, perché prive di uno specifico fondamento costituzionale. Di qui muove l'elaborazione di una vera e propria dottrina della *leale collaborazione* edificata dalla giurisprudenza costituzionale mediante la costruzione in via pretoria di paradigmi cooperativistici incentrati sul ruolo delle Conferenze – la "sussidiarietà legislativa"¹⁰, l'"intreccio" e la "forte

7 Riprende la formula di G. Doria anche S. Pajno, *Per un nuovo bicameralismo*, cit., 16 ss.

8 Già in riferimento all'originario Titolo V, lamenta la mancanza di adeguate sedi di raccordo tra Stato e Regioni L. Paladin, *La riforma regionale fra Costituzione e prassi*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, 1979, 109.

9 Sent. C. cost. n. 31 del 2006, punto n. 4.2 del "Considerando in diritto".

10 Al riguardo, cfr. O. Chessa, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, 2004, 306 ss.; G. Scaccia, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, ESI, 2009.

incidenza¹¹ – mediante i quali sono state affermate pregnanti istanze di concertazione che si traducono in una vasta gamma di istituti che la legge statale deve contenere per superare il vaglio di legittimità costituzionale. In effetti, soprattutto nella fase successiva alla riforma del Titolo V del 2001, il sistema delle Conferenze e gli istituti collaborativi (pareri, intese, accordi) che grazie ad esse si esplicano sono divenuti il principale strumento per compensare la mancata partecipazione delle Regioni nella formazione della legge con il coinvolgimento degli enti sub-statali nell’attuazione degli atti normativi e nella realizzazione delle politiche pubbliche¹². Non è certo un caso che la piena legittimazione del sistema delle Conferenze sia stata conseguita nella perdurante assenza di una seconda Camera idonea ad assicurare la rappresentanza territoriale e la trasformazione dei procedimenti legislativi, anche soltanto nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001¹³.

2. Le Conferenze nella prospettiva della riforma del bicameralismo paritario

Quanto detto conduce all’esame delle soluzioni da tempo ipotizzate per conseguire gli obiettivi sopra richiamati nel sistema delle relazioni istituzionali.

Per quanto appaia oggi decisamente lontana dal punto di vista politico, non si può fare a meno di prospettare l’ipotesi di una riforma costituzionale, trattandosi della variabile che potrebbe maggiormente incidere sul sistema dei raccordi tra centro e periferia. È questa la prospettiva capace di assicurare la partecipazione delle istituzioni regionali alla funzione legislativa statale, così spostando “a monte” la cooperazione tra Stato e Regioni, onde evitare che la legislazione statale sia prodotta in maniera eteronoma rispetto alle autentiche esigenze dei territori.

Da questo punto di vista, le soluzioni possono essere molteplici: si va dalla trasformazione del Senato in Camera delle Regioni alla costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze. Quel che rileva, però, è che siano conseguiti gli obiettivi che, sin dalle sue origini, si riproponeva l’istituzione degli organismi di raccordo. Ciò contribuisce a ridefinire non poco le possibilità che astrattamente si prospettano.

Al riguardo, è comunque necessario distinguere l’opzione in favore della riforma del Senato da quella relativa alla costituzionalizzazione delle Conferenze.

La prima soluzione sembra ancora centrale poiché «se non si accolgono [...] alcune misure che servono a contemperare il principio di cooperazione con gli altri principi che sono propri di un sistema federale», identificati nella riforma della seconda Camera e nella partecipazione degli enti sub-statali al procedimento le-

11 Sui richiamati paradigmi, cfr. S. Pajno, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in R. Ferrara – M.A. Sandulli, *Trattato di Diritto dell’ambiente*, vol II., *I procedimenti amministrativi per la tutela dell’ambiente*, a cura di S. Grassi e M.A. Sandulli, Milano, Giuffrè, 2014, 431 ss. (con riguardo alle materie in cui l’esercizio della funzione legislativa statale possa determinare una “forte incidenza” sulle funzioni amministrative regionali, a partire dalla sent. n. 88 del 2003). Sul punto, cfr. anche P. Veronesi, *I principi in materia di raccordo Stato-regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, 1026.

12 In questa prospettiva, cfr. R. Bin, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del Giudice costituzionale*, in *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, a cura di S. Mangiameli, Milano, Giuffrè, 2014, 22 ss.

13 Come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale: cfr. sent. n. 6 del 2004, punto n. 7 del “Considerato in diritto”, ove la Corte richiama la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»; negli stessi termini, cfr. sentt. n. 278 del 2010, punto n. 12 del “Considerato in diritto”; n. 7 del 2016, punto n. 2 del “Considerato in diritto”.

gislativo, «la stessa collaborazione finisce con diventare [...] un semplice mezzo di centralizzazione dei poteri in capo allo Stato»¹⁴.

Guardando alla riforma della seconda Camera, sarebbe necessario scegliere strumenti in grado di “saldare” le posizioni dei senatori espresse nell’ambito di ciascuna Regione con l’indirizzo politico che emerge dalle istituzioni politiche di quest’ultima. In questa prospettiva, sarebbe quindi preferibile prevedere meccanismi di designazione indiretta alla quale accompagnare il voto di delegazione al fine di introdurre correttivi capaci di indurre i membri della seconda Camera ad agire nell’esclusivo interesse dei territori. Il principale strumento che l’esperienza comparata suggerisce è quello delle “istruzioni vincolanti” espresse nei confronti dei senatori da parte delle istituzioni politiche regionali. A tale ipotesi si potrebbe poi affiancare quella della votazione a maggioranza all’interno di ciascuna delegazione regionale, cui seguirebbe l’obbligo di esprimere unitariamente tutti i voti di quest’ultima¹⁵.

Se invece si preferisse l’elezione diretta, sarebbe indispensabile un solido raccordo con la Conferenza delle Regioni. Perché la “Camera territoriale” raggiunga efficacemente le sue funzioni è infatti assolutamente necessario che il sistema delle autonomie “parli con una voce sola”: gli interessi territoriali devono essere rappresentati in modo tale da non creare dissonanze, pena la perdita di credibilità e di autorevolezza delle sedi in cui tali interessi si manifestano. La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha già conquistato – e non da ora – la propria autorevolezza¹⁶. In questo contesto, se la “Camera territoriale” prendesse strade diverse da quelle della Conferenza “orizzontale”, non è difficile prevedere che a perdere in credibilità sarebbe la prima piuttosto che la seconda.

Come si è detto, sin dagli anni Ottanta del secolo scorso il sistema delle Conferenze costituisce l’unico modulo esistente idoneo a soddisfare parte delle esigenze cooperative, avendo garantito l’effettiva rappresentanza dei territori e contribuito ad attenuare la carenza di sedi collaborative nell’esercizio sia delle funzioni normative, sia di quelle amministrative.

Grazie al sistema delle Conferenze si sono sviluppate pregnanti procedure di concertazione, in origine soprattutto in senso verticale, vale a dire tra Stato e autonomie territoriali, perché nel nostro ordinamento, contrariamente a quanto accaduto in altri Stati composti, laddove più marcata è la competizione tra gli enti territoriali, l’esigenza di contemperare gli interessi e creare organismi di compensazione è costantemente passata dal centro¹⁷. Sicché gli organismi di raccordo in senso orizzontale – intervenuti successivamente rispetto ad altri ordinamenti – sono stati spesso utilizzati per assicurare il potenziamento dei raccordi verticali¹⁸. In altre parole, il

14 S. Mangiameli, Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2007, 103 ss., ora Id., in *Le Istituzioni del Federalismo*. Quaderni, n. 2/2010, 259 s.

15 Così, S. Pajno, *Per un nuovo bicameralismo*, cit., 22.

16 Su questi aspetti si rinvia a S. Pajno, *Il sistema delle Conferenze e l’evoluzione delle relazioni istituzionali: un bilancio dell’esperienza repubblicana*, par. 3, in questo volume.

17 Cfr. R. Bin e I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2006, 935 ss.

18 Al riguardo, cfr. R. Bifulco, *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell’Unione europea*, Padova, Cedam, 1995, 257 ss.; L. Ferraro, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/2007, 709 s.

riposizionamento degli interessi regionali nella Conferenza dei Presidenti delle regioni è intervenuta principalmente in funzione di coordinamento e di rafforzamento delle Regioni nelle Conferenze intergovernative (Stato-Regioni e Unificata)¹⁹.

In questo quadro di riferimento, occorre chiedersi quale potrebbe essere la sorte del sistema delle Conferenze in caso di riforma del bicameralismo paritario.

La prospettiva comparatistica, che in questa sede può essere soltanto accennata, sembra univocamente indicare che il sistema delle Conferenze si è sviluppato negli Stati composti a prescindere dal tipo di seconda Camera prescelto, assumendo, in ogni caso, un ruolo particolarmente incisivo²⁰. Pertanto, in linea di principio, non sussiste alcuna correlazione diretta tra sistemi bicamerali caratterizzati da una Camera delle Regioni, da un lato, e il sistema delle Conferenze, dall'altro, sicché nulla osterebbe a perpetuare il sistema delle Conferenze ai fini di una più compiuta realizzazione del principio cooperativo²¹.

In caso di riforma della seconda Camera, si tratterebbe quindi di immaginare una diversa configurazione del sistema delle Conferenze coerente con i rinnovati profili organizzativi e funzionali del Senato a cui sarebbe in prima battuta affidata la delicata funzione di composizione e integrazione del disegno autonomistico tipica dei sistemi policentrici. In questo contesto, quello che è stato efficacemente definito come «il rapporto tra *cooperazione interistituzionale extraparlamentare* (Conferenze) e *cooperazione interistituzionale intraparlamentare* (Senato)»²² dovrebbe essere ricostruito e coerentemente disciplinato alla stregua delle funzioni progressivamente assunte dalle Conferenze nel sistema. Come si è visto dall'analisi retrospettiva²³, le Conferenze svolgono da tempo attività funzionalmente e qualitativamente differenziate: esse si sono infatti sviluppate sia sul piano della consultazione sulla funzione legislativa e sull'esercizio dei poteri normativi del Governo, sia sul piano delle funzioni amministrative, con una cospicua varietà di atti da esse adottati.

Nella prospettiva di una riforma costituzionale del bicameralismo paritario, si tratta di capire come procedere al necessario riordino delle Conferenze al fine di armonizzarle con la rinnovata configurazione della seconda Camera. Al riguardo, un punto sembra dirimente. Se, infatti, l'organizzazione e il funzionamento del Senato consentissero l'effettiva emersione della rappresentanza territoriale, garantendo un'autentica ed efficace partecipazione delle autonomie territoriali all'esercizio della funzione legislativa statale, la sede principale di realizzazione del principio cooperativo tra Stato e Regioni dovrebbe trovare fondamento nella seconda Camera. D'altra parte, come si è detto, anche la giurisprudenza costituzionale che più ha valorizzato, agli stessi fini, il sistema delle Conferenze, ha posto a fondamento di taluni suoi filoni, con particolare riguardo all'"intesa forte" sull'esercizio delle funzioni in caso di c.d. "chiamata in sussidiarietà", la «perdurante

19 Cfr. L. Ferraro, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni*, cit., 710.

20 Cfr., ad esempio, R.L. Watts, *Comparing Federal Systems*, Third Edition, McGill-Queen's University Press, 2008, 117 ss.; T.O. Hueglin and A. Fenna, *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*, Second Edition, University of Toronto Press, 2015, 238 ss.

21 Sul punto, cfr. S. Mangiameli, *Riflessioni sul principio cooperativo*, cit., 267 e 272 ss. (con particolare riguardo alla valorizzazione degli organi di raccordo "orizzontale" come «risposta alla chiamata in sussidiarietà»).

22 Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Prime valutazioni sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema delle Conferenze*, Doc. 16/38/CR05b/C1, 24 marzo 2016, 5.

23 Cfr. S. Pajno, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: un bilancio dell'esperienza repubblicana*, in questo volume.

assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi»²⁴.

Sempre ragionando in questa prospettiva, guardando al rapporto tra riforma della seconda Camera e riordino del sistema delle Conferenze, sarebbe auspicabile includere i Presidenti di Giunta regionale nel Senato. Ciò, anzitutto, per ridurre il contenzioso costituzionale: includendo, cioè, nella seconda Camera, i titolari del potere di indirizzo politico regionale e del potere di impugnare le leggi statali. Quanto più la funzione legislativa statale sarà, in questa ipotesi, effettivamente espressione di una collaborazione con una seconda Camera in grado di rappresentare anche gli indirizzi politici regionali, tanto più sarà favorita la cooperazione tra Stato e Regioni e si avvicinerà l'obiettivo di ridurre il contenzioso costituzionale mediante il coinvolgimento nella funzione legislativa statale di chi è legittimato a ricorrere in via principale davanti alla Corte costituzionale.

In alternativa, nel caso, cioè, in cui i Presidenti di Regione non fossero inclusi tra i membri dell'ipotetica seconda Camera, si potrebbero favorire forme di "inserimento" del sistema delle Conferenze, quantomeno in funzione istruttoria, nel Senato, onde assicurare comunque forme di raccordo con i rappresentati degli Esecutivi regionali. Questa ipotesi potrebbe essere coltivata tramite il vero e proprio "inserimento" della Conferenza delle Regioni nella "Camera territoriale", anche se naturalmente i concreti meccanismi di funzionamento di tale "congegno" dovrebbero essere valutati con attenzione. A tali fini, ad esempio, si potrebbero introdurre sessioni di lavoro del rinnovato Senato "integrato" da rappresentanti delle Conferenze intergovernative.

Quanto ai possibili criteri di riparto tra funzioni di raccordo rispettivamente affidate al Senato e alle Conferenze intergovernative, si potrebbe ipotizzare una distinzione "per funzioni", attribuendo al primo in via esclusiva l'attività legislativa e riservando, invece, alle seconde i raccordi inerenti all'esercizio delle funzioni amministrative e a quelle relative all'attuazione delle politiche pubbliche.

Quanto alle funzioni legislative, potrebbe ritenersi non più necessario l'intervento delle Conferenze Stato-Regioni e Unificata "a monte" nel procedimento legislativo, ad esempio, sotto forma di pareri resi sui disegni di legge del Governo, perché l'effettiva rappresentanza dei territori dovrebbe essere assicurata dal Senato nel procedimento legislativo. D'altra parte, già per prassi larga parte di queste funzioni preliminari al procedimento legislativo sono svolte dalla Conferenza delle Regioni, sicché sarebbe semmai con quest'ultima che dovrebbe immaginarsi una procedura di raccordo con il Senato, in funzione istruttoria rispetto al procedimento legislativo.

Quanto invece all'amministrazione e all'attuazione delle politiche pubbliche, le funzioni di raccordo dovrebbero rimanere affidate alle Conferenze intergovernative, atteso che è proprio in questi ambiti che esse hanno dato prova di miglior rendimento e che in quelle sedi la concertazione tra Stato e Regioni si è sviluppata in relazione a molteplici atti di amministrazione sui quali non avrebbe pertanto senso far pronunciare la seconda Camera.

24 Cfr. sentt. n. 6 del 2004, punto n. 7 del "Considerato in diritto"; n. 383 del 2005, punti n. 15 e n. 30 del "Considerato in diritto"; n. 278 del 2010, punto n. 12 del "Considerato in diritto"; n. 7 del 2016, punto n. 2 del "Considerato in diritto"; n. 251 del 2016, punto n. 3 del "Considerato in diritto".

L'imprescindibile armonizzazione tra il ruolo della seconda Camera e il riordino degli organi di raccordo sembra poi richiedere che la cooperazione verticale sia affiancata dalla cooperazione orizzontale. È infatti in sede di Conferenza delle Regioni che si svolge larga parte della mediazione tra interessi statali e regionali nella ricerca di posizioni comuni del “fronte regionale”, le quali si riflettono, successivamente, sulle decisioni delle Conferenze intergovernative.

3. La costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze

La seconda opzione da tempo sul tappeto è quella della costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze, a cui potrebbe seguire la soppressione della seconda Camera, almeno secondo le proposte di chi propende per questa alternativa, ove si ritenga che il ruolo assunto dalle Conferenze abbia fatto venir meno l'esigenza di trasformazione del Senato²⁵.

Allo stato attuale, infatti, la mancanza di un esplicito fondamento costituzionale priva il sistema di solidi punti di riferimento per la realizzazione del principio collaborativo. L'effettivo concorso delle Conferenze nell'elaborazione dell'indirizzo politico-strategico e nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative è per ora rimesso da un lato ai principi di diritto affermati dalla giurisprudenza costituzionale e, dall'altro lato, agli auto-vincoli posti dal legislatore statale mediante la scelta di sottoporre alle Conferenze gli atti di propria competenza²⁶.

In questo contesto – conformemente all'approccio dei «*few powers, deep powers*», su cui più sopra ci si è soffermati – sarebbe anzitutto necessario conferire alle Conferenze poteri di interlocuzione con il Parlamento nell'ambito dei procedimenti legislativi, magari senza consegnare ad esse poteri di veto assoluto, ma prevedendo, ad esempio, di obbligare alla approvazione con la maggioranza assoluta in caso di parere contrario della Conferenza stessa.

In secondo luogo, l'introduzione di incisivi aggravamenti procedurali di questo tipo dovrebbe essere limitata ad ambiti circoscritti, di particolare interesse per il sistema delle autonomie.

In terzo luogo, si potrebbe pensare a una riforma del sistema che vada nel senso della semplificazione dei diversi organi di raccordo “verticali”, mantenendo l'autonomia organizzativa e funzionale della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città, ma razionalizzando i procedimenti decisionali mediante l'articolazione dei suddetti organi in diverse Sezioni distinte per aree tematiche e/o per composizione in relazione agli affari di volta in volta trattati. L'interlocuzione potrebbe essere infatti limitata ai rappresentanti delle Regioni per i casi in cui l'oggetto sia l'esercizio della funzione legislativa ed estesa, invece, agli enti locali in relazione alla programmazione, all'esercizio delle funzioni amministrative e al conferimento delle risorse finanziarie.

25 Cfr. R. Bin e I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., 903 ss.; I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006, spec. 345 ss.; P. Ciarlo, G. Pitruzzella, *Monocameralismo: unificare le due camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in AIC-Osservatorio, 2013.

26 Significativamente, sul punto, sentt. C. cost. n. 263 del 1992, ove la Corte, sin dalle origini del sistema delle Conferenze, afferma il carattere facoltativo della convocazione della Conferenza Stato-Regioni da parte del Presidente del Consiglio, negando conseguentemente la vincolatività di quanto deliberato in quella sede in relazione ad ogni singolo atto.

Non pochi sono stati i tentativi di costituzionalizzare il sistema delle Conferenze al fine di assicurarne il necessario coinvolgimento delle autonomie nelle procedure decisionali, sia pure con diversi effetti riconosciuti agli atti da esse adottati.

In questo senso andava, ad esempio, il progetto di revisione della parte seconda della Costituzione approvato nel 1997 dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura (c.d. Bicamerale D'Alema) che introduceva un'apposta Sezione II nel Titolo III dedicato al «Governo», intitolata «La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, i Comuni, le Province e le Regioni», il cui unico art. 76 disponeva l'istituzione di una «Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, i Comuni, le Province e le Regioni [...] formata da ministri, sindaci e presidenti di Province e di Regioni», rivolta a promuovere «intese ai fini dell'esercizio delle rispettive funzioni di governo» e a svolgere «le altre funzioni previste dalla legge» che avrebbe dovuto essere «presieduta dal Primo ministro, da un ministro da questi delegato ovvero dal vicepresidente, eletto tra i rappresentanti dei Comuni, delle Province e delle Regioni».

Più scarna la disciplina contenuta nel disegno di legge costituzionale approvato in duplice deliberazione dalle Camere nella XIV legislatura dalla maggioranza di centro-destra, che si limitava ad affidare alla legge bicamerale l'istituzione della «Conferenza Stato-Regioni per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi ed intese», riservando al legislatore la scelta sull'istituzione di altre Conferenze tra Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni²⁷. Il riferimento costituzionale alla sola Conferenza Stato-Regioni avrebbe quindi espresso una «preferenza obbligata» senza assicurare alcuna continuità al sistema delle Conferenze complessivamente inteso²⁸, confinando così l'esplicitarsi degli istituti collaborativi al piano delle relazioni intergovernative tra Stato e Regioni.

Tentativi di questo tipo vanno valutati in relazione alle scelte realizzate dai progetti stessi in merito alla riforma della seconda Camera. Non a caso, con riguardo ai richiamati progetti, le critiche si appuntavano prevalentemente sulla composizione e sulle funzioni affidate a quest'ultima, ritenute inidonee ad assicurare l'emersione della rappresentanza territoriale piuttosto che nei confronti della scelta di costituzionalizzare il sistema delle Conferenze²⁹, a cui ben avrebbero potuto essere riservate ulteriori funzioni strategiche e amministrative nel disegno di integrazione delle diverse componenti della Repubblica³⁰.

27 Cfr. art. 118, terzo comma, Cost., come modificato dall'art. 40 del disegno di legge XIV legislatura, A.S. 2544-D.

28 Così, C. Bassu, *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale* (5 maggio 2005), in *Federalismi.it*, n. 5/2005, 4.

29 Secondo M. Carli – R. Zaccaria, *La forma di Stato*, in *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, a cura di P. Caretti, Padova, Cedam, 1998, 16, ad esempio, nel progetto esitato dalla c.d. Bicamerale D'Alema avrebbe avuto «maggiore peso» la Conferenza Unificata rispetto al Senato «in sessione speciale», sicché la costituzionalizzazione delle Conferenze avrebbe potuto «giocare un ruolo molto più incisivo nella concreta tutela delle autonomie locali e nei rapporti con lo Stato centrale» rispetto a quello riservato alla seconda Camera dal progetto stesso.

30 G. Pastori, *Il principio autonomistico*, in *Diritto pubblico*, n. 3/1997, 686, ad esempio, non valuta negativamente la costituzionalizzazione della «Conferenza unitaria Stato-Regioni-autonomie locali», prevista dal progetto approvato dalla c.d. Bicamerale D'Alema, quale «organo di confronto, di raccordo e di consultazione tra i diversi livelli di governo in sede amministrativa», fermo restando che essa non appare sufficiente a risolvere il «contrasto tra autonomia locale e autonomia regionale».

Quanto alle Conferenze era, semmai, la scelta di perpetuare una «sede di coordinamento centralizzata»³¹ ad incontrare evidenti limiti rispetto agli obiettivi che i progetti in parola si riproponevano, poiché erano confermati moduli organizzativi largamente dipendenti dall'amministrazione centrale che, come si vedrà meglio appresso, sono ancora rimessi alle determinazioni della Presidenza del Consiglio.

Non prevedeva, invece, la costituzionalizzazione delle Conferenze il testo di legge costituzionale approvato dalle Camere nella XVII legislatura (c.d. riforma Renzi-Boschi), con l'intento di individuare nella seconda Camera l'unica sede di raccordo sul piano delle relazioni istituzionali. Tale scelta costituiva un evidente limite del testo di legge costituzionale in parola, come efficacemente evidenziato nelle conclusioni della già citata *Indagine conoscitiva* della Commissione bicamerale per le questioni regionali nella XVII legislatura: in tale sede era infatti emersa in modo pressoché univoco l'opportunità di "mantenere in vita" il sistema delle Conferenze anche nella eventualità della entrata in vigore della riforma costituzionale.

Sul versante opposto, la scelta della costituzionalizzazione non dovrebbe limitarsi a introdurre labili riferimenti al ruolo delle Conferenze, peraltro ormai operanti da quasi quant'anni, bensì dotare tali organi di un solido fondamento costituzionale, assicurando l'influenza delle autonomie nei processi decisionali e fornendo inequivoco parametro di giustiziabilità di pareri, intese e accordi davanti alla Corte costituzionale³².

Non convincono quindi i disegni di legge costituzionale A.S. n. 1825 (di iniziativa Parrini e Pinotti, PD) e A.C. n. 2244 (di iniziativa Ceccanti ed altri, PD), attualmente all'esame delle Commissioni Affari costituzionali di Senato e Camera, rivolti a combinare la costituzionalizzazione delle Conferenze con l'introduzione di una clausola di supremazia attivabile su proposta del Governo a tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o dell'interesse nazionale. Anche a prescindere dalla pur decisiva circostanza che il legislatore statale già dispone di strumenti che consentono di intervenire in ambiti non riservati ad esso in via esclusiva (competenze trasversali e finalistiche; "chiamata in sussidiarietà"; esercizio dei poteri sostitutivi), l'idea di reintrodurre l'interesse nazionale quale limite generale all'esercizio delle competenze legislative regionali evocabile *ad libitum* dal solo Governo, senza alcun coinvolgimento del Parlamento, determinerebbe il rischio di alimentare l'ulteriore «erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni», come affermato dalla Corte a partire dalla celebre sentenza n. 303 del 2003³³.

Secondo i disegni di legge costituzionale in parola, a un formale richiamo in Costituzione alle Conferenze intergovernative corrisponderebbe l'adozione di uno strumento così invasivo dell'autonomia politica regionale tale da mettere sistematicamente in discussione l'ordine costituzionale delle competenze senza che sia previsto in favore degli enti sub-statali alcun'altra garanzia al di fuori dell'insufficiente parere della Conferenza Stato-Regioni.

31 G. Pastori, *Il principio autonomistico*, cit., 686.

32 In questo senso, si vedano le osservazioni espresse sul disegno di legge costituzionale A.S. n. 1825 da Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Documento per l'audizione parlamentare avviata dalla I Commissione del Senato nell'ambito dell'esame del disegno di legge A.S. 1825 cost., recante "Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel Titolo V della parte seconda della Costituzione"*, Doc. 20/223/CR5C/C1, 3 dicembre 2020, 5.

33 Sent. n. 303 del 2003, punto n. 2.2 del "Considerato in diritto".

4. Le Conferenze e l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali

La terza opzione possibile nel tentativo di rafforzare le relazioni istituzionali tra i diversi livelli territoriali di governo, sempre, per quanto qui rileva, in relazione al sistema delle Conferenze, è quella offerta dal vigente diritto costituzionale delle autonomie territoriali.

In questa prospettiva, viene evidentemente in rilievo l'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che prefigura l'istituzione in sede parlamentare di un procedimento di raccordo tra Stato, Regioni ed enti locali consentendo ai regolamenti parlamentari di integrare con rappresentati degli enti sub-statali la Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali e affidando ad essa un significativo ruolo nel procedimento di esame dei progetti di legge relativi alle materie di potestà concorrente (art. 117 Cost.) e alla finanza territoriale (art. 119 Cost.).

Rispetto a quelle sopra richiamate, si tratta evidentemente di un'ipotesi per certi versi di *second best*, ma più facilmente percorribile.

La disposizione costituzionale in parola non ha sinora mai trovato attuazione sia per mancanza di volontà politica, sia per la difficoltà di combinare le diverse fonti che dovrebbero concorrere a disciplinare organizzazione e funzioni dell'organo: da un lato, i regolamenti parlamentari, a cui rinvia il più volte citato art. 11; dall'altro lato, fonti di rango primario, il cui intervento pare necessario per soddisfare la riserva di legge posta dall'art. 126, primo comma, Cost. Come esattamente osservato dalla Conferenza delle Regioni³⁴, soltanto la scelta di affidare alla legge ordinaria la disciplina in parola consentirebbe alle Regioni di sottoporre al vaglio della Corte costituzionale i meccanismi di integrazione della rappresentanza a garanzia del principio autonomistico e della leale collaborazione.

Quanto alla composizione dell'organo, in esito al confronto risalente alla XIV legislatura sull'attuazione della disposizione costituzionale in parola e ai risultati della più volte richiamata *Indagine conoscitiva* della Commissione parlamentare per le questioni regionali della XVII legislatura sulle forme di raccordo, ci si limita qui a ricordare i punti di convergenza del dibattito: a) il numero dei rappresentanti delle autonomie territoriali dovrebbe essere pari a quello dei componenti parlamentari; b) dovrebbe essere assicurata la rappresentanza di *tutte* le Regioni.

Più controversa l'individuazione della componente rappresentativa degli enti locali. Alla tesi privilegiata nelle conclusioni dell'Indagine conoscitiva del 2016 e del Comitato paritetico del 2002, che affidava tale compito alla Conferenza Unificata, previa indicazione dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCHEM, secondo quanto prefigurato dall'art. 9, comma 2, lett. d), del decreto legislativo n. 281 del 1997, è stato obiettato che non sarebbe in tal modo assicurato un effettivo ancoraggio territoriale e che tale scelta avrebbe dovuto essere attribuita ai Consigli delle autonomie locali (CAL) secondo previsioni adottate dagli statuti regionali. L'obiezione coglie in parte nel

34 Cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Posizione delle Regioni sul riordino delle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali*, Doc. 17/22/CR05b/C1, 9 marzo 2017, 8.

segno. Nondimeno, deve essere osservato che, se si muove dal presupposto, qui accolto, che la legittimazione e la credibilità delle autonomie territoriali passa anche per la capacità di rappresentare al centro in maniera univoca gli interessi di cui esse sono esponenziali una qualche forma di legame con le Conferenze dovrebbe essere assicurata nella delicata funzione di designazione della componente locale. Al riguardo, si potrebbe immaginare di affidare alle Regioni un potere di proposta, disciplinato con fonti di autonomia (statuto o legge regionale), o di affidare tale compito al Coordinamento nazionale permanente dei Consigli delle autonomie locali istituito nel 2012³⁵, riservando la decisione finale alla Conferenza Stato-Città o alla Conferenza Unificata.

L'obiettivo di garantire la rappresentanza di *ciascuna* Regione e Provincia autonoma implicherebbe la necessità di assicurare 22 membri alla componente regionale. Il conseguente squilibrio nella rappresentanza tra Regioni ed enti locali sarebbe giustificato dalla circostanza che la maggior parte delle funzioni affidate alla Commissione parlamentare integrata sarebbero riconducibili all'esercizio di competenze legislative di cui soltanto l'ente regionale è titolare.

Quanto, invece, alle competenze, il rafforzamento del ruolo della Commissione parlamentare integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali apparirebbe pienamente sintonico con la disposizione contenuta nell'art. 5 Cost., uno dei principi fondamentali meno valorizzati della Carta, per la quale la Repubblica «*adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*».

Nonostante le soluzioni prefigurate dall'apposito Comitato paritetico delle Giunte per il regolamento dei due rami del Parlamento nella XIV legislatura³⁶, il dibattito sull'attuazione del richiamato art. 11 ha subito una lunga battuta d'arresto. La discussione è ripresa soltanto in esito alla bocciatura referendaria del testo di legge costituzionale approvato dal Parlamento nella XVII legislatura e ai risultati della sopra menzionata *Indagine conoscitiva* sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie, nonché sollecitata dal recente intervento del Presidente della Repubblica in occasione dell'incontro con i Presidenti di Regione nel cinquantesimo anniversario delle Regioni a statuto ordinario³⁷.

La scelta di procedere all'attuazione della disposizione costituzionale in parola contribuirebbe ad attenuare la carenza di sedi cooperative nell'esercizio della funzione legislativa. I vantaggi che ne deriverebbero non devono essere sottovalutati, anzitutto in relazione alla necessità di restituire al Parlamento la funzione di realizzare il principio collaborativo che non può essere lasciato soltanto alla Corte

35 Sul punto, cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Posizione delle Regioni sul riordino delle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali, cit., 10.

36 Cfr. A.C., XIV Legislatura, Giunta per il regolamento, 4 giugno 2002. Tale proposta fu esaminata da un apposito Comitato paritetico delle Giunte per il regolamento di Camera e Senato, i cui lavori furono illustrati nella *Relazione degli onn. Boato e Deodato sulle questioni connesse all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001*, n. 3, pubblicata in allegato alla seduta della Giunta per il regolamento del 28 novembre 2002.

37 Cfr. *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con i Presidenti di Regione nel cinquantesimo anniversario di costituzione delle Regioni a statuto ordinario*, Palazzo del Quirinale, 4 agosto 2020: «allo sviluppo della collaborazione tra gli esecutivi potrebbe facilmente accompagnarsi, anche in funzione di bilanciamento, il riconoscimento di un ruolo delle assemblee legislative», rispetto al quale «sarebbe sufficiente, per il momento, porre mano all'attuazione dell'art. 11 della riforma del titolo V del 2001» al fine di assicurare «la complementarietà nell'esercizio delle rispettive competenze legislative» e favorire «la condivisione ex ante di comuni obiettivi strategici».

costituzionale e agli Esecutivi. Ciò, a tacer d'altro, per la minore efficacia dei principi di diritto affermati in via pretoria dalla Corte rispetto a quelli positivamente disciplinati dalla fonte di rango costituzionale.

Ancora, come è stato notato, lo strumento qui in discussione si presta ad una attuazione «incrementale», realizzando una «introduzione graduale degli interessi degli enti territoriali all'interno del procedimento legislativo nazionale»³⁸: si potrebbe in altre parole procedere ad una prima attuazione della previsione normativa in esame tale da non “turbare” eccessivamente gli equilibri parlamentari, ad esempio richiedendo, per le modalità di votazione della Commissione integrata, il verificarsi di due *quorum*, uno per la componente parlamentare ed uno per la componente autonomista, secondo l'ipotesi a suo tempo formulata dalla *Relazione Boato/Deodato*³⁹. In un secondo momento sarebbe poi possibile, una volta “sperimentate” le virtù collaborative dello strumento⁴⁰, approfondire la logica territoriale che dovrebbe animarlo, dando maggiore risalto alla componente autonomista in modo da avvicinarsi alla logica, già più sopra illustrata, dei «*few powers, deep powers*».

Vale peraltro anche per la Commissione bicamerale integrata quel che si è detto per il Senato: non si può sperare in un buon esito dello strumento in questione in assenza di un solido raccordo con l'indirizzo politico che promana dalle istituzioni politiche regionali (e locali), e con il sistema delle Conferenze che già quell'indirizzo politico è ben in grado di incorporare e rappresentare. Anche in questo caso il legame con le Conferenze sarebbe irrinunciabile.

Tra i limiti dello strumento *de quo*, invece, va detto che, a distanza di quasi vent'anni da quando avrebbe dovuto essere attuato, non è affatto scontato che l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 garantisca l'effettiva partecipazione degli enti sub-statali ai procedimenti legislativi che maggiormente incidono sulla loro autonomia perché la giurisprudenza costituzionale ha largamente rifondato il diritto costituzionale “vivente” delle autonomie territoriali. Contrariamente a quanto si immaginava all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V del 2001, oggi la limitazione dell'autonomia legislativa regionale non passa tanto per la determinazione dei principi fondamentali delle materie di competenza ripartita (prospettiva che, allora, aveva opportunamente indotto a introdurre il richiamato aggravamento procedurale per le materie di legislazione concorrente) quanto per l'espansione dei titoli di competenza statale c.d. trasversale (tutela della concorrenza, ordinamento civile, determinazione dei livelli essenziali, ambiente) a detrimento delle materie regionali di tipo residuale (commercio, ordinamento e organizzazione amministrativa, turismo). Ne consegue che la linea di conflitto su cui si è maggiormente sviluppato il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni (materie esclusive statali “trasversali” vs. materie regionali residuali) non risulterebbe adeguatamente presidiata dalla Commissione poiché, comunque si intendano disciplinare le eventuali ulteriori competenze, l'aggravamento procedurale dell'*iter legis* in caso di parere contrario si produrrebbe *soltanto* per i di-

38 R. Bifulco, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni, in Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Bologna, il Mulino, 2007, 94.

39 Cfr. la *Relazione degli ann. Boato e Deodato sulle questioni connesse all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, pubblicata in allegato alla seduta della Giunta per il regolamento del 28 novembre 2002.

40 Discorre espressamente di «sperimentazione» R. Bifulco, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., 87.

segni di legge nelle materia di potestà concorrente e per quelli relativi alla finanza secondo quanto tassativamente previsto dallo stesso art. 11, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001⁴¹.

In ogni caso, l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali potrebbe costituire utile strumento di raccordo tra centro e periferia perché gli aggravamenti procedurali previsti implicherebbero un maggiore coinvolgimento degli enti sub-statali almeno nelle scelte relative alla finanza territoriale e all'esercizio della funzione di coordinamento finanziario che assumono decisivo rilievo nel conformare l'autonomia nella perdurante crisi economica e, oggi, sanitaria.

Quanto, infine, alle modalità di deliberazione e funzionamento della Commissione in composizione integrata, la soluzione da più parti prefigurata è individuabile nel voto "per componenti". Al riguardo, occorre ricordare quanto precisato dalla giurisprudenza costituzionale in ordine alle modalità di funzionamento della Conferenza Unificata, ritenute idonee a tutelare la posizione, al contempo, di Regioni ed enti locali. In tale sede, come dispone l'art. 9, comma 4, del decreto legislativo n. 281 del 1997, «l'assenso delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane è assunto con il consenso distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono, rispettivamente, la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali». In altre parole, la norma richiamata, come valorizzata dalla giurisprudenza costituzionale, consente di assicurare la partecipazione, distinta e paritaria, dei due gruppi di enti sub-statali⁴².

Tale modalità di deliberazione potrebbe quindi caratterizzare anche la disciplina dei *quorum* strutturali e funzionali della Commissione parlamentare per le questioni regionali "integrata", di talché l'assenso dell'organo parlamentare dovrebbe ritenersi acquisito quando il parere sia approvato con la maggioranza dei voti sia della componente parlamentare sia di quella delle autonomie complessivamente considerata, computate in maniera distinta⁴³. La qui postulata convergenza potrebbe essere rafforzata dalla sistematica individuazione di un doppio relatore (uno per la componente parlamentare e uno per la componente delle autonomie) per ciascuno dei temi all'ordine del giorno: ciò che dovrebbe incentivare la ricerca di posizioni comuni sulle questioni ad alto tasso di politicità, favorendo un disegno di integrazione e composizione delle diverse componenti della Repubblica.

Al fine di assicurare l'approccio "incrementale" qui sostenuto si potrebbero prevedere, in una prima fase, modalità di deliberazione tali da assicurare la partecipazione paritaria alle decisioni delle due componenti rappresentate – quella parlamentare e quella delle autonomie – considerate nel loro complesso, per poi passare a moduli più decisamente rivolti a garantire le autonomie territoriali.

Se, infatti, i meccanismi che assicurano l'unanimità costituiscono immediata garanzia delle diverse componenti, al contempo essi espongono il sistema delle autonomie territoriali al rischio di precludere ogni possibilità

41 Cfr. G. Rivosecchi, *La leale collaborazione nelle procedure legislative*, cit., 310 ss.

42 Cfr. sentt. C. cost. n. 408 del 1998 e n. 337 del 2001.

43 In questo senso, cfr. anche Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Posizione delle Regioni sul riordino delle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali*, cit., 12.

di giungere a una posizione comune da rappresentare in sede parlamentare. Analoghe considerazioni potrebbero essere svolte in ordine alle modalità di deliberazione delle Conferenze rispetto all'esigenza di "parlare con una voce sola" di fronte al Governo della Repubblica⁴⁴, specie quando le deliberazioni da assumere incidono su scelte particolarmente critiche nei rapporti tra centro e periferia o sulla collocazione di attività potenzialmente pericolose, a cui, però, non si intende rinunciare per i benefici che esse comportano, indicate con l'acronimo *nimby* (*not in my backyard*)⁴⁵. Si pensi, ad esempio, alle questioni della gestione dei rifiuti, della collocazione dei termovalorizzatori o dei gasdotti o, ancora, dei ripetitori telefonici rispetto alle quali, esercitando ciascuna ente sub-statale funzioni di *veto-player*, le modalità di deliberazione "per componenti" precludono ogni possibilità non soltanto di decidere, ma anche di presentarsi con una posizione unitaria di fronte alle istituzioni nazionali. Ancora una volta, sotto questo profilo, non può che rivelarsi centrale il ruolo di raccordo delle Conferenze.

5. Come migliorare le prestazioni delle Conferenze a diritto costituzionale vigente

L'ultima opzione possibile è quella relativa alla riforma del sistema delle Conferenze a diritto costituzionale vigente.

Al riguardo occorre distinguere. Di seguito si esporranno proposte percorribili in un assetto che non contempra le strade indicate ai paragrafi precedenti. Tuttavia è evidente che alcune delle ipotesi qui formulate potrebbero essere proposte anche ove si scegliesse di intervenire al livello costituzionale o a quello dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Allo stato attuale, in disparte i possibili interventi sulla fonte costituzionale o nella prospettiva dell'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, il sistema delle Conferenze è ovviamente nella disponibilità del legislatore ordinario al quale è quindi rimessa la facoltà di disciplinare la materia. La fonte di rango primario potrebbe essere quindi immediatamente utilizzata per perseguire una «maggiore istituzionalizzazione [...] del "sistema delle Conferenze"» quale «unica sede» al momento capace di «realizzare il principio della leale collaborazione»⁴⁶.

Non è certamente un caso che si siano registrati, per questa via, ripetuti tentativi di riforma del sistema delle Conferenze. Basti pensare, ad esempio, al disegno di legge presentato dal Governo nella XV legislatura (c.d. disegno di legge Lanzilotta) che prevedeva l'istituzione della «Conferenza Stato-Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra Governo, Regioni, Province autonome ed Enti locali»,

44 Di vero e proprio «dogma dell'unanimità in Conferenza» discorre C. Mainardis, *Il potere sostitutivo, in Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di G. Falcon, Bologna, il Mulino, 2003, 176, secondo il quale la regola «non pare operare un bilanciamento efficace tra le opposte esigenze di tutela di ciascuna autonomia regionale e locale e la necessità di assicurare al sistema una *governance* efficiente ed incisiva seppure ispirata a canoni di leale cooperazione tra le parti».

45 Al riguardo, cfr. G. D'Amico, *Rifiuti radioattivi nelle Regioni «meno reattive»? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, n. 1/2005, 71 ss.

46 In questi termini, *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con i Presidenti di Regione nel cinquantesimo anniversario di costituzione delle Regioni a statuto ordinario*, cit.

destinata ad assumere le competenze attribuite dalle norme vigenti alle Conferenze Stato-Regioni, Stato-Città e Unificata, delegando il Governo ad assicurare, tra l'altro: a) la partecipazione della nuova Conferenza a tutti i processi decisionali di interesse delle autonomie territoriali; b) l'articolazione delle Conferenze in una sessione plenaria e in due sezioni semplici, di interesse regionale e locale; c) la semplificazione dell'organizzazione dei lavori e dei processi decisionali; d) il riordino delle intese, degli accordi e delle funzioni consultive; e) il superamento della regola dell'unanimità nei casi in cui le Regioni o gli enti locali fossero assenti, si astenessero o non manifestassero apertamente il loro dissenso in sede di Conferenza, con la conseguente facoltà di promuovere una decisione a maggioranza; f) la previsione di intese all'unanimità per l'enucleazione dei principi fondamentali della legislazione concorrente e la definizione di criteri di riparto condivisi nelle materie c.d. trasversali, anche ai fini della prevenzione del contenzioso costituzionale⁴⁷.

Con approccio non dissimile, il disegno di legge A.C. 4567, presentato alle Camere nella XVI legislatura, esprimeva l'intento di riformare in via legislativa il sistema delle Conferenze anch'esso mediante un'ampia delega al Governo allo scopo di individuare un'unica sede di raccordo, denominata «Conferenza permanente dei livelli di governo» presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e articolata in due sezioni rispettivamente dedicate alle questioni di interesse regionale e a quelle di interesse locale, delineandone struttura e modalità organizzative e individuando un elenco tassativo di atti (pareri e intese) da sottoporre a tali organi⁴⁸.

Questi tentativi palesavano già allora la perdurante inadeguatezza della disciplina legislativa delle Conferenze tuttora riferibile all'esperienza maturata nel primo regionalismo e codificata nel decreto legislativo n. 281 del 1997 e, quindi, inidonea a garantire l'adeguamento al vigente Titolo V Cost.⁴⁹. Né la legge n. 131 del 2003 è stata capace di fornire alcun riferimento utile, limitandosi a prevedere la mera facoltà del solo Governo di «promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza [...] dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni» (art. 8, comma 6): una disposizione, quest'ultima, che, per quanto valorizzata, resta inidonea a fornire effettiva copertura alla vasta gamma di pareri, intese e accordi che da facoltativi sono divenuti obbligatori e tipici nei principi di diritto affermati dalla giurisprudenza costituzionale⁵⁰. Tali orientamenti si sono successivamente tradotti in un'articolata legislazione di settore (e nella conseguente legislazione finanziaria), rivolta a governare diversi ambiti materiali tra centro e periferia e costantemente basata su intese e accordi in Conferenza di sicuro rilievo politico e strategico: patti per la salute; piani sanitari; riforme ordinamentali; attuazione del

47 Tale disegno di legge, deliberato dal Consiglio dei ministri il 22 dicembre 2006, fu trasmesso alle Conferenze intergovernative, ma non fu mai presentato alle Camere non avendo ottenuto il parere favorevole della Conferenza Unificata (Cfr. il testo del disegno di legge contenuto nel Doc. Presidenza del Consiglio dei ministri, prot. n. 12/06/1.7.9/CU, 2 gennaio 2007).

48 Per un commento, cfr. F. Covino, *La "Conferenza permanente dei livelli di governo": un passo avanti e due indietro nella rappresentanza degli interessi della periferia e nella riforma degli organi di raccordo interistituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011.

49 Sul punto, cfr. S. Mangiameli, *Riflessioni sul principio cooperativo*, cit., 277.

50 In questa prospettiva, ad esempio, A. Carminati, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2/2009, 257 ss.; C. Tubertini, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1-2/2010, 97.

diritto dell'Unione europea; processi redistributivi e trasferimenti di risorse in un sistema policentrico, ma connotato da una finanza territoriale di carattere ancora largamente derivato⁵¹.

L'incidenza progressivamente assunta dal c.d. sistema delle Conferenze sembra rendere ormai improcrastinabile l'esigenza di giungere a una meglio definita disciplina degli organi di raccordo⁵².

Un primo nodo da sciogliere riguarda l'articolazione delle Conferenze. Sul punto, si richiama quanto detto al paragrafo 3 perché gli obiettivi sono gli stessi che potrebbero essere conseguiti mediante la costituzionalizzazione delle sedi di raccordo.

Le proposte da tempo avanzate dalle Regioni e poi confluite nei richiamati disegni di legge della XV e della XVI legislatura vanno nel senso di articolare la Conferenza Unificata in diverse Sezioni che dovrebbero funzionare in sessioni distinte per aree tematiche in relazione ai temi discussi e alla natura dei provvedimenti da adottare, includendo, di volta in volta, le componenti statale e regionale o locale⁵³.

L'unificazione del sistema delle Conferenze presenterebbe indubbiamente il pregio di garantire una programmazione maggiormente condivisa tra le sue diverse componenti, attenuando così il monopolio statale nelle modalità di organizzazione dei lavori. È questo un secondo punto centrale su cui sarebbe necessario intervenire, colmando la carenza di autonomia e indipendenza dal Governo nazionale. Gli organi di raccordo sono incardinati presso la Presidenza del Consiglio: sicché è sempre un membro del Governo a convocare e presiedere le sedute e soprattutto a decidere le questioni da trattare. La scarsa influenza delle autonomie territoriali sulla determinazione dell'ordine del giorno appare soltanto in parte compensata dal ruolo assunto dalla Conferenza delle Regioni quale organo di raccordo orizzontale funzionale (anche) all'individuazione degli argomenti da affrontare in sede di Conferenza intergovernativa. Da questo punto di vista, sarebbe utile rafforzare la posizione del Presidente della Conferenza delle Regioni quale «portavoce ufficiale» di orientamenti comuni⁵⁴, come in parte prevede la recente legislazione sull'emergenza sanitaria che ne ha assicurato il coinvolgimento nei procedimenti di emanazione dei d.P.C.M. e nel ricorso ai poteri di ordinanza⁵⁵. Per quanto non sempre sufficiente a garantire gli enti sub-statali, la partecipazione della Conferenza delle Regioni e del suo Presidente alla gestione della crisi pandemica risponde non soltanto al riparto costituzionale delle competenze e alle

51 Per un approfondimento delle variabili di questo sistema, anche in relazione al ruolo delle Conferenze, cfr. G. Rivocechi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 366 ss. e 378 ss. (con riguardo al ruolo delle Conferenze nel finanziamento dei patti per la salute).

52 Su tale incidenza cfr., tra gli altri, I. Ruggiu, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, n. 1/2003, 195 ss.; F. Corvaja, *La Conferenza Stato-Regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in *OsservatorioSullefonti.it*, n. 1/2019, spec.18 ss.; R. Caridà, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Padova, Cedam, 2018, spec. 124 ss.

53 In questo senso, ad esempio, le iniziative presentate dalla Conferenza delle Regioni e i già richiamati disegni di legge presentati nelle legislature XV e XVI. Al riguardo, anche per possibili varianti, cfr. B. Caravita, *Le sedi della concertazione*, in *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, a cura di V. Antonelli, Roma, Donzelli, 2009, 10; C. Tubertini, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze*, cit., 103 s.

54 Sul punto, C. Tubertini, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze*, cit., 104.

55 Cfr. art. 3, comma 1, decreto-legge n. 6 del 2020; art. 2, comma 1, decreto-legge n.19 del 2020; art. 1, comma 14, decreto-legge n. 33 del 2020; art. 1, comma 5, decreto-legge n. 83 del 2020.

esigenze di differenziazione nell'applicazione delle misure in relazione all'andamento dei contagi nelle diverse aree del territorio, ma anche al ruolo costituzionalmente affidato alle autonomie territoriali di bilanciamento e garanzia rispetto all'accentramento dei poteri nel Governo che ogni emergenza comporta.

Profilo di particolare rilievo è poi quello che concerne l'auspicabile consolidamento di strumenti di raccordo tra le Conferenze e il Parlamento, che potrebbe essere perseguita anzitutto valorizzando le prassi consultive già invalse mediante le quali le Camere fruiscono dell'apporto delle Regioni sulle principali riforme *in itinere*, formalizzando, ad esempio, la posizione in Parlamento di un "portavoce" delle Conferenze intergovernative soprattutto ai fini dell'esercizio della funzione legislativa⁵⁶. Al momento, infatti, la posizione formale delle Conferenze di fronte al Parlamento è riconosciuta soltanto da una legislazione di settore disorganica e frammentata e dal Regolamento interno della Commissione parlamentare per le questioni regionali adottato nel 2017 che prevede, tra l'altro, la consultazione degli organi di raccordo "orizzontale". Si potrebbero inoltre ipotizzare meccanismi analoghi a quelli già sperimentati in occasione di talune riforme (basti pensare alla legge n. 42 del 2009 sul c.d. federalismo fiscale), le quali hanno visto ricercare il costante raccordo con il sistema delle Conferenze nell'attuazione delle deleghe legislative e delle riforme stesse.

Un ulteriore ordine di questioni riguarda le procedure decisionali e la gestione degli *interna corporis*, incluse le attività di segreteria, anch'esse largamente rimesse al Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio⁵⁷. Sul punto, occorre ricordare che anche la Corte costituzionale, dopo aver originariamente affermato, anche sulla scorta di quanto sostenuto in dottrina⁵⁸, che le Conferenze non sono riconducibili né all'Esecutivo nazionale, né alle autonomie territoriali, bensì operanti «nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni»⁵⁹, non ha successivamente sviluppato questi assunti, aderendo anzi a una prospettiva maggiormente "centralistica" per il ruolo svolto dal Governo e per la collocazione delle Conferenze intergovernative nell'ambito dell'amministrazione centrale⁶⁰. Al riguardo, sarebbe quindi necessario assicurare una maggiore autonomia delle Conferenze intergovernative dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, sia sul piano organizzativo, sia su quello funzionale.

Quanto alle modalità di deliberazione, sin dalla fase di avvio, le Conferenze intergovernative si sono caratterizzate per regole ispirate all'informalità delle procedure, essendo richiesta, in linea generale, l'unanimità, salvo consentire per talune materie decisioni a maggioranza dei Presidenti delle Regioni o degli assessori da essi delegati. Basti pensare ai criteri di riparto delle risorse finanziarie, ai provvedi-

56 Al riguardo, cfr. R. Bin e I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., 951 s.

57 Cfr. G. Carpani, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, il Mulino, 2006, 47 ss.

58 Cfr. P.A. Capotosti, voce *Regione IV) Conferenza Stato-Regioni*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVI, Roma, 1990, 4; A. Azzena, voce *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enc. dir., Aggiornamento III*, Milano, Giuffrè, 1999, 426 ss., secondo i quali, pur con diversità di sfumature, le Conferenze devono essere ricondotte ad un livello distinto rispetto allo Stato e alle autonomie territoriali, e quindi situato nell'ambito dello Stato-comunità.

59 Sent. n. 116 del 1994, punto n. 4 del "Considerato in diritto".

60 Cfr., ad esempio, sent. n. 507 del 2002.

menti che devono essere necessariamente adottati per legge, o, ancora, all'esercizio dei poteri di nomina (art. 2, comma 2, decreto legislativo n. 281 del 1997)⁶¹. Non è invece disciplinata l'espressione dei pareri delle Conferenze intergovernative, mentre per le intese e gli accordi si richiede l'«assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni» (artt. 3, comma 2, e 4, comma 2, del decreto legislativo n. 281 del 1997). Pur nella vasta gamma delle funzioni consultive (pareri favorevoli, contrari o «condizionati a determinate modifiche», in taluni casi «espressi a maggioranza») che nella prassi si sono consolidate, in caso di diniego del Governo tali istituti non si rivelano sempre efficaci nel garantire la posizione delle Regioni, poiché non sono previsti controlli sul «seguito» di quanto deliberato⁶² e poiché tali atti non sono giustiziabili⁶³.

Al riguardo, è stato osservato che tra le principali ragioni che avrebbero indotto la giurisprudenza costituzionale a negare efficacia vincolante agli atti delle Conferenze, formendo una lettura duttile delle regole sul procedimento e sulle deliberazioni⁶⁴, sarebbe l'estrema informalità delle procedure adottate, orientata a garantire la massima elasticità che connota i moduli procedurali degli organismi cooperativi⁶⁵. A ciò si aggiunge il metodo di lavoro seguito dalle Conferenze, c.d. «per consenso», che si esprime nell'accordo tra le diverse componenti in esse rappresentate. Quest'ultimo, se per un verso ben si presta alla ricerca di posizioni comuni sugli atti su cui gli organi di raccordo sono chiamati ad esprimersi, per l'altro verso finisce per esaltare il ruolo degli Esecutivi dei diversi livelli territoriali di governo, con l'effetto di tagliare fuori dai procedimenti decisionali Parlamento e Consigli regionali, titolari della funzione legislativa⁶⁶. Lungi, quindi, dal costituire un «sistema a tre punte», composto, da una parte, dal Governo e dalle autonomie territoriali, e, dall'altra parte, dal Parlamento, il perdurante assetto delle Conferenze ha talvolta consentito al Governo di utilizzare «il peso delle Regioni e delle autonomie territoriali espresso dalla Conferenza nei confronti del Parlamento per condizionarne l'attività legislativa»⁶⁷.

Occorre nondimeno osservare che, come dimostrato dagli studi sulle prassi e sul «seguito» nella legislazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche, gli atti delle Conferenze assumono particolare rilievo politico, esprimendo l'assenso o il diniego del sistema delle autonomie sui testi proposti dal Governo in una logica di effettiva rappresentanza territoriale molto lontana da ogni altra sede rappresentativa – in cui sono destinati a prevalere gli schieramenti partitici – che costituisce il pregio del sistema collaborativo qui in esame⁶⁸. In questa prospettiva, si è rivelata decisiva la progressiva istituzionalizzazione della

61 Sul punto, cfr. sent. n. 206 del 2001, spec. punti n. 11 e n. 12 del «Considerato in diritto».

62 Al riguardo, cfr. R. Carpino, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2006, 18 s. e F. Del Prete, *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2020, 78 ss. (anche per un attento esame della prassi più recente).

63 In questo senso, sulla debolezza delle Conferenze, cfr. S. Mangiameli, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, Aracne, 2008, 124 ss.

64 Cfr. sentt. n. 206 del 2001 e n. 507 del 2002.

65 Cfr. R. Bin, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. cost.*, 2002, 4184 ss.

66 Cfr., ad esempio, S. Mangiameli, *Riflessioni sul principio cooperativo*, cit., 265.

67 Così, S. Mangiameli, *Riflessioni sul principio cooperativo*, cit., 265.

68 Su cui si rinvia alle considerazioni di S. Pajno, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: un bilancio dell'esperienza repubblicana*, spec. par. 3.1, in questo volume.

Conferenza delle Regioni, i cui procedimenti decisionali sono disciplinati dal Regolamento di organizzazione di cui l'organo si è dotato sin dal 2005 anche al fine di assicurare regole certe, *quorum* strutturali e funzionali, per garantire il coordinamento del "fronte regionale" ai fini del confronto con il Governo nelle Conferenze intergovernative. Al riguardo, potrebbe essere utile portare a compimento tale processo di istituzionalizzazione, prevedendo e disciplinando con norme legislative la Conferenza delle Regioni e riconoscendo così il ruolo da essa assunto sul piano funzionale quale strumento di raccordo e integrazione del disegno autonomistico. A tali fini, andrebbe preventivamente sciolta l'alternativa, densa di implicazioni sulle quali in questa sede non è possibile soffermarsi, tra il ricorso alla legge statale e l'utilizzo dello strumento delle intese tra Regioni previsto dall'ottavo comma dell'art. 117 Cost. per l'istituzione di «organi comuni».

Per rafforzare l'equilibrio tra le diverse componenti in seno alle Conferenze intergovernative, sarebbe poi auspicabile una più puntuale definizione delle modalità con cui il Governo è tenuto presentare i propri atti in Conferenza e una meglio definita tempistica di esame dei provvedimenti, assicurando il coinvolgimento delle autonomie territoriali nella definizione dell'ordine del giorno, e precisando, al contempo, regole procedurali e modalità di deliberazione.

A questo ordine di questioni si dovrebbe collegare la previsione di istruttorie congiunte tra le diverse componenti statale, regionale e locale – che, tutt'oggi, è invece spesso monopolizzata dal centro – funzionali a soddisfare quelle sopra richiamate esigenze di programmazione e calendarizzazione delle attività maggiormente "condivise", nonché a porre i presupposti per distinguere gli atti generali di rilievo politico-strategico da quelli attuativi di carattere prevalentemente amministrativo, assicurando così, specie per questa seconda categoria di atti, il necessario coordinamento tra le amministrazioni centrali e quelle regionali-locali⁶⁹.

Si tratta di un obiettivo tutt'altro che semplice da conseguire, poiché l'esperienza maturata nelle Conferenze si caratterizza per una frequente commistione tra atti inerenti all'esercizio della funzione legislativa e atti riferibili a funzioni esecutive e amministrative. Al riguardo, si può anzi osservare che il buon rendimento del sistema è in larga parte dovuto alla mancanza di procedure eccessivamente formalizzate che hanno consentito di sperimentare e anticipare *best practices*, poi successivamente codificate nella legislazione di settore, tali da influire sulla realizzazione del principio cooperativo sia sul versante della legislazione sia su quello dell'amministrazione.

In questo contesto, la disciplina legislativa delle Conferenze, pur necessaria soprattutto – come si è detto – al fine di assicurare la giustiziabilità dei procedimenti, dovrebbe mantenere quella necessaria duttilità capace di rafforzare il carattere bilaterale dei procedimenti cooperativi secondo prassi ispirate al principio di lealtà. Sul punto, assume ad esempio rilievo la proposta per l'introduzione di un «Accordo per la consultazione preventiva e reciproca», formulata dalla Confe-

⁶⁹ Sul punto, cfr. C. Tubertini, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze*, cit., 100 ss.

renza delle Regioni e rivolta ad assicurare la codeterminazione in via preventiva delle principali linee di intervento delle Conferenze anche al fine di individuare le attività e gli atti da sottoporre al loro esame⁷⁰. Essa appare, tra l'altro, pienamente sintonica con le conclusioni della più volte richiamata *Indagine conoscitiva* della Commissione parlamentare per le questioni regionali della XVII legislatura sulle forme di raccordo tra Stato e autonomie.

In questa prospettiva, sarebbe auspicabile anche un potenziamento delle sedi tecniche funzionali a garantire adeguati elementi informativi utili per distinguere le diverse tipologie di atti e indirizzarne l'esame secondo prassi da tempo invalse in Conferenza come quella di articolare i punti all'ordine del giorno in un duplice elenco – A e B – a seconda del rilievo politico e del grado di condivisione del testo⁷¹, o quella di convocare, preliminarmente alle sedute, riunioni congiunte dei rappresentanti del Governo interessati dai temi all'ordine del giorno al fine di assicurare il coordinamento dell'Esecutivo nazionale⁷².

Sulla scorta del potenziamento della fase istruttoria, sarebbe quindi possibile giungere all'individuazione legislativa di criteri di obbligatorietà o meno dell'intervento delle Conferenze con riferimento all'attività normativa secondaria e a quella amministrativa, a cui dovrebbe essere collegata una meglio definita disciplina degli effetti degli atti adottati dagli stessi organi di raccordo.

A tutto ciò dovrebbe infine seguire l'armonizzazione della disciplina così introdotta con le norme che prevedono altre sedi, Tavoli di concertazione e istituti collaborativi, a partire da quelli rivolti ad affrontare le questioni centrali della finanza territoriale e della sanità, di cui, specie alla luce delle drammatiche vicende degli ultimi mesi, il nostro sistema policentrico manifesta estremo e urgente bisogno.

6. Indicazioni bibliografiche

AZZENA A., voce *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enc. dir., Aggiornamento III*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 415-442.

BASSU C., *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale* (5 maggio 2005), in *Federalismi.it*, n. 5/2005.

BIFULCO R., *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1995.

BIFULCO R., *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni*, in *Per far funzionare il Parlamento. Quarantatré modeste proposte*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 87-98.

BIN R., *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 4184-4194.

70 Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 10 ottobre 2006 riformulato e rilanciato il 9 marzo del 2017: cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Posizione delle Regioni sul riordino delle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali*, cit., 16 ss.

71 Al riguardo, cfr. C. Tubertini, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze*, cit., 100 s., spec. nota 16.

72 Cfr., ad esempio, G. Busia, *Verso la riforma delle Conferenze*, in *Il Federalismo. Quaderni di Italianieuropei*, n. 1/2009, 122 s.

- BIN R., *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del Giudice costituzionale*, in *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, a cura di S. Mangiameli, Milano, Giuffè, 2014, pp. 19-39.
- BIN R. e RUGGIU I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2006, pp. 903-954.
- BUSIA G., *Verso la riforma delle Conferenze*, in *Il Federalismo. Quaderni di Italianieuropei*, n. 1/2009, pp. 116-126.
- CAPOTOSTI P.A., voce *Regione IV Conferenza Stato-Regioni*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVI, Roma, 1990.
- CARAVITA B., *Le sedi della concertazione*, in *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, a cura di V. Antonelli, Roma, Donzelli, 2009, pp. 3-11.
- CARETTI P., *Gli accordi tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle Conferenze»?*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, pp. 1169-1174.
- CARIDÀ R., *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Padova, Cedam, 2018.
- CARLI M. – Zaccaria R., *La forma di Stato, in La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, a cura di P. Caretti, Padova, Cedam, 1998, pp. 1-21.
- CARMINATI A., *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2/2009, pp. 257-296.
- CARPANI G., *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, il Mulino, 2006.
- CARPINO R., *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2006, pp. 13-63.
- CHESSA O., *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, pp. 941-954.
- CIARLO P., Pitruzzella G., *Monocameralismo: unificare le due camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *AIC-Osservatorio*, 2013.
- CORVAJA F., *La Conferenza Stato-Regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo alla prima e al dopo)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2019.
- COVINO F., *La "Conferenza permanente dei livelli di governo": un passo avanti e due indietro nella rappresentanza degli interessi della periferia e nella riforma degli organi di raccordo interistituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011.
- D'AMICO G., *Rifiuti radioattivi nelle Regioni «meno reattive»? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, n. 1/2005, pp. 71-78.
- DEL PRETE F., *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2020, pp. 69-99.
- DORIA G., *The Paradox of Federal Bicameralism*, in *www.eurac.edu/edap*, 2006.
- Ferraro L., *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/2007, pp. 707-739.
- HUEGLIN T.O. and FENNA A., *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*, Second Edition, University of Toronto Press, 2015.
- MAINARDIS C., *Il potere sostitutivo, in Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di G. Falcon, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 157-181.
- MANGIAMELI S., *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Confe-*

- renze, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2007, 103 ss., ora Id., in *Le Istituzioni del Federalismo. Quaderni*, n. 2/2010, pp. 257-280.
- PAJNO S., *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in R. Ferrara – M.A. Sandulli, *Trattato di Diritto dell'ambiente*, vol II., *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di S. Grassi e M.A. Sandulli, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 403-441.
- PAJNO S., *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, in *Federalismi.it*, n. 4/2014.
- PALADIN L., *La riforma regionale fra Costituzione e prassi*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, 1979, pp. 106-134.
- PASTORI G., *Il principio autonomistico*, in *Diritto pubblico*, n. 3/1997, pp. 679-686.
- RIVOSECCHI G., *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *Autonomie territoriali riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi. Italia e Spagna a confronto*, a cura di J.M. Castella Andreu, S. Pajno, G. Rivosecchi e G. Verde, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 277-315.
- RIVOSECCHI G., *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 353-422.
- RUGGIU I., *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, n. 1/2003, pp. 195-250.
- RUGGIU I., *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006.
- SCACCIA G., *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, ESI, 2009.
- TUBERTINI C., *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1-2/2010, pp. 93-109.
- VERONESI P., *I principi in materia di raccordo Stato-regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, pp. 1007-1062.
- WATTS R.L., *Comparing Federal Systems*, Third Edition, McGill-Queen's University Press, 2008.

La Regione come baricentro della comunità territoriale e la nuova “alleanza” con il sistema degli enti locali

Elena D’Orlando*

Indice:

1. Gli enti autonomi territoriali come attori di un processo dinamico di integrazione: il modello dell’ente-sistema. **2.** Il rapporto Regione-enti locali: potenzialità e limiti sulla strada della realizzazione di un sistema integrato. **3.** I punti di snodo. **3.1.** Allocazione delle funzioni e modelli organizzativi: sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. **3.2.** Coordinamento finanziario e tributario: territorialità e perequazione. **3.3.** Organi e procedure di confronto e di coordinamento: leale collaborazione, qualità ed efficacia delle politiche pubbliche. **4.** Considerazioni di sintesi.

* *Professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell’Università degli Studi di Udine.*

1. Gli enti autonomi territoriali come attori di un processo dinamico di integrazione: il modello dell’ente-sistema.

Per indagare il rapporto tra Regioni ed enti locali, specie con l’obiettivo di proporre una visione prospettica, non si può prescindere da una riflessione preliminare di contesto. L’attuale fase del costituzionalismo, infatti, presenta caratteristiche piuttosto diverse da quelle riscontrabili quando il nostro Stato regionale ha cominciato a prendere corpo (G. Ambrosini, 1932; G. Lucatello, 1955).

Il costituzionalismo c.d. multilivello (I. Pernice, 1999), che caratterizza oggi lo spazio giuridico europeo, impone di prendere atto di dati ineludibili, che non possono non ripercuotersi sulle tecniche di riparto verticale del potere all’interno degli Stati nazionali e sulle relazioni tra i diversi livelli di governo, in ragione delle necessarie interconnessioni che li legano tanto sul piano del sistema delle fonti, che definisce il perimetro dell’autonomia di ciascuno, quanto su quello finanziario, che rende attuale e concreto il contenuto della autonomia.

Innanzitutto non è più acriticamente indiscutibile l’idea di uno Stato accentratore, proprio perché le prassi di governo della società, dei mercati, della finanza, che si esplicano in un contesto sovranazionale, e spesso globale, hanno già da tempo ridimensionato lo Stato, declassandolo a essere un singolo anello, pur importante, di una lunga catena (S. Cassese, 2016 e 2006). In secondo luogo la proiezione su scala globale dei meccanismi di produzione della ricchezza, connessi anche ai fenomeni di integrazione sovranazionale, se in un primo momento sembrava avessero cancellato il territorio (J.-B. Auby, 2017) e imposto il primato del singolo, ora inducono un processo inverso: la riscoperta della dimensione regionale e locale per la sua infungibile valenza di supporto ai processi di sviluppo,

quale taratura strategica nell'ottica della competitività, come sede di ricomposizione, sul piano immateriale, del senso di appartenenza identitaria.

Un'erosione della sovranità statale apprezzabile, quindi, non solo nella prospettiva esterna all'ordinamento statale, ma anche nella prospettiva interna, che spinge verso forme nuove di territorializzazione del potere di tipo centrifugo, le quali si scontrano con tendenze opposte, determinate dalla reazione degli organi centrali a crisi di portata globale, quali quella economico-finanziaria prima e quella pandemica poi.

Tutto ciò rende necessario un ripensamento dello Stato nella sua essenza concettuale cercando, in particolare, di sistematizzare la complessa rete di governo che caratterizza il costituzionalismo europeo contemporaneo, tanto a livello sovrastatale quanto all'interno agli Stati nazionali (S. Cassese, 2001; D.J. Elazar, 1987).

Tale complessità dissimula infatti la crisi dell'idea di autogoverno democratico che sta alla base della nozione costituzionale di autonomia, cioè quella che suppone la perfetta corrispondenza tra gli elementi costitutivi dell'ordinamento giuridico: popolo, territorio, governo, secondo la teoria istituzionistica di Santi Romano (S. Romano, 1918). Da qualche tempo fattori come la globalizzazione dell'economia e della società, la competizione tra i territori, la mobilità sempre più facile e veloce, le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sottopongono quella perfetta corrispondenza a continue tensioni e torsioni. Quasi nessuno dei confini che le istituzioni territoriali hanno oggi pare idoneo a consentire l'adeguato esercizio delle funzioni tipiche di quel determinato livello istituzionale, ma la risoluzione di buona parte delle problematiche riguardanti un comune, una provincia o una regione, dipende non solo dalle scelte della corrispondente istituzione, secondo la logica classica della rappresentanza che esaurisce in sé ogni decisione e relativi effetti, bensì anche dall'interazione con altre istituzioni e con le loro decisioni, sia in senso orizzontale che in senso verticale. I processi decisionali divengono sempre più complessi e articolati e fanno dipendere la realizzabilità e l'efficacia di una politica pubblica dal coordinamento e dalla coerenza delle risoluzioni assunte su tale politica a vari livelli di governo, da quello europeo a quello nazionale a quelli regionali e locali.

È questo oggi il volto della *governance*, ovvero un modo di dispiegarsi dei processi decisionali alternativo o, comunque, più complesso rispetto a quello riferibile al governo istituzionalmente inteso (il *government*), che si manifesta attraverso la deliberazione a contenuto regolativo dell'organo di rappresentanza (M.R. Ferrarese, 2010).

Di qui la necessità di ripensare i modelli organizzativi e funzionali degli enti territoriali, rendendoli più adeguati a rispondere alle esigenze della complessità, che si deve considerare ormai un fattore connaturato alla dimensione delle istituzioni.

Ragionando per metafore che sintetizzino i possibili modi di configurare un ente autonomo (P. Carrozza, 2018), sono noti i limiti del modello dell'ente-ordinamento, basato sulla rigida divisione delle competenze e la legittimità intesa come modo di presidiare le funzioni. Trattasi di caratteri che delineano una tipologia di ente chiuso in se stesso, che fa dell'attività regolatoria la sua principale connotazione e, dunque, lo strumento per rappresentare e curare gli interessi dei cit-

tadini, ma che risulta insoddisfacente alla luce dell'evoluzione e dell'incremento dei compiti dello Stato e dell'amministrazione. Accanto alla funzione regolatoria vi sono oggi altre funzioni decisive, poiché le politiche pubbliche di sviluppo e di *welfare* solo in parte si esauriscono nella produzione di regole, ma richiedono l'adozione di scelte per l'allocazione delle risorse, la produzione ed erogazione dei servizi, la programmazione.

Parimenti non del tutto appagante è il modello delle ente-azienda, inteso alla stregua di un apparato burocratico complesso, che va organizzato e fatto funzionare in modo economico, così da massimizzare l'impiego e l'utilità delle risorse pubbliche (secondo le teorie del *New Public Management*: E. Borgonovi, 2002; C. Pollitt, G. Bouckaert, 2002). Anche il modello aziendalistico, per quanto potenzialmente in grado di ottimizzare l'attività di un'istituzione pubblica orientandola non solo alla regola ma anche al risultato, rimanda a un ente ancor più chiuso in se stesso, poiché introdurre meccanismi di programmazione e contabilità derivanti dall'esperienza aziendale privata espone al rischio che qualsiasi fattore esterno e impreveduto ne comprometta l'equilibrio di funzionamento.

Il modello che meglio potrebbe rappresentare la condizione post-moderna dell'autonomia è offerto da un'ulteriore evoluzione dei precedenti idealtipi. Si tratta dell'ente-sistema che, preso atto che le funzioni e le attività decisive per il benessere dei cittadini non si possono circoscrivere regolativamente entro i suoi confini, fonda il proprio agire partendo dal presupposto del venire meno della corrispondenza tra rappresentanza politica e territorio e dal fatto che buona parte delle proprie funzioni possono trovare adeguate soluzioni solo interrelandosi e facendo sistema con altri soggetti. L'ente sistema appare perciò prevalentemente relazionale, piuttosto che regolativo; i suoi vertici politici e amministrativi sono tesi soprattutto a costruire relazioni di sistema con gli altri enti omologhi (dunque su un piano orizzontale), con il governo multilivello (stabilendo relazioni politico-istituzionali di tipo verticale) e con la società civile (quindi in senso sussidiario, valorizzando gli apporti della comunità sociale, il partenariato pubblico-privato, l'apporto del terzo settore).

La fisionomia degli enti territoriali già oggi si configura come sintesi delle descritte metafore, con una tendenziale prevalenza dei tratti dell'ente sistema, che verosimilmente sono destinati ad accentuarsi in futuro. Si tratta quindi di affinare la sensibilità politica e amministrativa rispetto a questa impostazione e di adeguare gli assetti e gli strumenti di azione alle nuove esigenze di relazionalità, perché stabilire relazioni istituzionali, orizzontali e verticali, diventa decisivo per la soddisfazione degli interessi delle comunità.

Ciò è emerso con particolare chiarezza nella gestione dell'emergenza sanitaria, evidenziando che solo in questo modo è possibile garantire i diritti sociali, civili ed economici degli individui, ma si rivelerà altresì decisivo per il futuro. È evidente, infatti, che le misure che saranno adottate per fronteggiare la fase della ripresa economica devono essere supportate da enti, e relativi apparati amministrativi, che non possono operare per compartimenti stagni nell'attuazione delle "missioni" preordinate al conseguimento degli obiettivi di riforma, come si ricava dall'architettura della *governance* multilivello del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Quest'ultima, quantunque configuri una

regia politica e un coordinamento finanziario centralizzati, prevede il coinvolgimento di tutti i livelli di governo in sede di confronto e di attuazione dei singoli interventi¹.

Se questo è il presupposto dal quale partire per costruire una visione prospettica delle relazioni tra i livelli di governo all'interno dello Stato, si desume agevolmente che il perno attorno al quale ruota il concetto di ente-sistema deve essere la Regione, per i seguenti motivi.

Innanzitutto, in virtù del suo ruolo di attrice nella rete di relazioni orizzontali e verticali che, dinamicamente, definiscono la forma di Stato. In secondo luogo, per il suo ruolo naturalmente baricentrico rispetto agli enti locali. In terzo luogo, perché, proprio partendo da quest'ultima considerazione, è evidente che il livello di governo locale è quello in cui si manifesta con maggiore evidenza il venir meno della perfetta corrispondenza tra rappresentanza politica elettiva e dimensione personale e territoriale degli interessi da tutelare ed è altresì l'ambito nel quale si delinea con particolare chiarezza la traiettoria evolutiva sopra descritta, che va dalla Regione governata, facendosi essa stessa ente-sistema.

2. Il rapporto Regione-enti locali: potenzialità e limiti sulla strada della realizzazione di un sistema integrato.

Dall'attuale quadro costituzionale emerge un assetto complessivo di tipo policentrico e multilivello, costituito da una pluralità di enti che dovrebbero interagire non secondo schemi gerarchici ma di rete. D'altro canto, l'esperienza comparata insegna che un ordinamento a struttura decentrata in cui funzioni di indirizzo (programmatorie o legislative) e funzioni di esecuzione (amministrative) siano tagliate orizzontalmente richiede una forte collaborazione, se non una forte integrazione, tra i livelli di governo.

Ciò significa, innanzitutto, che anche se l'obiettivo dell'analisi è centrato sul rapporto Regione-enti locali, non è possibile ignorare il contesto ordinamentale in cui esso si colloca e, in particolare, la trama delle relazioni Stato-Regione e Stato-enti locali, *de iure condito* ma anche *de iure condendo*, poiché nessun sistema può intraprendere un processo di rinnovamento senza pensare di intervenire sul centro del sistema stesso, dal momento che centro e autonomie si condizionano a vicenda. Ciò vuol dire che anche lo Stato deve essere parte del processo, perlomeno in termini di adeguamento dei suoi apparati amministrativi strutturali e funzionali (ed, eventualmente, di revisione del riparto delle materie oggetto di potestà legislativa). Questa logica, in realtà, è presente in disposizioni di rango costituzionale già da tempi risalenti, sebbene sia stata disattesa nell'attuazione legislativa. In particolare, già l'art. 5 Cost., nel sancire il principio autonomista,

¹ Rinvenibile all'indirizzo web <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>. Nel PNRR si prevede che all'attuazione dei singoli interventi provvedano le amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali, sulla base delle competenze istituzionali, con il coordinamento finanziario centrale del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (che è altresì punto di contatto unico della Commissione europea) e sulla base dell'indirizzo politico espresso dalla cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui spettano poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del Piano. In particolare il Piano prevede che sarà assicurato il costante confronto della cabina con i rappresentanti designati dalle Amministrazioni coinvolte nell'attuazione e nel coordinamento del PNRR e i rappresentanti del partenariato economico e sociale di riferimento, nonché con i rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata e dalla Conferenza Stato-Regioni (v. PNRR, cit., 239 ss.).

stabilisce che la Repubblica «adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Relativamente al rapporto Regione-enti locali, l'art. 118, c. 3 Cost. (testo del 1948) stabiliva: «La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici». Ed è stato peraltro rilevato che, tra le ragioni sottese all'opzione regionalista, vi fosse anche quella di stimolare la riforma dello Stato-apparato, creando una solida rete di amministrazioni regionali e locali che potessero porsi in dialettica con le strutture ministeriali, trasformando il sistema centralista ereditato dal processo di unificazione nazionale in un sistema misto (A. D'Atena, 2019).

In secondo luogo, sul piano delle relazioni tra Regione ed enti locali ciò significa, per le ragioni sopra esposte, valorizzare il concetto di sistema territoriale di governo in luogo di visioni dualiste e competitive (G. Marchetti, 2012). Un sistema composto da una Regione titolare delle sole scelte di governo e regolative e dagli enti territoriali minori cui competono le attività amministrative e gestionali; cementato con sedi e strumenti di raccordo effettivi e incisivi sulla formazione e l'attuazione delle politiche pubbliche regionali; sorretto da una finanza pubblica che segue il medesimo schema, autogestita sebbene coordinata con quella nazionale.

È opportuno però ricordare, sebbene in estrema sintesi, i caratteri salienti del quadro ordinamentale nel quale l'idea di sistema territoriale integrato dovrebbe prendere corpo.

Innanzitutto, come noto, la revisione del 2001 non ha percorso con chiarezza né la strada del potenziamento delle autonomie regionali in un contesto federale classico, né quella della valorizzazione delle minori autonomie locali secondo una logica municipalista.

La prima opzione avrebbe significato, tra l'altro, conferire a tutte le Regioni la potestà legislativa in materia di enti locali, configurando quindi, secondo il modello c.d. "lineare", un ordinamento statale complessivo strutturato su due soli livelli di governo (Stato centrale e Regioni). Nei sistemi federali l'autonomia locale viene infatti ricondotta nell'ambito dell'ordinamento del livello di governo intermedio, il quale ne rappresenta il quadro di riferimento, poiché sono le fonti normative dell'entità federata che contribuiscono a definire, dandovi contenuto e attuazione, il principio di autonomia degli enti territoriali minori, riconosciuto e garantito a monte dal dettato costituzionale (E. D'Orlando, 2016).

La seconda, invece, avrebbe comportato la creazione di un sistema composto da una pluralità di ordinamenti giuridici, posti su un piano di equiordinazione, in cui privilegiare le esigenze di garanzia e di separazione degli enti territoriali minori nei confronti della Regione, sia pure entro i limiti di compatibilità con le esigenze di funzionalità del sistema, al centro del quale collocare lo Stato (modello c.d. "stellare": L. Vandelli, 2015), dotando però di pari passo gli enti locali di strumenti che consentissero loro di incidere effettivamente sulla formazione degli atti statali o regionali dai quali dipende la configurazione, in concreto, della loro autonomia.

Attualmente (specie con riferimento alle Regioni ordinarie) l'assetto dei rapporti tra i diversi livelli di governo pare perpetuare quell'incertezza ricostruttiva che caratterizzava il disegno costituzionale originario, rispetto al quale si poteva evincere tanto che l'amministrazione regionale dovesse essere considerata ente di

governo delle autonomie locali (vista la sua potestà legislativa, programmatica e di controllo, incidente sull'ambito di autonomia degli enti minori), quanto che i rapporti intercorressero direttamente tra enti territoriali minori e Stato, poiché le Province e i Comuni erano costituzionalmente garantiti proprio nei confronti delle Regioni, attraverso la legislazione statale (allora le leggi generali della Repubblica di cui all'abrogato art. 128 Cost., ora quelle costituenti esercizio della potestà *ex* art. 117, c. 2, lett. p Cost.).

La stessa giurisprudenza costituzionale successiva alla revisione del 2001 ha contribuito ad alimentare tali contraddizioni. Da un lato, affermando che gli enti locali, considerati un tempo parte dell'amministrazione statale indiretta, sono ora riconosciuti dalla Costituzione come soggetti di autonomia politica e amministrativa, in quanto esponenziali di collettività, enfatizzando quindi la logica "municipalista" (v., per es., Corte cost., sent. n. 285/2006); riconoscendo al tempo stesso la possibilità che lo Stato impugni una legge regionale per violazione dell'autonomia locale (v. anche l'art. 31, c. 3 l. n. 87/1953). Dall'altro, legittimando le Regioni a ricorrere avverso la legge statale per violazione di competenze degli enti locali, sul presupposto che la lesione dell'autonomia locale integri potenzialmente un danno anche per la Regione, avvalorando così una visione di segno opposto (v., tra le più recenti, Corte cost., sent. n. 194/2019, anche per il richiamo ai precedenti; v. altresì l'art. 32, c. 2 l. n. 87/1953).

In secondo luogo, volendo sviluppare l'idea della Regione come baricentro della comunità territoriale e livello di governo di riferimento per gli enti locali, la situazione di partenza varia a seconda che si considerino le Regioni ordinarie o quelle ad autonomia speciale e, tra queste ultime, le alpine o le insulari.

Da una parte è noto, infatti, che solo le autonomie speciali hanno un potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni», in base ai rispettivi statuti e relative norme di attuazione, potestà che costituisce peraltro un tratto distintivo della stessa specialità (come emerso anche a seguito della riforma costituzionale del 2001, specie con riferimento alla c.d. clausola di maggior favore di cui all'art. 10 l. cost. n. 3/2001: v. Corte cost., sent. n. 48/2003 e sent. n. 370/2006). Nelle Regioni ordinarie, è lo Stato il titolare della potestà legislativa esclusiva in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. p, Cost.; alle Regioni spetta una potestà legislativa residuale che peraltro, dopo un'iniziale cauta apertura della Corte costituzionale, è stata più di recente dalla stessa interpretata in senso piuttosto restrittivo (v., per es., Corte cost.: sent. n. 22 e n. 44/2014, n. 33/2019 in materia di forme associative; sent. n. 50/2015 sulle unioni di Comuni; sent. n. 129/2019 sulla riorganizzazione delle funzioni provinciali).

Dall'altra parte, gli ordinamenti speciali si differenziano tra loro in modo significativo, in funzione di diversi fattori riconducibili al livello di attuazione della specialità e al modo di intenderla (si pensi solo alle differenze quantitative e qualitative delle norme di attuazione dei singoli statuti speciali: S. Parolari, 2018). Questi hanno inciso non solo sulle opzioni in concreto invalse nelle politiche e, quindi, nelle fonti regionali intervenute nei tradizionali ambiti di competenza regionale (che, a volte, non hanno evidenziato profili di differenziazione rispetto

alla disciplina nazionale, come nel caso della più recente legislazione sulle forme associative, mentre, in altri casi, si sono contraddistinte per aver precorso riforme poi realizzate anche a livello nazionale, come l'elezione diretta del Sindaco), ma anche sull'intraprendenza delle Regioni ad appropriarsi di ulteriori ambiti materiali di normazione, sostenendone i relativi oneri (per quello che qui interessa, si ricordano soprattutto la finanza locale e il trasporto pubblico locale) (E. D'Orlando, F.E. Grisostolo, 2018).

In questo scenario, già di per sé eterogeneo, non possono poi trascurarsi ulteriori variabili esogene (la crisi economico-finanziaria e pandemica) che, da un lato, hanno influito simmetricamente su tutte le autonomie regionali in senso centripeto, come chiaramente riscontrabile in relazione sia al formante normativo (la normazione c.d. emergenziale dal Governo Monti in poi) che a quello giurisprudenziale (E. D'Orlando, 2019, a), con un esito tendenzialmente omologante i due ordini di autonomie anche nella disciplina degli enti locali (specie sul versante della finanza e dei controlli); dall'altro, hanno evidenziato un'oggettiva differenziazione tra le Regioni nella capacità di interpretare il proprio ruolo legislativo (L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini, 2017).

Ciò premesso, attualmente nelle Regioni speciali dell'arco alpino, dove il rapporto tra Regione ed enti locali è più organico in virtù dei più ampi margini di autonomia regionale sul piano legislativo, amministrativo e finanziario, si può delineare con maggiore chiarezza la tendenza alla costruzione di un sistema territoriale integrato: in questi ordinamenti la Regione o la Provincia autonoma assume concretamente al ruolo di livello di governo di riferimento delle autonomie locali, disciplinando non solo le «componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali» (sistema elettorale, organi di governo, funzioni fondamentali: Corte cost., sent. n. 220/2013), ma altresì ulteriori profili rilevanti come le forme associative, la finanza locale e i tributi locali, i controlli (Corte cost., sent. n. 360/1993). In tali contesti si può concretamente constatare la centralità e l'importanza della Regione (o della Provincia autonoma) come ente dotato di un proprio indirizzo politico, non solo nella concreta conformazione della forma di amministrazione (infra)regionale, ma anche e (oggi) soprattutto ai fini dei meccanismi di coordinamento della finanza pubblica, con particolare riferimento all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e alla partecipazione alla solidarietà nazionale (E. D'Orlando, F.E. Grisostolo, 2020).

Sebbene in modo non altrettanto organico, anche nei rapporti tra Regioni ordinarie ed enti locali si potrebbe prospettare un'analogha tendenza, rispetto alla cui finalizzazione, tuttavia, sussistono allo stato alcuni ostacoli. Innanzitutto, come innanzi ricordato, vi sono dei limiti sul piano del sistema delle fonti e, rispetto ai titoli di competenza pur spettanti alle Regioni, vincoli sul piano interpretativo, derivanti dalla già citata giurisprudenza costituzionale. In secondo luogo, ragionando in termini di politica legislativa, si registra in generale una posizione di tendenziale chiusura da parte dello Stato il quale, come ha progressivamente abbandonato l'obiettivo di riformare l'ordinamento locale secondo i principi di cui all'art. 118 Cost. dopo la revisione costituzionale del 2001 (C. Tubertini, 2020, a), così ha fortemente condizionato l'utilizzo dell'autonomia regionale nel disciplinare gli spazi dischiusi dalla l. n. 56/2014, ponendo una serie di vincoli sul piano del-

le risorse finanziarie e delle dotazioni organiche degli enti locali. Si rileva, infine, specie a fronte delle più recenti richieste di autonomia regionale differenziata, un atteggiamento di diffidenza da parte delle associazioni degli enti locali; il riferimento è alla posizione espressa, e poi recepita nel c.d. ddl Boccia, volta a “puntellare” il blocco delle funzioni fondamentali individuate dal legislatore statale a fronte del timore di un potenziale riaccentramento regionale².

3. I punti di snodo.

Pur prendendo atto delle difficoltà che la Regione incontra nel legittimarsi, sia sul piano formale che su quello sostanziale, come perno di un sistema territoriale integrato di governo, una riflessione in chiave prospettica sull'evoluzione del nostro ordinamento non può che prendere le mosse, per le motivazioni sopra esposte, dal livello regionale.

Lasciando sullo sfondo il tema della revisione del riparto delle competenze legislative³, attualmente le Regioni (anche ordinarie) possono comunque ritagliarsi un ruolo significativo in relazione ad alcuni aspetti determinanti per affermare un ruolo baricentrico rispetto alla comunità territoriale, in un rapporto di alleanza con gli enti locali: nella conformazione dell'ordinamento locale sotto il profilo funzionale e organizzativo; nel coordinamento del sistema finanziario e tributario locale e nella perequazione infraregionale; nella creazione e nell'utilizzo di efficaci meccanismi di concertazione e raccordo.

3.1. Allocazione delle funzioni e modelli organizzativi: sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Innanzitutto, le Regioni possono intervenire sulla ridefinizione degli assetti locali al fine di promuovere una buona amministrazione nel senso europeo del termine, ovvero come principio di azione e organizzazione della PA e, soprattutto, come diritto dell'individuo (art. 41 CDUE: D.-U. Galetta, 2019), tarando la forma di amministrazione sulle specificità dei contesti territoriali e comunitari. Anzi, si potrebbe dire che oggi devono farlo.

In più occasioni l'Unione europea ha segnalato in modo chiaro all'Italia che una buona pubblica amministrazione è cruciale per assicurare che le misure adottate per fronteggiare l'emergenza sanitaria e la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione risultando, in definitiva, inefficaci⁴. E il messaggio assume oggi un'indiscutibile attualità alla luce del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza.

2 L'art. 1 del ddl prevedeva che per le materie oggetto di attribuzione differenziata, proposte dalla Regione, sentiti gli enti locali, si rispettano i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, previsti dall'art. 118 Cost., oltre al principio solidaristico di cui agli artt. 3 e 5 Cost., e che al conferimento delle funzioni si procede tenuto conto delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

3 Che, allo stato, non pare verosimile ipotizzare tanto alla luce dell'agenda politica, quanto in considerazione delle linee di tendenza ricavabili dalle proposte di revisione costituzionale degli ultimi anni, che non hanno mai preso in considerazione la possibilità di abrogare l'art. 117, c. 2 lett. p Cost., conferendo alle Regioni ordinarie una potestà residuale in materia di ordinamento degli enti locali.

4 V., per esempio, *Council Recommendation on the 2020 National Reform Programme of Italy and Delivering a Council Opinion on the 2020 Stability Programme of Italy*, 20 maggio 2020, COM/2020/512 final.

D'altro canto, nel recente passato è stata espressa a più riprese la consapevolezza della necessità di una revisione della legge 56/2014⁵ al fine di completare in modo organico un riordino rimasto a metà del guado, anche per il fatto di essere stato concepito alla luce di una riforma costituzionale che non ha avuto compimento. Così come è stato sottolineato che tale revisione non può prescindere dal coinvolgimento, sin dall'inizio del percorso, delle Regioni, riconoscendo loro un ruolo paritario di interlocuzione con lo Stato⁶ proprio in ragione delle inevitabili interconnessioni tra i diversi livelli di governo, che una seria visione riformatrice non può ignorare.

La strada maestra da percorrere, dal punto di vista del metodo della formazione delle politiche pubbliche e, quindi, della legislazione statale, è quella del coinvolgimento degli organismi di raccordo che il nostro ordinamento prevede, il sistema delle Conferenze (d. lgs. n. 281/1997; R. Bifulco, 2006; R. Bin, I. Ruggiu, 2006; M. Cosulich, 2019), strumenti imprescindibili per costruire il modello dell'ente-sistema nelle relazioni intergovernative multilivello. La Conferenza unificata potrebbe essere la sede ideale nella quale incardinare un tavolo tecnico-politico preordinato alla progettazione di una riforma complessiva del sistema delle autonomie⁷.

Nel merito, i punti da dirimere dovranno riguardare soprattutto (o, perlomeno): il ruolo e le funzioni della provincia (con eventuale "ritocco" della città metropolitana) e il grado di vincolatività delle gestioni associate⁸. Su entrambi gli aspetti, come noto, a seguito dell'Accordo concluso in sede di Conferenza unificata in data 11 settembre 2014⁹, pressoché tutte le Regioni hanno legiferato, anche a più riprese e con esiti parzialmente differenziati¹⁰. Le scelte regionali, come sopra accennato, sono state condizionate da una legislazione statale che ne ha ridotto i margini di discrezionalità, spesso con l'avallo della giurisprudenza costituzionale. L'esito complessivo può essere così riassunto: un'applicazione perlopiù ascendente del principio di sussidiarietà nelle operazioni di riordino dell'ente intermedio (il riassetto delle funzioni non fondamentali delle province, per esempio, molto raramente è andato a favore dei comuni), con visioni opposte in relazione al ruolo assegnato alla provincia (in alcuni casi è stata avallata l'impostazione del legislatore statale di drastico svuotamento dell'ente, in altri si è scelto comunque di mantenerne una certa centralità con il sostegno della Regione); una sensibile, anche se limitata, differenziazione nella disciplina delle forme associative intercomunali, sia in relazione a specifici aspetti (come le soglie demografiche o i profili organizzativi collegati

5 Così, per es., la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo*, 18 ottobre 2018 e Id., Legge 56/2014: *prime riflessioni e proposte di revisione*, 24 gennaio 2019.

6 V. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Legge 56/2014: prime riflessioni e proposte di revisione*, cit.

7 Si potrebbe così dare nuovo e più razionale impulso e coordinamento ad alcune iniziative avviate nel recente passato ma che non hanno a oggi prodotto risultati: la costituzione del tavolo tecnico-politico di cui all'art. 1, c. 2-ter d.l. n. 91/2018 (convertito con l. n. 108/2018), per la redazione di linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina, con particolare riferimento all'ordinamento delle province e delle città metropolitane, al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni; il gruppo di studio istituito nel luglio 2020 presso il Ministero dell'Interno per la modifica dell'ordinamento degli enti locali, da formalizzare in un ddI collegato alla decisione di bilancio 2020.

8 In questo senso, cfr. le proposte allegare al documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Legge 56/2014: prime riflessioni e proposte di revisione*, cit.

9 Accordo previsto dall'art. 1, c. 91 l. n. 56/2014 per la determinazione delle funzioni provinciali oggetto di riordino.

10 Per un'analisi delle fonti regionali v. *Rapporto 2015-2016 sullo stato della legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, vol. II, 241 ss.

all'accesso a contributi regionali), sia in ordine all'impostazione di fondo (volta al perseguimento più o meno sistematico della frammentazione comunale).

Alla luce di tali esperienze sarebbe opportuno, *de iure condendo*, disciplinare con chiarezza la competenza regionale in ordine: alla configurazione degli assetti locali e degli equilibri tra i livelli di governo infraregionale, con il solo limite delle funzioni fondamentali; alla determinazione degli ambiti territoriali ottimali, in particolare in relazione la soglia minima delle funzioni fondamentali da gestire in forma associata, superando gli obblighi attualmente previsti (si pensi che la quasi totalità delle funzioni fondamentali comunali rientra nelle materie di competenza regionale concorrente o residuale).

Nell'attesa che l'obiettivo della revisione della legge Delrio (o, più in generale, del TUEL) sia ricalendarizzato nell'agenda politica, le Regioni hanno comunque spazi di azione che consentono loro di disciplinare per molti aspetti gli assetti organizzativi e funzionali degli enti locali, anche rivedendo le scelte già compiute.

In quest'ottica, tutte le Regioni dovrebbero innanzitutto maturare la consapevolezza del proprio ruolo di perno del sistema territoriale integrato, configurandosi come ente di governo, di indirizzo, di programmazione e di controllo, trattenendo le sole funzioni amministrative che necessitano di un esercizio unitario, secondo uno schema che si potrebbe definire regionalismo di esecuzione¹¹, invertendo la tendenza accentratrice che ha invece caratterizzato la prima fase della legislazione di riordino (sebbene talvolta come scelta obbligata dalla inadeguatezza del livello provinciale e comunale: C. Tubertini, 2020, b). In secondo luogo, dovrebbero incentivare gli enti locali a ricorrere a forme associative che rispondano in modo effettivo alle diverse esigenze territoriali e comunitarie, promuovendo soluzioni differenziate a livello di legislazione regionale, non omologandosi acriticamente alla disciplina statale. Infine, dovrebbero utilizzare in modo efficace gli strumenti di concertazione e raccordo con autonomie locali, secondo un principio di leale collaborazione che non si risolva nel rispetto meramente formale delle procedure: in questo senso, i Consigli delle autonomie locali (CAL) sono uno strumento essenziale per l'intelaiatura del sistema territoriale integrato¹².

Un mero accenno al fatto che le asimmetrie che potrebbero derivare dall'attivazione dell'art. 116, c. 3 Cost. si riflettono necessariamente sul rapporto Regione-enti locali, poiché potenziano anche le funzioni amministrative, il cui svolgimento nel territorio dipende direttamente dalle scelte regionali sulla loro allocazione in capo agli enti di prossimità o di area vasta e sulla determinazione degli ambiti ottimali, coerentemente con la visione di forma di amministrazione che la Regione vuole concretizzare¹³. A tale riguardo appare pertanto un segnale significativo la richiesta avanzata dall'Emilia-Romagna e dalla Lombardia, in sede di negoziato con il Governo, di acquisire potestà legislativa in materia di «*governance istituzionale*», cioè in materia di organizzazione ed esercizio delle funzioni amministrative locali (C. Tubertini, 2020, a).

11 Mutuando la formula utilizzata per definire usualmente il modello federale tedesco, ovvero quella di *Vollzugsföderalismus* (federalismo di esecuzione), che si contraddistingue per l'appunto per la tendenziale disarticolazione della titolarità delle funzioni legislative ed esecutive.

12 V. *infra*, sub 3.3.

13 Il concetto di forma di amministrazione si ricollega, in questa prospettiva, a quello di forma di Stato, inteso come rapporto fra governanti e governati o, in altri termini, fra Stato-apparato e Stato-comunità, nella misura in cui a diverse opzioni in ordine ai principi fondamentali che reggono questo rapporto corrispondono necessariamente diverse scelte sull'organizzazione e le modalità dell'azione amministrativa.

Discorso a parte riguarda, infine, le Regioni a statuto speciale, rispetto alle quali i più significativi profili di differenziazione si registrano innanzitutto con riferimento ai soggetti dell'ordinamento locale, soprattutto per ciò che concerne la dimensione provinciale, pressoché assente ormai in quasi tutte le realtà (l'eccezione, teoricamente temporanea, è data dalla Sardegna oltre che, ma sulla base di una *ratio* del tutto propria, dalle due Province autonome di Trento e di Bolzano). Nell'ultimo decennio si rileva, parallelamente, l'avvio di un processo di valorizzazione dell'autonomia locale imperniata su forme obbligatorie di cooperazione intermunicipale orientate al governo di area vasta, perlopiù di tipo strutturato (sul modello delle unioni di Comuni), che con alterne fortune tendono a corrispondere alle specificità territoriali e comunitarie. Trattasi di discipline che spesso richiamano diffusamente l'elemento identitario, specialmente culturale-linguistico, con risvolti peculiari (sinora quasi sempre abortiti) anche sul circuito rappresentanza-responsabilità politica¹⁴. Nel valutare le scelte compiute, così come le concrete prospettive di evoluzione degli ordinamenti speciali, si deve certo tenere conto della più ampia autonomia di cui esse godono nel conformare la forma di amministrazione, però non vanno sottovalutati ulteriori elementi, che inevitabilmente intersecano il piano del discorso giuridico, per tutte le tipologie di Regioni: è evidente, infatti, che la capacità amministrativa e la cultura autonomistica, quantunque tendenti alla configurazione di assetti asimmetrici e sperimentali, non potranno non fare i conti con i fattori politici, le variabili economiche e, da ultimo, l'emergenza sanitaria. Trattasi di elementi che paiono avere avuto, nel recente passato, un peso notevole e, talvolta, decisivo, nel ricondurre a uniformità anche i contesti naturalmente più inclini, o comunque determinati, alla costruzione di un sistema territoriale regionale integrato (E. D'Orlando, 2019, b).

3.2. Coordinamento finanziario e tributario: territorialità e perequazione.

Ragionando in termini di sistema regionale integrato, i profili finanziari si può dire siano l'altra faccia della medaglia rispetto a quelli ordinamentali. Di conseguenza, il sistema non può prescindere da un ruolo di regia della Regione anche su questi aspetti.

Come già accennato, in argomento si staglia la posizione delle Regioni speciali alpine, in cui, in sintesi, la Regione (o la Provincia autonoma) ha competenza legislativa e amministrativa in materia di finanza locale e si assume integralmente gli oneri relativi al finanziamento degli enti locali, circostanza che contribuisce all'edificazione di un sistema integrato tra la Regione e gli enti locali del suo territorio¹⁵. Tale sistema concorre, nel rispetto dell'equilibrio dei bilanci delle sue componenti, al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, prefigurando un nuovo modello decentrato di coordinamento della finanza pubblica e, quindi, un nuovo modello integrato di relazioni tra livelli di governo.

14 Il riferimento è alle ipotesi di elezione parzialmente diretta degli organi delle forme associative nella Provincia di Trento (con la persistente peculiarità del Comun general de Fascia) e dell'elezione diretta del presidente dei liberi Consorzi nella Regione siciliana.

15 Cfr. le più recenti modifiche degli statuti speciali del Friuli Venezia Giulia e del Trentino Alto Adige/Südtirol e le analoghe disposizioni previste per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, rispettivamente introdotte dalla l. n. 190/2014, dalla l. n. 208/2015 e dalla l. n. 232 del 2016, sulla base di accordi tra Regioni, Province autonome e Governo, idonei a incidere sulla fonte statuto che risulta, come noto, depotenziata in materia finanziaria.

La circostanza non è di poco conto, perché comporta che Regione ed enti locali costituiscano un soggetto unico, una voce sola, in sede di contrattazione con lo Stato e che i contributi al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica siano da essi dovuti non uti singoli, ma come sistema in cui, attraverso la funzione regionale di coordinamento, si realizzano direttamente, senza intermediazioni, i meccanismi di perequazione e di solidarietà. Questa visione del sistema è ulteriormente confermata e rafforzata dalla potestà legislativa regionale in materia di tributi locali e dalle prerogative riconosciute in materia al CAL, aspetti che prefigurano una gestione concertata della finanza locale e, in generale, dell'evoluzione degli assetti finanziari degli enti locali.

Da sottolineare che l'idea del sistema integrato contribuisce a consolidare, sul piano delle relazioni istituzionali, il metodo negoziale, la chiave per comprendere oggi il più complesso rapporto tra autonomia e unità nel sistema della finanza pubblica allargata, inteso anche nella sua dinamicità, come esemplarmente sottolineato anche di recente dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost., sent. 273/2020). Il principio negoziale nei rapporti finanziari rileva infatti sia allorché la Regione negozia con lo Stato il concorso del sistema regionale integrato agli obiettivi di finanza pubblica, sia quando la Regione stessa si assume la responsabilità del coordinamento diretto della finanza degli enti locali per i medesimi fini. Un meccanismo bifronte, che enfatizza il ruolo della Regione come cardine e che trova nel metodo negoziale la concretizzazione del principio di leale collaborazione, la stella polare delle relazioni intergovernative.

Si tratta, quindi, di modo nuovo, più maturo e più responsabile, di concepire l'unità giuridica ed economica della Repubblica, fondandola su un ruolo proattivo proprio delle Regioni e degli enti locali (E. D'Orlando, F. Grisostolo, 2020).

Ciò premesso, anche per le altre Regioni è possibile individuare una traiettoria che perlomeno cominci a indirizzare verso un simile modello, come si evince da una breve analisi retrospettiva dell'evoluzione della normativa statale in materia.

Il punto di partenza, come noto, è la disciplina sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali in attuazione dell'art. 119 Cost., la l. n. 42/2009. Sul piano del coordinamento della finanza pubblica, del sistema tributario e dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, collegati all'evoluzione dei Trattati e della normativa dell'UE in materia di politiche di bilancio e sostenibilità del debito pubblico, si ricordano poi la l. cost. n. 1/2012, che ha introdotto in Costituzione il principio di equilibrio del bilancio e la successive leggi rinforzate n. 243/2012 e n. 164/2016, che ne danno attuazione con riferimento a tutte le pubbliche amministrazioni. In questo contesto è significativa l'evoluzione delle norme che vincolano espressamente l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali, imponendo il rispetto degli equilibri di bilancio, la sostenibilità del debito, limitato solo al finanziamento degli investimenti, nonché il concorso agli obiettivi di finanza pubblica e, in generale, l'assolvimento degli obblighi economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'UE.

Particolare interesse rivestono le vicende dello strumento di coordinamento della finanza pubblica dato dal patto di stabilità¹⁶: a seguito della revisione costi-

16 Derivato dal Patto europeo di stabilità e crescita e nato con la legge finanziaria n. 448/1998.

tuzionale del 2012 e delle successive leggi rinforzate, il patto è stato notevolmente modificato al fine di incentivare la responsabilizzazione delle Regioni e degli enti locali verso il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica posti all'Italia a livello europeo. Le leggi di stabilità hanno nel tempo introdotto importanti innovazioni in materia, al fine di rendere più sostenibili gli obiettivi degli enti locali attraverso meccanismi di compensazione orizzontale e verticale a livello regionale, che consentono alle Regioni di intervenire a favore degli enti locali del proprio territorio attraverso una rimodulazione degli obiettivi finanziari assegnati ai singoli enti e alla Regione medesima, fermo restando il rispetto degli obiettivi complessivi posti dal legislatore ai singoli comparti (patti regionalizzati di solidarietà). L'originario meccanismo delle compensazioni verticali e orizzontali è stato progressivamente superato dall'evoluzione normativa, che ha aperto la prospettiva di un "patto regionale integrato" prevedendo la possibilità che ciascuna Regione concordi direttamente con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi (esclusa la componente sanitaria) e di quelli degli enti locali presenti nel territorio regionale.

L'ultima tappa di tale percorso è contenuta nella legge di stabilità 2016 (l. n. 208/2015), con la quale il patto è stato sostituito, per tutti gli enti territoriali, dall'obbligo di assicurare l'equilibrio di bilancio, dato dal saldo non negativo tra entrate e spese finali e dalla sostenibilità del debito. Tale superamento ha permesso di ridurre sensibilmente l'ampiezza dell'obiettivo di finanza pubblica degli enti territoriali e ha consentito loro di utilizzare l'avanzo di amministrazione, seppure entro certi limiti (poi in parte superati dalla Corte costituzionale: v. *infra*). La medesima legge (art. 1, c. 728 ss.) ha previsto che, ai fini della rideterminazione degli obiettivi di finanza pubblica del sistema regionale integrato – pur nell'invarianza dell'obiettivo complessivo, ovvero quello di conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali – le Regioni e le Province autonome definiscono criteri di virtuosità e modalità operative previo confronto in sede di CAL e, ove non istituito, con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali.

In tal modo sono stati introdotti i primi elementi per delineare, in prospettiva, un sistema regionale di coordinamento di finanza pubblica delle Regioni e dei rispettivi enti locali, fondato su un quadro di intese di ambito regionale, al quale concorrono la Regione e l'insieme degli enti locali, ma anche a livello nazionale, tra Stato, Regione e rispettivi enti locali. Infatti la successiva l. n. 164/2016 ha novellato l'art. 10 l. n. 243/2012, che reca ora la nuova disciplina del ricorso all'indebitamento, esclusivamente per finanziare spese di investimento e che consente l'indebitamento, nonché l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, solo sulla base di apposite intese definite in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di bilancio non negativo per il complesso degli enti territoriali della Regione. Le intese regionali previste dall'art. 10 sono da considerarsi obbligatorie per Regioni ed enti locali, da attuare nel rispetto del principio di leale collaborazione¹⁷. Nel caso di impossibilità di rispettare tale limite

17 Quantunque la sentenza della Corte costituzionale n. 252/2017 abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, c. 1, lett. c), nella parte in cui prevede di demandare a un DPCM la disciplina del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo delle Regioni e delle Province autonome; questo, evidentemente, in relazione al mancato rispetto della riserva di legge per la disciplina di tale potere, derivante dall'art. 120 Cost.

concordato, la norma consente l'ulteriore possibilità di ricorrere ai patti di solidarietà nazionali, sempre che sia rispettato il saldo non negativo di entrate e spese finali di competenza da parte del complesso degli enti territoriali, cioè Regione ed enti locali. Sono stati posti in essere, dunque, ulteriori strumenti di flessibilità per rilanciare gli investimenti sul territorio, da realizzare attraverso il ricorso al debito e l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, mediante le intese Regione-enti locali, oltre ai patti di solidarietà nazionale.

Dall'anno 2019, inoltre, in attuazione dell'Accordo raggiunto in Conferenza unificata il 15 ottobre 2018, la legge di bilancio n. 145/2018 (art. 1, c. 819-824), a seguito delle sentenze n. 247/2017 e n. 101/2018 della Corte costituzionale, ha disposto che gli enti locali e le Regioni a statuto speciale e Province autonome dal 2019, e le altre Regioni dal 2021, concorrano alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica complessiva attraverso l'attuazione di specifici obiettivi e il rispetto di determinati obblighi e vincoli. In tal senso si prevede che gli enti locali: a) considerano in equilibrio i propri bilanci in presenza di un risultato dell'esercizio finanziario di competenza non negativo; b) possono utilizzare il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, assicurando comunque anche il rispetto delle disposizioni in materia di equilibrio di bilancio di Regioni ed enti locali¹⁸.

Si procede dunque verso la regionalizzazione degli obiettivi, degli obblighi e dei vincoli di finanza pubblica; si delinea, seppure in forma iniziale, un nuovo ruolo degli enti territoriali nel coordinamento della finanza pubblica, con relativa assunzione di responsabilità; si riconosce un ruolo attivo di Regione ed enti locali nel concorso all'unità economica della Repubblica mediante la definizione di intese che consentono di incrementare il livello degli investimenti pubblici, governando gli equilibri di bilancio complessivi in ambito regionale, ma come parte integrante degli obiettivi di ambito nazionale.

In sintesi, è in atto, seppure in modo lento e altalenante, un percorso di attuazione dei principi già contenuti nella l. n. 42/2009 che, all'art. 17, c. 1, lett. c), prevede che per assicurare il perseguimento degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica le Regioni possano adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le modalità di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse regioni. Si evidenzia, inoltre, il progressivo diretto coinvolgimento di Regioni ed enti locali nell'attuazione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica nazionale e agli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo, in coerenza con la visione dei diversi livelli istituzionali come parti componenti l'unità economica e giuridica della Repubblica, secondo la visione dell'art. 114 Cost. Un progressivo coinvolgimento anche nella responsabilità della determinazione delle modalità attuative degli obiettivi di finanza pubblica riguardanti gli enti territoriali di ciascun ambito regionale, nel loro complesso. Ciò avviene nel quadro di un sistema di intese ed accordi che riguardano sia i saldi complessivi di bilancio, sia gli spazi finanziari, in funzione della programmazione degli investimenti degli enti territoriali.

18 Artt. 1(All. 1) e 40 d. lgs. 118/2011, nonché artt. 162 e 193 TUEL.

In una prospettiva di ulteriore evoluzione di questo percorso, nell'ottica di una sempre maggiore responsabilizzazione delle autonomie territoriali – peraltro coerente con la logica del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza¹⁹ –, si potrebbe ipotizzare di valorizzare i sistemi regionali integrati nell'assunzione di un'organica funzione di coordinamento della finanza pubblica, sulla base e nel rispetto di obiettivi complessivi definiti a livello nazionale dalle leggi statali, anche in questo caso con il coinvolgimento del sistema delle Conferenze. Tale obiettivo sarebbe del resto coerente con i ricordati principi della l. n. 42/2009, nel caso si riuscisse a portare alla completa esecuzione i decreti legislativi attuativi, tutti già in vigore dal 2011. Basti ricordare, per esempio, che l'art. 12 d. lgs. n. 68/2011²⁰, in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, già prevede che ciascuna Regione sopprima i trasferimenti regionali di parte corrente e in conto capitale²¹ diretti al finanziamento delle spese dei comuni aventi carattere di generalità e permanenza, per sostituirli, sulla base di un accordo definito in seno al CAL, con la compartecipazione ai tributi regionali, che possono essere anche integralmente devoluti. L'art. 23 d. lgs. n. 68/2011 prevede anche l'istituzione nel bilancio delle Regioni ordinarie di due fondi, a favore rispettivamente di comuni, province e città metropolitane, alimentati dal fondo perequativo dello Stato. Al riguardo si ricordi altresì che l'art. 13, c. 1, lett. g) l. n. 42/2009 prevede che i decreti legislativi definiscano le modalità per cui le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata e previa intesa con gli enti locali, possono procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai comuni, alle province e alle città metropolitane inclusi nel territorio regionale; in tal caso il riparto delle predette risorse è effettuato sulla base dei parametri definiti con la suddetta modalità, in sostituzione di quelli definiti a livello statale.

Quest'ultimo riferimento consente di evidenziare anche come l'ipotizzato sistema integrato regionale di finanza pubblica potrebbe essere altresì investito della funzione di attuazione in ambito regionale, in modo organico ed unitario, sia degli obiettivi di finanza pubblica e degli equilibri dei bilanci, che della perequazione delle risorse finanziarie nei confronti degli enti locali di riferimento, mediante il metodo negoziale e il sistema degli accordi obbligatori. Si tratterebbe, infatti, di riconoscere alle Regioni maggiore autonomia e al contempo maggiore responsabilità in materia di finanza pubblica, pur mantenendo sempre il riferimento al sistema delineato dagli artt. 117, c. 2 e 119 Cost. che, come evidenziato, ha già consentito il conferimento alle Regioni di compiti anche nell'ambito della funzione di perequazione, pur essendo la stessa materia di competenza esclusi-

19 Il quale inserisce, tra «Le altre riforme di accompagnamento al Piano», le riforme fiscali e, in particolare, l'attuazione, con i necessari adeguamenti, della l. n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale «con la quale si introduce la necessità di finalizzare le risorse dei livelli territoriali sulla base di criteri oggettivi e ai fini di un uso efficiente delle risorse medesime» (v. PNRR, cit., 77).

20 Recante «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario» e la cui completa attuazione è ulteriormente rinviata al 2023 a opera del d.l. n. 157/2020.

21 Ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento.

va dello Stato. In tal modo sarebbe possibile avere una fase della perequazione integrata con il coordinamento della finanza pubblica in ambito regionale, definita mediante il sistema di accordo Regione-CAL, sulla base del riparto del fondo statale (*ex art. 119 Cost.*), per ambiti regionali e nel rispetto di principi e criteri fondamentali della legge statale (oggi la l. n. 42/2009) che attua l'art. 119 Cost.

L'attuale quadro delle fonti attuative del dettato costituzionale potrebbe conseguentemente essere modificato (solo) per definire il sistema in modo più organico e coerente, ma avendo come base di partenza le norme vigenti sopra evidenziate e che, se prese contestualmente in considerazione, possono essere già oggi considerate la disciplina di uno stadio embrionale di sistema regionale integrato di finanza pubblica.

3.3. Organi e procedure di confronto e di coordinamento: leale collaborazione, qualità ed efficacia delle politiche pubbliche.

Come emerge dalle riflessioni relative ai profili ordinamentali e finanziari, il sistema regionale integrato postula una rete di raccordi tra le varie componenti, da svilupparsi attraverso strumenti e procedure riconducibili al principio di leale collaborazione, secondo la logica propria dell'ente-sistema.

In questa prospettiva risulta di centrale importanza la previsione del CAL nell'art. 123, ult. c. Cost., che può essere letta come l'espressione della pari dignità istituzionale riconosciuta agli enti dall'art. 114 Cost.. La revisione del 2001 ha impresso una svolta decisiva rispetto alla linea seguita negli statuti regionali previgenti, ossia quella di realizzare la concertazione tra Regione ed enti locali prevedendo l'episodica audizione di questi ultimi, allorché interessati al procedimento decisionale regionale in corso o, comunque, secondo moduli procedurali ispirati alla logica del sistema delle conferenze. L'indicazione perentoria del novellato dettato costituzionale ha imposto, invece, di trasporre gli interessi locali a livello regionale in forma istituzionalizzata (L. Violini, 2002) e, quindi, facendo loro acquistare una caratterizzazione sezionale che riproduce, su scala infraregionale, il rapporto tra rappresentanza politica generale (espressa dal Consiglio regionale) e territoriale (riconducibile, per l'appunto, al CAL).

È quindi evidente che il CAL assume un ruolo cruciale quale elemento di cerniera e di sintesi dell'ente-sistema (ovvero del sistema regionale integrato), in una duplice prospettiva: come strumento di valorizzazione e tutela dell'autonomia locale e, al contempo, di arricchimento della qualità e dell'efficacia delle politiche regionali nel senso di una maggiore qualificazione dell'autonomia.

Infatti, la sua partecipazione ai procedimenti decisionali regionali, da un lato, rende questi ultimi strumenti di tutela dell'autonomia locale, permettendo di riequilibrare "a monte" (ovvero in sede di elaborazione dei processi di formazione della volontà politica, poi formalizzati in atti legislativi e amministrativi) rapporti e dinamiche che altrimenti rischiano di risultare squilibrati "a valle" (cioè nel momento di concreta implementazione delle leggi e degli atti di pianificazione e di programmazione). Dall'altro, consente di valorizzare la corrispondenza delle politiche regionali alle concrete esigenze dei territori e delle comunità, sia nella fase di elaborazione, attraverso la partecipazione e gli apporti degli enti locali, sia,

ragionevolmente, in quella di attuazione delle scelte (già) condivise o, comunque, partecipate.

Venendo agli aspetti che rilevano sul versante della competenza regionale a disciplinare i profili ordinamentali e finanziari del governo locale e, quindi, in primo luogo, la potestà allocativa delle funzioni amministrative, nonché il coordinamento della finanza regionale e locale, solo così il principio di sussidiarietà può funzionare come autentico criterio direttivo per la ricomposizione di ruoli e funzioni tra i diversi livelli di governo (M. Carli, 2005). L'applicazione di tale principio non determina un'attribuzione delle competenze in modo preventivo, tassativo e statico, bensì si risolve in un giudizio di opportunità, da svolgersi in termini di efficienza dell'intervento, in riferimento a determinati obiettivi politici e attraverso valutazioni di merito (R. Bin, 2002). Ne consegue che, per la sua stessa natura, si presta a essere applicato e tutelato attraverso la predisposizione di procedimenti di codecisione tra gli enti territoriali.

Ciò premesso, si rileva che tutte le Regioni ordinarie hanno previsto nei propri statuti l'istituzione del CAL, o analoghi organismi istituzionali di consultazione e concertazione, demandando alla legge regionale la definizione delle norme in materia di competenze, composizione, elezione, individuazione delle funzioni, organizzazione e funzionamento. Lo stesso dicasi per le Regioni e Province ad autonomia speciale, che lo hanno previsto o nelle leggi statutarie²² o nella legislazione regionale.

Dall'analisi delle discipline in concreto adottate, il modello di CAL più funzionale al sistema integrato Regione-enti locali si potrebbe delineare sinteticamente secondo lo schema di seguito articolato (E. D'Orlando, 2016).

Innanzitutto optando, in relazione alla costituzione del CAL, per il c.d. modello consiglio (ovvero "camera territoriale") che contempla, quanto a composizione, una rappresentanza unitaria, di tipo territoriale, del sistema delle autonomie infraregionali, essendo composto unicamente da (rappresentanti degli) enti locali²³. Un cenno alla circostanza che il modello alternativo, c.d. conferenza, contempla la possibilità che facciano parte dell'organo anche i rappresentanti regionali, delle associazioni autonomistiche e delle autonomie funzionali, stante la riconducibilità dello stesso alla logica della rappresentanza di tipo corporativo (M.G. Nacci, 2014; M. Cosulich, 2001). Tuttavia è da ritenere che si realizzi in questo modo una composizione troppo eterogenea in termini di rappresentanza di interessi, che difficilmente si concilia con l'esigenza di attribuire all'organo funzioni incisive, stante la necessità di non aggravare oltremodo i procedimenti decisionali regionali.

Si segnala che la scelta del modello di rappresentanza territoriale è stato accolto pressoché ovunque nelle autonomie speciali ed è altresì prevalente nelle Regioni ordinarie.

22 È il caso della sola Provincia autonoma di Bolzano: l.p. n. 4/2010.

23 In primo luogo gli enti territoriali minori costituzionalmente necessari, ma non solo, poiché la generica formula utilizzata nell'art. 123 ult. c. Cost. consente anche il coinvolgimento di altri enti locali, ove esistenti, come le Comunità montane e quelle isolate, o le Unioni di Comuni. Tale interpretazione è stata accolta dai legislatori regionali, che spesso hanno previsto tra i componenti del CAL, per esempio, anche rappresentanti delle Comunità montane, di arcipelago o collinari.

In secondo luogo configurando il CAL come interlocutore sia del Consiglio regionale che della Giunta regionale.

Analizzando le discipline regionali (statutarie, legislative e regolamentari) sinora adottate, si evince che il CAL è usualmente titolare di prerogative destinate a esercitarsi nei confronti tanto del Legislativo quanto dell'Esecutivo regionale (e non solo²⁴). Ciò emerge in modo particolarmente evidente nella partecipazione alla funzione legislativa, che si può concretizzare in poteri di impulso, anche sotto forma di proposte legislative destinate alla Giunta o al Consiglio; nell'espressione di pareri su disegni e proposte di legge, da formulare nei confronti della Giunta o delle Commissioni consiliari. In proposito non si sottovaluta la circostanza per cui l'interlocuzione del CAL con l'Assemblea regionale possa favorire la configurazione del primo come sede di "opposizione" rispetto all'organo legislativo, ponendo la questione del possibile snaturamento dell'organo per ciò che concerne gli interessi di cui è espressione e della sua incidenza, potenzialmente non trascurabile, sul piano dei rapporti tra organi contitolari dell'indirizzo politico. Tuttavia, nella legislazione vigente, il CAL risulta anche interlocutore dell'Esecutivo e, in alcuni casi, si trova anche a scontare la concorrenza di altre sedi di raccordo degli interessi locali con quelli regionali. Complessivamente, dunque, la sua possibilità di incidere sulla forma di governo regionale risulta nella pratica bilanciata o, comunque, mediata da moduli procedurali più complessi rispetto a quelli propri della dialettica maggioranza-opposizione.

In terzo luogo collocando il CAL tendenzialmente al di fuori dell'area governativa, anche dal punto di vista organizzativo e strutturale, al fine di garantirne l'autonomia.

A questo proposito, nelle Regioni a statuto speciale si prevede la collocazione del CAL perlòpiù in una sede autonoma, mentre nella quasi totalità delle Regioni ordinarie l'organo è collocato presso il Consiglio regionale.

In quarto luogo, attribuendo al CAL un potere realmente incisivo, garantendo, più in particolare, che una posizione negativa espressa dal (o una mancata intesa del) CAL sia adeguatamente valorizzata nell'ambito del procedimento di adozione dell'atto.

A tale riguardo, si può configurare un'iniziativa giuntalesca aggravata, ma anche un intervento dell'organo di rappresentanza delle autonomie locali su una parte del programma di governo dell'esecutivo; in entrambi i casi, l'atto sul quale il Consiglio regionale è chiamato a pronunciarsi ha una provenienza sostanziale diversa da quella degli altri disegni di legge. Quanto al ruolo del CAL come interlocutore del Consiglio regionale nell'esercizio della funzione legislativa, non è ovviamente possibile immaginare un parere che, se negativo, equivalga a un veto assoluto; ma è possibile prevedere, in corrispondenza a esso, aggravamenti di maggioranza o l'obbligo di adeguata motivazione, bilanciando ovviamente tali previsioni con la necessità di non dilatare eccessivamente i tempi del procedimento²⁵.

24 Si pensi ai poteri di nomina e ai rapporti con la Corte dei conti.

25 La previsione di un *quorum* aggravato impone una certa attenzione alla fonte da utilizzare per tale finalità, posto che se si trattasse della legge regionale "ordinaria" la previsione non risulterebbe garantita rispetto a fonti pariorordinate successive nel tempo, non disponendo della competenza a costituire vincoli per il legislatore del futuro. Da rilevare, inoltre, che l'aggravamento dovrebbe verosimilmente concretizzarsi nella previsione di una maggioranza assoluta, posto che si tratta pur sempre di manifestazione della maggioranza, cioè del normale modo di decidere nelle democrazie, mentre la previsione di maggioranze qualificate andrebbe argomentata sulla base delle stesse ragioni che, a livello nazionale, giustificano la necessità di particolari forme di tutela per le minoranze.

Da valutare infine con il massimo favore l'ampliamento delle funzioni del CAL quanto a tipologia: per esempio, la facoltà di proporre referendum abrogativi, propositivi e consultivi, di intrattenere rapporti con la Corte dei conti.

Si rileva, incidentalmente, che le soluzioni adottate risentono, in parte, della fonte prescelta per la disciplina del CAL, ovvero la legge regionale, in quanto tale inidonea a garantire, per esempio, aggravamenti del procedimento legislativo regionale ridondanti sulla forza passiva della fonte. Dal punto di vista del sistema delle fonti, la massima valorizzazione dell'organo si può conseguire collocandone quanto più possibile la disciplina negli statuti, per le Regioni ordinarie e, in attesa delle revisioni degli statuti speciali, nelle leggi statutarie, per le speciali.

Da ultimo, è opportuno sottolineare che il modello delineato consente di valorizzare il ruolo del CAL, quale sede di peculiare rappresentanza delle comunità politicamente organizzate sul territorio regionale, nella più ampia prospettiva della forma di Regione, intesa come modalità di configurazione del rapporto non solo tra Regione ed enti locali, ma anche tra Regione-apparato e Regione-comunità, nella misura in cui tale modello si risolve in un meccanismo per recuperare trasparenza e imputabilità dei processi decisionali nei confronti dei cittadini. La previsione di meccanismi di raccordo stabili e strutturati in sede di procedimenti decisionali, operanti secondo moduli caratterizzati da un elevato grado di formalizzazione e di pubblicità, contribuisce a ridurre il rischio che il ricorso agli schemi cooperativi si traduca in processi di decisione non completamente monitorabili in termini di controllo democratico. Rischio reso peraltro più concreto in ragione della riforma dell'ordinamento locale secondo modelli (Città metropolitane e unioni di Comuni) il cui organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo non risponde direttamente alle logiche sottese al binomio rappresentanza-responsabilità politica.

In questa prospettiva, una valorizzazione del CAL non andrebbe tanto a beneficio di uno o dell'altro livello di governo o di uno o dell'altro ente, quanto piuttosto dei procedimenti di produzione giuridica e di formazione, più in generale, della volontà regionale, al servizio delle comunità stanziati sul territorio. In un sistema sempre più integrato, sia per gli interessi pubblici da regolare che per le competenze da esercitare per tali finalità di regolazione, la più intensa e qualificante espressione dell'autonomia, alle condizioni storicamente date, può derivare solo dalla sinergia tra tutti i livelli istituzionali coinvolti nella formazione e nell'implementazione delle politiche pubbliche, secondo il principio di leale collaborazione (A. Ruggeri, 2006).

4. Considerazioni di sintesi.

La Regione può dunque realizzare, nel rapporto con gli enti locali, un sistema originale, rispetto al quale manifestare la sua capacità politica e di indirizzo e attraverso il quale dimostrare, più in generale, il fondamento e la legittimazione della propria autonomia. La disciplina degli enti locali – estesa a tutti i profili ordinamentali e finanziari, come nelle Regioni e Province speciali o limitata a quelli organizzativi, funzionali e finanziari a essi connessi, come nelle Regioni

ordinarie – riflette infatti la capacità di adeguare gli assetti istituzionali all'idea di comunità in cui ci si riconosce, che a sua volta trae origine da molteplici e radicati fattori identitari.

Alcune Regioni hanno saputo sfruttare i margini di autonomia loro riconosciuti per affermarsi come baricentro della comunità territoriale, altre meno. È quindi auspicabile, innanzitutto, che si diffonda una cultura politica e amministrativa che renda gli attori istituzionali realmente consapevoli del proprio ruolo e degli obiettivi perseguibili. Questa, probabilmente, è oggi la sfida più ardua e anche imminente, se si pensa all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Sul piano normativo, ragionando a Costituzione invariata, per agevolare la costruzione di sistemi regionali integrati potrebbero essere sufficienti puntuali emendamenti alla legislazione vigente, come sopra accennato²⁶. Interventi normativi auspicabilmente frutto di confronto non episodico tra Stato, Regioni ed enti locali nelle sedi istituzionali esistenti e che, nel merito, mirino alla valorizzazione e al potenziamento delle prerogative regionali, da esercitare in un dialogo costante con i soggetti del governo locale. Per alcuni aspetti, l'esperienza delle autonomie speciali alpine può essere un utile punto di riferimento, mentre, su un altro piano, è da considerare con interesse la richiesta di acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sugli aspetti organizzativi e funzionali dell'ordinamento locale, avanzata da parte di talune Regioni ordinarie in sede di negoziazione *ex art.* 116, c. 3 Cost.

In una prospettiva più generale, l'idea di sistema regionale integrato, in quanto derivata dalla teoria dell'ente-sistema applicabile anche al segmento dei rapporti Stato-Regioni (che resta però fuori dal perimetro delle presenti riflessioni), può rivelarsi importante non solo, in concreto, per consolidare dalle fondamenta l'edificio della finanza pubblica allargata, dalla cui salute dipende la credibilità di un Paese, ma anche per ridefinire, su rinnovate basi teorico-generaliste, la stessa essenza concettuale dello Stato. Tale impostazione, infatti, potrebbe risultare idonea a segnare un punto di inversione della sempre più diffusa e negativa tendenza alla deresponsabilizzazione civica e a propiziare un nuovo modo di intendere lo Stato come fattore integrante e, al tempo stesso, attore di una rete di sistemi di governo che collaborano tra loro, in un processo di rinnovamento mutuo e permanente (R. Smend, 1928; K. Hesse, 1967).

Bibliografia

- AMBROSINI G., *Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1932, 92 ss.
- AUBY J.-B., *Globalisation, Law and the State*, London, Bloomsbury, 2017
- BIFULCO R., *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche alla luce delle esperienze federali)*, *Le Regioni*, n. 2-3, 2006, 233 ss.
- BIN. R., RUGGIU I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6, 2006, 903 ss.

26 V. par. 3.

- BIN R., *L'amministrazione coordinata e integrata*, in *Le Regioni*, 2002, 1009 ss.
- BORGONOVÌ E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2002
- CARLI M., *Il Consiglio delle Autonomie locali*, relazione presentata al Convegno "Il mondo delle seconde camere", Torino, 31 marzo 2005, reperibile in www.astrod-online.it
- CARROZZA P., *Le Province della post-modernità: la città territoriale*, in federalismi.it, 31 gennaio 2018
- CASSESE S., *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, il Mulino, 2016
- CASSESE S., *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2006
- CASSESE S., *La rete come figura organizzativa della collaborazione*, in *L'Europa delle reti*, in A. Predieri, M. Morisi (cur.), Torino, Giappichelli, 2001, 43 ss.
- COSULICH M., *Le relazioni istituzionali fra Stato e Regioni (uti sociae e uti singulae)*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, 160 ss.
- COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o Consiglio?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 217 ss.
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2019
- D'ORLANDO E., *L'autonomia finanziaria delle Regioni speciali*, in R. Toniatti (cur.), *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie (1970-2020) in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica*, Napoli, ESI, in corso di pubblicazione
- D'ORLANDO E., F.E. GRISOSTOLO (cur.), *Il "cantiere" della finanza locale*, Udine, Forum, 2020
- D'ORLANDO E., *Corti costituzionali, crisi economico-finanziaria e forma di Stato regionale*, in federalismi.it, 4 settembre 2019 (a)
- D'ORLANDO E., *Gli enti locali nelle Regioni e Province ad autonomia speciale*, in F. Staderini, P. Caretti, P. Milazzo, *Diritto degli enti locali*, Milano, CEDAM-Wolters Kluwer, 2019, 419 ss. (b)
- D'ORLANDO E., F.E. GRISOSTOLO, *La disciplina degli enti locali tra uniformità e differenziazione*, in F. Palermo, S. Parolari (cur.), *Le variabili della specialità*, Napoli, ESI, 2018, 99 ss.
- D'ORLANDO E., *Il Consiglio delle autonomie locali nel sistema regionale integrato*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2016
- ELAZAR D.J., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987, trad. it., *Idee e forme del federalismo*, Milano, Mondadori, 1998
- FERRARESE M.R., *La governance fra politica e diritto*, Bologna, il Mulino, 2010
- GALETTA D.-U., *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE)*, in M.C. Pierro (cur.), *Il diritto a una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, 1 ss.
- HESSE K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, C.F. Müller Juristischer Verlag, 1967
- LUCATELLO G., *Stato regionale quale nuova forma di Stato*, in *Atti del I Convegno di Studi regionali*, Padova, Cedam, 1955, 150 ss.
- MARCHETTI G., *Il sistema di governo regionale integrato*, Milano, Giuffrè, 2012

- NACCI M.G., *Il ruolo dei Consigli delle autonomie locali nel processo di implementazione del sistema autonomistico italiano*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014
- PAROLARI S., *La specialità e le fonti del diritto*, in F. Palermo, S. Parolari (cur.), *Le variabili della specialità*, Napoli, ESI, 2018, 71 ss.
- PERNICE I., *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution – Making revisited?*, in *Common Market Law Review*, n. 36, 1999, 703 ss.
- POLLITT C., BOUCKAERT G., *La riforma del management pubblico*, Milano, Egea, 2002
- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*², Firenze, Sansoni, 1918
- RUGGERI A., *La Corte, la clausola di “maggior favore” e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 dicembre 2006
- SMEND R., *Verfassung und Verfassungsrecht*, Berlin, Duncker & Humblot, 1928
- TUBERTINI C., *L'organizzazione dei poteri locali nei sistemi regionali*, in E. Carloni, F. Cortese (cur.), *Diritto delle autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2020, 285 ss. (a)
- TUBERTINI C., *Regioni e organizzazione dei poteri locali alla luce delle recenti riforme istituzionali*, in *Regional Studies and Local Development*, 1, 2020 (b)
- VANDELLI L., GARDINI G., TUBERTINI C. (cur.), *Le autonomie territoriali: trasformazioni ed innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017
- VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2015
- VIOLINI L., *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 2002, 989 ss.

Regioni, poteri legislativi e amministrativi nella prospettiva dell'autonomia e della differenziazione

Giuseppe Piperata*

Indice:

1. Autonomia, differenziazione, crisi nel regionalismo italiano senza modelli. **2.** Autonomia e differenziazione: due principi nella nostra Costituzione per le regioni ordinarie. **3.** Dinamiche e scenari della differenziazione nell'ambito dell'autonomia regionale. **4.** La differenziazione aumentata: alla ricerca di maggiore autonomia regionale attraverso l'art. 116, comma 3, Cost. **5.** La differenziazione nell'emergenza: regioni e conflitti interistituzionali nella crisi pandemica. **6.** Autonomia e differenziazione per un nuovo disegno del regionalismo italiano. **7.** Le regioni per lo Stato; lo Stato per le regioni.

* *Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università Iuav di Venezia.*

1. Autonomia, differenziazione, crisi nel regionalismo italiano senza modelli.

Intorno al titolo di questo scritto ruotano le problematiche e le sfide più importanti che hanno caratterizzato da sempre e che continuano ancora a caratterizzare il regionalismo italiano. Gli scenari di approfondimento che, partendo dal titolo, si potrebbero impostare sono tanti, i sentieri interpretativi che potrebbe suggerirci sono ancora più numerosi. Meglio allora cercare fin dove possibile di rimanere attinenti ai temi esplicitamente evocati, onde evitare di inseguire suggestioni che richiederebbero altri spazi di riflessione e che rischierebbero di portarci troppo lontano rispetto alle questioni principali sulle quali è necessario soffermarci.

Una di queste è la prospettiva dell'autonomia e della differenziazione per i governi regionali, posta come tema a chiusura del titolo, ma che in realtà merita di essere messa fin dall'inizio al centro della riflessione. Per le regioni italiane, infatti, l'autonomia differenziata ha rappresentato sempre una prospettiva praticabile nella definizione di un modello di regionalismo da specificare in concreto, stante la mancanza di un modello generale, uniforme e condiviso recuperabile dal contesto ordinamentale o dall'evoluzione del sistema istituzionale. In realtà, nell'affrontare la questione della autonomia differenziata regionale, sarebbe meglio parlare di prospettive, al plurale, dato che, come vedremo, gli scenari cui ricondurre la praticabilità di tale dinamica sono differenti, soprattutto sotto il profilo dell'enfasi posta sulla rottura dell'uniformità del modello e dell'intensità del disegno asimmetrico prospettato, volta per volta. Del resto, è facile notare come ultimamente, soprattutto nei momenti più critici per le nostre istituzioni, si sia posto l'accento sull'autonomia delle regioni e sulla possibile differenziazione delle stesse, rappresentando tali dinamiche in alcuni casi come problemi, in altri come soluzioni. Basta guardare a quanto avvenuto nei due decenni del nuovo secolo. Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, che, come noto, aveva rilanciato la prospettiva dell'autonomia

e della differenziazione regionale, un primo momento di questa oscillazione l'abbiamo avuto con la crisi economica che ha duramente colpito le nostre istituzioni, la quale, con un movimento "a fisarmonica", prima ha posto le condizioni per la giustificazione di interventi di riforma basati sulla sfiducia verso i governi regionali, ma poi ha visto nella sua fase conclusiva l'enfaticizzazione di percorsi di regionalismo asimmetrico ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.

Un secondo momento di incertezza a proposito del rapporto tra omogeneità e differenziazione lo stiamo vivendo adesso con la crisi sanitaria in corso. La polarizzazione delle posizioni che si sono manifestate rispetto al problema è evidente. Da un lato, la situazione di emergenza indubbiamente ha sollecitato un protagonismo regionale diretto – a volte con qualche forzatura – a ricercare spazi di un autonomo intervento legislativo e amministrativo per azioni di contrasto alla pandemia, con l'effetto di produrre sistemi operativi differenziati da territorio a territorio. Dall'altro, i tragici eventi che si registrano quotidianamente con un impatto quantitativo tale da rendere epocale e drammatica l'epidemia in atto sono indicati – a volte aprioristicamente – come elementi più che idonei a giustificare l'accentramento di poteri legislativi e amministrativi in capo allo Stato, in modo da garantire un contesto di omogeneità nella definizione delle misure da adottare a salvaguardia dei valori e dei beni più preziosi per la nostra società. Entrambe le prospettive ricordate presentano alcuni passaggi condivisibili. Tuttavia, la loro rappresentazione in termini così esasperati impedisce di cogliere nella loro corretta collocazione alcuni attributi fondanti del nostro Stato regionale, a cominciare dalla possibile differenziazione che ne deve accompagnare la conformazione. Si rischia soprattutto di estremizzare i problemi e le soluzioni, lasciandosi andare ad una interpretazione dei fatti condizionata dalle posizioni ideologiche e, così facendo, trovandosi impreparati ad affrontare alcune sfide che, anche rispetto ad uno scenario europeo e globale, siamo chiamati come Nazione a risolvere. Bisognerebbe, invece, più che possibile sfruttare l'occasione attualmente offerta da questo tragico tornante della storia per affrontare alcuni problemi irrisolti del nostro sistema istituzionale, a cominciare da quelli riguardanti i rapporti tra Stato e regioni e provare a intervenire su quei nodi, da sempre presenti e evidenti, che si è preferito accettare passivamente piuttosto che scioglierli. Uno di questi è l'autonomia regionale, che ha come corollario la differenziazione, nodo da cui bisogna partire non tanto per capire qual è oggi lo stato delle regioni ordinarie a cinquant'anni dalla loro istituzione, ma soprattutto per poter immaginare quale potrebbe essere il loro ruolo nel futuro.

2. Autonomia e differenziazione: due principi nella nostra Costituzione per le regioni ordinarie.

Non è necessario enfatizzare l'art. 116, comma 3, Cost. per dimostrare che la nostra Carta costituzionale riconosce spazi di differenziazione alle regioni per il disegno dei loro poteri legislativi e amministrativi. Sarebbe già sufficiente fermarsi all'art. 5, Cost. e al valore che esso riconosce al principio autonomistico, come punto centrale nella configurazione del nostro sistema istituzionale, sia pur nel rispetto dell'unità e dell'indivisibilità della nostra Repubblica. L'autonomia, a sua

volta, legittima anche la differenziazione, in quanto, come giustamente notato¹, (la prima implica la seconda in virtù di uno stretto rapporto logico e necessario: non ci può essere differenziazione senza autonomia; l'autonomia senza differenziazione rischia di essere un concetto vuoto. Entrambe, poi, sottendono dinamiche relazionali delle regioni, sia pur con soggetti diversi: l'autonomia, quella delle regioni rispetto allo Stato, la differenziazione, quella delle regioni tra di loro.

Dunque, le regioni ordinarie, in quanto articolazioni autonome del nostro sistema istituzionale non hanno nell'uniformità il loro canone di riferimento, ma possono godere di margini di differenziazione nei limiti consentiti dall'ordinamento. Impostata la questione in questi termini, si capisce allora perché Feliciano Benvenuti considerasse la Regione, ovviamente in chiave positiva, come un «fattore eversivo nell'attuale strutturazione gerarchica dell'ordinamento statale», non solo perché riteneva l'avvio delle regioni il metodo necessario per ampliare l'area democratica del nostro sistema istituzionale e trasformare la struttura centralistica dello Stato, ma anche perché era consapevole che ciò avrebbe imposto il superamento del principio di uniformità, tanto caro alla tradizione legislativa sulle autonomie, a vantaggio di quello di differenziazione².

Le regioni oltre ad essere autonome sono anche differenti, una diversità di fatto e, nei limiti consentiti dal nostro ordinamento, anche di diritto. Le differenziazioni registrabili, infatti, sono di diverso tipo: geografiche, dimensionali, finanziarie, legislative, amministrative. Rilevano anche le differenziazioni di fatto e persino quelle politiche, in quanto permettono di cogliere l'esistenza di profonde asimmetrie tra regioni e anche di monitorare cambiamenti e trasformazioni nei sistemi politici regionali³. È, però, sulle dimensioni legislative e amministrative che si soffermerà la nostra attenzione, considerato che sono quelle destinate a connotare maggiormente processi di differenziazione regionale e a contrassegnarne l'intensità, nonché a rappresentare il campo in cui maggiormente si registra una ormai impellente esigenza a reinventare forme di cooperazione tra Stato e regioni e tra queste e il sistema delle autonomie locali.

Ecco allora che, oggi, accanto al principio di specialità per le regioni a statuto speciale già presente nel suo impianto originario, la Costituzione italiana afferma il principio di differenziazione per le regioni a statuto ordinario. Come è stato sottolineato⁴, il principio di differenziazione pervade l'intero Titolo V della Costituzione, immaginando procedure per permettere allo Stato di disegnare modelli asimmetrici di autonomia regionale (art. 116) e mettendo a disposizione delle regioni gli strumenti per poter modellare la forma regionale ai contesti territoriali e alle popolazioni di riferimento e alle esigenze dagli stessi espresse. Sono presenti tutte le dimensioni della differenziazione, come abbiamo visto, *in primis* quella legislativa (art. 117) e quella amministrativa (art. 118), nonché quella finanziaria (art. 119) e politica (art. 123). Ovviamente, rimangono fermi i limiti che qualsiasi

1 R. Bin, *Chi ha paura delle autonomie*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, ESI, 2016, 45 ss.

2 Sia consentito rinviare a G. Piperata, *Feliciano Benvenuti: un giurista per le regioni*, in *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti 1970-2020*, vol. II, a cura di M. Bertolissi, Venezia, Marsilio, 2020, 115 ss.

3 M. Rubechi e A. Sterpa, *Elezioni regionali 2020: nuovi elementi di differenziazione dei sistemi politici regionali?*, in *Federalismi.it*, 23 settembre 2020.

4 A. Poggi, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2020.

processo di differenziazione non può superare, ossia l'unità della Repubblica, l'uguaglianza tra i cittadini, la solidarietà tra territori e la coesione sociale, principi e valori che per scelta costituzionale, sempre attuale, non possono essere superati in ragione solo di una asimmetria regionale egoistica e fine a se stessa.

3. Dinamiche e scenari della differenziazione nell'ambito dell'autonomia regionale.

Se dalle dimensioni poi si passa alle dinamiche, si può notare come la differenziazione regionale può svilupparsi secondo due differenti modalità: per *estensione* o per *esercizio*. La prima dinamica, quella *per estensione*, implica un intervento esterno da parte dello Stato, il quale amplia i confini dell'autonomia regionale asimmetricamente, ossia riconoscendo e aggiungendo per alcune regioni nuove sfere di autonomia legislativa e amministrativa. Per la nostra Costituzione tale estensione è possibile. Il riferimento è, come ovvio, a quanto previsto dal citato art. 116, comma 3, Cost., ai sensi del quale possono essere attribuite alle regioni «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» nelle materie di legislazione concorrente e in alcune materie di legislazione esclusiva statale. La seconda dinamica, invece, consiste in una differenziazione *per esercizio*, rapportata all'uso che ogni singola regione fa dell'autonomia legislativa e amministrativa di cui gode al fine di modellare il proprio sistema regionale e di intervenire secondo un proprio disegno e proprie linee strategiche nelle materie di specifica competenza. In questo caso, il riferimento costituzionale si sposta sull'art. 118 e in particolare sul richiamo del principio di sussidiarietà che deve operare come «criterio regolatore» nella distribuzione soprattutto delle funzioni amministrative⁵. Anche in questa seconda ipotesi l'intervento dello Stato è condizione necessaria per l'effettiva differenziazione. In primo luogo, drenando, attraverso processi di decentramento, verso le regioni ordinarie i poteri soprattutto amministrativi con i quali alimentare l'esercizio dell'autonomia e, inoltre, garantendo le risorse necessarie senza le quali è difficile poter ipotizzare dinamiche di differenziazione. Del resto, è stato notato come «l'esercizio effettivo dell'autonomia regionale e la realizzazione concreta di dinamiche di differenziazione presuppongono sempre che siano assicurate risorse congrue e stabili»⁶.

L'autonomia, quindi, implica la differenziazione, nel senso che le regioni in quanto enti autonomi sviluppano prospettive di differenziazione del proprio sistema regionale. Ma l'intensità di tali prospettive dipende da differenti condizioni e da diversi fattori, con la conseguenza che, se escludiamo l'ipotesi estrema della differenziazione per specialità, possiamo, infatti, registrare almeno tre scenari nei quali l'autonomia differenziata regionale presenta delle prospettive: la *differenziazione ordinaria*, potremmo dire, riconducibile a quegli spazi di asimmetria da sempre ammessi dall'ordinamento giuridico e praticabile dalle singole regioni sotto l'egida, in particolare, degli artt. 5, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione; la *differenziazione aumentata*, realizzabile in particolare attraverso il percorso disciplinato dall'art. 116, comma 3, Cost. e tentata tra il 2017 e il 2020; la *differenziazione nell'emergenza*, che, nel presente, sta interessando alcuni aspetti della reazione dei pubblici poteri

5 C. Napoli, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2011, 87 ss.

6 G. Rivosecchi, *L'autonomia finanziaria regionale e il regionalismo differenziato*, in *Diritto & Conti*, nr. 2, 2019, 28.

alla pandemia, ma che potrebbe anche offrire, per il futuro, spunti e prospettive da prendere in considerazione per un nuovo disegno di regionalismo italiano. Sugli ultimi due scenari prospettati è opportuno soffermarsi con qualche ulteriore considerazione.

4. La differenziazione aumentata: alla ricerca di maggiore autonomia regionale attraverso l'art. 116, comma 3, Cost.

Il 2012 è stato l'*annus horribilis* delle regioni italiane. La crisi economica, iniziata qualche anno prima, ha continuato a colpire i sistemi produttivi e finanziari, con ricadute negative sugli apparati pubblici, obbligati pertanto a subire straordinari processi di razionalizzazione ed efficientamento. Alla crisi economica, poi, si è affiancata una crisi della politica, enfatizzata da numerosi scandali riguardanti anche il personale politico regionale. In una simile situazione, preferendo concentrare in capo all'amministrazione statale il compito di reagire per assicurare la tenuta del sistema, sono state le strutture regionali e locali ad essere messe subito in discussione, attraverso un percorso di ripensamento del modello di Stato regionale voluto dalla Costituzione del 1948 e successivamente sviluppato dalla legislazione ordinaria successiva, quest'ultima sempre orientata al perseguimento della valorizzazione del principio di autonomia, dei processi di decentramento, finanche di alcune dinamiche di federalismo. Di diverso tenore rispetto ai principi appena ricordati, invece, la legislazione che nel 2012 è stata approvata, anche in chiave anti-crisi. Basti ricordare il d.l. 10 ottobre 2011, n.174, conv. in l. 7 dicembre 2012, n. 213, con il quale sono stati introdotti nuovi modelli di controlli preventivi sui sistemi di amministrazione regionale e locale ed è stato previsto un rafforzamento del ruolo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti regionali.

È aumentato così il «cono d'ombra» in cui le regioni già da tempo erano entrate, proprio per effetto di alcune timidezze regionali manifestate nell'esercizio delle potestà legislative per disegnare quello scenario di differenziazione ordinaria sopra richiamato, per l'incapacità delle stesse di esprimere una differenziazione anche sul piano politico e per la loro scarsa incisività sul governo dell'economia e sul sistema nazionale⁷.

Davanti alla crisi del modello regionale in molti si sono chiesti cosa fare. È prevalso subito l'atteggiamento realista di chi, pur riconoscendo che la regione non godesse di buona salute, allo stesso tempo ha escluso la possibilità di considerarne esaurito il ciclo vitale⁸. È vero, infatti, che oramai tale livello di amministrazione è stato accettato anche dall'opinione pubblica come istituzione naturale (e non più artificiale) e, quindi, espressione di una comunità idonea a contribuire alla configurazione dello Stato, inteso come Comunità di comunità, nonché istanza di riferimento difficilmente rinunciabile.

Spesso, in Italia, i processi di autonomia, regionale e locale, hanno avuto andamenti congiunturali⁹. Con riferimento all'autonomia regionale, lo dimostra in

7 M. Cammelli, *Regioni e regionalismo 1948-2013*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, 15 ss.

8 G. Falcon, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, *Le Regioni*, 2012, 9 ss.

9 A. Morelli, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, spec. 116 ss.

fatto che, a distanza di qualche anno, non solo le regioni sono riuscite a superare la situazione di crisi che le aveva interessate, ma soprattutto si è aperta una nuova stagione per la ridefinizione del ruolo delle stesse nell'assetto dei pubblici poteri in Italia. Si è assistito, pertanto, ad un rilancio dell'istituzione regionale sia nel contesto italiano interno, sia in alcuni scenari che oltrepassano il contesto nazionale.

Sicuramente, in questi anni, molte regioni hanno saputo cogliere l'occasione fornita dalla c.d. Legge Delrio (l. 7 aprile 2014, n. 56), contribuendo alla riorganizzazione dell'ambito locale, immaginando soluzioni innovative e ponendosi come riferimento per le dinamiche di governo e amministrazione locale. Meno rilevante il ruolo giocato dalle regioni al centro, stante, però, anche la situazione di debolezza che caratterizza le strutture di quest'ultimo e l'assenza di adeguate sedi di concertazione, che non siano quelle tradizionali rappresentate dal sistema delle Conferenze. Con riferimento al dato interno, quindi, negli ultimi anni c'è stato un processo di "ritorno all'autonomia", in controtendenza rispetto a quello che era l'orientamento al quale ci aveva abituato la legislazione anticrisi di qualche anno fa.

Se dal contesto nazionale si passa poi a quello più ampio dello scenario globale, anche qui è possibile registrare possibili indizi di un rilancio del ruolo delle regioni. Parlare di "Stato disaggregato", come affermano alcuni politologi, forse può essere troppo affrettato, dato che ancora le logiche della sovranità (verso l'esterno) e dell'unitarietà (verso l'interno) sono preponderanti nell'azione dello Stato. Tuttavia, è vero anche che non è più solo lo Stato l'unico attore nazionale presente negli scenari globali. È stato notato¹⁰ come il "nuovo ordine mondiale" non è fatto più soltanto di relazioni tra Stati, ma è governato anche attraverso dinamiche di confronto e di concertazioni all'interno di reti transnazionali, verticali e orizzontali, aperte anche alla presenza di attori privati, ma soprattutto poteri pubblici non statali, presenti per delega dello Stato o per intraprendenza degli stessi. In questi contesti reticolari, le nuove presenze sono spesso rappresentate dalle regioni, che scelgono anche lo scenario globale per poter competere o cooperare al fine di migliorare le politiche pubbliche orientate ai loro territori e comunità di riferimento. Le politiche europee di promozione di macroregioni o di reti regionali, il confronto competitivo tra sistemi economici delle regioni più avanzate d'Europa, la promozione di modelli innovati regionali per lo sviluppo dei territori, sono tutti processi che confermano questa proiezione delle regioni in contesti non solo nazionali, ma anche globali. Proiezione, tra l'altro, sostenuta anche legislativamente, considerato che – giova ricordarlo – è stato proprio il legislatore statale a immaginare una partecipazione diretta delle regioni in materia comunitaria e anche la legittimazione dell'intervento regionale in alcuni scenari internazionali (artt. 5 e 6, l. 5 giugno 2003, n. 131).

Il ritorno all'autonomia e l'apertura di spazi di protagonismo su scala non più solo nazionale sono alla base di processi di rivendicazione di spazi di regionalismo differenziato che alcune regioni italiane hanno avviato nel 2017, attraverso il percorso ipotizzato dall'art. 116, comma 3, Cost. Un tentativo compiuto, in

10 M. Terni, *Lo Stato "disaggregato" nella politica globale*, in *Parolechiave*, 2012, 121 ss.

particolare, da tre regioni (Lombardia, Veneto e Emilia – Romagna), per rilanciare la «questione regionale», dopo il referendum costituzionale del 2016, un modo anche per dare finalmente attuazione alla previsione costituzionale, cosa che «darebbe riconoscimento normativo alle differenze che di fatto connotano il sistema regionale, e forse potrebbe aumentarne l'efficienza»¹¹.

Ovviamente, la differenza regionale da promuovere non è quella prospettata nella nota tesi (Putnam) che evidenzia una sostanziale diversità delle regioni italiane dovuta ad una diversa tradizione civica che ha accompagnato lo sviluppo dei territori della nostra nazione. Si tratta più che altro di una aspirazione alla differenziazione, riconducibile alla situazione di protagonismo regionale sopra descritta, che quindi connota il percorso avviato come un'impresa necessaria e coerente: necessaria al fine di poter permettere alle regioni di strutturarsi per poter svolgere meglio il ruolo cooperativo rispetto al contesto nazionale e competitivo anche in contesti globali; coerente rispetto a quei percorsi di innovazione già avviati nella definizione dei sistemi amministrativi e nella configurazione delle politiche pubbliche, che per poter essere portati a compimento necessitano di interventi non sempre realizzabili con i soli poteri amministrativi e legislativi attualmente a disposizione delle regioni interessate. Si rivendica, insomma, maggiore autonomia, non tanto per dividere (le regioni) o frammentare (lo Stato), ma per recuperare spazi di intervento nelle materie di legislazione concorrente, al fine di blindare innovazioni introdotte a livello regionale e anche garantire da successive ingerenze statali (fatte salve, ovviamente, quelle incidenti su materie trasversali) spazi di amministrazione e di normazione occupati dalla regione in presenza di «vuoti» della legislazione statale. È questa, ad esempio, la motivazione che ha accompagnato gran parte delle proposte avanzate dalla regione Emilia-Romagna nella trattativa con il Governo in base all'intesa sottoscritta nel 2018, aventi ad oggetto settori come l'ambiente, la rigenerazione urbana, le politiche sociali e sanitarie, le politiche del lavoro, sui quali la regione, stante l'inerzia statale, aveva già messo in campo importanti progetti innovativi di regolazione e di amministrazione¹².

I processi di potenziamento della differenziazione regionale portato avanti dalle tre regioni (alle quali, in un secondo momento, si sono accodate altre regioni a statuto ordinario) sono stati rallentati, prima, dalla crisi di governo del 2019 e, poi, interrotti anche a causa dello scoppio della pandemia dovuta al Covid-19. In ogni caso, il tentativo compiuto ha avuto il merito di aprire un confronto, in alcuni passaggi anche carico di tensioni ideologiche, sulla praticabilità di un modello di regionalismo asimmetrico e sulla definizione dei percorsi da seguire per realizzarlo. È stata anche un'utilissima occasione per ricordare quelli che sono i limiti che le richieste regionali non possono oltrepassare, pena il rischio di disgregazione del sistema istituzionale e di rottura dell'uguaglianza e della solidarietà tra i cittadini e i territori, ma soprattutto che la differenziazione regionale, in quanto valore, richiede anche la collaborazione dello Stato, attraverso un percorso che la stessa Costituzione costruisce in chiave appunto negoziale.

11 G. Di Cosimo, *Le riforme istituzionali dopo il referendum*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, n. 1, 31 s.

12 C. Tubertini, *Regionalismo differenziato: il caso dell'Emilia-Romagna*, in *Ec. soc. reg.*, 2019, 45 ss.

Sulla vicenda, inoltre, hanno pesato negativamente molte fragilità del nostro sistema, che andrebbero affrontate in ogni caso, indipendentemente dalla riattivazione o meno di percorsi differenziali *ex art. 116, comma 3, Cost.* Il riferimento è, innanzitutto, al fatto che il centro statale ha dimostrato una condizione di debolezza, trovandosi impreparato a gestire alcuni importanti passaggi dei percorsi avviati; al fatto che manca ancora una chiara e condivisa cornice, disciplinare e concettuale, nella quale collocare qualsiasi processo di differenziazione regionale fondato sull'autonomia; al fatto che molte delle grandi questioni nazionali ancora irrisolte, a cominciare dal Mezzogiorno, sono destinate a condizionare e incidere su qualsiasi strategia si voglia lanciare per rendere più efficiente il nostro sistema istituzionale.

5. La differenziazione nell'emergenza: regioni e conflitti interistituzionali nella crisi pandemica.

La diffusione pandemica del Covid-19 ha stravolto l'agenda di governo delle autorità, non solo di quelle nazionali, dando priorità ovviamente a tutte le azioni necessarie per contrastare il virus. Il percorso per introdurre sistemi regionali differenziati attraverso il percorso negoziale previsto dall'art. 116 Cost. quantomeno per alcuni territori si è interrotto. Tuttavia, non sono venute meno alcune dinamiche di differenziazione regionale e le aspettative per un rilancio del regionalismo.

La situazione emergenziale che stiamo vivendo per la pandemia di Covid-19 sta mettendo a dura prova la società, l'economia, le amministrazioni, ma anche l'intero sistema istituzionale del nostro Paese. La peculiare caratteristica pandemica dell'emergenza sanitaria in atto rende comune tale situazione di difficoltà tra tutte le esperienze statuali a livello globale e riverbera con particolare forza anche su istituzioni che operano al di sopra dei singoli Stati, a cominciare dall'Unione europea, oggi più che mai chiamata ad assumere un ruolo di primo piano nel governo dell'emergenza e, soprattutto, nella definizione delle misure necessarie per contrastare la crisi e dei progetti ipotizzabili per riprogrammare il futuro.

Già fin dalle prime manifestazioni, la pandemia si è imposta non solo come emergenza sanitaria, ma anche come crisi di sistema. Come tutti quei fenomeni che possono definirsi tali, l'epidemia di Covid-19 si è manifestata all'improvviso, ha subito mostrato la sua pericolosità e prontamente ha determinato criticità e rotture nel sistema sanitario, che si sono anche riflesse sul sistema politico e istituzionale. Il Servizio Sanitario Nazionale (SSN), che negli ultimi anni aveva preferito riorganizzarsi secondo un modello ospedaliero e di prestazioni specialistiche a discapito di un modello di distribuzione capillare di presidi territoriali, si è trovato spiazzato davanti all'imprevista ondata epidemica, causata da un virus sconosciuto, con personale impreparato a contrastare la sua diffusione e con pochi posti letto per il trattamento dei malati più gravi. Analoghe difficoltà di reazione hanno dimostrato le istituzioni politiche e amministrative. Incertezza nella definizione delle azioni prioritarie da intraprendere, confusione nella comunicazione e nei rapporti con gli amministratori, scarso coordinamento e collaborazione tra i livelli istituzionali sono solo alcune delle criticità che sono state registrate nella gestione della prima fase della risposta alla pandemia. In tale scenario, il Governo si è

visto costretto a ripiegare sull'uso di poteri di emergenza, in parte recuperati dalla legislazione preesistente riguardante i poteri di polizia sanitaria e di protezione civile, in parte, invece, disegnati *ex novo* attraverso la decretazione di urgenza e le altre fonti straordinarie di produzione giuridica, lasciando sullo sfondo il Parlamento, il cui ruolo è spesso parso essere quello del passivo osservatore, piuttosto che quello di co-attore nella condivisione delle decisioni e delle responsabilità.

A ben vedere, tuttavia, se è vero che la crisi sanitaria si sta manifestando anche come crisi delle istituzioni, ciò appare particolarmente evidente sul versante dei rapporti tra centro e periferia, ambito del sistema politico-istituzionale che in questo così delicato momento storico ha mostrato importanti criticità e incongruenze, tra l'altro in parte già note e da tempo in attesa di interventi risolutivi. È mancato sicuramente un quadro ordinamentale chiaro e stabile di ripartizione di ruoli e compiti. È mancata tra gli attori istituzionali anche la capacità di cooperare nei luoghi a ciò deputati oppure affidandosi al principio di leale collaborazione, valore talmente elastico che sarebbe stato possibile invocare per dare copertura a molteplici iniziative o azioni condivise. Non sono mancate, invece, fughe in avanti da parte di alcune istituzioni o interventi sconsiderati e esterni rispetto a possibili strategie comuni. Le maggiori criticità si sono registrate lungo l'asse Stato-regioni.

Del resto, non poteva essere diversamente. Di fronte ad una crisi il sistema istituzionale tende a riportare al centro poteri che prima erano stati decentrati sulle strutture periferiche del sistema stesso. È successo con la crisi economica di inizio secolo; sta succedendo con la crisi sanitaria che stiamo attraversando. Ma riportare sul Governo centrale la responsabilità della gestione della crisi a volte non basta e, soprattutto, non esclude che anche altri livelli di amministrazione rivendichino un ruolo attivo, quantomeno nella condivisione delle principali strategie di azione. Quando ciò avviene, è molto probabile che si creino conflitti tra gli attori istituzionali coinvolti e anche qualche confusione a proposito dei ruoli da assumere nella gestione della crisi. Si tratta di una situazione che in più occasioni ha caratterizzato la risposta che i pubblici poteri del nostro Paese hanno organizzato per reagire alla pandemia. Essa trova giustificazione in diversi fattori, riconducibili alla mancanza di un puntuale disegno dei ruoli istituzionali, all'uso dei poteri emergenziali di ordinanza e alle divergenze tra poteri pubblici emerse a proposito delle misure da adottare per contrastare l'epidemia.

Secondo la nota affermazione schmittiana, se in un ordinamento il disegno competenziale non è chiaro, in presenza di una situazione di emergenza o crisi chi decide comanda. Riflessione corretta in astratto, ma che deve essere contestualizzata rispetto agli ordinamenti che, come il nostro, si basano sul principio del pluralismo istituzionale paritario e distribuiscono i pubblici poteri tra differenti istanze politiche e amministrative, sia centrali che periferiche. Ecco allora che, in tale contesto, dinanzi ad una crisi sanitaria più autorità potrebbero assumere iniziative decisionali. E nel nostro ordinamento proprio questo è avvenuto, con responsabilità ascrivibili ad entrambi i poli principali che connotano il nostro sistema istituzionale, ossia il potere statale e i poteri regionali e locali. Non sembra essere troppo severo, infatti, il giudizio di chi sottolinea, al riguardo, la responsabilità del Governo, che «ha reso più confuso l'equilibrio tra i vari livelli di governo, purtroppo non razionalizzato dall'infelice riforma costituzionale del

2001, e ha inciso più del necessario e del consentito sui diritti fondamentali»¹³. Allo stesso tempo, si spiega anche il protagonismo mostrato da alcune regioni nelle fasi più concitate di gestione della crisi sanitaria e dalla stessa giustificato (come ampiamente illustrato dal Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella Audizione Commissione parlamentare Questioni regionali del 16 giugno 2020), in alcuni casi sfociate anche in rivendicazioni di poteri legislativi e amministrativi per consentire alle stesse di predisporre una reazione alla diffusione del virus più efficiente e, in altri casi, in un contrasto con altri poteri pubblici, statali e locali.

Non si può negare che in questi mesi siano mancate differenziazioni regionali nell'attuazione a livello territoriale delle strategie operative di contrasto della pandemia e nell'esercizio dei poteri emergenziali consentiti dalla legislazione statale, in alcuni casi con esiti che hanno inasprito il conflitto tra centro e periferia, sia su di un piano politico sia anche con alcune derive sul piano giuridico. È avvenuto, infatti, che il conflitto si sia spostato dall'arena politica a quella giudiziaria, alcune volte su iniziativa di singoli o di entità collettive, altre volte su iniziativa di enti locali o persino dello stesso Governo, in dissenso rispetto a decisioni regionali adottate al fine di approntare misure diversificate di contenimento della diffusione del virus rispetto a quelle previste a livello statale. In più occasioni il giudice amministrativo è intervenuto per sospendere o annullare ordinanze adottate dai governatori regionali per definire territorialmente l'azione di contrasto. In un caso, in particolare, tale giudice ha dichiarato l'illegittimità dell'ordinanza del presidente di regione che autorizzava la parziale riapertura delle attività di ristorazione, in deroga ad un divieto generalizzato per l'intero territorio nazionale come disposto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ritenendola affetta da incompetenza assoluta sotto il profilo dell'autorità che l'aveva adottata e da eccesso di potere, in quanto non accompagnata da adeguata istruttoria e assunta in violazione del principio di leale collaborazione (Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 9.5.2020, n. 841). Conflitti tra poteri che insieme ad alcuni momenti di confusione regolativa hanno messo più volte in discussione la certezza del diritto, condizione che in queste fasi emergenziali e concitate che la nostra società sta vivendo si manifesta in tutta la sua indispensabilità. Confusione, tra l'altro, alla quale anche il giudice amministrativo, in alcune occasioni, ha contribuito ad alimentare. Si pensi solo al caso di un'ordinanza di un presidente di regione che disponeva la chiusura delle scuole, come misura di contrasto della diffusione del virus, sindacata in maniera antitetica in sede di valutazione sommaria monocratica da parte delle due sedi regionali del medesimo Tar (cfr. Tar Puglia, Bari, sez. III, dec. 6.11.2020, n. 680; Tar Puglia, Lecce, sez. II, dec. 6.11.2020, n. 695).

Ma un altro conflitto tra Stato e regioni è alla base di un importante e recente intervento della Corte costituzionale, destinato a fornire numerosi elementi interpretativi e motivi di discussione sul futuro del regionalismo, a partire da quelli riguardanti il possibile spazio da riconoscere alla differenziazione dei poteri legislativi e amministrativi regionali in una prospettiva di autonomia esercitata in

13 G. Della Cananea *Poteri pubblici ed emergenza sanitaria: i dislivelli di statalità*, in *DPCE on line*, 2, 2020, 2405.

un contesto emergenziale (cfr. Corte cost., 12 marzo 2021, n. 37). La sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerosi articoli di una legge promulgata da una regione a statuto speciale, con la quale era stato introdotto un sistema regionale di gestione dell'emergenza sanitaria alternativo a quello disegnato nelle sue linee fondamentali dalla legislazione statale. Nella pronuncia si possono leggere alcune interessanti affermazioni a proposito del titolo competenziale riguardante la materia oggetto di disciplina normativa e degli spazi di intervento che possono essere riconosciuti alle regioni in queste fasi emergenziali. In primo luogo, la Corte precisa che la lotta alla pandemia rientra nella materia legislativa di competenza dello Stato della profilassi internazionale e non in quella relativa alla tutela della salute, sulla quale la competenza è concorrente con le regioni, con la conseguenza che è il legislatore statale il soggetto «titolato a prefigurare tutte le misure occorrenti». Del resto, prima ancora che ragioni di ordine competenziale, sono proprio gli stessi caratteri che connotano una pandemia ad imporre «l'esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a perseverare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività».

Ma la riserva in capo al legislatore statale del compito di regolare la lotta alla pandemia non significa un'aprioristica e totale esclusione delle regioni da ogni strategia di intervento attraverso l'esercizio di poteri legislativi o amministrativi. Bisogna per prima cosa sottolineare che nel caso di specie il titolo competenziale individuato dal Giudice delle leggi, la profilassi internazionale, fa riferimento ad una materia di legislazione esclusiva. Pertanto, uno spazio per un'eventuale differenziazione a livello regionale è possibile, ma a condizione che si tenga presente che tale spazio deve essere preventivamente circoscritto dalla legislazione statale, nel senso che quello che il sistema di riparto costituzionale e il diritto vigente in materia non ammettono «è una politica regionale autonoma sulla pandemia». In altri termini, anche le autonomie regionali, ordinarie e speciali, possono partecipare «alla gestione delle crisi emergenziali in materia sanitaria, in ragione delle attribuzioni loro spettanti nelle materie "concorrenti" della tutela della salute e della protezione civile (...), ma nei limiti in cui esse si inseriscono armonicamente nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale». La Corte costituzionale, quindi, sembra affermare con forza il ruolo centrale e preminente dello Stato nell'organizzazione delle risposte da dare alle crisi sanitarie di tipo pandemico, ma senza accompagnare tale riconoscimento con la valorizzazione del criterio dell'uniformità rispetto al disegno del sistema di intervento operativo sul territorio. La sentenza lascia aperta la porta alla differenziazione regionale, ma ricordando che spetta al legislatore statale definire la cornice entro la quale essa si può realizzare, ovviamente non ipotizzando un sistema di intervento alternativo rispetto a quello previsto per l'intera Nazione, ma provando ad adattare la normativa statale alla realtà regionale.

6. Autonomia e differenziazione per un nuovo disegno del regionalismo italiano.

La crisi sanitaria che stiamo vivendo e che sta trasformando le nostre società, i nostri stili di vita è stata caratterizzata da frequenti conflitti tra il centro e la periferia del sistema istituzionale circa i ruoli da svolgere, le misure di intervento

da assumere per contenere la pandemia e per sostenere – anche economicamente – gli individui e le imprese. A volte i conflitti istituzionali hanno anche generato incertezza e influito sulla capacità delle autorità pubbliche di dare risposte efficienti per superare l'emergenza. Sarebbe sbagliato pensare che tale conflittualità sia stata dovuta al particolare modello pluralista e decentrato di organizzazione dei pubblici poteri che connota il nostro ordinamento. In questo particolare e tragico frangente della storia dell'umanità nessun modello ha dimostrato di essere più di altri idoneo per far fronte alle crisi sanitarie. I modelli regionali, come quello di Spagna e Italia, hanno favorito una vivace dialettica tra il Governo e le amministrazioni regionali e locali, con alcune forzature sulla configurazione dei rispettivi ruoli istituzionali, spesso sfociata anche in contrapposizioni e disservizi. Ma pure i modelli centralizzati e unitari, come quello della Francia, non hanno brillato per efficienza. Se, invece, almeno nella prima fase della crisi sanitaria, il sistema tedesco è stato più pronto ad affrontare la pandemia, ciò non è imputabile esclusivamente alla natura federale del modello, ma soprattutto alla capacità che hanno dimostrato gli attori istituzionali di quel Paese di anticipare i conflitti, promuovendo la cultura della compartecipazione e della cooperazione sulle scelte da compiere.

Cosa abbiamo imparato dalle esperienze maturate nei vari Paesi che come il nostro si reggono su di un'articolazione pluralista del sistema istituzionale? Che le volte in cui è stato possibile mettere in campo manovre o azioni ispirate alla collaborazione o al coordinamento istituzionale la gestione dell'emergenza è stata più efficiente e rapida.

Promuovere, allora, la leale collaborazione tra centro e periferia e favorire la partecipazione delle istituzioni regionali e locali alle principali decisioni è la strada che da più parti viene indicata e ritenuta più praticabile per favorire l'uscita dalla crisi e per velocizzare la ricostruzione, ma anche per reimpostare le relazioni interistituzionali nel nostro Paese. Del resto, la crisi sanitaria causata dalla pandemia ha fatto emergere numerosi problemi legati alla distribuzione territoriale del potere pubblico in Italia, evidenziando proprio le ricordate criticità presenti nella definizione delle specifiche competenze e soprattutto la mancanza di idonei spazi di collaborazione tra livelli di governo¹⁴. Si è così determinata una costante situazione di tensione tra poteri centrali, regionali e locali e non meraviglia se tra le raccomandazioni formulate all'Italia dal Consiglio della UE a proposito delle riforme urgenti da introdurre vi sia anche quella finalizzata a migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali¹⁵. Il rafforzamento della collaborazione tra centro e periferia è, quindi, la soluzione da perseguire, declinando concretamente il principio che ne ispira la portata in un metodo di azione accompagnato dalla predeterminazione dei contesti di attivazione e dalla predisposizione dei modelli di funzionamento.

Ma la crisi che stiamo vivendo può essere anche sfruttata come occasione per ripensare il regionalismo italiano e per affrontare molte delle questioni dell'auto-

¹⁴ G. Piperata, *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 318 ss.

¹⁵ cfr. *Commissione europea, Council recommendation on the 2020 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of Italy*, 20 maggio 2020, COM(2020) 512 final.

nomia regionale che necessitano di conferme o di revisioni. A cominciare dalla definizione del ruolo della regione nel nostro sistema istituzionale. In alcuni momenti di maggiore drammaticità dell'emergenza pandemica, non sono mancate le voci estreme di chi ha denunciato l'inutilità dell'ente regionale, proponendo un radicale ripensamento del nostro sistema istituzionale orientato alla ricentralizzazione di poteri legislativi e amministrativi e alla ricomposizione degli assetti di governo lungo un asse semplificato su due poli, quello centrale e quello locale. Tale proposta, tuttavia, pare essere più una provocazione che non una meditata e perseguibile prospettiva di riforma del nostro ordinamento. Del resto, a rendere impraticabile tale opzione ci sarebbe un oggettivo elemento messo ben in evidenza recentemente da Sabino Cassese, il quale ha ovviamente escluso l'idea di un superamento dell'ente regionale o di un ritorno al centralismo del passato a danno delle regioni, sottolineando che il «compito indicato per esse dalla Costituzione rimane vivo»¹⁶. Ma non è solo il riconoscimento costituzionale delle stesse a garantirne la sopravvivenza. Contribuisce a riconoscerle ancora come indispensabili parti del nostro sistema repubblicano anche la consapevolezza che una ricentralizzazione di compiti e poteri non assicurerebbe un recupero di efficienza e unitarietà di indirizzi e di governo, ma porterebbe ad una mortificazione del pluralismo compensato solo dal rafforzamento di un centralismo burocratico non sempre attrezzato per filtrare a distanza interessi di settore localizzati territorialmente. Si aggiunga anche che, contrariamente a quanto possa apparire, il regionalismo, anche se a volte severamente criticato, presenta radici molto solide nella storia italiana passata e recente.

È questo che stiamo vivendo il momento opportuno, allora, per “riprendere in mano” il regionalismo italiano, non per rivendicarlo acriticamente l'attualità, bensì per provare a razionalizzarlo nei suoi aspetti più significativi. In tale prospettiva, non pare azzardato immaginare che la razionalizzazione invocata passi anche dal potenziamento dell'autonomia regionale e dalla differenziazione strategica dei suoi sistemi.

Partiamo dall'autonomia regionale. Se già la crisi economica a cavallo delle prime due decadi di questo secolo aveva dimostrato che il modello regionale non poteva essere più pensato così come era stato implementato prima della crisi stessa, a maggior ragione oggi, dinanzi agli effetti della crisi sanitaria, un ripensamento della regione e delle sue condizioni di autonomia si impone. Una prospettiva porrebbe essere quella già prospettata di un rafforzamento delle regioni «destinate a costituire il punto di sintesi politico-amministrativa dei sistemi locali in sé e nei rapporti con il centro»¹⁷. Ovviamente, valorizzando adeguatamente l'autonomia delle stesse, quantomeno per consentire loro di dare un disegno stabile delle istituzioni territoriali e per recuperare spazi per quella differenziazione necessaria ad assicurare le condizioni di sostenibilità ed efficienza per l'esercizio delle politiche sul territorio. Tale processo dovrà svilupparsi anche in funzione di un riconoscimento dell'autonomia locale, oggi ancora in attesa di un quadro organico di riferimento ad opera del legislatore statale, che dovrà essere a sua volta

¹⁶ Intervista a S. Cassese, in *Corriere del Mezzogiorno*, 5 marzo 2021.

¹⁷ M. Cammelli, *Regioni e regionalismo: il doppio impasse*, in *Le Regioni*, 2012, 705.

valorizzata in un disegno di riassetto delle funzioni amministrative coerente con l'art. 118 Cost. e anche protetta da pericolose tentazioni di perseguire percorsi di "centralismo regionale"¹⁸.

L'autonomia regionale è destinata a portare con sé, come si è detto, anche un effetto di differenziazione, che ovviamente va sempre intesa in una prospettiva di cooperazione multilivello e mai di frammentazione egoistica del sistema istituzionale. Ciò corrisponde al pensiero espresso al riguardo dal Presidente della Repubblica, che ha sottolineato come la differenziazione debba essere perseguita «sempre in chiave di collaborazione politica», in modo da «realizzare aperture e diversificazioni che, nel loro insieme, accrescano il dinamismo dei territori, rafforzando al contempo il tessuto della Repubblica e salvaguardando appieno le esigenze unitarie»¹⁹.

La prospettiva differenziale non può essere perseguita dalle singole regioni in solitudine, ma necessita sempre del ruolo proattivo dello Stato, il quale per prima cosa deve dimostrarsi consapevole della netta scelta regionale operata dalla nostra Costituzione e, di conseguenza, sappia anche mettere in campo una legislazione capace di «accettare un adeguato e sostenibile grado di differenziazione diffusa, in osservanza della proiezione sostanziale del principio di uguaglianza»²⁰. L'importanza dell'intervento statale finalizzato a definire le condizioni per consentire alle regioni di poter esercitare l'autonomia legislativa e amministrativa si coglie soprattutto riprendendo i tre scenari della differenziazione regionale sopra ricordati e provando a fare tesoro delle principali esperienze finora maturate.

Partiamo dalla differenziazione ordinaria. In questo scenario gli spazi di manovra sono governati dalle singole regioni. Ma è evidente che l'effettiva diversificazione nelle scelte dipende dal legislatore statale, soprattutto da come vorrà esercitare le sue prerogative nelle materie di legislazione esclusiva e da quali criteri individuerà per il raccordo tra le potestà legislative e quelle amministrative da lasciare all'autonomia regionale. Ogni opzione ipotizzabile, inoltre, dipenderà concretamente anche dalla volontà dello Stato di affrontare quella che ancora oggi rappresenta la grande incompiuta del nostro sistema istituzionale fondato sul pluralismo introdotto dalla riforma costituzionale del 2001: la definitiva attuazione dell'art. 119 Cost. e della l. 5 maggio 2009, n. 42, in modo da assicurare il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse economiche, ovviamente facendo precedere il tutto dalla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni rispetto alle varie materie coinvolte.

Il tentativo di differenziazione aumentata, come abbiamo visto, si è interrotto, ma non perché il meccanismo di funzionamento ipotizzato dall'art. 116, comma 3, Cost. si sia dimostrato nella pratica inutilizzabile e la sua impostazione in termini politici e legislativi non percorribile. Anche se non è stato possibile definire alcuni aspetti fondamentale per l'attuazione dell'impianto di tenuta della procedura, che attendono

18 C. Tubertini, *Il riassetto delle funzioni amministrative locali: cronaca di una riforma solo in parte realizzata*, in Aa.Vv., *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, 2017, 255 ss.

19 Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con i Presidenti di Regione, nel cinquantesimo anniversario di costituzione delle Regioni a statuto ordinario, 4 agosto 2020.

20 F. Cortese, *La burocrazia incolpevole. Gli intrecci di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *An. giur. ec.*, 2020, 112.

ancora di essere chiariti anche a livello teorico²¹, la prospettiva del regionalismo asimmetrico non deve essere archiviata tra gli scenari costituzionali destinati all'irrelevanza, potendo rappresentare ancora una dinamica di riforma del sistema istituzionale praticabile in futuro, ovviamente tenendo in debito conto alcuni insegnamenti che la recente esperienza maturata al riguardo ha messo in luce. E cioè, che, innanzitutto, la differenziazione asimmetrica regionale *ex art.* 116, comma 3, Cost., è anche un'occasione per riformare il sistema amministrativo, con la conseguenza che la devoluzione differenziata verso le regioni, allo stesso tempo, deve essere accompagnata dalla revisione dello Stato centrale, deve riguardare contemporaneamente sia assetti normativi che amministrativi e deve porsi il problema anche dell'autonomia locale²². Inoltre, il percorso di regionalismo asimmetrico non può essere utilizzato dalle regioni come strumento di rivendicazione in chiave politica e aprioristica di nuovi spazi di autonomia, ma implica sempre una sua declinazione anche nella prospettiva di recupero di maggiore efficienza del sistema amministrativo e istituzionale, con la conseguenza che appare centrata l'osservazione di chi ha sottolineato come «l'attribuzione di ulteriori funzioni e competenze dovrebbe pertanto essere riconosciuta alle Regioni che si dimostrino in grado di esercitarle con un grado di efficienza operativa superiore rispetto alla gestione accentrata» (Corte conti, Sez. Autonomie, Audizione della Corte dei conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost., 17 luglio 2019).

C'è, infine, l'insegnamento ricavabile dalla differenziazione regionale registrata, anche come sua diretta conseguenza, nel corso della crisi sanitaria legata al Covid-19. Le azioni differenziate messe in campo dalle regioni per contrastare la diffusione del virus sono state spesso stigmatizzate come esempio evidente di una patologia del nostro sistema istituzionale. Critica, a volte, fondata, soprattutto per quei casi di intervento emergenziale frutto esclusivamente di un protagonismo politico da parte della periferia in contrapposizione al centro. È anche vero, però, che la declinazione in termini negativi della differenziazione regionale (e anche locale) sia stata spesso utilizzata per distogliere l'attenzione da alcune criticità ben più gravi, rappresentate dalla debolezza manifestata dai poteri centrali nell'approntare un sistema efficiente e rapido di intervento sull'intero territorio nazionale a garanzia di beni primari come la vita e la salute e nell'assicurare un ruolo di coordinamento nei confronti di tutti gli attori che il nostro ordinamento legittima ad intervenire in situazioni così drammatiche per la nostra società. Ecco allora emergere l'importanza della leale collaborazione tra gli attori del sistema legislativo e amministrativo, più che un principio, un metodo che, anche oltre la contingente esperienza pandemica, deve ispirare le relazioni interistituzionali che definiscono la trama del nostro impianto costituzionale e politico.

Non c'è solo il tema dell'autonomia e degli spazi per le differenziazioni regionali. Il cinquantennio delle regioni ordinarie italiane cade non solo in un'epoca in cui la pandemia sta rivoluzionando molte delle nostre più comuni certezze, ma anche in un momento nel quale diversi altri aspetti del regionalismo sono stati

21 D. Girotto, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, Torino, Giappichelli, 2019.

22 A. Natalini, *Il regionalismo differenziato: opportunità per riformare le amministrazioni pubbliche o rischio di incrementare le complicanze burocratiche*, in *Astrid Rassegna*, n. 10, 2018.

messi in discussione. Quale ruolo riconoscere alle regioni anche fuori dai confini nazionali; come costruire i rapporti con il centro statale e in che modo uscire da una conflittualità con lo Stato che in questi anni ha appesantito il lavoro delle istituzioni di garanzia, come la Corte costituzionale; su quali modelli disegnare il governo territoriale regionale e locale; come ripensare le condizioni per assicurare l'autonomia finanziaria: sono solo alcune delle questioni del regionalismo che attendono ancora soluzioni convincenti. Non sarà facile trovarle, ma bisogna avere quantomeno la voglia di iniziare a cercarle.

Uno stimolo al riguardo può venire dalla strategia decisa a livello di Unione europea per avviare la rapida ricucitura di quelle maglie dei nostri tessuti istituzionali, sociali ed economici maggiormente colpite dalla crisi sanitaria. Nel luglio 2020, infatti, il Consiglio Europeo ha approvato un Piano finanziario straordinario di aiuti per la ricostruzione, noto come Next Generation EU, che solo per l'Italia immagina il trasferimento a diverso titolo di ben 209 miliardi di euro. Si tratta di risorse che le nostre istituzioni dovranno impiegare nella realizzazione di progetti idonei non solo a ricostruire quanto danneggiato dalla crisi, ma soprattutto per disegnare un Paese migliore. Il Governo è già al lavoro per predisporre un Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia (PNRR), che – come già anticipato – punterà ovviamente sulla salute, ma anche su alcune strategie di fondo come le riforme di sistema, la digitalizzazione dell'amministrazione e della società, la promozione del sapere e dell'istruzione, la rivoluzione green e la realizzazione delle infrastrutture, la promozione della parità di genere, della coesione sociale e territoriale.

Non è pensabile che strategie così impattanti sull'intero sistema-Paese possano essere decise e realizzate senza un adeguato coinvolgimento delle regioni e anche delle amministrazioni locali. In questa crisi, come abbiamo visto, alcuni protagonisti da parte loro non sono mancati. Ma, allo stesso tempo, il centro statale non si è sforzato a ricercare sedi o dinamiche di condivisione con la periferia delle scelte più importanti nella gestione della crisi stessa. Fare tesoro dell'esperienza appena vissuta potrebbe evitare errori in futuro. Del resto, se alcune linee strategiche della ripresa post-Covid dovranno passare da precise politiche di coesione finalizzate a promuovere il benessere dei cittadini e dei territori, difficile immaginare di non coinvolgere in tali strategie anche quelle istituzioni regionali e locali che sono responsabili dei bisogni di quei cittadini e di quei territori.

7. Le regioni per lo Stato; lo Stato per le regioni.

L'anniversario dei cinquant'anni delle regioni ordinarie italiane cade in un momento drammatico per la storia dell'umanità. Se, poi, proviamo a fare un bilancio, anche in prospettiva storica, di quanto accaduto nel corso di questi anni potremmo sintetizzare tutto segnalando due precise costanti di sistema: un disegno istituzionale di decentramento, che è rimasto incompleto, e il rapporto tra Stato e regioni, che è rimasto indeterminato e «sospeso tra un modello politico e un modello amministrativo di Stato regionale»²³. Guardando al passato,

23 L. Tedoldi, *Storia dello Stato italiano*, Roma – Bari, Laterza, 2018, 247 s.

c'è poco da festeggiare, mi pare, mentre se si guarda al futuro c'è tanto ancora da (ri)costruire.

In tale prospettiva, allora, sulla base di quanto emerso nelle pagine che precedono, sono almeno due i percorsi che dovrebbero essere implementati prioritariamente per ridare efficienza al nostro sistema istituzionale, ma in questa fase contingente anche per favorire il superamento della crisi pandemica in atto: potenziare la leale collaborazione tra le componenti del nostro sistema di governo e promuovere una razionalizzazione del regionalismo. Il primo obiettivo pone questioni prevalentemente relative agli *strumenti*; il secondo, invece, anche rispetto alla *direzione* da seguire.

C'è oramai una condivisa opinione sul fatto che il livello di conflittualità tra potere statale e poteri regionali e locali sia notevolmente aumentato, andando ben oltre quell'intensità che finora poteva essere assorbita attraverso le sedi concertative previste dall'ordinamento e, nell'ipotesi estrema, l'intervento risolutivo della Corte costituzionale. Diventa, pertanto, fondamentale provare a definire nuovi strumenti idonei a prevenire i conflitti tra i poteri presenti sull'asse centro-periferia e a neutralizzarli immediatamente nel momento in cui si manifestino. Proposte di riforma che provano a raccogliere tale esigenza non mancano, alcune anche incentrate sull'inserimento in Costituzione del sistema delle Conferenze o della c.d. clausola di supremazia, con la quale consentire allo Stato interventi a tutela dell'unità o dell'interesse nazionale anche in materie non riservate alla sua legislazione esclusiva: una soluzione, la prima, che richiederebbe un'importante (ma fattibile) lavoro di coordinamento con la legislazione esistente, mentre qualche dubbio può essere avanzato rispetto alla concreta possibilità della seconda di neutralizzare le turbolenze che potrebbero interessare i rapporti tra lo Stato e le regioni²⁴. Si potrebbe, allora, puntare anche sulla valorizzazione del principio collaborativo proprio per immaginare Stato e regioni non più divisi da rigidi recinti competenziali, all'interno dei quali esercitare i propri poteri legislativi e amministrativi con effetti reciprocamente escludenti, ma propensi a condividere percorsi comuni di azione e presenti in sedi di cooperazione per promuovere la concertazione sulle principali politiche pubbliche nazionali.

La revisione delle sedi di concertazione si colloca in un processo più ampio di razionalizzazione del regionalismo italiano diretto a rivedere alcuni aspetti dello Stato regionale che caratterizza il nostro ordinamento. Di questo processo, oggi, è condivisa l'importanza e la necessità, non c'è invece unicità di vedute su quello che dovrebbe essere il suo punto di approdo. Si oscilla, pertanto, tra possibili ricentralizzazioni di poteri legislativi e amministrativi per recuperare unitarietà di azione e efficienza nell'amministrazione e nuovi disegni asimmetrici e reticolari di articolazione dei livelli di governo del nostro sistema.

I tempi complicati dalla pandemia che stiamo vivendo, almeno per il momento, non si prestano a scelte estreme. Meglio provare a correggere quei difetti del sistema che negli ultimi tempi si sono manifestati in tutta la loro criticità. Seguendo allora tale impostazione, risulta necessario prioritariamente accettare l'idea che il nostro sistema istituzionale, fondato sul pluralismo dei livelli di governo, pone

24 F. Bilancia, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Dir. pubbl.*, 2020, 358 s.

i due attori principali, Stato e regioni, non in una situazione di contrapposizione, ma viceversa in una posizione di reciproco completamento: le regioni sono per lo Stato, come lo Stato deve essere per le regioni.

Se si condivide questa impostazione, bisogna per prima cosa recuperare proprio quello spirito che cinquanta anni fa ha portato all'istituzione delle regioni a statuto ordinario, nuovi soggetti di governo territoriale, nati «per la riforma dello Stato», un *unicum*, con un preciso ruolo nel sistema della Repubblica di «ente territoriale di governo che vuole essere ad un tempo reincarnazione pluralistica dello Stato e proiezione unificante degli enti minori»²⁵. Le regioni, quindi, si collocano ancora oggi in questa prospettiva e sono chiamate a svolgere il loro ruolo in un disegno che, pur ammettendo autonomia e differenziazione, richiede però l'inserimento armonico di tutte le manifestazioni dei poteri legislativi e amministrativi in ragione del rispetto più profondo dell'unità della Repubblica e dell'uguaglianza e solidarietà tra i suoi cittadini.

A sua volta lo Stato deve contribuire alla piena realizzazione del sistema regionale. Come è stato notato, «lo Stato regionalizzato non è semplicemente uno Stato che prevede le Regioni, ma molto più uno Stato che tiene conto delle Regioni e sa adattarsi alla loro molteplice presenza»²⁶. Lo Stato, quindi, non può continuare a inseguire l'omogeneità e l'uniformità come canoni ispiratori per ogni disegno di allocazione e di esercizio dei poteri legislativi e amministrativi e a farsi guidare da una mal celata sfiducia nei confronti delle autonomie, regionali o locali che siano. Un simile approccio non solo ha l'effetto di frustrare il progetto costituzionale che come sappiamo va in tutt'altra direzione, ma permette di nascondere due fragilità del nostro sistema, che si presentano ancora come nodi, i quali, come sopra denunciato, continuiamo a vedere, ma non a voler sciogliere. È evidente, infatti, che molte volte dietro l'atteggiamento diffidente dello Stato verso le autonomie si nasconde una drammatica debolezza del centro stesso, inefficiente in alcuni momenti, soprattutto se emergenziali, inadempiente spesso nella costruzione delle condizioni costituzionalmente richieste per lo sviluppo della nostra democrazia e delle nostre istituzioni repubblicane, «tanto apparentemente presente, e incombente, quanto paradossalmente assente»²⁷. Inoltre, continuando a mostrare sfiducia nell'autonomia regionale non si affronta la differenziazione reale che contraddistingue il nostro Paese, situazione, questa, che non si può continuare a tenere nascosta con la speranza che si risolva da sola, ma deve essere definitivamente affrontata adottando tutte le misure di adeguamento istituzionale che essa richiede.

Se questo è lo «stato» del nostro Stato regionale, non si può aspettare la fine della crisi pandemica per pensare alle soluzioni. Bisogna subito intervenire e anche avendo chiaro quali ruoli dovranno svolgere i diversi poteri pubblici lungo l'asse centro – periferia del nostro sistema istituzionale. Immaginare che la soluzione e un nuovo disegno di distribuzione dei poteri passi esclusivamente da un potenziamento dell'azione statale pare essere una strada poco convincente e poco coerente anche con l'assetto voluto dalla Costituzione vigente. Recuperare maggiore fiducia nelle auto-

25 G. Amato, *La via italiana alle regioni*, in *La via italiana alle regioni*, a cura di D. Serrani, Milano, Edizioni di comunità, 1972, 25.

26 S. Mangiameli, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale*, in www.issirfa.cnr.it, 2019.

27 F. Cortese, *Qual è lo Stato delle Regioni?*, in *Le Regioni*, 2019, 6.

nomie e promuovere spazi istituzionali per una più ampia e convinta collaborazione nelle scelte strategiche tra le differenti istanze di governo, allora, può rappresentare una delle soluzioni perseguibili: forse non l'unica immaginabile e non semplice da intraprendere, ma di sicuro quella che potrebbe essere utile, oggi, per uscire dalla crisi, fondamentale, domani, per un nuovo disegno del regionalismo italiano.

Bibliografia

- G. AMATO, *La via italiana alle regioni*, in *La via italiana alle regioni*, a cura di D. Ser-rani, Milano, Edizioni di comunità, 1972, 19 ss.
- F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Dir. pubbl.*, 2020, 333 ss.
- R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, ESI, 2016, 45 ss.
- M. CAMELLI, *Regioni e regionalismo 1948-2013*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014
- M. CAMELLI, *Regioni e regionalismo: il doppio impasse*, in *Le Regioni*, 2012, 673 ss.
- F. CORTESE, *La burocrazia incolpevole. Gli intrecci di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *An. giur. ec.*, 2020, 99 ss.
- F. CORTESE, *Qual è lo Stato delle Regioni?*, in *Le Regioni*, 2019, 5 ss.
- G. DELLA CANANEA, *Poteri pubblici ed emergenza sanitaria: i dislivelli di statalità*, in *DPCE on line*, 2, 2020, 2393 ss.
- G. DI COSIMO, *Le riforme istituzionali dopo il referendum*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, n. 1
- G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, *Le Regioni*, 2012, 9 ss.
- D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, Torino, Giap-pichelli, 2019
- S. MANGIAMELI, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regio-nale*, in www.issirfa.cnr.it, 2019
- A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019
- C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, Torino, Giap-pichelli, 2011
- A. NATALINI, *Il regionalismo differenziato: opportunità per riformare le amministra-zioni pubbliche o rischio di incrementare le complicità burocratiche*, in *Astrid Ras-segna*, n. 10, 2018
- G. PIPERATA, *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra cen-tro e periferia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 318 ss.
- G. PIPERATA, *Feliciano Benvenuti: un giurista per le regioni*, in *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti 1970-2020*, vol. II, a cura di M. Bertolissi, Venezia, Mar-silio, 2020, 115 ss.
- A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2020
- G. RIVOSECCHI, *L'autonomia finanziaria regionale e il regionalismo differenziato*, in *Diritto & Conti*, nr. 2, 2019
- M. RUBECCHI e A. Sterpa, *Elezioni regionali 2020: nuovi elementi di differenziazione dei sistemi politici regionali?*, in *Federalismi.it*, 23 settembre 2020

- L. TEDOLDI, *Storia dello Stato italiano*, Roma – Bari, Laterza, 2018
- M. TERNI, *Lo Stato “disaggregato” nella politica globale*, in *Parolechiave*, 2012, 121 ss.
- C. TUBERTINI, *Il riassetto delle funzioni amministrative locali: cronaca di una riforma solo in parte realizzata*, in Aa.Vv., *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, 2017, 255 ss.
- C. TUBERTINI, *Regionalismo differenziato: il caso dell’Emilia-Romagna*, in *Ec. soc. reg.*, 2019, 45 ss.

Dalla timida e incompleta attuazione del federalismo fiscale ai non riusciti tentativi di differenziazione: riflessioni in merito agli effetti dell'attuale situazione di stallo sulla sostenibilità economica degli odierni flussi di prelievo e spesa nei diversi territori

Andrea Giovanardi*

Indice:

1. Il punto di partenza: la mancata realizzazione di compiute forme di federalismo fiscale e il nulla di fatto nelle trattative Stato-regioni sull'autonomia differenziata. Una situazione bloccata? **2.** Una necessaria premessa: le soluzioni federalistiche tra autonomia e solidarietà, tributi propri e perequazione. **3.** Un federalismo fiscale di facciata, non di sostanza: gli esigui spazi riconosciuti all'autonomia tributaria regionale, la limitazione delle singole spese quale effetto del legittimo esercizio della funzione statale di coordinamento, la determinazione dei LEP come strumento per garantire, attraverso il miglior funzionamento degli strumenti perequativi, il controllo dal centro. **4.** Alla ricerca dell'autonomia differenziata: in un contesto di non crescita economica e di sempre più difficile sostenibilità degli assetti della ripartizione delle risorse può forse stupire che le regioni più dinamiche e produttive abbiano chiesto (e chiedano) di vedere applicata nei loro confronti la clausola di asimmetria di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.? **5.** Sui profili finanziari dell'autonomia differenziata e, in particolare, sul funzionamento dello strumento di finanziamento delle nuove competenze, le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio. **6.** Considerazioni conclusive, in una prospettiva de iure condendo.

* *Professore ordinario di Diritto Tributario presso l'Università degli studi di Trento.*

1. Il punto di partenza: la mancata realizzazione di compiute forme di federalismo fiscale e il nulla di fatto nelle trattative Stato-regioni sull'autonomia differenziata. Una situazione bloccata?

Il tormentato *federalizing process* italiano si caratterizza, a vent'anni dalla riscrittura del Titolo V della II parte della Costituzione ad opera della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, per una doppia mancata realizzazione.

La prima è quella attinente alla non riuscita implementazione di compiute forme di federalismo fiscale dovuta, da una parte, al prevalere, nella giurisprudenza della Corte, di un'esegesi del dato costituzionale tesa a valorizzare, a scapito dell'autonomia regionale, la funzione statale di coordinamento finanziario, dall'altra, alle conseguenti timidezze e cautele del legislatore dell'attuazione dell'art. 119 Cost., sia delegante (l. 5 maggio 2009, n. 42, «*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*») che delegato (d.lgs. 6 maggio 2001, n. 68).

La seconda concerne l'intesa non raggiunta in materia di autonomia differenziata *ex art.* 116, terzo comma, Cost., «la parte più interessante della riforma del Titolo V» (ANTONINI, L., 2013, p. 21), tra il governo e le regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) che più hanno percorso la strada che avrebbe dovuto portare all'accordo da sottoporre successivamente all'approvazione, a maggioranza assoluta, delle camere.

È da qui che occorre muovere, giacché si possono ipotizzare possibili soluzioni e si può formulare una qualche proposta su cui valga la pena di riflettere solo se, una volta preso atto del duplice danno provocato dagli odierni flussi di prelievo e spesa nei diversi territori, si tenti di capire: i) se le prudenti scelte del legislatore e il non ancora ultimato compimento del disegno riformatore abbiano trasformato il tentativo di ottenere «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» (art. 116, terzo comma, Cost.) nell'unico strumento messo a disposizione dall'ordinamento per le regioni che chiedono a gran voce il riconoscimento di maggiori funzioni e competenze, anche a seguito, per Lombardia e Veneto, dei risultati delle consultazioni referendarie del 22 ottobre 2017 (sull'opportunità dei referendum, senza pretesa di esaurività, in senso favorevole ANTONINI, L., 2017, p. 1 ss., e MAZZAROLLI, L.A., 2017, p. 1 ss., contrario MORRONE, A., 2017, p. 1 ss.); ii) se il mancato raggiungimento delle intese trovi convincente giustificazione nell'assunto, da più parti sostenuto (*ex multis*, VIESTI, G., *Verso la secessione ...*, 2019, p. 30; VILLONE, M., p. 100-101; SVIMEZ, 2019, p. 13 ss.), secondo il quale non si potrebbe giungere ad un accordo prima della completa e definitiva attuazione della norma costituzionale.

Se la risposta fosse affermativa per entrambi i quesiti, non potremmo che registrare l'ennesimo paradosso della complicata situazione italiana, giacché la non completata realizzazione del federalismo fiscale secondo le indicazioni contenute nella citata l. n. 42 del 2009 finirebbe per costituire contemporaneamente formidabile propellente e insuperabile ostacolo alla realizzazione della clausola di asimmetria contenuta nell'art. 116, terzo comma, Cost., il tutto in un contesto in cui, lo si è recentemente affermato a chiare lettere da dottrina molto attenta ed equilibrata, «la riforma costituzionale del 2001 ha promosso il modello dell'autonomia regionale differenziata sulla base dell'idea della non omogeneità degli interessi e delle preferenze delle comunità locali [...], ovvero della convinzione che la differenziazione possa stimolare la competizione verso l'alto, migliorando l'efficienza complessiva nella gestione degli enti regionali» (URICCHIO, A.F., 2020, p. 135; *contra* PATRONI GRIFFI, A., 2021, p. 321-322).

2. Una necessaria premessa: le soluzioni federalistiche tra autonomia e solidarietà, tributi propri e perequazione.

Prima di affrontare le ricordate questioni è necessaria una premessa di carattere definitorio.

È il caso di ricordare, infatti, che le trasformazioni in senso federale degli stati accentrati si fondano sulla progettazione e realizzazione di meccanismi istituzionali che consentano agli enti territoriali di essere, ciascuno in una data sfera, coordinati e indipendenti (WHEARE, K.C., 1963, p. 50). In un contesto federale, lo Stato non dovrebbe poter limitare discrezionalmente gli spazi di autonomia di

cui le regioni (ma anche gli enti locali) godono in ragione della ripartizione delle competenze operata a livello ordinamentale (sull'argomento, cfr. TOSI, L.- GIOVANARDI, A., 2006, p. 2474-2475, ma anche ZIBLATT, D., 2006, p. 5).

Ad analoghi principi dovrebbe ispirarsi il modello della ripartizione delle risorse tra i diversi enti che costituiscono la Repubblica: non occorre forse nemmeno citare l'icastica (e, per questo, celeberrima) frase del Mortati sull'autonomia finanziaria quale pietra angolare del sistema delle autonomie (MORTATI, C., 1976, p. 906) per prendere atto di un'ovvia circostanza, e cioè che «non può certo ipotizzarsi [...] che il sistema sia, nello stesso tempo, federalista nella distribuzione delle competenze e accentrato nella determinazione dei meccanismi di provvista dei mezzi finanziari necessari all'espletamento delle funzioni attribuite» (GIOVANARDI A., 2010, p. 1; ma ancor prima, BERTOLISSI, M., 1983, p. 188), giacché, se così fosse, «lo Stato (persona) potrebbe in ogni momento influire sul concreto esercizio di quelle facoltà, che pure il sistema devolve in via esclusiva agli enti territoriali» (TOSI, L.- GIOVANARDI, A., 2006, p. 2475). Approdo questo, è il caso di evidenziarlo, che, per caratterizzare di sé i rapporti interistituzionali, non può essere il frutto di una determinata contingenza storica particolarmente favorevole ai processi di federalizzazione: ad un tale risultato si dovrebbe infatti giungere in forza di principi e regole delineati nella legge fondamentale che impediscano alla finanza derivata dal centro di riaffermarsi, mettendo in pericolo la certezza delle entrate e la loro congruità rispetto ai compiti e alle funzioni (*id est*, l'autonomia finanziaria) che gli enti subcentrali debbono svolgere per garantire al meglio il complessivo funzionamento delle istituzioni (sul punto, con riferimento alla Costituzione italiana, ancora MORTATI, C., 1962, nella versione ripubblicata nel 2007, p. 258).

Si tratta di equilibrio non facile da raggiungere.

Ed invero, l'obiettivo federalista, garantire la differenziazione delle politiche pubbliche in ragione delle diverse esigenze dei differenti territori, va evidentemente temperato, in forza di quanto previsto dall'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., con la necessità di assicurare a tutti i cittadini, indipendentemente dal luogo in cui essi risiedono, servizi in linea con i livelli essenziali delle prestazioni (da ora in poi anche LEP) decisi dallo Stato nelle materie individuate dall'art. 14, primo comma, del d.lgs. n. 68 del 2011 (salute, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale). Il *trade-off* autonomia-solidarietà sta tutto qui: soluzioni istituzionali che pur potrebbero trovare astratta giustificazione in richieste autonomistiche finalizzate a rendere più efficiente l'azione della pubblica amministrazione in una situazione in cui si dà piena attuazione al principio di responsabilità non possono essere perseguite se la loro realizzazione comprometta i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti che danno corpo alla cittadinanza.

In questo contesto, l'omogeneità dei diversi territori dal punto di vista dello sviluppo economico e sociale assume un ruolo fondamentale nella scelta degli strumenti finanziari. In assenza di significativi *gap* territoriali potrà farsi ampio ricorso ai tributi propri: essi garantiscono che il potere impositivo segua il potere di spesa, rafforzano l'*accountability* dell'azione di governo, responsabilizzano gli eletti, che, per spendere, dovranno prima tassare. Viceversa, in presenza di ampi divari, è purtroppo il caso italiano, non si potrà utilizzare al massimo delle sue potenzialità lo strumento tributario, che, come visto, è quello più confacen-

te alla realizzazione di traiettorie marcatamente autonomistiche: un siffatto sistema istituzionale richiede infatti la progettazione da parte dello Stato [art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.] di incisivi meccanismi perequativi della capacità fiscale, i quali a loro volta richiedono e presuppongono che i principali tributi a cui sono soggetti i cittadini siano tra loro il più possibile omogenei. Il *trade-off* autonomia-solidarietà corrisponde dunque al *trade-off* tributi propri-perequazione, giacché è ovvio che l'ampio ricorso all'autonomia tributaria regionale non può che generare il ridimensionamento dei fabbisogni *standard* su livelli minimi (ZANARDI, A., 2006, p. 42), esito questo che potrebbe essere ritenuto non auspicabile in un contesto in cui la perequazione dovrebbe svolgere un ruolo decisivo nella riduzione dei divari territoriali.

È alla luce di questi basilari principi che occorre riflettere in merito all'attuazione del federalismo fiscale così come delineato dalla legge delega di attuazione dell'art. 119 Cost. e dai successivi decreti legislativi, il tutto sulla scorta di una fondamentale avvertenza: occorre tener conto non solo della perequazione in senso stretto, che si concretizza nell'istituzione di specifici fondi perequativi (o di un fondo perequativo generale), ma anche di quella che si compie implicitamente e automaticamente in ragione della necessità di preservare i fragili equilibri della finanza statale, la quale (necessità) obbliga le regioni più ricche e produttive a subire un prelievo fiscale e contributivo più elevato di quello che sarebbe necessario a voler considerare i soli bisogni del loro territorio, con conseguente emersione di avanzi fiscali particolarmente consistenti perché funzionalmente collegati all'esigenza di sostenere i deficit altrui (ma sul punto, vd. anche *infra*).

3. Un federalismo fiscale di facciata, non di sostanza: gli esigui spazi riconosciuti all'autonomia tributaria regionale, la limitazione delle singole spese quale effetto del legittimo esercizio della funzione statale di coordinamento, la determinazione dei LEP come strumento per garantire, attraverso il miglior funzionamento degli strumenti perequativi, il controllo dal centro.

Se le scelte del legislatore statale che debba individuare e disciplinare i principi fondamentali del «*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*» (art. 117, co. 3, Cost.) debbono tener conto dell'anzidetto *trade-off* tra tributi propri e perequazione, non si può che prendere atto che nel nostro ordinamento non ci si è di certo lasciati suggestionare (anzi, vale l'opposto, come si vedrà) da tendenze e modelli spiccatamente autonomistici e, quindi, proprio per questo, scopertamente volti a mettere in competizione tra loro le diverse aree territoriali (e ciò malgrado, come rileva PETRETTO, A., 2017, p. 2, «la riforma del Titolo V ricalcava un modello di “federalismo competitivo” alla canadese»).

L'art. 2, secondo comma, lett. o), della l. n. 42 del 2009, il quale rispecchia gli esiti interpretativi di una giurisprudenza costituzionale particolarmente cauta fin dalle prime sentenze del 2003 (nn. 296-297 e 311) e del 2004 (n. 37) (su cui sia consentito rinviare a GIOVANARDI, A., 2005, p. 199 e ss.), individuava, infatti, quale criterio direttivo cui il legislatore delegato doveva attenersi quello della «*esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale*» (sull'istituzionalizzazione della c.d. riserva di presupposto

cfr. SALVINI, L., 2017, p. 426). Divieto di imposizione sullo stesso fatto generatore dell'obbligazione tributaria, quindi, e inevitabile «sdoganamento» dei tributi istituiti e disciplinati dalla legge dello Stato il cui gettito spetti alle regioni, i quali, in conseguenza della qualificazione operata dall'art. 7, primo comma, lett. a), della l. n. 42 del 2009, diventano a tutti gli effetti tributi propri (anche se derivati) e, quindi, fonte di finanziamento ammessa ai sensi dell'art. 119, secondo comma, Cost. (cfr. art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011). Si è lapidariamente rilevato, a fronte dell'anzidetta «trasformazione», che «gli attuali tributi assegnati sono di fatto tributi interamente erariali e limitatamente modificabili» (PETRETTO, A., 2017, p. 11; in tema cfr. anche, *inter alios*, BERTOLISSI, M., 2019, p. 132; QUATTROCCHI, A., 2018, p. 2417-2420; SCANU, G., 2019, p. 141; RIVOSCECCHI, G., 2020, p. 398 e ss.; RONCO, S.M., 2020, p. 134).

A ciò si aggiunge che l'art. 11, primo comma, del d.lgs. n. 68 del 2011 stabilisce che «*gli interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), della citata legge n. 42 del 2009 sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi*», così sancendo il principio secondo il quale lo Stato può modificare discrezionalmente tributi propri derivati e addizionali, fatta salva la compensazione delle minori entrate che derivino dai suoi interventi.

Per non dire poi del fatto che nell'art. 2, secondo comma, lett. p), della l. n. 42 del 2009 risulta normativizzato il principio di contenenza, il quale, ho già avuto modo di rilevarlo (GIOVANARDI, A., 2010, p. 6), imporrebbe alle regioni che vogliono introdurre tributi negli spazi lasciati liberi dal legislatore statale la previa valutazione della prossimità dell'interesse espresso dall'elemento materiale del presupposto agli interessi compresi nell'elencazione delle materie attribuite alla competenza delle autonomie (in argomento GALLO, F., 2005, p. 1037; QUATTROCCHI, A., 2018, p. 2420-2422), sicché viene da pensare che, al di là del momento contingente, che vede occupati quasi tutti i presupposti dallo Stato, si sia ritenuto da parte del delegante che i tributi regionali debbano comunque, nel modello costituzionale che nasce dalla riforma del 2001, restare confinati a quelli di scopo e a quelli *lato sensu* di carattere corrispettivo.

Si può quindi giungere ad una prima fondamentale conclusione: l'avvertita esigenza di poter contare su forme di prelievo che facilitino la progettazione dei meccanismi perequativi, non disgiunta dalla «preoccupazione di evitare disorganicità e frammentazione dei tributi e delle discipline fiscali in ragione di un fattore geografico» e dall'«intento di scongiurare il rischio di doppie o plurime imposizioni degli stessi presupposti imponibili» ha, anche nell'ordinamento che nasce dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, relegato l'autonomia tributaria regionale «ai margini dell'architettura costituzionale» (GIOVANARDI, A.- STEVANATO, D., *Autonomia, differenziazione ...*, 2020, p. 246; conviene sul fatto che un sistema in cui le risorse delle regioni sono costituite da tributi propri/compartecipazioni decise dal centro non può senz'altro essere considerato federale, ma forse nemmeno rispettoso dell'autonomia finanziaria regionale, D'ORLANDO, E., 2019, p. 8).

Ma non solo.

La Corte Costituzionale, modificando il suo primo orientamento in materia di autonomia di spesa, quello secondo il quale la limitazione statale all'entità di una

singola uscita non poteva essere ricondotta ai principi fondamentali del coordinamento in materia di finanza pubblica perché costituiva «un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolveva, perciò, in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non può imporre nel dettaglio gli strumenti concreti per raggiungere quegli obiettivi» (sentenza n. 390 del 2004, nello stesso senso sentenza n. 417 del 2005), è approdata a soluzione diametralmente opposta, allorché ha statuito che lo Stato si muove nell'ambito dei principi fondamentali del coordinamento anche quando limita le regioni attraverso l'introduzione di «puntuali misure di riduzione di singole voci di spesa, sempre che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, essendo in tale caso possibile l'estrapolazione dalle singole disposizioni statali di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale (sentenze nn. 139 del 2012 e 182 del 2011, nonché nn. 236 e 36 del 2013)» (sentenza n. 64 del 2016). Si tratta di cambiamento di prospettiva che, come si è autorevolmente osservato, «è difficilmente comprensibile sul piano logico, oltreché sul piano dell'applicazione letterale del richiamato art. 117, terzo comma. Esso pone, infatti, una condizione quasi impossibile per qualificare i principi fondamentali, e cioè l'enucleazione di detti principi sulla base di una disciplina – quella statale che fissa puntuali misure di riduzione di singole voci di spesa – che è essa stessa, e non può non esserlo, di dettaglio» (GALLO, F., 2018, ma vd. anche precedente contributo del 2017; in argomento, cfr. anche RIVOSECCHI, G., 2020, p. 396-398).

Risulta con adamantina chiarezza, in definitiva, che l'unitarietà della finanza pubblica è valore che è risultato predominante e vincente, tanto da far dire a Gallo che in suo nome «pare essersi messo in moto in via trasversale un processo, in termini politico-culturali, inverso rispetto ai modelli classici di federalismo fiscale e, comunque, non del tutto coerente con i principi costituzionali di autonomia e sussidiarietà» (GALLO, F., 2019, p. 240).

Né può farsi più di tanto affidamento sul fatto che il completamento dell'attuazione del federalismo fiscale per le regioni, previsto nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per il primo quadrimestre del 2026 (PNRR, 25 aprile 2021, in www.governo.it, p. 374-75), dia vita a un più equilibrato bilanciamento tra le ragioni dell'autonomia e quelle della solidarietà.

Ed invero:

- se, oltre alla definitiva soppressione dei trasferimenti statali non contemplati tra le forme di finanziamento previste e consentite per lo svolgimento delle ordinarie funzioni dall'art. 119, secondo e terzo comma, Cost., da ultimo rinviata al 2023 dall'art. 31-*sexies* del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (il quale interviene sull'art. 7 del d.lgs. n. 68 del 2011 e sui collegati articoli 2, 4 e 15), quel che ancora manca, sono passati ormai dieci anni, è la fissazione dei LEP come prevista dall'art. 13 del d.lgs. n. 68 del 2011, il cui primo comma, è utile ricordarlo, dispone che *«nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, nonché della specifica cornice finanziaria dei settori interessati relativa al finanziamento dei rispettivi fabbisogni standard nazionali, la legge statale stabilisce le modalità di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni*

che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nelle materie diverse dalla sanità»;

- e se si tratta di processo che, dovendo passare attraverso la definizione dei costi e fabbisogni *standard* nelle «macroaree di intervento, secondo le materie di cui all'articolo 14, comma 1, ciascuna delle quali omogenea al proprio interno per tipologia di servizi offerti, indipendentemente dal livello di governo erogatore» (art. 13, secondo comma), si configura come vera e propria necessità istituzionale (si potrebbe anche dire, malgrado tutto, urgenza!) in quanto costituisce passaggio necessario al fine di dare realizzazione a quello che è stato definito, per il vero impropriamente, come «il cuore del federalismo fiscale» (ANTONINI, L., 2013, p. 139), e cioè a dire il superamento dell'ingiustissimo criterio della spesa storica, che inaccettabilmente prescinde dal principio di responsabilità nell'assegnazione delle risorse ai diversi territori (cfr. art. 1, primo comma, della l. n. 42 del 2009); si deve ammettere che tale più che auspicabile completamento d'opera, che risponde al sacrosanto bisogno di ridurre gli sprechi che fatalmente genera un sistema incentrato non su quanto si dovrebbe spendere in condizioni di efficienza, non potrà determinare l'ampliamento degli angusti spazi riconosciuti all'autonomia, atteso che l'individuazione di costi e fabbisogni *standard* si risolve pur sempre, da qualsiasi parte la si voglia guardare, in un meccanismo di controllo di regioni ed enti locali e, quindi, in ulteriore accentramento.

La scelta di non puntare sull'autonomia tributaria regionale è quindi particolarmente criticabile anche da questo punto di vista, giacché gli sforamenti dei costi *standard* non potranno di certo trovare copertura negli strumenti perequativi ma esclusivamente nei tributi, evidentemente e chiaramente propri (sull'esigenza che le leggi di bilancio si configurino sempre più come strumenti volti a garantire la realizzazione del principio di democraticità anche in forza dell'utilizzo di tributi non «nascosti», in quanto facilmente distinguibili dai tributi statali, cfr. ANTONINI, L., 2020, p. 450), che gli amministratori regionali: i) dovrebbero introdurre, se il superamento del limite sia ascrivibile all'inefficienza del sistema; ii) dovrebbero, assumendosene ogni responsabilità, essere messi nelle condizioni di poter imporre (scegliendo tra più alternative possibili) qualora vogliano garantire ai propri cittadini, in questo o quel settore di intervento, servizi che si pongano ad un livello superiore a quello fissato dallo Stato (è richiesta a livello costituzionale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, non la determinazione di livelli uniformi delle prestazioni su tutto il territorio nazionale).

4. Alla ricerca dell'autonomia differenziata: in un contesto di non crescita economica e di sempre più difficile sostenibilità degli assetti della ripartizione delle risorse può forse stupire che le regioni più dinamiche e produttive abbiano chiesto (e chiedano) di vedere applicata nei loro confronti la clausola di asimmetria di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.?

Come si è visto, alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione sia la Corte costituzionale che il legislatore dell'attuazione dell'art. 119 Cost. hanno risposto con eccessiva prudenza, privando le regioni a statuto ordinario degli attrezzi di cui esse dovrebbero disporre in un sistema federale: gli strumenti tributari

sono i tributi derivati e le addizionali (in cui tutto è deciso dallo Stato); il coordinamento statale sulla spesa riguarda anche le singole voci d'uscita in conseguenza dell'eccessiva valorizzazione del principio di unitarietà della finanza pubblica; la soppressione dei trasferimenti statali è di continuo rinviata (non se ne parla fino al 2023); quel che non si è ancora messo in atto, la determinazione dei LEP che deve prioritariamente fondarsi sulla fissazione di costi e fabbisogni *standard*, è funzionale al controllo delle autonomie da parte dello Stato.

È quindi la crisi del federalismo (sarebbe più corretto dire decentramento) solidaristico e cooperativo che ha convinto Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna a tentare il negoziato con il governo al fine di ottenere le già ricordate «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*»?

Non è facile rispondere a una domanda del genere, anche perché:

- non si può non tener conto del fatto che le decisioni dei vertici regionali, quanto meno per le prime due regioni, hanno trovato importante sostegno (decisivo, per il Veneto, in ragione della previsione del *quorum* costitutivo del 50 per cento più uno) nella volontà popolare così chiaramente espressa nei referendum consultivi;
- non si può certo pensare che a indurre oltre 5 milioni di persone (il 10 per cento circa dell'elettorato nazionale, il 58 per cento circa degli aventi diritto al voto in Veneto) ad andare a votare in massa per l'autonomia rafforzata in una piovosa domenica di fine ottobre siano state astruse questioni di ordine tecnico, quali l'insufficiente valorizzazione dell'autonomia tributaria regionale, la possibilità dello Stato di porre dei limiti alle singole voci di spesa delle regioni o la mancata fiscalizzazione dei trasferimenti, la non ancora riuscita attuazione di criteri di quantificazione della spesa che consentano di superare l'iniquo criterio della spesa storica.

C'è quindi un altro fattore di cui occorre tener conto per spiegare il fenomeno «ricerca dell'autonomia differenziata/rafforzata da parte delle tre regioni più ricche e produttive del Paese»: la crisi economica e sociale che è andata acuendosi nei due primi decenni di questo secolo (basterà rilevare che il tasso medio di crescita reale del PIL italiano è passato dal 5,3 per cento della seconda metà degli anni novanta, all'1,4 per cento dei primi dieci anni del nuovo millennio, allo 0,6 per cento degli ultimi 10 anni, fonte dati ISTAT). D'altra parte, se si cresce a ritmi sostenuti (o, comunque, in linea con quelli delle economie più avanzate) le problematiche connesse al tentativo dello Stato di trattenere più competenze possibile difficilmente si trasforma in diffuso malcontento; se invece si arranca, è chiaro che nei territori più dinamici, quelli che vedono destinata una quota della ricchezza da essi prodotta ad altre aree del Paese, si inizierà, a torto o a ragione, da parte di consistenti fette della popolazione, a considerare tale circostanza come il principale ostacolo alle possibilità di sviluppo del proprio territorio. Se poi lo sforzo richiesto non dà origine a una riduzione del *gap* territoriale, producendo così un duplice danno, è evidente che la sfiducia nei confronti delle istituzioni nazionali si diffonderà sempre di più.

La situazione descritta è, purtroppo, quella italiana, dato che:

- il sud non cresce, malgrado le ingenti risorse garantite dalle regioni del centro-nord (dai 57 ai 76 miliardi di euro l'anno, dal 15 al 20 per cento del PIL dell'intera area, secondo l'OSSERVATORIO SUI CONTI PUBBLICI ITALIANI

DELL'UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE, nota del 26 settembre 2020, 50 miliardi di euro l'anno per la SVIMEZ, 2018, p. 8);

- il nord boccheggia, anche (se non soprattutto) in ragione della stretta fiscale a cui è sottoposto da molti anni (gli avanzi, e cioè la differenza, negativa, tra spese e entrate riferibili ai territori, di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, quale che sia la base dati prescelta, sistema dei conti pubblici territoriali o Banca d'Italia, si attesta all'incirca sul 10 per cento circa dei rispettivi PIL regionali, per ulteriori ragguagli cfr. GIOVANARDI, A.- STEVANATO, D., *Autonomia, differenziazione* ..., 2020, p. 39-41, nonché, sugli effetti di tale sottrazione di risorse, BURATTI, C., 2007, p. 211).

Anche se non è ovviamente questa la sede per affrontare *funditus* la tanto annosa quanto incandescente questione dei rapporti finanziari tra le aree settentrionali e quelle meridionali del Paese, non si può non guardare con estrema preoccupazione ai numeri. Abbiamo già avuto modo di rilevare, infatti, che se «si concentra l'attenzione [...] utilizzando il sistema dei conti pubblici territoriali gestito dall'Agenzia per la Coesione territoriale (Presidenza del Consiglio dei Ministri) sui valori cumulati a valori costanti 2010 (su base dati Istat) dei surplus finanziari nel periodo che va dal 2001 al 2017 e li si raffronta con la crescita cumulata del PIL pur sempre a valori costanti 2010, emerge che il saldo finanziario tra erogazioni di spesa pubblica e prelievi fiscali nella macroarea Mezzogiorno (circa 20 milioni di abitanti) è stato positivo per oltre 670 miliardi di euro a fronte di un PIL che nel 2017 era addirittura inferiore a quello del 2000 di 11,4 miliardi di euro. Al contrario, se, facendo riferimento, a titolo esemplificativo, al Veneto (circa 4,7 milioni di abitanti), si raffrontano i valori cumulati a valori costanti 2010 dei surplus finanziari nel periodo che va dal 2001 al 2017 alla crescita cumulata del PIL a valori costanti 2010, emerge che il saldo finanziario tra erogazioni di spesa pubblica e prelievi fiscali è stato negativo per 248,1 miliardi di euro a fronte di un PIL che nel 2017 superava quello del 2000 di 11,7 miliardi di euro» (GIOVANARDI, A., 2020, p. 333-334). Dati questi che trovano conferma negli studi di Banca d'Italia, la quale ha evidenziato che «media del triennio 2014-16 i flussi redistributivi di cui ha beneficiato il Mezzogiorno, pari al 4,1 per cento del PIL nazionale su base annua (18,0 per cento in rapporto al prodotto dell'area), hanno più che recuperato il calo registrato durante gli anni della crisi: nel periodo 2008-2012 tali flussi rappresentavano rispettivamente il 3,9 per cento del PIL nazionale e il 16,8 di quello del Mezzogiorno. Il saldo di segno opposto, riconducibile al Centro Nord, è stato pari al 6,4 per cento del prodotto nazionale (8,3 in rapporto al PIL dell'area; ...), dopo essere sceso al 5,8 per cento nella media del periodo 2008-2012 (7,5 per cento in rapporto al PIL dell'area)» (BANCA D'ITALIA, 2018).

Sia chiaro, è più che giusto, oltre che rispondente a un preciso obbligo costituzionale, che le regioni a maggiore capacità fiscale debbano trasferire in logica perequativa risorse alle regioni più povere nell'intento di garantire a tutti i cittadini i LEP e al fine di ridurre le distanze rendendo il territorio nazionale meno disomogeneo dal punto di vista economico e sociale. Il problema italiano, tuttavia, è che, malgrado i surricordati drenaggi di risorse, indiscutibilmente enormi (cfr. in argomento, con particolare riferimento alla spesa previdenziale e assistenziale, anche BRAMBILLA, A., 2020, p. 82 ss.), non ci sono le condizioni perché il divario diminuisca, e ciò per la ragione che è già stata evidenziata: il Paese non cresce, circostanza

questa che, oltretutto, mette a rischio, è questa la preoccupazione più grande, la sostenibilità finanziaria dell'intero sistema, sottoposto anche al difficilissimo *stress test* del Covid-19 (sulla questione, diffusamente, GIOVANARDI, A.- STEVANATO, D., *Autonomia, differenziazione ...*, 2020, *passim* in tutto il capitolo I del libro, p. 25-105).

In questa prospettiva, non potrà non apparire con assoluta chiarezza che:

- i) la tesi, da più parti sostenuta (PISAURO, G., 2017, p. 1-2; GIANNOLA, A.-STORNAIUOLO, G., 2018, p. 5; VIESTI, G., *Verso la secessione ...*, 2019, p. 32-34; BIN, R., 2019, p. 5; PATRONI GRIFFI, A., 2019, p. 17; STAIANO, S., 2019, p. 303-304; SVIMEZ, 2019; RUTILIO NAMATIANO, 2020, p. 1 ss.; *contra* GIOVANARDI, A.- STEVANATO, D., *Autonomia, differenziazione ...*, 2020, p. 69 e ss. e p. 120 e ss.), della valenza esclusivamente individuale dei residui fiscali, secondo la quale non sarebbe corretto valorizzarli e qualificarli come trasferimenti perché essi non sono altro che il frutto dell'applicazione di aliquote di imposta necessariamente uniformi su tutto il territorio nazionale (esisterebbero quindi i residui degli individui e non dei territori, derivando questi ultimi dal maggior numero di persone ad altro reddito in certe regioni rispetto ad altre, con la conseguenza che sarebbe del tutto fisiologico che in certe aree si registrino differenze negative, perché le entrate sono superiori alle spese, e in altre, perché accade il contrario, positive);
- ii) e l'affermazione, discutibile, anche perché non tiene conto della possibilità (o meno) per le regioni del centro-nord di ulteriormente contribuire alle finanze di altre aree del Paese, secondo la quale nel Mezzogiorno la spesa pubblica sarebbe cronicamente insufficiente (in argomento, vd. OSSERVATORIO SUI CONTI PUBBLICI ITALIANI DELL'UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE, nota del 27 ottobre 2020, laddove si sottopongono a serrata critica i dati risultanti dal sistema dei conti pubblici territoriali, che supportano l'anzidetta tesi, ponendoli a raffronto con quelli di contabilità nazionale, regionalizzati da Banca d'Italia); non consentono di riflettere in merito all'effetto macroeconomico del saldo aggregato dei prelievi fiscali e delle spese su un'area macroregionale.

A riprova di quanto affermato basterà evidenziare l'eclatante contraddizione tra la diffusa opinione secondo la quale l'avanzo primario del bilancio italiano, pari all'1,8 per cento del PIL nell'anno 2019, debba essere considerato come una delle principali cause della mancata crescita del Paese e l'implicita negazione, che necessariamente deriva dalla tesi della dimensione esclusivamente individuale dei residui, del fatto che lo stesso (e tanto più) accada nelle regioni o macrozone che registrano avanzi primari ben più significativi di quello nazionale.

Non si può quindi pensare, si dà così risposta alla prima delle due domande che ci siamo posti nel primo paragrafo, che nelle condizioni sinteticamente descritte, difficilmente sostenibili e compatibili con la crescita in quanto basate su trasferimenti, anche se non aventi finalità redistributiva in quanto impliciti e automatici, dal centro-nord a, per il tramite dell'intermediazione centrale, un Mezzogiorno che continua a non crescere, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna potessero esimersi, nella consapevolezza che una gestione più efficace ed efficiente potrebbe consentire migliori servizi e generare maggiori risorse (sia per i risparmi ottenuti, sia per via dell'utilizzo dello strumento partecipativo, vd. *infra*), dal tentare di ottenere l'attribuzione di tutte o parte delle materie individuate nell'art. 116, terzo comma, Cost.

Obiettivo questo, peraltro, che non può considerarsi in contrasto, la circostanza risulterà con chiarezza anche da quanto si esporrà nel successivo paragrafo in merito ai profili finanziari dell'autonomia differenziata, con il tentativo, quale risulta dal PNRR, di affrontare «un nodo storico» nello sviluppo dell'intero Paese, la divergenza nei tassi di crescita tra nord e sud (PNRR, cit., p. 37). Anzi, risorse ben impiegate (il 40 per cento di quelle territorializzabili sono destinate al Mezzogiorno) per restituire dinamismo a un'area che si caratterizza per «la debolezza strutturale del sistema produttivo», per una «più bassa produttività, qualità e quantità del capitale umano, delle infrastrutture e dei servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione» (PNRR, cit., p. 37) costituiscono senz'ombra di dubbio un'occasione che non può essere perduta per il rilancio del territorio e la ripresa del processo di convergenza, da molti anni interrotto nel suo svolgimento. Affinché a tanto si arrivi occorre tuttavia che ogni investimento sia accompagnato da una seria analisi costi-benefici, in modo da evitare che il PNRR lasci dietro di sé non opere funzionali alla crescita del territorio (il tutto sull'assunto, da dimostrare, che le infrastrutture generino di per sé crescita) ma, per usare abusata metafora, le «cattedrali nel deserto» che non ci possiamo più permettere (su tale rischio, cfr. PONTI, M., *Dov'è la razionalità di grandi opere di dubbia utilità?*, 2021) perché costringerebbero, forse definitivamente, il Mezzogiorno a percorrere quella «sorta di sentiero obbligato che ha reso la gente del sud sempre più dipendente dalle politiche decise a livello centrale, e più tardi dai sussidi e dal welfare» (TANZI, V., 2018, p. 228).

5. (Segue). Sui profili finanziari dell'autonomia differenziata e, in particolare, sul funzionamento dello strumento di finanziamento delle nuove competenze, le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio.

La crisi del modello di federalismo (*rectius*, decentramento) cooperativo che si è adottato in sede di attuazione dell'art. 119 Cost., il persistente *deficit* di crescita, i precari equilibri della finanza pubblica italiana e la sinteticamente descritta situazione dei rapporti finanziari tra le diverse aree del Paese rendono particolarmente delicato ogni tentativo di modifica dell'esistente.

Dato atto di ciò, non mi sembra semplice sostenere che sia preconditione necessaria di qualsivoglia intesa Stato-regione ex art. 116, terzo comma, Cost., la determinazione dei LEP da effettuarsi secondo le procedure e i tempi individuati da un'apposita legge quadro, che non ha ad oggi ancora visto la luce (*contra, ex aliis*, BIFULCO, R., 2019, p. 274; MACCIOTTA, G., 2020, p. 197; PATRONI GRIFFI, A., 2021, p. 321-323, il quale ritiene che sia necessaria non solo la determinazione dei LEP, ma anche il completamento del processo di attuazione dell'art. 119 Cost.; *contra* TUBERTINI, C., 2018, p. 21, la quale ritiene che l'iniziativa delle tre regioni sia in linea con i principi-guida dell'art. 116, terzo comma, Cost., ma anche MORRONE, A., 2007, p. 154-155, secondo cui la legge di attuazione non è obbligatoria da un punto di vista costituzionale, ma opportuna).

E ciò, a prescindere da qualsivoglia dubbio di costituzionalità di una legge siffatta, che pur si è posto in dottrina (MAZZAROLLI, L.A., 2019, p. 10-12), per quanto meno quattro ragioni.

La prima. Si tratta di tesi che finisce per giustificare, senza che nulla del genere sia previsto nella Carta fondamentale (anzi, prevedendo l'art. 116, terzo comma, un'unica forma di attuazione, la legge dello Stato che deve essere approvata a maggioranza assoluta da parte di entrambe le camere), il rinvio *sine die* dell'applicazione di una norma costituzionale: basterebbe per lo Stato rimanere inerte per bloccare sul nascere qualsivoglia richiesta di differenziazione. Si può quindi perfino dire che è il principio di leale collaborazione, che di certo non può obliterare il diritto delle regioni ad intavolare un negoziato con qualche speranza di successo allo scopo di arrivare alla differenziazione, a smentire l'assunto secondo il quale una legge quadro sarebbe necessaria per fare da cornice alle intese.

La seconda. Se le regole finanziarie previste nelle bozze di intesa sono ispirate, in linea con quanto previsto nell'art.14 della l. n. 42 del 2009, il quale prevede che la legge che attribuisce forme e condizioni particolari di autonomia debba anche provvedere all'assegnazione delle risorse necessarie, al principio di invarianza o neutralità finanziaria tra il prima e il dopo l'accordo, non si capisce per quale motivo si dovrebbe attendere il varo di una legge statale volta a regolare ulteriormente il processo di determinazione dei fabbisogni *standard*.

La terza. Se lo Stato non è riuscito a determinare i LEP in dieci anni, perché mai si dovrebbe ritenere che le cose cambino a seguito del varo di una legge cornice, che, peraltro, non riesce ad essere approvata nemmeno usufruendo del percorso preferenziale della legge di bilancio?

La quarta. La determinazione dei fabbisogni *standard* non è operazione che si preannuncia come estremamente complicata, tanto da richiedere un ulteriore intervento legislativo, atteso che, come osservato da attento e autorevole Autore, «rispetto all'esperienza recente di determinazione dei fabbisogni dei Comuni, il quadro di riferimento nel caso delle funzioni aggiuntive delle Regioni ad autonomia differenziata è molto diverso. I Comuni sono infatti caratterizzati da una forte eterogeneità dei servizi forniti e di condizioni finanziarie di partenza, mentre le funzioni che domani saranno devolute ad alcune regioni sono oggi garantite dallo Stato in condizioni di tendenziale omogeneità su tutto il territorio nazionale. C'è quindi da attendersi che i criteri che saranno individuati dal metodo dei fabbisogni *standard* non potranno discostarsi in modo sostanziale da quelli adottati attualmente dallo Stato per allocare le risorse umane e finanziarie nelle varie aree del Paese (si pensi al caso della scuola). Pertanto, è improbabile che dal passaggio dalla spesa storica statale ai fabbisogni *standard* possano emergere correzioni rilevanti nella distribuzione delle risorse tra le varie aree» (ZANARDI, A., 2019, p. 8-9).

Chiarito ciò, occorre interrogarsi sulle criticità della proposta in materia finanziaria delle tre regioni (art. 5 di tutte e tre le bozze), allo scopo di verificare se i timori, legittimi, che potrebbero sorgere in capo agli altri enti territoriali di vedersi sottrarre risorse di cui allo stato attuale dispongono siano fondati. È chiaro, infatti, che «il tema che pone l'autonomia differenziata [...] è quello di una diversa allocazione delle risorse esistenti: nella misura in cui alle nuove funzioni assegnate alla regione oggetto di «differenziazione» si deve provvedere con risorse che erano in precedenza gestite dallo Stato, cioè con un «trasferimento» (per ora inteso in senso atecnico) da un livello di governo all'altro, diventa decisivo l'in-

teresse di tutte le altre entità territoriali che compongono la Repubblica italiana (Stato, regioni ed enti locali) a fare in modo che la preesistente allocazione delle risorse venga alterata il meno possibile, o meglio che non venga alterata affatto, o addirittura che venga alterata in senso favorevole a tutte le altre regioni e comunità territoriali diverse dalla regione che ha attivato il processo di differenziazione» (GIOVANARDI, A.- STEVANATO, D., *Autonomia, differenziazione ...*, 2020, p. 119).

Ebbene, nessun concreto rischio per gli «altri» sussiste nella fase di avvio del percorso autonomistico considerato che le risorse necessarie per finanziare le nuove attribuzioni saranno determinate dall'apposita Commissione paritetica Stato-Regione di cui all'art. 3 delle bozze sulla base della «*spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate*» [(art. 5, secondo comma, lett. a)]. Nessun pericolo, dunque, per gli equilibri di finanza pubblica, considerato che la regione potrà contare sulle medesime risorse di cui disponeva lo Stato per fornire i servizi collegati alle nuove competenze (ci sarebbe, tuttavia, un problema di quantificazione, cfr. CORTE DEI CONTI – SEZIONE AUTONOMIE, 2019). La determinazione dei LEP da parte dello Stato, in questa prospettiva, potrebbe (e dovrebbe) avvenire successivamente al raggiungimento delle intese (si prevede nelle bozze, si tratta della discussa clausola avente funzione esclusivamente sollecitatoria, che in caso di inerzia statale nei tre anni successivi al raggiungimento delle intese le risorse saranno ricalcolate prendendo a riferimento la spesa storica media nazionale *pro capite* sostenuta per le funzioni devolute alla regione, sul punto cfr. RIZZO, L.- SECOMANDI, R., 2019, p. 1 ss.), dato che l'applicazione dei nuovi criteri determinerà semplicemente la riquantificazione, giustificata dal definitivo e più che opportuno abbandono del criterio della spesa storica, delle somme (e, quindi, dell'aliquota di compartecipazione) di cui ogni regione potrà disporre per finanziare le nuove funzioni.

Tutto ciò, per il vero, nell'ovvio presupposto che la regione che si sia vista riconoscere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia non debba essere costretta a finanziarle con tributi ed entrate propri (in tal senso, tuttavia, PALERMO, F., 2007, p. 52-53), giacché, se così fosse, si determinerebbe un'inaccettabile duplicazione del peso impositivo sui suoi cittadini. Se poi si prende atto che:

- i) è logico che le risorse da attribuire alle regioni per sostenere le nuove spese non possano che essere attinte dalle entrate che lo Stato utilizzava per fornire i medesimi servizi;
- ii) non può certo ipotizzarsi, stante quanto previsto dall'art. 119, quarto comma, Cost., che si utilizzino forme di finanziamento diverse da quelle previste dal secondo e dal terzo comma della medesima disposizione costituzionale per la copertura integrale delle spese connesse allo svolgimento dei propri compiti (non vi è spazio dunque, ma in senso contrario MORRONE, A., 2007, p. 185, per il finanziamento tramite trasferimenti, relegando l'art. 119, quinto comma, Cost., la possibilità di fare ricorso ad essi a fattispecie diverse da quella qui in discussione);

non si potrà che arrivare alla conclusione che l'unico strumento utilizzabile, attesa la diversa funzione dei fondi perequativi, sia quello delle «*compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio*» (ritiene lo strumento coerente con l'art. 14 della l. n. 42 del 2009 SCIANCALEPORE, C., 2020, p. 1413; *contra*, con argo-

mentazioni non chiare, MACCIOTTA, G., 2020, p. 199), che potrebbero anche essere declinate, secondo le regioni proponenti, nella forma delle aliquote riservate (sul punto, cfr. GIOVANARDI, A.- STEVANATO, D., *Autonomia, differenziazione ...*, 2020, p. 147 ss.).

Sta qui il vero punto di frizione, emerso in occasione di un dibattito tanto vivace quanto confuso.

Due sono le posizioni che si fronteggiano.

Da una parte, vi sono gli Autori che valorizzano il concetto di riferibilità del gettito compartecipato al territorio (e la differenza con il precedente «*quote di tributi erariali*») per desumere l'esistenza di un principio di territorialità (BIZIOLI, G., 2012, p. 90; LETIZIA, L., 2012, p. 203) da cui deriverebbe «una aspettativa giuridicamente fondata delle singole regioni a utilizzare una parte del gettito prodotto sul territorio, secondo un ragionevole bilanciamento tra il principio della capacità contributiva e quello del beneficio, in base al quale il pagamento dei tributi trova giustificazione anche in ragione dei servizi pubblici di cui i contribuenti sono destinatari; non pare illogico, in altri termini, che in un ordinamento connotato da autonomie locali dotate di autonomia finanziaria di entrata e di spesa (artt. 5 e 119 Cost.) vi sia un titolo giuridico all'utilizzo di una parte del gettito generato sul territorio per funzioni e servizi che ridondano a vantaggio di quel medesimo territorio» (GIOVANARDI, A.- STEVANATO, D., *Autonomia, differenziazione ...*, 2020, p. 143; *contra*, PICA, F., 2004, p. 68). Accedendo a una siffatta impostazione, si finisce per ritenere del tutto fisiologico che, nel caso di aumento del PIL da cui derivi un incremento del gettito dei tributi compartecipati, la regione ad autonomia rafforzata possa trattenere la quota delle maggiori entrate corrispondenti all'applicazione ad esse dell'aliquota di compartecipazione (lo esclude categoricamente PATRONI GRIFFI, A., 2021, p. 324; ritiene invece tale possibilità «degnata di nota» URICCHIO, A., 2019, p. 82). In una siffatta eventualità, peraltro, anche lo Stato guadagnerebbe, atteso che l'incremento del PIL e, quindi, del gettito andrebbe anche a suo vantaggio, potendosi addirittura verificare che la maggior quota che spetta allo Stato superi nel suo ammontare quella che viene lasciata alla regione, con conseguente aumento delle risorse da destinare alla redistribuzione (STEVANATO, D., 2019, p. 108; GIOVANARDI, A., 2020, p. 344-349; ritiene possibile, ma non auspicabile, in ragione dei fragili equilibri della finanza pubblica, che si opti per tale soluzione ZANARDI, A., 2019, p. 4-5; dà invece per scontato, senza per il vero spiegarne le ragioni, che il riconoscimento di maggiori risorse alle regioni ad autonomia rafforzata si tradurrà in minori risorse per le altre regioni SCIANCALEPORE, C., 2020, p. 1416).

Dall'altra, vi sono coloro che osteggiano una siffatta prospettazione, sull'assunto che contrasterebbe con il principio di uguaglianza l'idea «che i cittadini che vivono in una regione caratterizzata da un maggior reddito, e quindi da un maggior gettito fiscale, hanno per questo motivo diritto ad un maggior finanziamento per i servizi» (VIESTI, *Le grandi criticità ...*, 2019, p. 40; analogamente sembrano porsi BILANCIA, P., 2019, p. 10, e BIFULCO, R., 2019, p. 281). Lo svolgimento di un'argomentazione siffatta non solo conduce ad escludere che le compartecipazioni possano generare ulteriori risorse per i territori che la regione potrebbe utilizzare senza alcun vincolo di destinazione (in tal senso, GALLO, F., 2019, p. 246; RIVOSSECCHI, G., 2019, p. 288), ma, a ben vedere, apre anche la strada a tesi molto più

estrema e radicale, quella secondo la quale le uniche soluzioni istituzionali costituzionalmente possibili siano quelle che prevedono un uguale livello di servizi e un identico ammontare di spesa pubblica per ciascun abitante, in modo tale da azzerare, grazie ad una perequazione illimitata, le differenze di capacità fiscali tra le diverse regioni. Soluzione questa che, oltre a confliggere con l'idea stessa di autonomia finanziaria degli enti territoriali, che trova piena tutela nella Costituzione, è convincentemente smentita nella sua fondatezza dall'osservazione secondo la quale «sarebbe una vera contraddizione avere introdotto il criterio di attribuire le compartecipazioni alle singole Regioni in relazione al gettito prodotto nei loro territori per poi eliminare, con le quote del fondo perequativo, le differenze interregionali che derivano dalla sua applicazione. La lettura combinata nel nuovo testo del 2° e 3° comma dell'articolo 119 porta al convincimento che il costituente abbia inteso conservare, almeno in parte, le differenze nei gettiti *pro capite* prodotti dalla diversità delle basi imponibili dei tributi regionali» (così GIARDA, P., 2003, p. 1438). Ma non è tutto, giacché se si ritiene che le compartecipazioni debbano essere determinate *ex post* come «traduzione numerica» delle somme che lo Stato decide di assegnare alle regioni esse si trasformerebbero in trasferimenti veri e propri, in linea con un modello di finanza derivata non più compatibile con il nuovo art. 119 Cost. [in tal senso, GIOVANARDI, A.- STEVANATO, D., *Verso l'autonomia ...*, 2020, p. 474; evidenza nell'attuale contesto, sarebbe il medesimo che gli oppositori all'autonomia differenziata auspicano venga riconfermato, che «le compartecipazioni ai tributi erariali non sono quelle “riferite al territorio”, come previsto originariamente in Costituzione (art. 119), ma sono di fatto trasferimenti verticali» PETRETTO, A., 2017, p. 11].

6. Considerazioni conclusive, in una prospettiva de iure condendo.

Se c'è un fatto su cui tutti gli interpreti sono d'accordo è che non si sia assistito nel nostro Paese al varo di compiute forme di federalismo fiscale, e ciò malgrado le inequivoche indicazioni contenute nel testo del Titolo V della Parte II della Costituzione come riscritto dalla l. cost. n. 3 del 2001: i tributi su cui si impernia la fiscalità regionale sono istituiti e disciplinati dallo Stato, il quale determina gli spazi entro i quali le regioni possono muoversi; la riserva di presupposto ha relegato i tributi propri in senso stretto a fattispecie del tutto marginali, che di certo non consentono alle autonomie di calibrare le politiche fiscali sui territori dando così piena attuazione al principio di responsabilità; il coordinamento statale sulla spesa ha avuto ad oggetto anche singole voci d'uscita in conseguenza dell'eccessiva valorizzazione del principio di unitarietà della finanza pubblica; a tutt'oggi, non sono stati ancora definitivamente soppressi i trasferimenti statali, che pur non hanno diritto di cittadinanza nel «nuovo» art. 119 Cost.

Si può quindi convenire, tutto ciò considerato, con chi, dopo aver preso atto che «la finanza territoriale continua a essere in larghissima parte derivata o limitatamente compartecipata», ha perentoriamente affermato che «il modello costituzionale di autonomia finanziaria nei suoi elementi prescrittivi non è stato compiutamente rispettato» (ancora RIVOSECCHI, G., 2020, p. 402, ma, come si è visto, questa è anche la tesi di GALLO, F., 2019, p. 240).

Ad aggravare la situazione sta la sempre più precaria situazione della finanza pubblica italiana (tanto più dopo la pandemia) e l'assetto dei rapporti interterritoriali, caratterizzato dall'ingente drenaggio di risorse che penalizza il nord, che arranca, senza avvantaggiare il Mezzogiorno, che non cresce. Di qui reciproci rivendicazionismi, rampogne e accuse, per il vero temporaneamente sopiti grazie al già ricordato PNRR, che non tengono in minima considerazione che il problema è nazionale perché attiene alla sostenibilità e alla compatibilità con la crescita dell'attuale centralizzato assetto della ripartizione delle risorse tra i diversi territori.

In questa difficilissima situazione (possibile andare peggio di così?), l'autonomia differenziata è, tanto più in un contesto in cui si può contare su risorse che arrivano dall'Unione europea e che comunque andranno in gran parte restituite, un'occasione da non perdere non solo perché, lo abbiamo visto, è l'unico strumento che l'ordinamento mette a disposizione delle regioni più efficienti (sul Veneto, cfr. BERTOLISSI, M., 2020, p. 54-55), ma anche e soprattutto perché permetterebbe di contrastare il pericoloso abbrivio che il sistema ha preso e che non si riesce, nell'attuale contesto istituzionale, in alcun modo a contrastare.

Ciò in ragione delle seguenti circostanze.

In primo luogo, occorre evidenziare con forza che l'affermazione dell'idea secondo la quale la gestione di nuove competenze potrebbe consentire alla regione che riesca ad imprimere forza ad un'endemicamente anemica crescita di trattene-re più risorse sul proprio territorio costituisce un decisivo passo in avanti verso la realizzazione del principio di responsabilità. A conferma di ciò, basterà rilevare che qualora si verificasse l'opposto, e sempre che non siano messi in discussione i LEP (art. 120, secondo comma, Cost.), sarà la regione stessa, che non potrà contare sull'aiuto dello Stato, a dover recuperare le risorse necessarie a garantire i servizi di cui l'ente territoriale si è fatto carico.

In secondo luogo, va ulteriormente ribadito che, in caso di incremento del gettito collegato ad un aumento del PIL regionale, anche gli altri territori potranno usufruire di maggiori disponibilità in misura corrispondente alla quota di spettanza statale, circostanza questa che potrebbe influire in modo più che positivo sulla coesione territoriale, cementando l'unità nazionale.

In terzo luogo, occorre specificare che l'autonomia differenziata potrebbe essere declinata in chiave federalista qualora si facesse ricorso a quella particolare forma di compartecipazione che sono le aliquote riservate (sull'innovatività dello strumento anche ANTONINI, L., 2013, p. 163) strumenti che possono rivelarsi elastici (in quanto manovrabili) se venga data facoltà alla regione di intervenire, entro determinati limiti, in aumento o in diminuzione su di esse, in modo da poter attuare in piena autonomia delle manovre di bilancio in cui si decida il livello delle spese e delle entrate (cfr. sul punto GIOVANARDI, A.- STEVANATO, D., *Autonomia, differenziazione ...*, 2020, p. 252-254, anche in riferimento alla conseguente possibilità di introdurre forme di fiscalità di vantaggio e all'eventuale necessità di inserire nelle intese un nuovo principio di «*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*» proprio con riferimento alle riserve d'aliquota; sull'attribuzione di tale «materia» vd. anche le osservazioni di SCIANCALEPORE, C., 2020, p. 1398). Si riuscirebbe così, si tratterebbe di rimarchevole risultato, a rivitalizzare

l'esangue autonomia tributaria regionale, così riavvicinando il sistema al modello costituzionale.

Sono queste, in estrema sintesi, le condizioni che dovrebbero sussistere per consentire il completamento degli iniziati percorsi autonomistici: non si potrà infatti pensare, anche alla luce del corretto svolgimento del principio di leale collaborazione, che le regioni si addossino ulteriori compiti e funzioni in un contesto in cui il loro finanziamento sia garantito da compartecipazioni che funzionano come trasferimenti in quanto decise nella loro entità, anno per anno, dallo Stato. Questa è differenziazione (nelle competenze), non certo autonomia, né tanto meno responsabilità.

Bibliografia

- ANTONINI, L., *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia, 2013;
- ANTONINI, L., *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *federalismi.it*, n. 4/2017, p. 1 ss.;
- ANTONINI, L., *Riscoprire in chiave «umanistica» il controllo sull'uso delle risorse pubbliche*, in BERTOLISSI, M. (a cura di), *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti. 1970-2020*, Venezia, 2020, p. 443 ss.;
- BANCA D'ITALIA, *Economie regionali. L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, n. 23, novembre 2018, in www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali;
- BERTOLISSI, M., *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, 1983;
- BERTOLISSI, M., *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Venezia, 2019;
- BERTOLISSI, M., *Livio Paladin. Lo Stato regionale e l'avvenire*, in BERTOLISSI, M. (a cura di), *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti. 1970-2020*, Venezia, 2020, p. 37 ss.;
- BIFULCO, R., *I limiti del regionalismo differenziato*, in Riv. Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC), n. 4/2019, p. 260 ss.;
- BILANCIA, P., *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del convegno *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, Milano, 8 ottobre 2019, in www.csfederalismo.it, p. 9 ss.;
- BIN, R., *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, in *Forumcostituzionale.it*, p. 1 ss.;
- BIZIOLI, G., *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Torino, 2012;
- BRAMBILLA, A., *La spesa per pensioni e welfare in chiave regionale*, in ARFARAS, G., *L'Italia delle autonomie alla prova del Covid 19*, Milano, 2020, p. 35 ss.;
- BURATTI C., *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, p. 191 e ss.;
- CORTE DEI CONTI – SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione della Corte dei Conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 17 luglio 2019, in <https://www.corteconti.it>, p. 1 ss.;
- D'ORLANDO, E., *Corti costituzionali, crisi economico-finanziaria e forma di Stato regionale*, in *federalismi.it*, 16/2019, p. 1 ss.;

- GALLO, F., *Ancora in tema di autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rass.trib.*, 2005, p. 1033 ss.;
- GALLO, F., *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC)*, n. 2/2017, p. 1 e ss.;
- GALLO, F., *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in www.federalismi.it, 9 maggio 2018.
- GALLO, F., *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rass. trib.*, 2019, p. 239;
- GIANNOLA, A.- STORNAIUOLO, G., *Un'analisi delle proposte avanzate sul federalismo differenziato*, in *Riv. ec. del Mezzogiorno*, n. 1-2/2018, p. 5;
- GIARDA, P., *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le regioni*, n. 6, 2001, p. 1425 ss.;
- GIOVANARDI, A., *L'autonomia tributaria degli enti territoriali*, Milano, 2005;
- GIOVANARDI, A., *Federalismo fiscale*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2010;
- GIOVANARDI, A., *La grande illusione? L'autonomia differenziata nel tunnel della centralizzazione statalista*, in *Riv. dir. trib.*, I, 2020, p. 321 ss.;
- GIOVANARDI, A.- STEVANATO, D., *Verso l'autonomia differenziata? La centralità, anche mediatica, dei profili finanziari*, in BERTOLISSI, M. (a cura di), *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti. 1970-2020*, Venezia, 2020, p. 467 ss.;
- GIOVANARDI, A.- STEVANATO, D., *Autonomia, differenziazione, responsabilità*, Venezia, 2020;
- LETIZIA, L., *Lineamenti dell'ordinamento finanziario delle Regioni di diritto comune. Ricostruzione, evoluzione, prospettive*, Torino, 2012;
- MACCIOTTA, G., *Il Mezzogiorno e il regionalismo differenziato: sviluppo ed equità*, in COCO, G. – DE VINCENTI, C., *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da «problema» a opportunità*, Bologna, 2020;
- MAZZAROLLI, L.A., *Annotazioni e riflessioni sul referendum in materia di «autonomia» che si terrà in Veneto il 22 ottobre 2017*, in federalismi.it, n. 17/2017, p. 1 ss.;
- MAZZAROLLI, L.A., *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini*, in *materia di art. 116, co. 3, Cost.*, in federalismi.it, n. 21/2019, p. 1 ss.;
- MORRONE, A., *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, p. 139 ss.;
- MORRONE, A., *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in federalismi.it, 25 ottobre 2017, p. 1 ss.;
- MORTATI, C., *Costituzione della Repubblica Italiana*, voce dell'Enc.dir. del 1962, ripubblicata in *Una e indivisibile*, Milano, 2007, p. 237 e ss.;
- MORTATI, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1976;
- OSSERVATORIO DEI CONTI PUBBLICI ITALIANI DELL'UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE, *Nota a cura di GALLI, G. e GOTTARDO, G.*, 26 settembre 2020, in www.osservatoriocpi.unicatt.it;
- OSSERVATORIO DEI CONTI PUBBLICI ITALIANI DELL'UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE, *Nota a cura di GALLI, G. e GOTTARDO, G.*, 27 ottobre 2020, in www.osservatoriocpi.unicatt.it;

- PALERMO, F., *Il regionalismo differenziato*, in GROPPI, T. e OLIVETTI, M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, p. 51 e ss.
- PATRONI GRIFFI, A., *Regionalismo differenziato e coesione territoriale*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del convegno *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, Milano, 8 ottobre 2019, in www.csfederalismo.it, p. 17 ss.;
- PATRONI GRIFFI, A., *Regionalismo differenziato*, in Dig. disc. pubbl., Agg., 2021, p. 317 ss.;
- PETRETTO, A., *Dalla legge delega 42/2009 al nuovo centralismo: quali prospettive per il nuovo federalismo fiscale in Italia*, 22 giugno 2017, in www.disei.unifi.it, p. 1 ss.;
- PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, 25 aprile 2021, in www.governo.it;
- PICA, F., *Le compartecipazioni nel Titolo V della Costituzione*, in PIRAINO, A. (a cura di), *Il nuovo modello costituzionale di finanza locale*, Soveria Mannelli, 2004, p. 61 ss.;
- PISAURO, G., *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali*, Commissione V della Camera dei Deputati, Roma, 22 novembre 2017, in www.upbilancio.it/audizione-sulla-distribuzione-territoriale-delle-risorse-pubbliche-per-aree-regionali/, p. 1 ss.;
- PONTI, M., *Dov'è la razionalità di grandi opere di dubbia utilità?*, in lavoce.info, 14 giugno 2021;
- QUATTROCCHI, A., *La fiscalità regionale "federalista" tra statuti, assetti interni e diritto UE*, in Dir. prat. trib., I, 2018, p. 2365 ss.;
- RIVOSECCHI, G., *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Riv. Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC), n. 3/2019, p. 248 ss.;
- RIVOSECCHI, G., *L'autonomia finanziaria a cinquant'anni dall'istituzione delle regioni di diritto comune: un bilancio retrospettivo e prospettico a partire dallo Statuto del Veneto*, in BERTOLISSI, M. (a cura di), *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti. 1970-2020*, Venezia, 2020, p. 383;
- RIZZO, L.-SECOMANDI, R., *Effetti finanziari delle richieste di autonomia regionale: prime simulazioni*, in IRPET, Osservatorio regionale sul federalismo, Nota 7, settembre 2019, p. 1 ss.;
- RONCO, S.M., *Considerazioni in merito all'autonomia tributaria ed agli spazi di equità orizzontale nel tempo del regionalismo differenziato*, in Riv. dir. trib., I, 2020, p. 127 ss.;
- RUTILIO NAMATIANO, *Il residuo fiscale non significa nulla, ma ...*, in *Reforming.it*, 27 novembre 2020, p. 1 ss.;
- SALVINI, L., *Federalismo fiscale (dir. trib.)*, in Enc. dir., Annali, X, Milano, 2017, p. 422 e ss.;
- SCANU, G., *Regionalismo differenziato e sostenibilità finanziaria*, in Riv. trim. dir. trib., 2019, p. 137 ss.;
- SCIANCALÉPORE, C., *Il federalismo differenziato tra difficoltà applicative e politiche regionali di fiscalità di vantaggio*, in Dir. prat. trib., I, 2020, p. 1393 ss.;
- STAIANO, S., *La frattura nord-sud: l'asimmetria territoriale come questione democratica*, in *Il Politico*, 2019, n. 2, p. 268 ss.;

- STEVANATO, D., *Profili finanziari del regionalismo differenziato*, in *Economia e società regionale*, n. 3/2019, p. 95 ss.;
- SVIMEZ, *Rapporto 2018. L'autonomia e la società nel Mezzogiorno*, Bologna, 2018;
- SVIMEZ, *Audizione presso la Commissione (VI) Finanze della Camera dei deputati, nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sui sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata*, Roma, 10 dicembre 2019, in lnx.svimez.info, p. 1 ss.;
- TANZI, V., *Italiana. L'unificazione difficile tra ideali e realtà*, Fasano, 2018;
- TOSI, L.- GIOVANARDI, A., *Federalismo (dir.trib.)*, in *Diz. dir. pubbl.* Cassese, VI, Milano, 2006, p. 2474 ss.;
- TUBERTINI, C., *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 18/2018, p. 1 ss.;
- URICCHIO, A.F., *Sviluppo e federalismo gentile*, in ARFARAS, G., *L'Italia delle autonomie alla prova del Covid 19*, Milano, 2020, p. 131 ss.;
- URICCHIO, A.F., *Autonomia regionale differenziata tra criteri di riparto delle funzioni e perequazione finanziaria*, 2019, in PASTORE, F. (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Atti del Convegno di Cassino del 5 aprile 2019*, Milano, 2019. p. 63 ss.;
- VIESTI, G., *Verso la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, 2019;
- VIESTI, G., *Le grandi criticità delle richieste di autonomia regionale differenziata*, in *Economia e società regionale*, n. 3/2019, p. 33 e ss.;
- VILLONE, M., *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019;
- WHEARE, K.C., *Federal government*, London, New York, Toronto, Oxford, 1963 (ed. it., *Del Governo federale*, Bologna, 1997);
- ZANARDI, A., *Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà. Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, 2006, p. 11;
- ZANARDI, A., *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull'autonomia differenziata*, in *Rassegna Astrid*, 2019, p. 1 ss.
- ZIBLATT, D., *Structuring the State. The formation of Italy and Germany and the puzzle of federalism*, Princeton, 2006.

L'impatto della crisi pandemica e i possibili scenari di sviluppo

Massimo Luciani*

Indice:

1. Opportunità? **2.** L'emergenza e l'eccezione. **3.** I cittadini, lo Stato, le autonomie. **4.** La prospettiva sovranazionale. **5.** Dagli insegnamenti alle prospettive. **5.1.** Un modello di relazioni fra lo Stato e le autonomie. **5.2.** Un modello di relazioni fra i cittadini e i poteri pubblici.

* *Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Roma "La Sapienza".*

1. Opportunità?

Della pandemia registriamo i disastri e antivediamo i rischi. Disastri nel presente: dall'allentamento dei legami sociali alla perdita di posti di lavoro; dalla riduzione della capacità produttiva del Paese al diffuso senso di insicurezza e via (cospicuamente, purtroppo) elencando. Rischi nel futuro: dalla rottura della catena della solidarietà sociale al peggioramento dei rapporti fra gli Stati; dalla perdita di *chances* delle generazioni più giovani alle possibili risposte autoritarie alla crisi, anche qui solo per dire di alcuni. Disastri e rischi massicci ed evidenti, ma varrebbe la pena farne un inventario completo? O non è atteggiamento più produttivo impiegare gli strumenti della critica scientifica per analizzare il presente guardando il futuro non solo per identificarne le ombre, ma anche per coglierne le luci? Ebbene: a me sembra che il metodo migliore sia proprio questo e che si debba provare già adesso, mentre siamo ancora affogati nell'emergenza sanitaria, a verificare se la pandemia offra anche opportunità, prospettive di ridefinizione positiva del mondo in cui viviamo. Credo di sì e cercherò di mostrare perché.

Prima, però, dobbiamo intenderci su quali siano le categorie giuridico-politiche che ci consentono di inquadrare concettualmente la pandemia.

2. L'emergenza e l'eccezione.

Mai come in questi mesi ha avuto fortuna, anche fra i non addetti ai lavori, il *dictum* schmittiano che "*Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet*" ("sovrano è colui che decide sullo stato di eccezione")¹. Non pochi commentatori hanno affermato che la pandemia avrebbe generato proprio uno stato di eccezione; che il normale funzionamento delle procedure costituzionali sarebbe stato

1 Cfr. C. SCHMITT, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, 2^a ed., München-Leipzig, 1934, 11 (tale seconda edizione è identica alla prima del 1922).

sospeso; che sospesi – addirittura – sarebbero stati gli stessi diritti fondamentali. Orbene: nessuno di questi fenomeni si è determinato.

Lo schmittiano stato di eccezione consiste nella “*Durchbrechung der geltenden Rechtsordnung*”, cioè nella “rottura dell’ordinamento giuridico vigente”², che avviene con un “passargli attraverso” (appunto un *brechen*, un rompere, operato *durch*, cioè attraverso) finalizzato a istituire un ordine costituzionale nuovo (quanto è significativa la scomposizione del lemma tedesco!). Se è così, dove sarebbe questo ordine costituzionale nuovo? Quando sarebbe stato compiuto il tentativo di fondarlo? E da chi? Domande, come si vede, che non hanno risposta.

In realtà, tutte le costituzioni si modificano e cambiano, ma il fenomeno del loro mutamento non può essere ricostruito confondendo processi che sono totalmente diversi, concettualmente e storicamente³. Meno estremi, infatti, sono i fenomeni della semplice revisione costituzionale formale (*Verfassungsänderung*) o della materiale trasformazione costituzionale (*Verfassungswandlung*), intesa come “incongruenza tra le norme costituzionali da un lato e la realtà costituzionale dall’altro”⁴. Più radicali quelli della rottura della costituzione (*Verfassungsdurchbrechung*)⁵ o – addirittura – dell’avvicendamento di una costituzione scritta a un’altra, vuoi mantenendo fermo l’assetto delle forze sociali (si tratta della schmittiana *Verfassungsbeseitigung*), vuoi travolgendolo (si tratta della vera e propria *Verfassungsvernichtung*, dell’annientamento della costituzione)⁶. Quale di queste esperienze costituzionali abbiamo vissuto e stiamo vivendo?

È palese che nessuno dei fenomeni estremi di cambiamento costituzionale che ho ricordato ha trovato spazio in quest’anno di emergenza sanitaria: la Costituzione non è stata né stravolta né annichilita e i suoi meccanismi ordinari di garanzia hanno continuato a funzionare, a partire dalla giurisdizione costituzionale e da quella comune. Non è poi intervenuto alcun cambiamento formale della Costituzione, il che è assai saggio, considerato che (per quanto difetti una specifica “norma sull’emergenza”, la cui adozione – del resto – i Costituenti escludono consapevolmente)⁷ non vi è alcuna lacuna nella disciplina costituzionale applicabile alle situazioni emergenziali e che le revisioni costituzionali degli ultimi vent’anni non brillano certo per positività di risultati, sicché la prudenza dovrebbe essere d’obbligo⁸. La stessa fattispecie della trasformazione costituzionale non sembra essersi integrata, perché non si è determinata un’incongruenza fra norme costituzionali e realtà costituzionale. Questo profilo, però, va più attentamente, anche se rapidamente, precisato.

Non è vera *Verfassungswandlung* quella condizione giuridica in cui si determinano occasionalmente violazioni della Costituzione o si manifestano temporanei disalli-

2 C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, 5ª ed., rist. dell’ed. 1928, Berlin, Duncker & Humblot, 1970, 237.

3 Per una più ampia ricostruzione, mi permetto di rinviare al mio *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013, 3 sgg.

4 HSU DAU-LIN, *Die Verfassungswandlung*, Berlin u. Leipzig, De Gruyter 1932, 17.

5 V. ancora C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, cit., 100, ma già prima E. JACOBI, *Die Diktatur des Reichspräsidenten nach art. 48 der Reichsverfassung*, in *WADSIERL*, 1, (1924), 109 sgg.

6 C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, cit., 99.

7 V., sul dibattito alla Costituente, la sintesi di G. DE MINICO, *Costituzione emergenza e terrorismo*, Napoli, Jovene, 2016, 34 sgg.

8 Sviluppo queste considerazioni nel mio *La Costituzione alla prova della straordinarietà*, in *Av. Vv.*, *Il mondo dopo la fine del mondo*, Laterza, Roma-Bari 2020, 281 sgg.

neamenti delle regolarità dalle regole costituzionali. Perché s'abbia autentica trasformazione costituzionale occorre che dagli episodi si passi all'ordinarietà, *consolidando* regolarità costituzionali diverse dalle regole formali, così sottintendendo lo snaturamento dell'originaria lettura del testo della Costituzione⁹. Nulla di tutto questo è accaduto nella fase emergenziale, per almeno tre ragioni: a) perché non è stata in astratto incostituzionale la produzione di norme a mezzo ordinanze o decreti del Presidente del Consiglio dei ministri¹⁰; b) perché, quando illegittimità o vizi di costituzionalità si sono in concreto determinati, le garanzie giurisdizionali apprestate dall'ordinamento sono regolarmente scattate; c) perché alcune distorsioni dell'impianto costituzionale (a partire dalla marginalizzazione del Parlamento), che la pandemia ha messo in ancor più cruda evidenza, si erano manifestate, in realtà, già molto prima).

Non ha dunque senso evocare categorie del diritto costituzionale che è bene riservare all'inquadramento dommatico di ben diversi accadimenti, anche perché nel diritto costituzionale le categorie assommano sovente una funzione prescrittiva a una formale natura descrittiva. Così, come ho rilevato anche altrove¹¹, è bene astenersi dal parlare a cuor leggero di *guerra* (per la Costituzione non c'è guerra senza un conflitto tra esseri umani e in presenza – invece – di un conflitto tra esseri umani e natura)¹²; di *stato d'assedio*, istituto non più conosciuto dal nostro ordinamento e che comunque comportava l'estensione delle norme di guerra ai civili e l'attivazione dei poteri dell'autorità militare¹³, con la conseguente sospensione delle garanzie costituzionali, eventualità che in quest'anno non si è mai verificata; di *dittatura*, quale che fosse la sua forma, perché non foss'altro la recente crisi di governo ha dimostrato che l'ordine costituzionale dei poteri è rimasto immutato; di *pieni poteri*, perché è bene non scherzare col fuoco e non scambiare le nostre recenti vicende con quelle che travolsero la Repubblica di Weimar all'inizio del 1933¹⁴; di *stato d'eccezione*, perché abbiamo già visto in apertura che i suoi tratti distintivi, oggi e da noi, latitano.

Semplicemente, siamo stati e per più profili ancora siamo in uno *stato di emergenza*, che non a caso è stato proclamato tale dalla deliberazione del Consiglio dei

9 Sulla questione V'è ampia letteratura. V., ad es., G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018 (e in <http://www.osservatoriosullefonti.it>), 2 sgg., che qualifica le regolarità "fatti" che, però, possono essere confermativi di norme (di "regole") o costitutivi di norme (quando si consolidano in prassi e più ancora consuetudini).

V. anche A. RUGGERI, *Il Governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)*, ora in *Av. Vv., Il Governo*, Padova, Cedam, 2002, 320, il quale mette in evidenza il "disagio [della dottrina] a riconoscere fino in fondo il ruolo «ricorformativo» del quadro costituzionale che le regole (o, per dir meglio, le regolarità) della politica sono in grado di esercitare, una volta che si radichino e consolidino nel sistema (si facciano appunto... regolarità), proiettando quindi la loro immagine sul tessuto costituzionale, specificandone e rigenerandone senza sosta il senso, colmandone le lacune di costruzione e complessivamente concorrendo al suo inveramento e rinnovamento".

10 Sul punto, rinvio al mio *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, spec. 137 sgg.

11 V. ancora M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, loc. cit.

12 Analogamente A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, 208.

13 V. la ricostruzione di G. MOTZO, *Assedio (stato di)*, in *Enc. dir.*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1958, 250 sgg. e G. BASCHERINI, *Lo stato d'assedio nell'esperienza statutaria italiana*, in *Giur. cost.*, 1994, 4267 sgg., nonché, nella dottrina di fine Ottocento e inizio Novecento, A. MURATORI – T. GIANNINI, *Lo stato d'assedio ed i tribunali militari*, Firenze, Civelli, 1894, spec. 9; A. FERRACCI, *Le garanzie parlamentari durante lo stato d'assedio*, ne *Il Filangieri*, 1899, spec. 165; G. D'AMARIO, *L'ordinanza d'urgenza per lo Stato di diritto nelle forme di governo a regime libero-costituzionale con speciale riferimento al diritto pubblico italiano*, Torino, Bocca, 1907, spec. 88; F. RACIOPPI, *Lo stato d'assedio e i tribunali di guerra*, in *Giornale degli economisti*, 1898, spec. 137 sgg.

14 Sarebbe missione impossibile trovare qualche fonte del nostro periodo emergenziale paragonabile all'*Ermächtigungsgesetz* che il 24 marzo del 1933 diede sostanzialmente i pieni poteri al Cancelliere del Reich (v. soprattutto gli artt. 1 e 2).

ministri del 31 gennaio 2020. Lo stato di emergenza, però, è in tutto alternativo allo stato di eccezione e alle altre condizioni cui ora ho accennato: lo è in quanto, nonostante il sopravvenire di condizioni straordinarie, mira al consolidamento e non al rovesciamento dello *status quo costituzionale*; lo è in quanto intende mantenere il pluralismo degli organi costituzionali e rifiuta il conferimento del potere a un solo soggetto politico; lo è in quanto esalta lo strumento della regolazione giuridica e non determina un vuoto normativo che il fondatore di un nuovo ordine costituzionale potrebbe candidarsi a occupare. Come ha scritto di recente Enrico Scoditti, “Lo stato di emergenza produce l’intensificazione del diritto. Lungi dall’essere una condizione di vuoto del diritto, l’emergenza è il luogo di emersione del diritto iperbolico. Si misura qui la differenza fra lo stato di emergenza e lo stato di eccezione secondo Carl Schmitt”¹⁵. Come fra poco vedremo, questa pienezza di diritto ha aspetti sia positivi che negativi e ci interroga sul futuro dei rapporti istituzionali.

La conclusione che ora abbiamo raggiunto consente di sfuggire alle drammatizzazioni del quadro costituzionale che hanno segnato il dibattito pubblico degli ultimi mesi, alcune delle quali hanno raggiunto toni apocalittici davvero degni di miglior (anzi: peggior) causa¹⁶. Così delimitato il campo, vediamo cosa, generando una condizione emergenziale, la pandemia ci ha insegnato.

3. I cittadini, lo Stato, le autonomie.

Gli insegnamenti della pandemia toccano sia la prospettiva dei rapporti verticali (fra livelli di potere pubblico) che quella dei rapporti orizzontali (fra soggetti privati e fra pubblico e privato). Entrambe le prospettive, fatalmente, s’intrecciano, non foss’altro perché i rapporti dei cittadini col pubblico potere non sono solo con lo Stato, ma con tutto il sistema istituzionale, ivi compreso quello delle autonomie. È a tutte le istituzioni che i cittadini indirizzano le proprie domande ed è a tutte le istituzioni ch’essi debbono – *pro parte* – l’adempimento dei loro doveri civici.

Ora, il dato che emerge con maggior forza da quest’ultimo e travagliato anno è lo straordinario bisogno di *sicurezza* che i cittadini hanno avvertito e che hanno chiesto alle istituzioni di soddisfare. Sicurezza, però, non solo nel senso più ovvio e banale della protezione dal virus, ma anche in un senso più nascosto, ma anche più profondo.

La sicurezza fisica, certo, la messa al riparo dai rischi del contagio, è stata al centro degli interessi dei cittadini, almeno di quelli con la testa sulle spalle e che sono rimasti insensibili alle sirene della faciloneria o del negazionismo. Qui il bilancio del nostro Paese è in chiaroscuro: ha alternato prontezza di intervento (la proclamazione dello stato di emergenza di rilevanza nazionale segue di un solo giorno la dichiarazione dello stato di emergenza internazionale fatta dall’OMS) e imperizia organizzativa (la *débâcle* della app “Immuni” è paradigmatica); straordi-

15 E. SCODITTI, *Il diritto iperbolico dello stato di emergenza*, in *Questione giustizia*, n. 2/2020, 31.

16 Paradigmatica la posizione (sostenuta sin dai primi giorni della pandemia) di G. AGAMBEN, *L’invenzione di un’epidemia* (26 febbraio 2020); lo., *Contagio* (11 marzo 2020); lo., *Chiarimenti* (17 marzo 2020); lo., *Riflessioni sulla peste* (27 marzo 2020), leggibili in rete alla pagina che questo A. tiene su *Quodlibet*. Ora, l’A. ha ritenuto di raccogliere questi e altri brevi scritti in lo., *A che punto siamo? L’epidemia come politica*, Roma, Quodlibet, Macerata, 2020.

naria competenza scientifica e incapacità di attuazione delle misure sanitarie a causa di un'ormai cronica ristrettezza delle risorse, etc. Ai cittadini sarebbe stato possibile dare di meno, certo, ma era doveroso dare di più.

Eppure, non è solo questo il problema. Più sullo sfondo sta il tema della sicurezza come certezza, in particolare come certezza delle regole, come certezza del diritto. Il frenetico accavallarsi di regolazioni spesso contraddittorie, non solo perché provenienti da livelli di governo diversi, ma anche perché adottate da uno stesso livello di governo ondivago e incerto sul da farsi, hanno aumentato ulteriormente il desiderio dei cittadini di sottostare a regole, sì, ma certe e inequivoche. Tocchiamo però, qui, un punto teorico e pratico della massima delicatezza.

Riprendendo un noto saggio di Bobbio, è oggi di moda parlare della certezza come di un "mito". Lo si fa, in genere, criticamente¹⁷, quasi a voler significare che nel mondo dell'indeterminatezza e dell'insicurezza attardarsi a reclamare certezza sarebbe l'illusoria pretesa di un sognatore, ma non ci si avvede che così ragionando si muove da una premessa errata e si raggiungono conclusioni a dir poco preoccupanti.

Una premessa errata, perché Bobbio parlava della certezza come di un valore fondativo dell'ordinamento e – semmai – ne lamentava l'appannamento¹⁸. Conclusioni preoccupanti, perché la certezza del diritto (oltre a radicarsi in un bisogno primario degli esseri umani e della convivenza civile)¹⁹ si connette direttamente all'idea stessa della statualità e della comunità politica: lo Stato nasce per garantire pace e sicurezza fisica e la certezza del diritto non è altro che la proiezione della sicurezza fisica in termini giuridici²⁰. Contestare la certezza equivale, a mio avviso, a contestare la statualità e il senso medesimo della costruzione di una comunità politica, se non addirittura dell'edificazione di un ordinamento giuridico²¹.

Ora, come è inevitabile che accada per una vera e propria "idea direttrice" come questa²², con l'espressione "certezza del diritto" possiamo intendere molte cose (la discussione sul punto è più che secolare e resta inesausta). A me sembra, però, che, per quanto sottoposta a un intenso fuoco di fila di critiche, la tesi tradizionale che la concepisce come la "possibilità diffusa di prevedere le conseguenze giuridiche di atti o fatti"²³ sia convincente²⁴. Non è questa la sede per motivare tale

17 V., ad es., R. GUASTINI, *Dalle fonti alle norme*, 2^a ed., Torino, 1992, 109.

18 N. BOBBIO, *La certezza del diritto è un mito?*, in RIFD, 1951, 146 sgg.

19 Sulla condizione antropologica "dell'individuo, che disperatamente anela ad una certezza", F. LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*, Milano, Giuffrè, 1968 (ma il saggio risale al 1942), 29. Sul collegamento fra certezza ed esigenze di convivenza sociale, F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in Aa.Vv., *Trasformazioni della funzione legislativa*, a cura di F. Modugno, II, Milano, Giuffrè, 2000, 80.

20 Riprendo, qui, in sintesi, alcune riflessioni già svolte altrove (ad es. in *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in Rivista AIC, n. 4/2014, 27 sgg.).

21 N. BOBBIO, *La certezza del diritto è un mito?*, cit., 150 (la certezza, per Bobbio, è "un elemento intrinseco del diritto").

22 A. V. ARNAULD, *Rechtssicherheit. Perspektivische Annäherung an eine idée directrice des Rechts*, Tübingen, Mohr – Siebeck, 2006, spec. 104.

23 Così G. GOMETZ, *La certezza giuridica come prevedibilità*, Torino, Giappichelli, 2005, 26 (cors. nell'orig.).

24 La seguono, fra gli altri, R. GUASTINI, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?*, in *Le Regioni*, 1986, 1094 sg.; L. GIANFORMAGGIO, *Certezza del diritto*, in *Digesto Disc. Priv., Sez. civ.*, vol. II, Torino, UTET, 1988, 275; M. CORSALE, *Certezza del diritto. I) Profili teorici*, in *Enc. Giur.*, Vol. VI, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1988, 1 sg.; F. ROSELLI, *Sull'affidamento del cittadino nella coerenza del legislatore e dei giudici*, in *Giur. it.*, 1994, IV, 267 sg.; G. MONTEODORO, *Il giudice nel nuovo mondo*, in Aa.Vv., *Giustizia amministrativa e crisi economica. Serve ancora un giudice sul potere?*, a cura di G. Pellegrino e A. Sterpa, Roma, Carocci, 2014, 90 sg.

affermazione, che ho cercato di dimostrare altrove²⁵, sicché mi limito a enunciare, in sintesi, quali ne siano le conseguenze nella prospettiva dalla quale muovono queste pagine.

La prima riguarda, con tutta evidenza, la *nomopoiesi*. Il cittadino che vuole certezza reclama una produzione normativa ordinata, stabile, comprensibile. Il pensiero giuridico-politico occidentale ha sempre ravvisato nel disordine il nemico mortale da sconfiggere²⁶, ma oggi il disordine alberga sovrano nella normazione di quasi tutte le democrazie contemporanee. Il caso italiano è paradigmatico e il disordine delle norme, unito alla loro oscurità e al vorticoso cambiamento cui sono soggette, determina la reale impossibilità, per i cittadini, di orientare i loro comportamenti in modo consapevole. La pandemia ha accresciuto la confusione e ha dimostrato l'assurdità di un metodo di normazione troppo confuso, che ha finito per elevare le FAQ della Presidenza del Consiglio a pretese fonti del diritto, sulle quali i cittadini avrebbero dovuto confidare più ancora che nel testo delle norme da rispettare.

La seconda riguarda la *giurisdizione*. Occorrerebbe, qui, una descrizione accurata dell'uragano culturale che già a partire dalla metà degli anni Sessanta ha travolto la magistratura, e invece non è possibile nemmeno indicarne i contorni essenziali. Mi limito a ricordare che il famoso Convegno di Gardone Riviera dell'ANM è del 1965 e che già esso “segna un punto di non ritorno”²⁷. Lo segna (per come io concepisco la magistratura) nel bene, con “l'apertura alla complessiva tavola di valori della Costituzione”²⁸, ma anche nel male, con l'affacciarsi di quell'idea della natura creativa dell'interpretazione giudiziale che oggi si dà da molti per scontata²⁹ e che pone ulteriormente a rischio la certezza del diritto come prevedibilità. Sono questioni di gigantesca portata teorica e pratica, sulle quali la discussione è intensissima e che in questa sede posso solo ricordare³⁰.

La terza, ed è quella che maggiormente interessa ai fini di queste pagine, riguarda i *rapporti fra Stato e autonomie*. L'esigenza di certezza del diritto, infatti, non si appunta soltanto sul contenuto della normazione, ma, come accennavo, anche sul suo ordine. Chi intenda prevedere (ovviamente nei limiti dell'umano possibile) le conseguenze delle proprie azioni deve sapere sia “cosa” le norme prescrivono, sia “dove” reperirle, sia “come” è ragionevole immaginare che siano applicate, contando con ragionevole sicurezza sulla precisa definizione degli ambiti competenziali fra centro e periferia. Durante la pandemia non sempre i confini tra l'uno e l'altra sono stati tracciati con nettezza o sono stati rispettati. Anzi, “è [...] indubbio che molte

25 Rinvio ancora al mio *Garanzie ed efficienza*, cit., 30 sgg.

26 Anche qui mi permetto di rimandare, per una sintesi, a due miei scritti: *L'ordine costituzionale. Nozione e vicende*, in Aa.Vv., *L'ordine costituzionale come problema storico. Atti del Convegno della Società Italiana di Storia del Diritto, Parma, 15-16 dicembre 2011*, Torino, Giappichelli, 2016, 59 sgg., e *Dal chaos all'ordine e ritorno*, in *Riv. fil. dir.*, n. 2/2019, 349 sgg.

27 Ed. BRUTI LIBERATI, *L'Associazione dei magistrati italiani*, in Aa. Vv., *Cento anni di Associazione magistrati*, a cura di Ed. Bruti Liberati e L. Palamara, Wolters Kluwer – IPSOA, s.d. e s.l., 15, leggibile in rete all'indirizzo web <https://www.associazionemagistrati.it/allegati/cento-anni-di-associazione-magistrati.pdf>.

28 Ed. BRUTI LIBERATI, *L'Associazione dei magistrati italiani*, cit., 7.

29 Ed. BRUTI LIBERATI, *Giustizia più efficiente e indipendenza della magistratura a garanzia dei cittadini*!, ora in Aa. Vv., *Cento anni di Associazione magistrati*, cit., 256, nt. 37.

30 Per la posizione critica nei confronti del creazionismo (o creativismo) giudiziario, Cfr. M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a costituzione*, in *Enciclopedia del diritto – Annali*, Vol. IX, Milano, Giuffrè, 2016, 391 sgg., e ivi ulteriori indicazioni.

cose non hanno funzionato nei rapporti Stato-Regioni e che il livello di tensione nelle relazioni istituzionali sia spesso giunto ad un livello di guardia³¹.

Inevitabilmente, nelle situazioni emergenziali di rilevanza nazionale le attribuzioni statali tendono a fagocitare quelle regionali, che diventano recessive³², ma l'assetto ordinario delle competenze dovrebbe essere derogato solo nel rispetto dei principi di necessità e proporzionalità. Invece, se lo Stato ha ecceduto in una normazione di dettaglio che talora nemmeno l'emergenza poteva giustificare, Regioni ed enti locali hanno a loro volta adottato provvedimenti che talora erano palesemente eccedenti le loro competenze e che non a caso sono stati sollecitamente annullati dal Governo o dal giudice amministrativo (basta pensare all'ordinanza del sindaco di Messina che ha sottoposto ad autorizzazione l'entrata in Sicilia da quel porto o alle ordinanze di alcune Regioni che hanno imposto la vaccinazione obbligatoria ad alcune categorie di cittadini)³³.

Si badi: è vero che "L'esigenza di riconoscere alle regioni la possibilità di differenziare le misure adottate dallo Stato per l'intero territorio nazionale, non sembra discendere da alcun vincolo costituzionale"³⁴, ma il problema che segnalo è diverso. Ferma restando la centralizzazione della decisione emergenziale, ci sono plurimi interessi, confidati alla cura delle Regioni, che possono essere soddisfatti con differenziazioni territoriali pur nel rispetto della decisione emergenziale. È qui che l'eccesso di dettaglio della disciplina statale si è fatto maggiormente notare.

Questo, comunque, dimostra ancor di più che una delle sfide più difficili che ci attendono è il recupero della certezza del diritto, che è anche recupero della fiducia dei cittadini nelle istituzioni, nella loro capacità di governo, nella loro disponibilità a osservare i rispettivi ambiti competenziali.

4. La prospettiva sovranazionale.

Una rapida rassegna degli insegnamenti più importanti della pandemia non può prescindere dalla prospettiva sovranazionale. Il cambio di passo dell'Unione è davanti a tutti e a me sembra evidente che la sua prima motivazione stia, più che nell'intento di salvare gli Stati membri, in quello di salvare l'Unione medesima. Gli ultimi anni hanno registrato un calo verticale della popolarità delle istituzioni europee, la cui azione è stata appesantita dal dogmatismo di economico-finanziarie ispirate a paradigmi astratti e scelti con buona dose di arbitrarità. Una crisi di consenso così profonda (culminata nella *Brexit*, evento fino a qualche anno fa addirittura inimmaginabile) che ha imposto di correre ai ripari, intervenendo con misure via via più significative sulle economie degli Stati.

Così, per non citare che qualche tappa: a) già il 9 aprile 2020 (cioè a poco più di due mesi dalla dichiarazione dello stato di emergenza in Italia) l'Eurogruppo proponeva interventi per mettere in sicurezza l'occupazione, le imprese e gli Stati

31 A. POGGI, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in *Federalismi*, n. 25/2020, IV.

32 F. MARONE, *L'emergenza Covid tra temporaneità dei poteri d'urgenza e crisi del regionalismo*, in *Persona e amministrazione*, n. 2/2020, 135.

33 V. il parere Cons. Stato, Sez. I, Ad. 7 aprile 2020, aff. n. 260/2020, nonché le sentt. T.A.R. Calabria – Catanzaro, Sez. I, 15 settembre 2020, n. 1462, e T.A.R. Lazio, Sez. III-Quater, 2 ottobre 2020, nn. 10047 e 10048.

34 F. MARONE, *L'emergenza Covid*, cit., 137.

membri; b) veniva poi istituito lo “Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE)”, che la Commissione UE, sul proprio sito, definisce come il meccanismo che “funge da seconda linea di difesa per finanziare i regimi di riduzione dell'orario lavorativo e misure analoghe, aiutando gli Stati membri a proteggere i posti di lavoro e, così facendo, a tutelare i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi dal rischio di disoccupazione e perdita di reddito”; c) era approvato un bilancio a lungo termine (2021-2027) di ammontare assai cospicuo (oltre mille miliardi di euro); c) soprattutto, il 14 dicembre 2020, venivano approvati il Regolamento del Consiglio n. 2020/2094, “Che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19”, e la correlata Decisione del Consiglio n. 2020/2053, “relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom”, la quale “*fissa le norme relative all'attribuzione di risorse proprie all'Unione al fine di assicurare il finanziamento del bilancio annuale dell'Unione*” (art. 1).

Il Regolamento, in particolare, ha il dichiarato fine di “*sostenere la ripresa all'indomani della crisi COVID-19*” (art. 1, comma 1) e prevede sette gruppi di misure (tutti elencati all'art. 1, comma 2):

- a) *misure per ripristinare l'occupazione e la creazione di posti di lavoro;*
- b) *misure sotto forma di riforme e investimenti volti a rinvigorire il potenziale di crescita sostenibile e di occupazione al fine di rafforzare la coesione tra gli Stati membri e di aumentarne la resilienza;*
- c) *misure a favore delle imprese che hanno subito l'impatto economico della crisi COVID-19, in particolare misure a beneficio delle piccole e medie imprese, nonché sostegno agli investimenti in attività essenziali per il rafforzamento della crescita sostenibile nell'Unione, compresi gli investimenti finanziari diretti nelle imprese;*
- d) *misure a favore della ricerca e dell'innovazione in risposta alla crisi COVID-19;*
- e) *misure per migliorare il livello di preparazione dell'Unione alle crisi e consentire una risposta rapida ed efficace dell'Unione in caso di gravi emergenze, incluse misure quali la costituzione di scorte di forniture ed apparecchiature mediche essenziali e l'acquisizione delle infrastrutture necessarie per una rapida risposta alle crisi;*
- f) *misure volte a garantire che una transizione giusta verso un'economia climaticamente neutra non sia compromessa dalla crisi COVID-19;*
- g) *misure volte ad affrontare l'impatto della crisi COVID-19 sull'agricoltura e lo sviluppo rurale”.*

Come si vede, un “pacchetto” cospicuo, che unito agli altri interventi porta le risorse dell'Unione destinate al superamento della pandemia a oltre duemila miliardi di euro. Un complesso di decisioni sagge e forse inevitabili, ma che pongono gli Stati membri di fronte a difficoltà assai consistenti di attuazione.

Difficoltà, anzitutto, politiche, perché risorse ampie richiedono ampio consenso per la loro utilizzazione. La recente crisi di governo in Italia, con l'allargamento dell'area della maggioranza che ha comportato, può essere letta anche (sebbene – certo – non solo) in questa chiave.

Difficoltà sociali, perché è fatale che la distribuzione interna delle risorse soddisfi alcune categorie più di altri, anche qui generando problemi di consenso.

Difficoltà economiche, perché gli aiuti europei hanno una finalizzazione specifica e privilegiano alcuni settori, elencati all'art. 2, comma 2, del Regolamento n.

2020/2094, con la conseguenza che altri settori economico-produttivi non avranno benefici o ne avranno pochi, così subendo la necessità di una riconversione della forza-lavoro ivi impiegata, che non è mai semplice né rapida.

Difficoltà, infine, amministrativo-istituzionali, perché la macchina burocratica non è sempre all'altezza del compito immane di programmare gli impieghi e la spendita di risorse di questo ammontare.

Come si vede, un percorso assai difficile da condurre a termine, ma la direzione imboccata dalle istituzioni dell'Unione sembra senz'altro quella giusta. Anzi, c'è da augurarsi che la consapevolezza della necessità di un'Unione più sociale e meno economicistica si maturi anche nei tempi della normalità e non solo in quelli dell'emergenza. Un insegnamento decisivo della pandemia, infatti, è che se l'Unione vuole davvero salvarsi deve recuperare il *deficit* di consenso che ha segnato questi ultimi anni e può farlo solo con uno scatto in avanti, che ne aumenti la caratura politica e l'allontani sempre di più dalla sua originaria connotazione economico-commerciale.

5. Dagli insegnamenti alle prospettive.

Se, come accennavo in apertura, la pandemia può essere (anche) un'opportunità, lo si deve proprio agli insegnamenti che ci ha dato. Nelle pagine che precedono ho cercato di mettere in luce i due che mi sembrano i più significativi, dai quali si possono desumere le piste da seguire sul piano degli interventi (dei quali soli mi occupo) giuridico-istituzionali.

Vediamo.

5.1. Un modello di relazioni fra lo Stato e le autonomie.

Sono da tempo³⁵ convinto che il nostro regionalismo si sia costruito lungo linee di sviluppo imprecise, senza un definito modello di autonomismo (faccio riferimento, in particolare, ai rapporti fra lo Stato e le Regioni, perché nel testo costituzionale quelli con gli enti locali sono ancor meno dettagliati).

La scelta di fondo dei Costituenti, per la verità, fu a favore di una netta separazione delle sfere di competenza dello Stato e delle Regioni, coerente con il modello del *regionalismo garantista* e coerente anche con l'idea (sostenuta in particolare da Vezio Crisafulli)³⁶ che le Regioni dovessero essere concepite soprattutto come un limite al potere dello Stato, grazie al quale le libertà dei cittadini avrebbero ottenuto un'importante garanzia supplementare. Si sarebbe trattato, dunque, di una forma di *institutionelle Garantie* (cioè di una garanzia apprestata da istituzioni, persone giuridiche o entità organizzative)³⁷, che proprio in quanto garanzia istituzionale avrebbe richiesto una definizione puntuale dei confini competenziali, go-

35 Sin da M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, 1313 sgg. Questa lettura è condivisa da non pochi studiosi. V., ad es., A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in AA. VV., *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Napoli, ES, 2019, 161; I. CIOLU, *La riforma del Titolo V e il contenzioso di fronte alla Corte costituzionale*, in Riv. Gruppo di Pisa, 2016, 3.

36 V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, 1982, 497.

37 Così, secondo la sistemazione originaria del concetto data da C. SCHMITT, *Freiheitsrechte und institutionelle Garantien*, in *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, Berlin, Duncker & Humblot, 1958, 149 sg.

verandone anche le necessarie intersezioni (come accadeva con la costruzione della potestà legislativa concorrente).

Questa scelta, tuttavia, quando le Regioni entrarono finalmente in funzione, si rivelò presto assai artificiosa, a causa di un intreccio fra le varie competenze che l'elencazione delle materie non riusciva a sciogliere. Non solo. Come è stato esattamente osservato, "l'esperienza mostra inequivocabilmente come il fenomeno cooperativo tenda a radicarsi nella dimensione materiale delle Costituzioni, spesso travolgendo [...] il dato formale a cui più immediatamente sembra ancorarsi il riparto di competenze"³⁸. Le esigenze di un governo coordinato dei rapporti sociali spingevano, grazie anche al decisivo intervento della giurisprudenza costituzionale, verso il diverso approdo del *regionalismo cooperativo*, già rivelatosi in altre esperienze (come quella tedesca o americana) assai più idoneo ad affrontare le esigenze di un moderno Stato sociale e a resecare le punte più acuminatae dei possibili conflitti.

Solo sullo sfondo restava, invece, il modello del *regionalismo competitivo*, riermesso solo in tempi recenti in alcune letture estreme della nozione di geometria variabile e di differenziazione ai sensi del novellato art. 116 Cost. Letture che, tuttavia, sembrano difficilmente compatibili con l'impianto complessivo della Costituzione, nel quale, pur nell'in-decisione relativa al modello di regionalismo, il posto di spicco occupato dal principio solidaristico sbarrava la strada agli eccessi della competizione³⁹. Questo, ovviamente, non significa affatto che elementi di competizione non possano essere introdotti nel sistema, ma esclude che possano esserlo giungendo a sovvertire l'ordine costituzionale dei principi, che impone il contemperamento fra autonomia e unità nazionale e il mantenimento dei legami solidaristici non solo fra individui, ma fra livelli di governo⁴⁰.

Se questo è il quadro in chiaroscuro del passato e del presente, la pandemia ci dice con sufficiente precisione in che direzione muoverci per aumentare le luci e ridurre le ombre. Metterei in evidenza due punti (fra i molti meritevoli di attenzione, come – primo fra tutti – il riassetto dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni), che l'attuale condizione di emergenza ci dà l'opportunità di affrontare con piglio diverso da prima.

i) *La rivalutazione del modello principi/dettaglio*. Se ritorniamo ai primi mesi della pandemia, notiamo agevolmente che i problemi maggiori si sono avuti quando dal centro: a) non arrivavano principi orientatori dell'azione delle Regioni sufficiente-

38 G. FERRAIUOLO, *Diritti e modelli di regionalismo*, in *forumcostituzionale*, 2.

39 Varie sono le voci dottrinali in questo senso. Molti argomentano dall'eccesso di differenziazione economico-sociale fra le Regioni italiane. Così, ad es., A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e coesione territoriale*, in *AA. VV.*, *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, accessibile in rete al sito <http://www.csfederalismo.it>, 19, osserva che "la competizione dovrebbe presupporre un qualche parità di armi dei «concorrenti»", mentre "ancora oggi non può che rilevarsi come la questione meridionale e gli squilibri economici tra i territori non sono scomparsi ed anzi si sono aggravati". M. MANCINI, *La via veneta al regionalismo "differenziato", tra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione (costituzionale). Profili procedurali*, in *Federalismi*, n. 17/2019, 9, analogamente, mette in luce come "le Regioni più «arretrate» [...], pur volendolo, potrebbero non essere in grado di raccogliere la sfida competitiva lanciata da quelle più «avanzate»". Altri fanno leva sulle indicazioni del diritto positivo. Così, ad es., M. COSULICH, *Le relazioni istituzionali fra Stato e Regioni (uti sociae e uti singulae)*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 164, osserva che "un regionalismo qualificato in senso economicisticamente concorrenziale sembra risultare estraneo alla Costituzione repubblicana", sia a causa del "divieto a carico della Regione di istituire dazi o di «adottare provvedimenti che ostacolano in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni» (l'art. 120, co. 1 Cost.)", sia a causa della "istituzione, con legge statale, di «un fondo perequativo (...) per i territori con minore capacità fiscale per abitante» (l'art. 119, co. 3 Cost.)".

40 Nello stesso senso, se bene interpretato, A. POGGI, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni*, cit., VIII.

mente definiti; b) arrivavano, invece, regolazioni di dettaglio che, lasciando alle Regioni un margine eccessivamente ridotto di autonomia, innescavano la polemica e il conflitto istituzionale.

Mi limito alla questione del difetto di principi, che mi sembra la più urgente. L'empio che non può non venire in mente è quello dell'assenza di indicazioni chiare sulla valorizzazione della sanità di territorio, che l'esperienza ha dimostrato essere lo strumento più efficace e allo stesso tempo più duttile di controllo dello stato di salute della popolazione, di prevenzione e di primo intervento. Il legislatore statale, infatti, ha mostrato di averlo ben compreso con molte delle norme in materia di farmacie, ma non ha replicato il modello dettando principi analoghi quanto all'assistenza medica.

Alle farmacie, come è noto, è riconosciuto un ruolo primario nella giurisprudenza costituzionale, la quale afferma, ad es., che “*Secondo il costante orientamento di questa Corte [...] la complessa regolamentazione pubblicistica dell'attività economica di rivendita dei farmaci mira ad assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale, sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista (sentenze n. 448 e n. 87 del 2006; nonché sentenze n. 275 e n. 27 del 2003)*”⁴¹. Esse erogano, sia pure nella forma dell'iniziativa economico-professionale privata, un vero e proprio servizio pubblico (“*i farmacisti [...] a prescindere dalla qualificazione del regime, concessorio o autorizzativo, cui sono sottoposte le farmacie, svolgono indubbiamente un servizio di pubblico interesse*”⁴²).

Quel che più conta ai nostri fini, però, è che la disciplina della distribuzione territoriale delle farmacie è stata letta dalla Corte costituzionale come lo strumento essenziale per garantire quella “*rete capillare delle farmacie*”⁴³ che la stessa Corte ha ritenuto essere un presidio essenziale del diritto alla salute dei cittadini. Coerentemente, dunque, il legislatore aveva già da tempo previsto l'istituto della c.d. “*pianta organica delle farmacie*” (artt. 1 e 2 della l. n. 475 del 1968), per distribuirle omogeneamente sull'intero territorio nazionale e impedire la loro concentrazione nei soli siti più profittevoli. E coerentemente, più di recente, ha introdotto il sistema della c.d. “*farmacia dei servizi*”, stabilendo, all'art. 11, comma 1, della l. 18 giugno 2009, n. 69 (“*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*”) che il Governo era delegato a adottare “*uno o più decreti legislativi finalizzati all'individuazione di nuovi servizi a forte valenza socio-sanitaria erogati dalle farmacie pubbliche e private nell'ambito del Servizio sanitario nazionale [...]*”. Nuovi servizi che sono assai numerosi, si badi, e comprendono, ad esempio: a) “*la partecipazione delle farmacie al servizio di assistenza domiciliare integrata a favore dei*

41 Sent. n. 150 del 2011; nello stesso senso, *ex multis*, sentt. nn. 216 del 2014; 255 del 2013; 231 del 2012; 295 del 2009. Arresti analoghi ha reso il Consiglio di Stato. Come si legge in Cons. Stato, Comm. Spec. ad. 22 dicembre 2017, par. 3 gennaio 2018, n. 69/2018, ad es., “*la farmacia è qualificata come luogo a primaria vocazione pubblicistica a tutela della salute. Invero, le farmacie [...] integrano un'organizzazione strumentale di cui il servizio sanitario [...] si avvale per l'esercizio del compito di servizio pubblico loro assegnato dal legislatore*”.

Non diverse statuizioni si rinvencono nella giurisprudenza eurounitaria, con la Corte di giustizia dell'Unione Europea (Sez. IV, 5 dicembre 2013, cause riunite da C-159/12 a C-161/12, *Venturini e altri*) che ha correttamente individuato l'obiettivo perseguito dalla disciplina italiana dell'assistenza farmaceutica nell'esigenza “*di garantire alla popolazione un rifornimento di medicinali sicuro e di qualità, il quale rientra nell'obiettivo più generale di tutela della salute*” (§. 40).

42 Sent. n. 312 del 1983; analogamente, sent. n. 448 del 2006 (“*sotto il profilo funzionale, i farmacisti sono concessionari di un pubblico servizio*”).

43 Sent. n. 27 del 2003.

pazienti residenti nel territorio della sede di pertinenza di ciascuna farmacia, a supporto delle attività del medico di medicina generale”; b) la collaborazione “ai programmi di educazione sanitaria della popolazione”; c) la realizzazione di “campagne di prevenzione delle principali patologie”; d) l’effettuazione di “analisi di laboratorio di prima istanza”; e) “la prenotazione in farmacia di visite ed esami specialistici presso le strutture pubbliche e private convenzionate”. Sempre coerentemente con questa impostazione e in attuazione della delega, infine, è stato emanato il d.lgs. 3 ottobre 2009, n. 153, con il quale si è provveduto alla definizione dei nuovi compiti delle farmacie pubbliche e private operanti in convenzione con il Servizio sanitario nazionale.

Ora, come ha efficacemente affermato la Corte costituzionale, “*Con questa riforma, l’attività svolta dalle farmacie non è più ristretta alla distribuzione di farmaci o di prodotti sanitari, ma si estende alla prestazione di servizi. Per la concreta operatività della cosiddetta «farmacia dei servizi» è stata, poi, prevista l’emanazione di decreti ministeriali da adottare previa intesa o sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome*”⁴⁴. Siamo di fronte, dunque, a un modello virtuoso di distribuzione dell’assistenza sanitaria su tutto il territorio nazionale, modello la cui importanza emerge con sempre maggior nettezza anche dalla giurisprudenza del giudice amministrativo⁴⁵.

È pertanto legittimo chiedersi perché mai il medesimo modello non sia stato replicato con eguale chiarezza nel dominio dell’assistenza medica, consentendo l’eccessiva centralizzazione dei servizi sanitari e – conseguentemente – il sempre più frequente ricorso all’ospedalizzazione. La pandemia è una splendida occasione per rimediare alla lacuna ed elaborare un intervento-quadro dello Stato che lasci intatti i margini di autonomia delle Regioni ai sensi dell’art. 117, comma 3, Cost., ma dia loro una cornice sicura ed efficace entro la quale sviluppare, ciascuna secondo le necessità dei rispettivi territori, le varie modalità di erogazione dei servizi alla salute, ma senza quell’incontrollata eterogeneità che la dottrina ha giustamente stigmatizzato⁴⁶. Una splendida occasione, ribadisco, perché è in questi momenti di emergenza che è più semplice costruire il consenso politico e intercettare con piena consapevolezza i bisogni di sistema.

Recuperare appieno la logica della legislazione concorrente, ripristinando la capacità statale di dettare i principi fondamentali e quella regionale di darne l’adeguato svolgimento, coniugherebbe gli apporti di livelli diversi di progettualità politica e darebbe alla legislazione la struttura (principi/dettaglio) che concettualmente dovrebbe esserle propria.

Va da sé, infine, che la rivalutazione dello schema originario della concorrenza comporta anche il potenziamento e la ridefinizione delle sedi di coordinamento e collaborazione, la cui essenzialità si è limpidamente dimostrata nei mesi della pandemia⁴⁷.

⁴⁴ Sent. n. 66 del 2017.

⁴⁵ Cfr., ad es., Cons. Stato, Sez. II, 4 gennaio 2021, n. 111.

⁴⁶ Cfr. C. BUZZACCHI, *Le Regioni e le politiche per i diritti economici e sociali al tempo della pandemia*, in Rivista AIC, n. 1/2021, 281.

⁴⁷ Analogamente, fra i molti, C. TUBERTINI, *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello*, in *Ist. del federalismo*, numero spec., 2020, 96 sg.; C. PINELLI, *Intervento in Aa. Vv., Tribuna 2020. L’unità nazionale alla prova della pandemia*, a cura di Italiadecide, 8.

ii) Il ripensamento delle materie di competenza esclusiva.

Uno degli equivoci maggiori del dibattito sulla riforma costituzionale bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016 fu il convincimento (che peraltro alcuni avevano maturato già qualche tempo prima)⁴⁸ che il contenzioso Stato-Regioni davanti alla Corte costituzionale dipendesse dai contrasti sulle materie di competenza concorrente. Non era così. Chiunque esamini la giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, infatti, può agevolmente constatare che quel contenzioso è stato alimentato, semmai, dal difficile governo delle materie di competenza esclusiva dello Stato⁴⁹, la cui tendenza è stata costantemente quella a intersecarsi con le materie di competenza regionale, tanto che, come si sa bene, esse sono state qualificate “trasversali” e che non ne sono rimaste immuni nemmeno le competenze legislative regionali residuali *ex art. 117, comma 4, Cost.* L’idea di ridurre il contenzioso cancellando le materie di competenza concorrente o anche introducendo una concorrenza “alla tedesca”⁵⁰, dunque, non era convincente.

Certo, si potrebbe obiettare che un contenzioso notevole si è sviluppato attorno alla materia concorrente “*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*”, ma questa materia ha finito per essere costruita, nella giurisprudenza costituzionale, come una materia concorrente solo formalmente, ma in realtà di esclusiva spettanza statale. Anche l’indirizzo giurisprudenziale più recente, indubbiamente più favorevole all’autonomia finanziaria regionale, ha fatto leva su altri paradigmi costituzionali (l’art. 119 Cost.; il principio di corrispondenza fra entrate e spese, etc.), più che su una lettura più “autonomistica” della materia.

Stando così le cose, la pandemia suggerisce una drastica riduzione della trasversalità: poiché lo Stato, come si è appena visto, dovrebbe recuperare spazi decisionali attraverso la fissazione dei principi nelle materie concorrenti, la sede opportuna per far valere le esigenze connesse alle materie di sua competenza esclusiva dovrebbe essere quella, così smettendo di utilizzare la trasversalità come risorsa sostitutiva del difetto di progettualità normativa che ostacola la determinazione dei principi fondamentali.

5.2. Un modello di relazioni fra i cittadini e i poteri pubblici.

Quando ha a che fare con la pubblica amministrazione, al cittadino interessa fino a un certo punto che l’autorità che gli si para di fronte sia lo Stato o la Regione: è il potere pubblico, comunque, il suo problema; è il potere pubblico, comunque, la sua risorsa.

Ecco, allora, che qui ritorna al centro dell’attenzione la questione fondamentale della certezza del diritto: conoscere le conseguenze delle proprie azioni; prevedere, nei limiti del possibile, le reazioni dell’ordinamento. La pandemia ha reso la certezza un problema politico primario, del quale tutte le forze parlamentari

48 V., ad es., S. PRISCO, *Una nuova stagione di proposte di revisione costituzionale: finale di partita? Scheda di prima lettura*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2014, 3.

49 Così anche R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2014, 15 (che, peraltro, è favorevole all’eliminazione delle materie concorrenti).

50 La *konkurrierende Gesetzgebung* è apprezzata, ad es., da E. PALICI DI SUNI, *Note a prima lettura – Il nuovo art. 117 cost.*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2014, 2.

potrebbero finalmente essere consapevoli e attorno alla cui soluzione potrebbero costruire una quota significativa del loro consenso. Anche qui un'opportunità preziosa. Ma come soddisfare l'esigenza di certezza? Su quali piani muoversi? A me sembra che si dovrebbe lavorare almeno sulle questioni che seguono.

i) *La definizione delle competenze.* Se certezza è prevedibilità delle conseguenze delle proprie azioni, certezza significa anzitutto sapere da chi quelle conseguenze saranno determinate, senza essere coinvolti in conflitti di competenza cui si è del tutto estranei⁵¹. In questa prospettiva, la proposta *démodée* della rivalutazione delle materie concorrenti acquista un più chiaro contorno, sollecitando una definizione dei confini fra centro e periferia accessibile a tutti: i principi da una parte; il dettaglio dall'altra.

ii) *Una normazione più chiara.* La critica all'oscurità della normazione è diffusa e risalente. È opportuno considerare, però, che quell'oscurità non è imputabile soltanto all'imperizia dei nomoteti (che pure, spesso, è evidente), ma anche all'intento di non assumersi la responsabilità politica delle scelte, rinviando ad altre sedi (alla giurisdizione, anzitutto) lo scioglimento di tutti i nodi problematici. Anche qui la pandemia offre un'opportunità, perché il carattere fondamentale, davvero primario, dei beni che sono in giuoco in una simile fase emergenziale ha chiarito che i percorsi del consenso si sono fatti più diretti che in passato: il rinvio della decisione non paga, mentre risulta premiante la linearità e l'immediatezza dell'intervento del decisore politico.

iii) *Una normazione più stabile.* Anche qui l'emergenza, con il vorticoso cambiamento della regolazione che ha comportato, ha messo davanti agli occhi di tutti il bene della stabilità delle norme⁵². E anche qui si tratta di certezza del diritto, una delle cui componenti è il mantenimento il più possibile saldo e costante degli istituti giuridici fondamentali. Questo costituisce una vera e propria *Institutsgarantie*, cioè una "Garantie der überlieferten typischen Art und Weise einer Normierung", i cui elementi, come risulta da questa definizione⁵³, sono: a) una tipizzazione; b) il legame con la tradizione dommatica; c) il mantenimento dei tratti essenziali della normazione pregressa. Normazione stabile non è normazione statica: si può cambiare, certo, ma senza continuamente rovesciare (a ogni stormir di maggioranza) i tratti fondamentali delle regole che i cittadini sono tenuti a osservare. Non solo. Il cambiamento deve intervenire con l'apprestamento di tutte le garanzie necessarie per chi lo subisce, curando con attenzione particolare il diritto transitorio, allo scopo di rendere meno traumatico il passaggio dall'uno all'altro regime regolatorio. Che questa cenerentola del diritto dei nostri giorni fosse, invece, la parte forse

51 Analogamente, A. POGGI, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni*, cit., V: "Proprio perciò i rapporti tra le istituzioni territoriali dovranno essere contrassegnati dalla massima chiarezza e collaborazione affinché cittadini e istituzioni pubbliche e private possano operare in un contesto di regole chiare e non conflittuali. Soprattutto possano operare in un contesto in cui è chiaro quale istituzione può dettare le regole assumendosi così la responsabilità della loro attuazione".

52 Di "giostra vorticoso di previsioni normative [che] sta determinando una condizione di estrema incertezza" ha parlato A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti regionali*, 1/2020, 519.

53 Che si deve a C. SCHMITT, *Freiheitsrechte und institutionelle Garantien*, cit., 166 (cors. mio). Sulla garanzia di istituto per rapporto alla garanzia istituzionale e alla garanzia del contenuto essenziale, sia permesso il rinvio a M. LUCIANI, *La produzione economica privata*, Padova, Cedam, 1983, spec. 47 sgg.

più importante della normazione lo sapevano bene i grandi classici della scienza giuridica e sarebbe opportuno recuperare questa consapevolezza.

Come si vede, pochi, ma decisivi punti problematici, per la cui soluzione la pandemia sta offrendo strumenti di comprensione, ma anche vie di soluzione⁵⁴. Certo, non basta enunciarli perché i nodi si sciolgano; certo è necessaria una nuova cultura della giurisdizione (più consapevole dei limiti dell'interpretazione); certo è necessario un recupero di progettualità da parte della politica; certo è necessaria la dedizione dei pubblici dipendenti; certo, se tutto questo è necessario, si potrebbe anche essere tentati dal pessimismo. Siamo però sicuri che oggi le condizioni perché una volontà (non già riformatrice, ma) sistematrice ottenga risultati di valore addirittura storico ci sono. Che quella volontà ci sia anche di fatto non spetta allo studioso dire.

⁵⁴ Si sarà notato che non s'è qui discusso di grandi riforme, né della revisione del Titolo V, né, tampoco, della prospettiva di una riforma del bicameralismo o comunque della "introduzione di una presenza regionale stabile nel circuito parlamentare" (così E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. speciale/2020, 407). Inutile, mi sembra, investire sulla politica dei grandi passi se non si sperimenta prima la capacità di farne almeno di (relativamente) piccoli.

Le Regioni e le politiche per lo sviluppo economico

Giuseppe De Luca*

Indice:

1. L'intervento centrale e l'avvio dei fondi comunitari. **2.** Le politiche delle Regioni di fronte alla crisi economica del 2008. **3.** Generare valore per le comunità: una nuova cornice strategica per le politiche di sviluppo regionale.

* *Professore ordinario di Storia economica presso l'Università degli Studi di Milano.*

Nel nostro Paese le politiche di sviluppo regionale rivestono una centralità e una rilevanza assolute da molto tempo, ancor prima che le Regioni, intese come entità politico amministrative, acquisissero ambiti d'intervento nel settore (a partire dalle norme relative alle politiche industriali dei decreti Bassanini del 1998). E ancor prima che a livello europeo la questione della convergenza economica territoriale e della coesione sociale ottenesse l'importanza attuale.

Del resto, che l'unità-base dello sviluppo economico non fosse la nazione ma la regione, intesa come un'area più o meno estesa, di attività economiche interconnesse attorno a uno o più centri propulsivi, era già stato messo in luce sotto il profilo storico da Sidney Pollard agli inizi degli anni 1980, proprio quando il monolitismo del modello di sviluppo economico occidentale, centrato sulla costruzione di un'industria pesante nazionale, aveva incominciato a vacillare sotto il colpi della stagflazione. Se nel caso primigenio della Gran Bretagna quasi tutte le regioni sono decollate più o meno contemporaneamente, nessun altro paese ha seguito un percorso simile mostrando invece dualismi e differenze più o meno accentuati (Pollard, 1981). Un'analisi aggregata a livello nazionale non è quindi efficace e precisa nel delineare le caratteristiche della crescita, mentre un'analisi regionale, che confronta le regioni dinamiche tra loro e fa emergere le cause della staticità delle altre, conduce a risultati molto più significativi sul lungo periodo, indicando ad esempio per il caso italiano l'importanza del 'fattore sociale' e della path-dependence quali elementi cogenti per uno sviluppo di lungo periodo.

Per l'Italia risulta quindi evidente il rilievo strategico delle politiche regionali, giustificate dall'esistenza di originarie quanto persistenti differenze economico-sociali tra le sue aree territoriali.

Sotto il profilo teorico, le politiche regionali - intese come l'insieme di azioni di politica economica finalizzate principalmente alla redistribuzione geografica del reddito tra le diverse aree - si possono ricondurre a due principali canoni interpretativi.

Il primo, quello keynesiano, sostiene che se vale il principio della domanda effettiva, le imprese produrranno ciò che si attendono verrà loro domandato. Quindi se una regione esprime una domanda ridotta, le imprese di quella zona produrranno poco e distribuiranno poco reddito; ciò alimenta una ridotta domanda

e quindi non può stimolare ulteriore produzione; al tempo stesso, una domanda insufficiente è contemporaneamente causa ed effetto di una ridotta produzione e quindi di un reddito ridotto. Di conseguenza solo uno shock positivo esogeno può fare uscire da questa trappola.

Il secondo, ispirato al pensiero neoclassico, afferma che in un mondo ideale, in cui la tecnologia è un bene pubblico, in cui i rendimenti marginali dei fattori produttivi sono decrescenti, in cui vi è libertà di movimento per i fattori e per i beni, un qualsiasi fattore produttivo sarà impiegato laddove il suo rendimento marginale sarà più elevato; ma il rendimento marginale del fattore produttivo è più elevato, laddove vi è accumulato un minor volume del fattore stesso e dove quindi è necessario indirizzarlo (Cellini, 2011). Sulla base di questo approccio Vera Lutz, analizzando il perdurante dualismo italiano, sostenne nel 1962 che la mancata convergenza tra le regioni italiane era da attribuire alla presenza di diversità delle 'istituzioni fattuali' che, pur in presenza di rendimenti marginali decrescenti e di libertà nella circolazione dei fattori, aveva portato gli operatori a non investire laddove sulla carta il loro rendimento avrebbe potuto essere maggiore.

A partire dal secondo dopoguerra e dalla costituzione della Repubblica, il principale problema all'origine del dualismo regionale italiano venne individuato nella insufficiente dotazione di capitale fisico (responsabile sia delle minore produttività del lavoro sia dei costi di trasporto troppo elevati) delle regionali meridionali e venne affrontato attraverso una combinazione non sempre coerente di interventi keynesiani e neoclassici. Come si desume dalla tab. 1, il divario tra nord-ovest e sud, aumentato stabilmente tra il 1891 e il 1951, si contrasse tra il 1951 e il 1971; successivamente, ad eccezione di Abruzzo e Molise, che tra il 1951 e il 1991 hanno recuperato oltre 30 punti, il sud ricominciò a perdere terreno evidenziando anche un processo di livellamento verso il basso di alcune regioni, come la Campania.

1. L'intervento centrale e l'avvio dei fondi comunitari

La convinzione alla base di quella stagione di interventi era che le forze di mercato da sole non potevano incidere in materia di convergenza tra regioni a stadi di sviluppo molto differenziati; se i divari non venivano debitamente affrontati con il tempo si sarebbero approfonditi invece di contrarsi con il risultato di originare una crescente polarizzazione di reddito tra aree a diverso livello di sviluppo economico, facendo avvitare in una spirale sempre più negativa le regioni più povere. Attraverso l'istituzione, nel 1950, della Cassa per il Mezzogiorno si intervenne così dall'alto e dal centro investendo per molti anni in opere di trasformazione agricola e civile e dal 1957 in incentivi per l'industrializzazione. Ai buoni esiti ottenuti nei primi vent'anni sia sul piano dell'occupazione (anche grazie all'avvio del processo migratorio verso il nord) che su quello dell'aumento del reddito pro capite, seguirono interventi sempre più dispersi in una pleora di obiettivi locali poco coordinati e di sostegni alla manifattura, ebbero furono per lo più improduttivi e caratterizzati dal malcostume politico; gli incentivi per la grande industria finirono ai grandi monopoli pubblici e privati e non ebbero impursi duraturi sull'imprenditorialità locale, né promossero la formazione di capacità direzionali. Nel complesso, anche a causa della crisi degli anni Settanta, molti finanziamenti

a fondo perduto e a tasso agevolato divorarono risorse senza innescare sviluppo (quando forse sarebbe stato meglio privilegiare gli sgravi fiscali), mentre gli alti costi-opportunità (costi elevati legati ad un difficile ambiente sociale, istituzioni inefficienti e scarsa dotazione di infrastrutture) allontanarono qualsiasi attrattiva per gli investimenti esteri. L'aumento della domanda interna del sud si trasformò più in importazioni che in produzione con l'effetto di fare del mercato meridionale uno sbocco importante per l'industria settentrionale e per la sua preparazione ai successi sui mercati internazionali (Iuzzolino, Pellegrini, Viesti, 2013).

Tab. 1. Andamento dei divari regionali di reddito, 1891-2001 (valore aggiunto pro capite, Italia=1)

	1891	1911	1938	1951	1961	1971	1981	1991	2001
Piemonte				1,47	1,31	1,21	1,14	1,15	1,15
Valle d'Aosta	1,10	1,18	1,39	1,58	1,83	1,35	1,30	1,18	1,24
Liguria	1,49	1,53	1,68	1,62	1,27	1,16	1,11	1,15	1,09
Lombardia	1,16	1,22	1,39	1,53	1,46	1,34	1,28	1,30	1,30
NORD-OVEST	1,18	1,24	1,43	1,52	1,39	1,28	1,22	1,24	1,24
Trentino Alto Adige	-	-	0,95	1,06	1,12	1,01	1,12	1,10	1,29
Veneto	0,80	0,84	0,84	0,98	0,99	0,99	1,08	1,12	1,13
Friuli Venezia Giulia	-	-	1,19	1,11	0,94	1,00	1,09	1,14	1,12
Emilia-Romagna	1,08	1,08	1,04	1,12	1,14	1,14	1,29	1,21	1,23
Toscana	1,02	0,96	1,01	1,05	1,02	1,05	1,11	1,05	1,09
Marche	0,86	0,81	0,79	0,86	0,89	0,91	1,05	0,99	0,99
Umbria	1,01	0,88	0,96	0,90	0,91	0,93	0,98	0,97	0,96
Lazio	1,52	1,48	1,19	1,08	1,12	1,07	1,05	1,13	1,13
NORD-EST-CENTRO	1,01	0,99	0,99	1,04	1,04	1,04	1,11	1,11	1,13
Abruzzo e Molise	0,63	0,67	0,58	0,58	0,73	0,80	0,84	0,89	0,84
Campania	0,97	0,94	0,82	0,69	0,71	0,71	0,67	0,68	0,65
Puglia	1,00	0,86	0,72	0,65	0,68	0,75	0,72	0,73	0,67
Basilicata	0,69	0,70	0,57	0,47	0,68	0,75	0,68	0,66	0,73
Calabria	0,64	0,70	0,49	0,47	0,61	0,67	0,65	0,59	0,64
Sicilia	0,93	0,85	0,72	0,58	0,60	0,70	0,71	0,68	0,66
Sardegna	0,95	0,90	0,83	0,63	0,75	0,85	0,72	0,74	0,76
SUD E ISOLE	0,87	0,84	0,70	0,61	0,67	0,73	0,70	0,70	0,68
PIL ITALIA (euro 2001)	1.293	1.841	2.596	2.940	6.461	10.027	13.199	16.470	19.928

Fonte: Felice, 2007, p. 125

La struttura dell'industria del sud si presentava con una fisionomia che finiva per accentuare gli effetti dello shock petrolifero e dell'autunno caldo; si trattava infatti di grandi industrie di base ad alta intensità di capitale e di energia, integrate verticalmente, di prevalente controllo pubblico e orientate al mercato domestico, con una limitatissima capacità di genere effetti di induzione e spillover. Il decentramento produttivo, che costituì la reazione italiana più virtuosa alla crisi e che caratterizzò regioni come il Veneto, l'Emilia-Romagna, la Toscana e le Marche, era adatto solo a produzioni modulari o di assemblaggio mentre non era praticabile per le grandi produzioni a ciclo continuo del Meridione. Anche le svalutazioni competitive che si susseguirono in quel periodo ebbero effetti asimmetrici sulla geografia economica nazionale; a livello settoriale avvantaggiarono le industrie con una maggiore elasticità della domanda rispetto al prezzo, come quelle che realizzavano beni di consumo tradizionale e dell'industria meccanica, e a livello regionale favorirono quelle aree che già potevano vantare un'alta propensione all'esportazione orientata verso il mercato europeo. Erano le aree dei distretti industriali, radicati storicamente nella tradizione manifatturiera dell'Italia medioevale e moderna e le regioni del nord-est e del centro (protagoniste del modello Nec elaborato da Giorgio Fuà e basato su imprese autoctone, piccole, e diffuse sul territorio) ad apparire allora come una valida alternativa al modello di sviluppo fondato sull'accentramento delle strutture economiche, e a focalizzare l'interesse su formule di sviluppo nuove, che partivano da ciò che già esisteva sul territorio per valorizzarlo e modificarlo solo gradualmente in continuità con le radici storiche (Fuà, 1983).

Nella sostanza, la riduzione o il venir meno delle politiche di accumulazione, che avevano portato grandi benefici allo sviluppo infrastrutturale del sud, furono responsabili dell'arresto del processo di convergenza; fintanto che gli investimenti pubblici erano cresciuti, anche la produttività e i redditi avevano seguito lo stesso andamento, ma quando dagli anni Settanta il tasso di investimento era iniziato a diminuire, il gap era rimasto inalterato o si era allargato (Iuzzolino, Pellegrini, Viesti, 2013).

Nel 1986 l'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno giunse al termine per diversi scandali e per l'inefficacia e l'inefficienza degli interventi (adozione di politiche di sostegno al reddito delle famiglie piuttosto che politiche industriali di sviluppo) e anche perché gli organi comunitari europei iniziarono ad ostacolare le politiche regionali degli stati nazionali, intravedendo in esse aiuti ingiustificati e lesivi della libertà di concorrenza (D'Antone, 1996).

Contemporaneamente alla chiusura della Cassa, la politica di sviluppo regionale della Comunità europea fece registrare un cambiamento radicale. Ai primi due strumenti inseriti nei trattati di Roma (grazie alle pressioni della delegazione italiana), la Banca europea per gli investimenti e il Fondo sociale europeo (Fse) – la prima destinata ad effettuare prestiti a basso tasso alle regioni meno sviluppate, il secondo volto a migliorare il tenore di vita dei lavoratori europei e a favorire l'armonioso sviluppo e l'eliminazione delle disparità regionali – si erano aggiunti prima la Politica agricola comune (Pac) e poi, nel 1975, il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (Fesr), creato per compensare la Gran Bretagna, allora entrata nel Mec, della perdita di bilancio derivante dal suo ridotto settore agricolo che non

traeva vantaggi dalla Pac. Ma fu con l'Atto unico europeo, firmato il 17 febbraio 1986, che venne introdotto un paragrafo specifico dedicato alla 'coesione economica e sociale', e finalizzato alla riduzione dei divari regionali.

Tra il 1989 e il 1993 le risorse destinate dalla Comunità alle politiche di sviluppo regionale salirono a 63 miliardi di Ecu, distribuiti attraverso i tre fondi strutturali, Fesr, FS e Feoga (Fondo europeo di orientamento e garanzia per l'agricoltura della Pac). Con il Trattato di Maastricht venne poi istituito un fondo dedicato alla coesione e indirizzato ai paesi membri con un Pil inferiore al 90% della media UE; per il periodo 1994-1999 i fondi strutturali furono portati a 198 miliardi di Ecu, mentre al fondo di coesione ne vennero riservati 14. La discrezionalità degli Stati nazionali ne risultava fortemente ridimensionata, stante la definizione europea di criteri, tempi e procedure per l'assegnazione dei fondi, mentre è proprio dalla metà degli anni Novanta che acquistano maggior peso enti sub-nazionali, in Italia le Regioni, a cui da due decenni erano state delegate alcune competenze prima affidate alla Cassa.

Per gli anni 2000-2006 le risorse furono fissate in 195 miliardi e rivolte al conseguimento di tre obiettivi prioritari, il sostegno alle regioni in ritardo di sviluppo (definite come quelle nella quali il reddito pro-capite era inferiore al 75% della media comunitaria), la riconversione delle zone con difficoltà strutturali, e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione. Per l'Italia, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna, che rientravano nel primo obiettivo, ebbero gran parte dei 28 miliardi di euro della quota italiana, seconda solo a quella ricevuta dalla Spagna (Battilani, Fauri, 2008).

La spesa per le politiche di sviluppo regionale è stata poi quasi raddoppiata durante il periodo 2007-2013, raggiungendo 347 miliardi, quasi un terzo del bilancio comunitario totale, e puntando sugli obiettivi di convergenza, competitività regionale e occupazionale, e cooperazione territoriale europea. Anche se la maggioranza dei fondi si reindirizzava verso i nuovi stati membri dell'Europa centro-orientale, l'Italia era al terzo posto tra i paesi beneficiari e l'ammontare ricevuto era in linea con quanto ricevuto in precedenza, beneficiando soprattutto Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

Tuttavia, se la politica di sviluppo regionale produsse sino a quel momento buoni risultati in particolar modo nei paesi della coesione, le regioni del sud evidenziarono tendenze non in linea; in particolare per l'Italia meridionale il divario di sviluppo rispetto alle altre regioni europee economicamente deboli si accentuò, perdendo terreno rispetto alle contraparti spagnole, portoghesi e greche, e ancora di più rispetto alle aree più forti del nostro Paese.

2. Le politiche delle Regioni di fronte alla crisi economica del 2008

La crisi internazionale del 2008, che ha spinto l'Italia nella recessione più grave degli ultimi cinquant'anni, ha evidenziato ancora una volta risposte delle nostre diverse aree non in grado di intervenire positivamente sugli squilibri, che sono aumentati con particolare riferimento ai tassi di crescita cumulati, vedi Tab. 2 colonna 2.

Tab. 2 Tassi di crescita del PIL (variazioni percentuali)

	2000-7 cumulato	2007-2018 cumulato	2016	2017	2018	2019
Piemonte	7,5	-5,6	1,3	2,9	1,4	...
Valle d'Aosta	5,3	-9,3	-2,0	2,4	1,0	...
Lombardia	9,4	1,9	1,9	2,1	0,6	...
Liguria	4,8	-10,4	0,5	1,3	0,7	...
NORD-OVEST	8,5	-1,2	1,6	2,3	0,8	0,4
Prov. auto. di Bolzano	8,1	14,7	0,9	1,9	2,0	...
Prov. auto. di Trento	5,7	2,0	1,6	1,3	0,6	...
Veneto	8,9	-1,9	1,8	2,2	1,3	...
Friuli Venezia Giulia	6,6	-7,2	-0,2	1,9	0,7	...
Emilia-Romagna	10,4	0,5	1,7	2,3	1,8	...
NORD-EST	9,0	-0,4	1,5	2,1	1,4	0,5
Toscana	7,6	-2,7	0,8	1,4	1,6	...
Umbria	5,6	-14,1	-0,8	1,5	0,1	...
Marche	11,9	-7,0	0,6	1,7	3,1	...
Lazio	14,2	-7,2	2,8	0,9	-0,3	...
CENTRO	11,3	-6,3	1,7	1,2	0,7	0,2
CENTRO NORD	9,5	-2,4	1,6	1,9	1,0	0,3
Abruzzo	3,7	-3,8	0,3	0,7	2,1	...
Molise	4,2	-17,7	0,5	1,7	1,2	...
Campania	4,8	-12,4	0,4	1,0	-0,7	...
Puglia	1,7	-7,0	0,7	0,7	1,4	...
Basilicata	-0,4	-1,1	2,3	0,5	0,5	...
Calabria	3,1	-13,8	-0,7	0,5	-1,0	...
Sicilia	5,3	-13,2	0,2	0,6	-0,3	...
Sardegna	5,6	-7,4	-2,2	0,7	1,3	...
SUD E ISOLE	4,0	-10,4	0,2	0,8	0,2	0,2
ITALIA	8,1	-4,3	1,3	1,7	0,8	0,3

Fonte: Banca d'Italia, 2020

Le Regioni – tramite i rispettivi bilanci discrezionali, i trasferimenti nazionali, gli strumenti ordinari e i fondi strutturali – hanno fornito un pacchetto complessivo di misure per la ripresa comprendente risorse lorde pari circa a 15 miliardi di

Euro per il periodo 2009-2010 (Fabbris, Michielin, 2010). Sia le regioni meno sviluppate – ad obiettivo convergenza (Conv), con Pil pro-capite inferiore al 75% della media comunitaria (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Basilicata¹) – che quelle più ricche – che rientrano nell'obiettivo competitività regionale e occupazionale (Comp), vale a dire le restanti 16² – hanno approntato misure anticrisi anticipando spese già programmate piuttosto che realizzando nuovi interventi. Le risorse discrezionali delle regioni provenienti dai rispettivi bilanci hanno rappresentato la fonte principale di finanziamento per le regioni Comp, considerato il livello più alto dei redditi e quindi delle entrate fiscali; queste regioni hanno investito sia in rapporto alla spesa in conto capitale delle regioni sia al Pil rispettivamente il 6,8% e lo 0,37% rispetto allo 0,9% e allo 0,3% delle Conv. I fondi strutturali, derivanti dal Fesr e dal Fs, sono stati invece la parte prevalente delle misure anticrisi delle regioni Conv, ammontando in media al doppio dei loro fondi discrezionali; in Calabria, Campania e Puglia i fondi strutturali sono stati usati per integrare i limitati bilanci regionali e i finanziamenti del governo centrale; il contributo del Fse è stato maggioritario nei pacchetti anticrisi delle regioni Comp attraverso il sostegno diretto alla cassa integrazione guadagni. I trasferimenti nazionali, erogati dal Governo per finanziare la legislazione regionale e cofinanziare i piani regionali ed europei, hanno rappresentato una quota rilevante per tutte le regioni giungendo a finanziare oltre un terzo dei loro interventi.

Nelle regioni a vocazione industriale o sedi di distretti industriali, come la Lombardia, il Friuli, il Piemonte, le Marche e il Molise, una quota rilevante delle risorse discrezionali, fino al 90%, è stata utilizzata per sostenere le imprese e limitare il rischio di una contrazione prolungata della capacità produttiva; la prevalenza delle misure è stata volta a facilitare l'accesso alle risorse finanziarie per le imprese sotto forma di fondi di garanzia. Ad eccezione di alcune regioni Comp (ma anche Conv), che hanno optato per una riorganizzazione strutturale di settore specifici (il turismo in Emilia-Romagna, il tessile in Toscana e la chimica e la meccanica in Basilicata), gli interventi hanno avuto principalmente carattere anticiclico; aiuti sono stati erogati all'imprenditorialità giovanile e femminile e alle microimprese nell'area Comp per compensare l'avversione al rischio da parte degli istituti di credito; aiuti sono stati erogati in parte alle imprese legate alla ricerca e allo sviluppo, mentre sgravi fiscali sull'imposta regionale sulle attività produttive sono stati concessi solo da quelle a statuto speciale, in grado di compensarli grazie ai maggiori trasferimenti centrali. Gli investimenti in opere pubbliche hanno rappresentato una risposta significativa alla crisi solo per la Toscana, il Veneto e la PA di Trento, che da soli costituiscono il 90% del totale investito nel settore.

Gli interventi diretti al mercato del lavoro hanno rappresentato circa il 10-12% dei pacchetti discrezionali, in netta controtendenza rispetto al 50% destinatogli dal piano anticrisi del Governo; le regioni Conv hanno scelto di stanziare aiuti per

1 La Basilicata non è rientrata più in questo novero a causa dell'allargamento dell'UE a 27 stati membri, allargamento che ha prodotto un conseguente calo del Pil procapite della Comunità.

2 La Sardegna ha avuto per il periodo 2007-13 un sostegno transitorio perché rientrava nell'obiettivo per il periodo precedente, ma non per quello in corso.

le fasce deboli, quali disabili e donne, attraverso azioni mirate ad accrescerne la capacità di mantenere l'impiego o a ottenerne uno nuovo, e di rafforzare l'assistenza all'infanzia e l'edilizia abitativa; alcune di loro, come la Campania, la Puglia e la Calabria, hanno usato questa tipologia di fondi per sostenere politiche attive del lavoro mirate a ridurre il divario crescente tra il loro mercato del lavoro, contraddistinto da tassi di occupazione e di partecipazione eccezionalmente bassi, e le più ricche regioni del nord e del centro.

Gli interventi sociali, pari al 17% delle risorse discrezionali delle regioni, sono stati diretti in genere al sostegno delle famiglie per il pagamento dei mutui, dell'affitto e delle utenze, mentre alcune regioni Conv le hanno usate per consentire l'accesso gratuito o a costi ridotti ai servizi pubblici alle fasce più svantaggiate (Fabbris, Michielin, 2010).

I fondi provenienti dalla politica di coesione (Fesr) sono stati destinati interamente, dalle regioni Comp, ad irrobustire gli sforzi regionali in risposta alla crisi, laddove le regioni Conv ne hanno fatto un uso limitato dando prova di una minore capacità amministrativa rispetto a quelle Comp, anche in relazione ai loro più ampi margini del Patto di stabilità interno. Anche per questa categoria di fondi, la maggior parte dei programmi operativi finanziati ha riguardato le imprese, compensandone le difficoltà di accesso al credito e salvaguardandone gli investimenti innovativi; la parte rimanente è stata indirizzata nelle infrastrutture e nell'energia prodotta da fonti rinnovabili e destinata ad aumentare il livello di efficienza energetica. (Toscana, Veneto, PA Trento, Sardegna, Campania, Basilicata).

La ripresa economica successiva alla crisi e il consolidamento della crescita, che ha raggiunto il suo massimo congiunturale nel 2017, hanno quindi fatto registrare un ulteriore ampliamento del divario dei tassi di crescita (vedi Tab. 2), perché, come abbiamo visto, le regioni Conv non sono riuscite a dispiegare appieno e efficacemente tutte le risorse a loro disposizione. I principali elementi non performanti – relativi al loro uso dei finanziamenti – hanno riguardato in particolare la sovrapposizione tra i diversi strumenti di intervento, le procedure di attivazione e sottoscrizione dei patti e degli accordi (non semplici sotto il profilo burocratico), la proliferazione indistinta e non poco coordinata delle domande espresse dai territori, e i conflitti che si sono spesso generati tra le diverse Amministrazioni locali (Cellini, 2011).

Nel 2017 il Pil delle regioni meridionali risulta ancora di 9 punti inferiore a quello del 2007, mentre per le regioni del Centro Nord la differenza è di 4 punti; grazie ad una minore dinamica della popolazione residente (per effetto delle migrazioni interne e internazionali), il rapporto tra Pil pro-capite del sud e quello del nord non è peggiorato ulteriormente assestandosi per il 2017 al 56% rispetto al 57% di dieci anni prima, una differenza dovuta alla diversa quota della popolazione occupata e alla produttività, che nelle regioni Conv resta del 20% inferiore alla media del Paese (Banca d'Italia, 2018).

L'occupazione, il reddito disponibile e le esportazioni sono aumentate in tutte le aree, con una dinamica sempre più marcata al nord, mentre il sud ha visto crescere più intensamente l'attività di accumulazione (nello specifico grazie all'aumento dei prestiti bancari). Continuando un trend positivo, l'aumento delle entrate turistiche è stato più sostenuto nelle regioni del Nord Est e del

Mezzogiorno, che rappresenta l'unica area dove questa voce ha superato, nel corso del 2017, la domanda potenziale; l'accelerazione delle entrate effettive è dipesa da una maggiore capacità di attrazione turistica dell'area e dalle tensioni che hanno interessato alcune popolari mete turistiche concorrenti nel Mediterraneo e nel Mar Rosso, dando vita all'aumento del numero dei posti letto e alla rimodulazione dell'offerta ricettiva verso segmenti di qualità più elevati. Importante è stato anche il sostegno a favore delle nuove aziende che presentano una particolare propensione all'innovazione; accanto alle misure nazionali introdotte dallo Start up Act (L. 221/2012, che prevede l'abbattimento di oneri amministrativi, una disciplina societaria e del lavoro più flessibile, incentivi fiscali all'aumento del capitale di rischio e procedure semplificate per l'accesso al fondo di garanzia), molte regioni hanno affiancato interventi locali grazie soprattutto ai fondi comunitari; su questa linea quelle Conv hanno erogato la quota maggiore di risorse (131,1 milioni di euro) e lo stanziamento massimo pro capite pari a 19,6 euro per abitante è stato effettuato dalla Sardegna, a fronte di una media nazionale di 5,2.

3. Generare valore per le comunità: una nuova cornice strategica per le politiche di sviluppo regionale

Il caso del sostegno alle start up da parte delle regioni Conv dimostra sempre più chiaramente l'importanza dei fondi europei per quelle aree il cui bilancio autonomo non consente ampi interventi, proprio nei momenti in cui i trasferimenti e le misure centrali sono ridotti o vengono distorti a causa di altre emergenze, come quella pandemica che ha investito drammaticamente il nostro Paese dal marzo 2020.

Gli obiettivi sottesi agli interventi della politica regionale dell'UE restano dei capisaldi delle politiche di sviluppo economico, e come tali devono essere adottati dalle Regioni nelle loro politiche (con un'ovvia gradazione rispetto al livello di partenza), andando nella direzione di creare e di migliorare il set di regole, di pratiche e di strategie di lungo periodo che favoriscono la crescita economica.

Tali obiettivi si possono raggruppare in quattro logiche di base: 1) incentivare le capacità di concertazione tra i soggetti pubblici e privati dell'area locale nell'elaborazione dei programmi di intervento 2) promuovere la capacità di programmazione, ossia, la capacità di stilare piani pluriennali di sviluppo, chiaramente articolate in tappe successive 3) prevedere il partenariato, ossia la collaborazione, nella fase di predisposizione dei piani, tra uffici della Comunità europea e i policy-maker centrali e locali delle regioni interessate in modo da elaborare strategie integrate 4) rispettare i principi di addizionalità, secondo cui l'intervento della Comunità non deve causare una riduzione dell'impegno dello Stato nazionale, bensì esserne un complemento, e di sussidiarietà, secondo il quale l'UE non deve intervenire qualora un obiettivo possa essere realizzato dall'ordinario intervento degli Stati nazionali.

I possibili strumenti operativi di intervento si articolano in: contratti di programma, per favorire la realizzazione di sistemi integrati di interventi e, in particolare, l'insediamento di grandi imprese o gruppi industriali; intese di

programma tra Amministrazioni Centrali e Regioni (o Province autonome) per la realizzazione di piani pluriennali di intervento; patti territoriali finalizzati a costruire relazioni di fiducia e esperienze di collaborazione fra soggetti pubblici e privati di aree territoriali, al fine di attuare progetti per lo sviluppo locale in senso lato; contratti d'area concordati tra le Amministrazioni pubbliche e le rappresentanze di lavoratori e imprenditori interessati alla realizzazione di azioni finalizzate allo sviluppo e alla creazione di nuova occupazione in ambiti territoriali circoscritti.

Oltre i risultati strettamente economici, misurabili in termini di produzione, produttività, occupazione e reddito, la politica di sviluppo regionale comunitaria è tesa, nel suo complesso, alla diffusione della cultura di progetto associata ad un'analisi del merito, che costituisce da sempre uno dei punti deboli proprio del tessuto sociale e imprenditoriale delle Regioni del sud. Ed è soprattutto per questo che tali aree devono partecipare con intensità ai programmi comunitari. I requisiti di erogazione e le modalità di utilizzo stabiliti dalla comunità europea producono infatti beni relazionali; fanno emergere e rafforzano la capacità di programmazione delle classi dirigenti locali; rafforzano il ruolo e il radicamento delle forze sociali locali; concorrono a creare una 'cultura della responsabilità' all'interno della burocrazia territoriale; mobilitano le risorse locali andando oltre la logica del semplice chiedere all'alto, rafforzano le capacità del 'fare locale'; agevolano l'affiorare del lavoro sommerso; e nella misura in cui coinvolgono le banche locali, favoriscono l'allocazione del credito più coerente con le caratteristiche dello sviluppo localizzato.

Abbiamo visto come i fondi strutturali abbiamo contribuito in misura debole alla convergenza regionale italiana, facendo aumentare di poco la produttività delle regioni Conv, laddove la divergenza si registra in questi ultimi decenni anche sullo sviluppo sociale e sulle condizioni di benessere (Aiello, Pupo, 2009). La qualità del governo locale è stata individuata come uno dei fattori cruciali dell'impatto positivo del sostegno comunitario: più questa qualità è elevata, tanto più è efficace la politica di coesione (Rodríguez-Pose, Garcilazo, 2015). Altri sostengono che è il 'capitale territoriale', inteso come stock infrastrutturale pubblico, capitale umano e sociale, ad essere determinante ai fini dei maggiori rendimenti dei fondi comunitari (Fratasi, Perucca, 2014). Se è legittimo sostenere che la politica di coesione dovrebbe tornare ad insistere maggiormente sullo scopo fondamentale della convergenza promuovendo la crescita 'inclusiva' e 'intelligente' delle regioni meno ricche, è però oramai irrimandabile che le nostre Regioni più svantaggiate si impegnino prioritariamente in una politica di allienamento istituzionale e amministrativo.

Alla luce degli effetti asimmetrici dell'attuale crisi pandemica e degli svantaggi strutturali connessi all'essere Regioni deboli all'interno dell'UE, l'utilizzo delle risorse comunitarie deve diventare assolutamente più efficace data la mancanza di risorse economiche endogene per le nostre regioni Conv. A causa del 'disimpegno automatico' (vale a dire della regola per cui le risorse che non risultano certificate alla Commissione europea entro i termini stabiliti sono soggette alla riduzione tanto della quota comunitaria quanto di quella nazionale del programma), la Sicilia, ad esempio, è risultata agli ultimi posti in Eu-

ropa in rapporto alla spesa effettuata/fondi a disposizione nella precedente programmazione (2007-13) (Lombardo, 2020). E anche in tempi più recenti la capacità di spesa non sembra avere imboccato un percorso più virtuoso: a fine giugno 2020 i programmi operativi italiani finanziati dal Fesr e dal Fse avevano raggiunto impegni e pagamenti pari rispettivamente al 62,4 e al 33,1% della dotazione disponibile, laddove il grado di attuazione finanziaria era nel Mezzogiorno inferiore di oltre dieci punti rispetto al centro nord, tanto per gli impegni che per i pagamenti; il Fsc mostrava poi un avanzamento decisamente inferiore, e a fronte di risorse programmate per 48 miliardi di euro, gli impegni ammontavano al 15,7% e i pagamenti al 5,2%. Tra i principali programmi, i Patti per lo sviluppo evidenziavano un grado di attuazione finanziaria eterogeneo quanto contenuto, mentre il Piano operativo infrastrutture, destinatario di oltre un terzo delle risorse del fondo, aveva un progresso essenzialmente pari a zero (Banca d'Italia, 2020).

Il percorso di 'modernizzazione' e di crescita istituzionale (intendendo qui l'accezione di istituzioni datane da North come "humanly devised constraints that structure political, economic, and social interaction" North, 1991) è sicuramente un investimento a lungo termine e impegnativo, legato anche ad interventi infrastrutturali (relativi a formazione e socialità) dello Stato centrale, ma in cui le diverse Regioni possono agire con efficacia strutturando azioni di ampia portata. Da parte loro si tratta di avviare interventi volti a migliorare l'efficacia delle istituzioni formali (norme, tutela dei diritti di proprietà) e a cambiare la qualità delle istituzioni informali (codici di comportamento, consuetudini, scale valoriali), in modo da realizzare anche un importante abbassamento dei costi di transazione (selezione avversa, azzardo morale), in grado di rendere quindi quegli ambienti favorevoli all'imprenditorialità, agli investimenti esogeni e in genere a forme di sviluppo meno eterodirette.

Si tratta di rompere la lunga path-dependence delle 'istituzioni estrattive', per dirla alla Acemoglu e Robinson (2013), che hanno caratterizzato le Regioni del sud per gran parte della loro storia; si tratta di svolgere politiche attive per migliorare il loro capitale umano (conoscenze, competenze e abilità) e soprattutto il loro capitale sociale (inteso come insieme di fattori che predispongono le persone a lavorare per fini condivisi sulla base di relazioni di fiducia), la cui distanza da quello delle altre regioni offre lumi sulle cause del nostro dualismo, che non è solo economico, ma soprattutto culturale e civile (vedi Tab. 3) e che risale ad un lontano passato. Lungo il Medioevo, nel centro nord fiorirono le libere città, mentre il sud fu oggetto di una precoce unificazione sotto un governo autocratico gestito da potenze straniere in accordo con i grandi latifondisti e che causò l'alienazione della popolazione da uno Stato distante, la sfiducia in istituzioni per lo più estrattive (vale a dire che mettono al servizio dell'arricchimento di pochi il sovrappiù economico prodotto) e la tendenza ad accettare la protezione che lo Stato non forniva da parte di gruppi locali; un cambiamento complesso e ostacolato da molti fattori (tra cui la criminalità organizzata), ma sulla cui partita si gioca il loro futuro e la possibilità reale di avviare il superamento del divario territoriale del nostro Paese.

Tab. 3 Indicatori regionali di capitale sociale attorno al 2015

	Indice composito di relazioni sociali	Partecipa- zione civile e politica 2014	Attività di volontaria- to 2016	Organizza- zioni non profit 2011	Lunghezza dei processi civili 2014	Tasso di omicidi 2015
Emilia-Romagna	103	70	11	58	252	0,5
Friuli Venezia Giulia	108	58	14	82	185	0,7
Liguria	102	61	11	60	269	0,6
Lombardia	104	66	14	47	228	0,6
Piemonte	101	67	12	59	200	0,5
Trentino A.A.	122	53	24	100	158	0,5
Val d' Aosta	109	50	15	104	113	0,8
Veneto	109	64	17	59	299	0,3
Lazio	96	56	8	43	419	0,6
Marche	99	66	12	69	327	0,3
Toscana	104	67	11	65	359	0,5
Umbria	101	70	11	71	435	0,9
Abruzzo	94	64	8	55	367	0,5
Basilicata	90	49	8	56	750	0,2
Calabria	79	46	7	41	757	1,9
Campania	78	51	6	25	610	1,8
Molise	89	55	9	58	525	0,3
Puglia	84	51	7	37	626	0,8
Sardegna	96	43	10	59	444	1,1
Sicilia	84	43	6	40	561	1,0
NORD	105	65	14	58	236	0,5
CENTRO	99	62	10	56	393	0,5
SUD	84	49	7	38	597	1,2
ITALIA	100	59	11	51	420	0,8

Colonna 1: Italia=100 include relazioni familiari e amicali, la partecipazione sociale, civile e politica, il volontariato, il finanziamento delle InP

Colonna 2: Per 100 di popolazione adulta

Colonna 3: Per 100 di popolazione di età superiore ai 14 anni

Colonna 4: Per 10.000 abitanti

Colonna 5: Durata media in giorni

Colonna 6: Per 100.000 abitanti

Fonte: Zamagni, 2018, 162 su dati Istat 2016

La vera forza di lungo periodo delle nostre Regioni più sviluppate e competitive è, del resto, sempre stata rappresentata dal ‘fattore sociale’, dall’elevato capitale civico, che ha contribuito alla coesione sociale, ad una distribuzione del reddito più equilibrata, a bassi livelli di disoccupazione e ad alti livelli di capitale umano (Zamagni, 2018), oltre a rappresentarne l’elemento centrale della loro resilienza di fronte ai mutamenti congiunturali e strutturali.

Di fronte alla crisi attuale, le cui conseguenze economiche sono ancora difficili da prevedere, sia sotto il profilo degli effetti che dei nuovi paradigmi economici che ne deriveranno, la politica economica delle Regioni, anche di quelle più sviluppate, deve indirizzarsi quindi verso la prevalente valorizzazione, consolidamento e sviluppo dei punti di forza dei loro territori, intesi come base di sostegno di un’attività economica unica e non replicabile perché radicata nel know how e nel patrimonio socio-culturale del luogo.

Affinché le singole misure di politica economica delle Regioni non si risolvano in un mero elenco di desiderata dei promotori, che ne misura il relativo peso politico, è necessario (ri)pensare, cogliendo l’opportunità dell’inteso dibattito che la situazione emergenziale sta generando a livello nazionale ed internazionale, una cornice organica entro la quale inserire le azioni specifiche e che permetta poi il monitoraggio e la valutazione di quanto effettivamente conseguito e l’adozione di eventuali azioni correttive. È in questa direzione che il compito non può semplicemente ritenersi assolto con un generico richiamo all’opportunità di indirizzare gli interventi verso specifici ambiti tecnologici emergenti o vaghe sfide globali, apoditticamente definite, che richiedono invece di essere attentamente declinate nella specifica realtà delle singole comunità interessate.

Gran parte del nostro attuale assetto economico è il risultato di un’impostazione teorica che declina l’idea di rilevanza strategica in rapporto al percorso di specializzazione guidato dai mercati, impostazione dove quindi è assente qualsiasi riferimento concettuale che possa produrre più di generiche politiche dei fattori (Pozzi, Cassetta, 2020). La grande incertezza che si profila all’orizzonte è forse ora la migliore condizione per poter modificare l’inerzia presa dalla nostra struttura socioeconomica negli ultimi decenni e che ci ha comunque relegato da tempo ad una sostanziale stagnazione; questa può essere l’occasione, trainata dalle scelte di politica economica delle Regioni, per invertire quella che è divenuta una logica ortodossa, ponendo al contrario come punto di partenza il risultato socio-economico che si vuole raggiungere in una definita comunità e attribuendo una valenza strategica all’insieme di attività che si ritengono funzionali alla realizzazione di tale obiettivo.

Secondo questa prospettiva il principale problema strategico di una comunità dal punto di vista socio-economico ruota intorno alla capacità di definire e garantire le condizioni che consentono l’emergere, la continuità e l’evoluzione nel tempo dell’iniziativa privata; la legittimazione all’intervento pubblico deriverebbe dunque dalla necessità di supportare e integrare l’iniziativa privata piuttosto che dall’imposizione di un determinato percorso, in qualunque modo definito, abbandonando l’impostazione dirigistica che ha caratterizzato diverse esperienze negative del passato sia a livello centrale che intermedio. In tal senso le competenze manifatturiere, così come le altre attività radicate storicamente, necessitano di

essere preservate e sviluppate nel tempo in quanto in grado di alimentare e accrescere la capacità di generazione di valore di un territorio attraverso la gestione della struttura dell'offerta e del suo adattamento sinergico alle conoscenze, alle traiettorie culturali e ai fabbisogni di consumo espressi dagli individui che ne fanno parte. Ne discende che andrebbero considerate come strategiche tutte quelle attività che consentono a una Comunità di adattarsi con successo alle dinamiche cui è sottoposta, presidiando e sviluppando la capacità di trasformazione delle risorse che è alla base, come detto, della generazione del valore coerentemente alle aspettative di benessere dei propri cittadini.

Se le competenze e le conoscenze utili a produrre beni e servizi non sono un dato esterno e immutabile, ma rappresentano il risultato delle scelte strategiche della stessa comunità, le Regioni non devono limitare il proprio coinvolgimento alla definizione delle regole, al controllo del corretto funzionamento dei mercati e al soccorso di coloro che soccombono, ma possono decidere quando e in che misura intervenire nelle attività economiche per ripristinarne l'operatività nell'interesse della Comunità, ma anche della competizione stessa che non può che trarre vantaggio da un riequilibrio nelle condizioni dei partecipanti e dalla varietà di proposte che ne deriva.

La scelta di ciò che si ritiene di rilevanza strategica in un dato momento storico determina di conseguenza cosa si debba intendere per politica industriale, e di sviluppo in genere, e ne definisce in termini coerenti il relativo assetto istituzionale; ad esempio, ben diverso è guardare al dato di disponibilità di strutture ospedaliere, di farmaci e di dispositivi medici, che attesta la bassa capacità di risposta sanitaria e richiederne l'incremento rispetto a individuare la migliore soluzione analizzando in maniera strategica l'insieme delle competenze e delle conoscenze utili a produrre i beni e i servizi necessari a rispondere adeguatamente ai bisogni sanitari della popolazione generando al contempo valore per il territorio e non solo consumando rendita.

Le attività imprenditoriali necessitano di essere costantemente alimentate ed eventualmente surrogate da un intervento pubblico che, in questo senso, assume forme che non possono essere definite a priori né in termini di strumenti che di durata temporale, ma che dipenderanno dalla necessità della Comunità di intervenire attraverso i propri apparati per ripristinare il circuito virtuoso fra iniziativa privata e risultati socio-economici.

Se l'obiettivo di una comunità è dunque quello di preservare la propria capacità di generare valore adattandola nel tempo in relazione alle proprie aspettative di benessere, le politiche delle Regioni non possono configurarsi come un mero sostegno finanziario, ma devono spingersi a disegnare soluzioni efficaci per intervenire negli ambiti ritenuti rilevanti all'interno dei loro territori.

Allo stesso modo un effettivo ripensamento dell'intervento regionale non può che fondarsi sulla ricostituzione e il miglioramento delle competenze amministrative e manageriali utili a operare nei confronti dell'economia reale. Il *learning* istituzionale si pone come questione prioritaria: nella quantità rilevante di misure adottate hanno convissuto esperienze molto negative e altre positive anche in campi particolarmente complessi e difficili, ma ora è necessario più che cercare soluzioni via via diverse e difficilmente scalabili, lavorare applicando i

principi di sussidiarietà e di leale collaborazione che costituiscono i pilastri su cui costruire un regionalismo più efficiente e in grado di fornire le provvidenze più adatte e funzionali ai nostri bisogni.

Allo stesso modo è richiesto un nuovo patto sociale fra imprenditori e lavoratori e una ridefinizione dell'attuale quadro di regole entro le quali gli Stati e le Regioni si trovano ad operare. Sotto questo profilo, la riflessione dovrebbe coinvolgere necessariamente la dimensione comunitaria e in particolare il Titolo VII del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea riforma rispetto alla quale il Temporary Framework ue sugli aiuti di Stato appare una misura insufficiente nell'offrire una reale prospettiva di cambiamento ai singoli Stati membri e all'Unione Europea in generale. Offrire un nuovo spazio di intervento costituisce il presupposto per cercare di invertire il processo di desertificazione produttiva che caratterizza molte aree dell'Unione Europea e che ne sta minando le fondamenta; l'urgenza di affrontare una crisi di durata ormai decennale, che l'emergenza sanitaria ha solo accelerato nelle sue dinamiche di fondo, richiede di acquisire consapevolezza sui limiti dell'attuale assetto nel produrre i cambiamenti auspicati in termini di rilancio delle condizioni di crescita e di benessere.

Su questa rinnovata strategia generale e su questi cambiamenti istituzionali, molti sono i suggerimenti di *policy* che si possono innestare: il sostegno alla R&S e all'innovazione delle imprese in cui la scelta degli strumenti deve esplicitamente considerare le esigenze e i vincoli delle imprese-obiettivo partendo dalla loro 'domanda' di intervento e dalle evoluzioni registrate; la facilitazione del credito per attenuare i rischi di regresso per chi avvia la R&S o per chi promuove iniziative di supporto anche per il capitale umano, combinando il consistente ricorso alle garanzie pubbliche con l'utilizzazione del canale bancario per l'autorizzazione di finanziamenti; il potenziamento della patrimonializzazione delle imprese, per il quale finora la strumentazione usata non ha considerato in modo adeguato le condizioni e i sistemi di preferenze delle imprese potenzialmente beneficiarie; l'integrazione delle diverse strategie dinamiche fondamentali (R&S, innovazione e internazionalizzazione) all'interno di molte imprese; il sostegno dei processi di *upgrading* delle imprese lungo percorsi di modernizzazione mettendo a disposizione supporti e programmi appropriati che vanno da quelli di natura più strettamente finanziaria a quelli legati a servizi specialistici avanzati; frenare il loro *downgrading* riducendo i rischi sia tecnologici che di mercato con strumenti innovativi (MET, 2020).

Nel caso di nuove linee di sviluppo, per esempio in produzioni legate al servizio sanitario o per attività connesse con la salvaguardia ambientale o ancora per il riassetto del territorio o per la valorizzazione del patrimonio artistico e naturalistico del Paese, la strumentazione delle diverse Regioni deve prevedere, anche in relazione alle proprie caratteristiche, aspetti di regolazione, di gestione della domanda pubblica e comunque di sostegno a progetti che vanno definiti valutati e sostenuti con strumenti complessi. Questo ambito troverà rapida conferma e applicazione nel momento attuativo di molti dei progetti del *Recovery Plan for Europe*. Il ruolo del capitale umano come vincolo e come driver della competitività è uno degli aspetti più cruciali per le politiche di sviluppo per il quale le Regioni possono da un lato sensibilizzare maggiormente il sistema imprenditoriale (scar-

samente consapevole soprattutto nelle piccole dimensioni delle sua importanza), dall'altro intervenire massicciamente soprattutto nell'ambito dei Percorsi di Alta Formazione (Istituti Tecnici Superiori); anche la creazione di incubatori e poli tecnologici deve essere implementata soprattutto in riferimento alle possibilità e alle necessità delle PMI.

Infine, accenniamo al necessario rafforzamento delle catene del valore e delle Global Value Chains, che assume un rilievo speciale. Da un lato, infatti, il loro consolidamento passa attraverso uno sviluppo tecnologico e organizzativo che rafforza le reti locali o internazionali e la loro presenza su tali mercati; dall'altro lato, si tratta di sfruttare le relazioni tra imprese per nuove strategie di politiche e per diffondere sistemi utili e desiderabili per la società nel suo complesso. Le relazioni tra imprese divengono una chiave di volta ancora più rilevante nel caso di politiche orientate all'ambiente e di interventi per la *circular economy* dove filiere e catene del valore costituiscono il loro riferimento di elezione e le strategie progettuali possono essere tracciate con piani proposti e negoziati tra i soggetti capofila e le Regioni, o negoziando direttamente con filiere coerenti (Pozzi, Casetta, 2020).

Laddove hanno funzionato, contribuendo alla crescita delle regioni meno sviluppate (e in parte alla convergenza non solo italiana ma dell'intero territorio europeo) e al rafforzamento di quelle più competitive, le politiche di sviluppo delle Regioni hanno da una parte indicato la strada da percorrere, dall'altra hanno aiutato a rinsaldare la fiducia nell'efficacia degli interventi ed e a tener viva la necessità di continuare ad investire per ridurre i divari di sviluppo o per non farlo esaurire. In questo difficile tornante il *Recovery Plan for Europe* rappresenta una grande opportunità per proiettarsi, imparando dal passato e dalle condizioni operative, verso il futuro soprattutto per potenziarne e migliorarne le condizioni di resilienza.

Bibliografia

- ACEMOGLU, D., ROBINSON, A.A., *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di prosperità, potenza e povertà*, Milano, Il Saggiatore, 2013.
- AIELLO, F., PUPO, V., *L'impatto della politica regionale dell'Unione Europea. Uno studio sulle regioni italiane*, in "Rivista italiana degli economisti", 14 (3), 2009, pp. 421-454.
- Banca d'Italia, *Economie regionali. L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, 23, novembre 2018.
- Banca d'Italia, *Economie regionali. L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, 22, novembre 2020.
- BATTILANI, P., FAURI, P., *Mezzo secolo di economia italiana, 1945-2008*, Bologna il Mulino, 2008.
- CELLINI, R., *Politica economica. Introduzione ai modelli fondamentali*, Milano, Mc Graw-Hill, 2011.
- D'ANTONE, L. (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Napoli, Bibliopolis, 1996.
- FABBRIS, S., MICHIELIN, F., *L'economia delle regioni italiane: sviluppi recenti e risposte alla crisi economica*, Working papers, Unione Europea, n. 01/2010, pp. 1-15

- FELICE, E., *Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- FRATESI, U., PERRUCCA, G., *Territorial Capital and the Effectiveness of Cohesion Policies: An Assessment for CEE Regions*, in "Journal of Regional Research", 29 (2014), pp. 165-191.
- FUÀ, G., *L'industrializzazione nel Nord-Est e nel Centro*, in *Industrializzazione senza fratture*, a cura di G. Fuà, C. Zacchia, Bologna, Il Mulino, 1983.
- IUZZOLINO, G., PELLEGRINI, G., VIESTI, G., *Convergenza regionale*, in *L'Italia e l'economia mondiale dall'Unità a oggi*, a cura di G. Toniolo, Venezia, Marsilio, 2013, pp. 788-823.
- LOMBARDO, U., *La programmazione europea in Sicilia*, in "Amministrazione in cammino", settembre 2020.
- LUTZ, V., *Italy. A Study in Economic Development*, Oxford, Oxford University Press, 1962.
- MET, *Gli anni delle crisi. L'industria italiana 2008-2020*, s.l., Ecra, 2020.
- North, D.C., *Institutions*, in "Journal of Economic Perspectives", 5, 1, (1991), pp. 97-112.
- POLLARD, S., *La conquista pacifica. L'industrializzazione in Europa dal 1760 al 1970*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- POZZI, C., Cassetta, E., *Politiche industriali e assetti istituzionali per il cambiamento strutturale*, in "L'industria", 4 2020, pp. 593-605.
- RODRÍGUEZ-Pose, A., GARCILAZO, E., *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, in "Regional Studies", 49 (8), 2015, pp. 1274-1290.
- ZAMAGNI, V., *L'economia italiana nell'età della globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2018.

Indice:

1. Infrastrutture e Recovery Fund: un'occasione irripetibile. **2.** Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni: le sfide della complessità. **3.** Le funzioni amministrative e il necessario coinvolgimento dei diversi livelli di governo. **4.** Il "modello Genova" come paradigma di successo. **5.** La semplificazione possibile: tra codice dei contratti pubblici e normativa UE. **6.** Le procedure autorizzative tra concentrazione e concertazione. **7.** La perequazione infrastrutturale: un impegno non più rimandabile. **8.** Conclusioni.

* *Professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Genova.*

1. Infrastrutture e Recovery Fund: un'occasione irripetibile

Il tema del ruolo delle Regioni nella sfida dello sviluppo infrastrutturale è un argomento di estrema attualità, che solleva questioni che richiedono risposte quanto mai urgenti.

Ci troviamo infatti alla vigilia dell'avvio del c.d. Recovery Fund, che dovrebbe fare affluire verso il nostro Paese oltre 200 miliardi di euro, un ammontare di risorse che non ha precedenti nella storia repubblicana e che presumibilmente non si riproporrà per molto tempo a venire.

È noto che una buona parte di queste risorse sarà destinata a sostenere investimenti pubblici e privati nel settore delle infrastrutture, per cercare di colmare il deficit che l'Italia ha accumulato negli ultimi trent'anni dal punto di vista delle dotazioni infrastrutturali e rilanciare così l'economia duramente colpita dalla crisi legata alla pandemia di Covid-19.

Si tratta dunque di una occasione irripetibile, dal cui successo o insuccesso dipenderà in buona parte il nostro futuro e quello delle prossime generazioni.

Assumendo più specificamente la prospettiva del diritto pubblico, l'attuazione del RF sollecita inevitabilmente una riflessione sull'assetto dei poteri pubblici del nostro Paese e sulla relativa capacità di fare fronte a questa sfida. Infatti, la gestione dei fondi europei richiederà uno sforzo amministrativo senza precedenti, nella misura in cui le amministrazioni pubbliche – ad ogni livello – saranno impegnate in attività di programmazione, autorizzazione e realizzazione delle opere pubbliche che saranno messe in cantiere.

Un impegno di questa entità, oltre ad avere evidenti ricadute sull'apparato organizzativo, richiederà interventi di semplificazione del sistema amministrativo, inciderà inevitabilmente anche sull'assetto dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, ovvero sulla nostra stessa forma di Stato. A seconda infatti di come saranno ripartite tra i diversi livelli di governo le competenze per l'attuazione del Recovery

Fund – e le relative risorse – potremo assistere nei prossimi anni ad un'oscillazione del “pendolo” del regionalismo italiano (Caravita, 2004) verso un sistema più decentrato, oppure potremo veder proseguire il moto centripeto che ha caratterizzato l'assetto istituzionale del nostro Paese dal 2001 ad oggi.

In questo senso, non va dimenticato quale rilevanza abbia avuto la c.d. legge obiettivo – che si prefigurava una finalità analoga seppure meno ambiziosa rispetto all'odierno Pnrr – ai fini della definizione (o “riscrittura”) dei rapporti tra Stato e Regioni all'indomani della riforma del Titolo V, avendo formato tra l'altro oggetto di alcune delle principali pronunce della Corte costituzionale sul tema del riparto di competenze legislative (su tutte la sentenza n. 303 del 2003). Analogamente, è probabile che questioni di competenza si ripresentino allorché si tratterà di ripartire la gestione del RF tra Stato e Regioni, con esiti che, stante l'attuale stagione di incertezza politica e la fluidità della giurisprudenza costituzionale in materia, non è possibile prevedere.

Ma l'attuazione del Recovery Fund è destinata ad incidere sui rapporti tra Stato e Regioni anche sotto un altro versante. Partendo infatti dalla premessa, su cui si tornerà più avanti, che si imponga un necessario coinvolgimento delle Regioni sia nella fase di programmazione del Pnrr sia nella sua fase attuativa, la sfida che il RF pone dinanzi a sé riguarda le modalità attraverso cui questo coinvolgimento si concretizzerà. Si procederà attraverso una rigida distribuzione dei ruoli, basata sulla dimensione degli interventi e sulla rilevanza degli interessi, o si procederà mediante modalità concertative avvalendosi di modelli procedurali vecchi e nuovi? Anche in questo caso, a seconda della direzione che sarà presa, potremo assistere ad una torsione del regionalismo italiano verso un modello più competitivo o più cooperativo (Capotosti, 1981).

Quel che è certo è che, da qualunque parte la si guardi, l'occasione offerta dagli aiuti europei del RF pone il nostro Paese di fronte a sfide eccezionali, che richiedono risposte eccezionali.

Beninteso, non si tratta di invocare poteri speciali dell'emergenza, che non hanno riconoscimento nel nostro ordinamento costituzionale, bensì di ricercare soluzioni innovative all'interno delle coordinate delineate dalla Costituzione, nel rispetto di quei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione che rappresentano i cardini attorno ai quali costruire un regionalismo più efficiente e capace di fornire le risposte di cui il Paese ha assoluto bisogno.

Muovendo da queste premesse, nelle pagine che seguono si cercherà dapprima di descrivere le problematiche giuridiche che riguardano attualmente la materia infrastrutturale, per poi provare a delineare alcune possibili soluzioni perché la sfida che abbiamo davanti si traduca in un'opportunità per modernizzare gli assetti istituzionali del nostro Paese.

2. Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni: le sfide della complessità

È conoscenza comune che negli ultimi trent'anni l'Italia abbia accumulato un rilevante deficit infrastrutturale rispetto agli altri Paesi europei e che questo sia addebitabile in larga parte all'inefficienza del nostro sistema burocratico-amministrativo.

Ai fini di un'analisi giuridica di questa affermazione, possiamo rilevare come le carenze riscontrate siano riconducibili essenzialmente (i) al problema del riparto di competenze tra i diversi livelli decisionali, nonché (ii) alla complessità delle procedure da seguire in fase di autorizzazione e di realizzazione delle opere pubbliche.

Per quanto riguarda in particolare il primo tema, relativo all'assetto delle funzioni, la dottrina si è a lungo interrogata sulla questione relativa alla distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni in materia infrastrutturale a seguito della riforma costituzionale del 2001.

Il problema si pone perché, mentre il testo originario della Costituzione attribuiva alle Regioni soltanto una competenza concorrente in materia di "viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale", assegnando conseguentemente allo Stato la disciplina delle opere pubbliche di interesse statale, la riforma del Titolo V ha operato – almeno apparentemente – uno stravolgimento di questo assetto.

Infatti l'art. 117 Cost., pur non facendo più riferimento alla nozione di "opere pubbliche" e pur senza menzionare la parola "infrastrutture", assegna alla competenza concorrente di Stato e Regioni una serie di materie che, più o meno direttamente, ineriscono alla tematica infrastrutturale. Il riferimento è in particolare alle materie "porti e aeroporti civili"; "grandi reti di trasporto e di navigazione"; "ordinamento della comunicazione"; "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

Ciò significa che – almeno in teoria – in queste materie lo Stato dovrebbe limitarsi a dettare i principi fondamentali, mentre la disciplina di dettaglio dovrebbe essere di competenza regionale. Non solo: in virtù della clausola residuale dell'art. 117, 4° comma, tutte le materie non ricomprese nell'elencazione di cui sopra dovrebbero rientrare nella potestà legislativa esclusiva regionale. Il che ha portato qualcuno a teorizzare, all'indomani della riforma del 2001, l'esistenza di una materia "lavori pubblici" rientrante nella competenza residuale regionale (*contra* tuttavia Corte cost. n. 303 del 2003), oppure la competenza residuale delle regioni in materia di reti di trasporto e navigazione diverse da quelli "grandi" e di impianti di produzione e di trasporto dell'energia privi di rilevanza nazionale (Azzena, 2017).

La formulazione dell'art. 117 Cost. post-riforma del 2001 – per quanto riguarda le infrastrutture, così come per molte altre materie – ha suscitato negli anni giuste critiche, tanto da formare oggetto di proposte di revisione da parte di entrambi i tentativi di riforma del Titolo V del 2006 e del 2016, così come di altre proposte di revisione puntuale dell'art. 117 (Bassanini, 2010). Tutti questi tentativi – accomunati dall'intenzione di riportare nella competenza esclusiva statale la disciplina delle infrastrutture strategiche di rilievo nazionale – non hanno avuto però avuto esito, sicché ancora oggi ci troviamo a dovere fare i conti con un riparto costituzionale delle competenze che di certo non contribuisce alla chiarezza del sistema.

Se questo è vero, sarebbe tuttavia un grave errore addebitare le responsabilità del ritardo infrastrutturale del nostro Paese ad un problema di riparto di competenze legislative. La formulazione dell'elenco delle materie dell'art. 117, infatti, per quanto sicuramente criticabile e migliorabile, appare ormai un problema – se non superato – quantomeno attenuato dal ricorso strutturale e sistematico del legislatore statale al meccanismo della chiamata in sussidiarietà. Come noto infatti tale meccanismo, coniato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303/2003

(non a caso pronunciata proprio in materia di infrastrutture), consente allo Stato di attrarre a sé la disciplina di una determinata funzione, ogniqualvolta se ne renda necessario un esercizio unitario; presupposto che ricorre spesso – per non dire sempre – laddove sia interessata la programmazione o la realizzazione di infrastrutture di rilevanza sovraregionale, come d'altra parte confermato costantemente dalla stessa Corte costituzionale anche nella sua giurisprudenza più recente (tra le tante, si v. la sentenza n. 261 del 2015).

Né d'altra parte sarebbe di qualche utilità il tentativo di ripartire nettamente tra Stato e Regioni, sulla base di un'operazione di “chirurgia costituzionale”, le competenze legislative in materia di infrastrutture.

Da un lato, infatti, occorre notare che la stessa nozione di “infrastrutture” è sfuggente e giuridicamente indeterminata. Il tentativo di definizione più avanzato è stato probabilmente compiuto in sede di attuazione del federalismo fiscale, quando era stato avviato il tentativo (fino ad oggi rimasto compiuto) di individuare gli standard di servizio sui quali parametrare i meccanismi di perequazione infrastrutturale. In quell'occasione, infatti, era stata data la seguente definizione di “infrastrutture”: «beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese, ... indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni» (DM del 26 novembre 2010, adottato in attuazione dell'art. 22 L. 42/2009).

Come è agevole constatare, si tratta di una nozione estremamente ampia e potenzialmente onnicomprensiva, tanto più in una fase storica in cui alle infrastrutture di rete tradizionali si affiancano in misura crescente infrastrutture immateriali, *in primis* quelle digitali, che potenzialmente sono destinate a toccare ogni aspetto della vita economica e sociale.

D'altra parte, appare evidente come la disciplina delle infrastrutture intersechi necessariamente altri ambiti materiali che l'art. 117 Costituzione assegna alla competenza legislativa dello Stato e delle Regioni: si pensi alle scelte localizzative, che incidono inevitabilmente sulla materia di competenza concorrente “governo del territorio”; agli impatti ambientali degli interventi, che chiamano in causa la competenza esclusiva dello stato in materia di “tutela dell'ambiente”; alla disciplina delle procedure di affidamento dei lavori pubblici, che la Corte costituzionale tende a ricondurre nell'ambito della materia “tutela della concorrenza”.

In definitiva, in materia infrastrutturale, forse più che in qualsiasi altro ambito materiale, si realizza quell'intreccio inestricabile di competenze che, per l'insegnamento costante della giurisprudenza costituzionale, impone di ricercare la soluzione dei rapporti tra Stato e Regioni non in rigide delimitazioni dei rispettivi ambiti di competenza, bensì in moduli di concertazione che diano concreta attuazione al principio di leale collaborazione.

3. Le funzioni amministrative e il necessario coinvolgimento dei diversi livelli di governo

Tanto constatato, e considerata l'inagibilità di una collaborazione in fase legislativa a causa della perdurante assenza di una Camera delle Regioni, o anche solo di meccanismi di partecipazione come quelli previsti dall'art. 11 L. cost. 3/2001,

conviene dunque spostare l'attenzione sull'esercizio delle funzioni amministrative. È sul versante esecutivo infatti che le Regioni (e gli enti locali) possono recuperare quegli spazi di autonomia che – inevitabilmente – esse sono destinate a cedere sul piano legislativo in nome delle esigenze unitarie sottese alla realizzazione di infrastrutture strategiche di rilievo nazionale.

In quest'ottica, occorre distinguere due categorie di funzioni: da una parte le funzioni di programmazione e di localizzazione, ovvero quelle che concernono la decisione su *se* e *dove* realizzare un'infrastruttura; dall'altra, le funzioni riguardanti la realizzazione dell'opera.

Quanto alla prima categoria, non pare possibile dubitare della sussistenza di un'esigenza di esercizio unitario, idonea a giustificare l'attrazione della funzione programmatica a livello statale in virtù del meccanismo della chiamata in sussidiarietà, ogniqualvolta il piano o il programma di cui si tratta presenti un interesse ultraregionale. Appare evidente, infatti, la necessità di una regia unitaria – che non può che spettare all'ente di livello superiore, ovvero allo Stato – laddove si tratti di ripartire le risorse disponibili tra gli interventi infrastrutturali richiesti dai diversi territori, sulla base di criteri di priorità e al fine di evitare inutili duplicazioni di interventi analoghi.

Anche in tali casi, tuttavia, si rende nondimeno necessario che l'esercizio della funzione sia preceduta da un'attività concertativa tra lo Stato e le Regioni che culmini in un'intesa da ricercare, nel caso della funzione di programmazione, in sede di Conferenza Stato-Regioni e, nel caso della scelta localizzativa, con la Regione o le Regioni di volta in volta interessate (cfr. Corte cost., sentenza n. 163 del 2012).

Sotto questo profilo, appare criticabile l'approccio centralista finora adottato nell'elaborazione del Pnrr. La scelta delle opere da inserire nel Piano da sottoporre all'Unione europea, infatti, rappresenta una decisione strategica fondamentale, che presuppone un attivo coinvolgimento delle Regioni; coinvolgimento che non può certo risolversi nella richiesta a ciascuna Regione di sottoporre al Governo un elenco di opere ritenute prioritarie – una sorta di “lista desideri” – né in una mera consultazione delle Regioni, ma che richiede lo svolgimento di un'attività di concertazione finalizzata al raggiungimento di un'intesa.

Né tale coinvolgimento può risolversi nell'espressione di un parere della Conferenza delle Regioni sul testo del Piano, una volta che questo sia stato concordato con le competenti commissioni parlamentari. In un sistema che non prevede la rappresentanza delle Regioni in seno al procedimento parlamentare, la discussione e l'approvazione da parte delle Camere di un provvedimento di fondamentale importanza strategica qual è il Pnrr – per quanto auspicabile e necessaria – non può infatti essere considerata sostitutiva rispetto alla concertazione da effettuarsi tra lo Stato e le Regioni, la quale deve essere volta al raggiungimento di un'intesa, e quindi non può intervenire a giochi fatti, su un testo ormai blindato.

Va in altre parole ribadito che le Regioni non sono – e non possono essere considerate alla stregua di – “parti sociali”, di *stakeholders* da consultare per ragioni di opportunità prima di adottare decisioni destinate ad impattare sui relativi interessi.

Diversamente, le Regioni sono attori primari del pluralismo istituzionale di cui si compone la Repubblica, a cui la Costituzione assegna pari dignità rispetto allo Stato (art. 114 Cost.). Non solo: come detto, esse sono titolari in via prioritaria

delle potestà legislative in materia infrastrutturale; competenze che lo Stato può esercitare in loro vece, in virtù delle esigenze unitarie sottese alla chiamata in sussidiarietà, soltanto a fronte di un reale coinvolgimento delle stesse nelle decisioni strategiche fondamentali. Esse pertanto devono essere parte attiva nelle decisioni riguardanti la scelta di quali opere finanziarie e in quale misura, nonché nella definizione delle priorità della politica infrastrutturale.

Ad esse deve cioè spettare un vero e proprio potere di codeterminazione (cfr. Corte cost., sentenza n. 7 del 2016), ferma restando la possibilità di prevedere strumenti di superamento del dissenso, i quali tuttavia – come affermato dalla Corte costituzionale – devono rappresentare l'*extrema ratio* a cui ricorrere soltanto in caso di fallimento di un reale e fattivo tentativo di concertazione.

Lo stesso vale a maggior ragione con riferimento alla fase attuativa degli interventi. Se infatti, per quanto riguarda la fase di programmazione, sussistono indubbiamente delle esigenze di esercizio unitario, che possono giustificare una deroga al normale riparto di competenze, il discorso si pone in maniera diversa laddove si tratti di assegnare le competenze (e le risorse) relative alla realizzazione delle opere infrastrutturali individuate all'interno del Pnrr.

Sotto questo punto di vista, infatti, deve trovare piena espressione il principio costituzionale di sussidiarietà verticale sancito dall'art. 118 Cost., il quale impone di allocare la competenza al livello territoriale più vicino al cittadino, salva l'attrazione ad un livello superiore laddove necessario per assicurarne un esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

L'applicazione di questi principi richiederebbe dunque che le competenze per la realizzazione delle singole opere infrastrutturali ricomprese nel Pnrr fossero assegnate ai diversi livelli di governo sulla base di una valutazione compiuta caso per caso, tenendo conto della rilevanza di ciascuna opera e della capacità dell'ente ricevente di farvi fronte attraverso le proprie strutture amministrative. È noto infatti che alcuni comuni di maggiori dimensioni hanno una capacità di progettazione e di gestione di lavori infrastrutturali che può talvolta essere superiore a quello di alcuni enti di area vasta o persino di alcune Regioni. A ciò si aggiunga che non tutte le Regioni possiedono al proprio interno strutture e capacità manageriali analoghe, per cui una differenziazione basata su indici oggettivi, quali ad esempio il numero di opere incompiute presenti sul relativo territorio, sarebbe auspicabile, oltreché costituzionalmente conforme.

Più in generale, in virtù del principio di sussidiarietà verticale, la gestione centralizzata delle opere, con assegnazione delle relative competenze agli apparati statali, lungi dal costituire la regola, dovrebbe rappresentare un'eccezione a cui ricorrere soltanto quando lo imponga la dimensione dell'opera, nonché tenuto conto delle capacità gestionali specifiche dell'ente territoriale di volta in volta coinvolto.

Inoltre, anche laddove la dimensione dell'opera o la sua importanza strategica fossero tali da richiederne una gestione unitaria, l'attrazione a livello statale dovrebbe essere accompagnata da meccanismi idonei a consentire alle Regioni interessate dall'opera di partecipare alle scelte strategiche ad essa connesse, a cominciare dalle scelte localizzative ed organizzative.

4. Il “modello Genova” come paradigma di successo

In questo senso, un esempio emblematico di approccio centralista alla tematica infrastrutturale è rappresentato dalla disciplina dei Commissari straordinari recentemente incaricati della realizzazione degli interventi infrastrutturali di maggiore importanza e dimensioni. Si tratta di una figura non nuova nel panorama giuridico nazionale, ma che gode attualmente di grande successo a seguito della ricostruzione del Ponte di Genova, tanto da essere stata riproposta anche in alcuni dei provvedimenti più recenti in materia, nel tentativo di replicare quel “modello Genova” che tanta ammirazione ha suscitato in Italia e all'estero.

Il riferimento è, in particolare, all'art. 4 del D.l. 32/2019 (Sblocca cantieri), di recente modificato dal DL 76/2020 (Decreto semplificazioni).

Già il testo originario del Decreto Sblocca cantieri prevedeva una facoltà analoga, in relazione però a singoli interventi infrastrutturali ritenuti prioritari; facoltà che era stata utilizzata ai fini dell'adozione del DPCM 9 giugno 2020, relativo alla ricostruzione del Viadotto di Albiano sul fiume Magra tra le province di La Spezia e Massa Carrara.

Il Decreto Semplificazioni ha esteso l'operatività di tale istituto, demandando ad uno o più DPCM l'individuazione degli «interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico – amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio-economico a livello nazionale, regionale o locale, per per la cui realizzazione o il cui completamento si rende necessaria la nomina di uno o più Commissari straordinari».

Previsioni simili saranno inoltre presumibilmente riproposte anche in sede di adozione della normativa quadro sull'attuazione del Pnrr, se è vero che anche il nascente Governo Draghi si propone di rifarsi al modello Genova nell'implementazione del RF.

È bene dunque soffermarsi sul testo dell'art. 4 del decreto-legge n. 32/2019, così come riformato dal Decreto semplificazioni, per verificare se e in che misura questo abbia effettivamente fatto tesoro dell'esperienza positiva della ricostruzione del Ponte Morandi e se dunque l'adozione di questo schema possa ragionevolmente consentire di “esportare” il modello Genova anche a livello nazionale.

In particolare, conviene concentrare l'attenzione su due aspetti, che rappresentano i tratti caratterizzanti dell'operazione di ricostruzione del ponte di Genova: (i) la disciplina delle modalità di collaborazione tra i diversi livelli territoriali; (ii) la semplificazione delle procedure di autorizzazione e di realizzazione delle opere.

Quanto al primo profilo, dal confronto tra la disciplina del decreto-legge n. 109/2018 (“Decreto Genova”) e l'art. 4 del decreto-legge n. 32/2019, è possibile constatare come quest'ultimo sollevi due ordini di criticità, nella parte in cui da un lato regolamenta la definizione degli interventi infrastrutturali da realizzare e, all'altro, disciplina il procedimento di nomina dei commissari.

Sotto questi aspetti, infatti, la suddetta disposizione si limita a prevedere che «in relazione agli interventi infrastrutturali di rilevanza esclusivamente regionale

o locale, i decreti di cui al presente comma sono adottati, ai soli fini dell'individuazione di tali interventi, previa intesa con il Presidente della Regione interessata».

Da tale formulazione deriva quindi che è richiesta l'intesa del Presidente della Regione interessata soltanto per l'individuazione degli interventi infrastrutturali di rilevanza esclusivamente regionale o locale. Con la conseguenza che, a contrario:

per l'individuazione degli interventi infrastrutturali di rilevanza sovregionale, non è necessaria alcuna forma di concertazione con la Conferenza delle Regioni o con le Regioni territorialmente interessate, né sotto forma di intesa né sotto forma di parere;

la nomina del Commissario straordinario non è sottoposta ad alcuna forma di concertazione, e ciò anche per quanto riguarda gli interventi di interesse esclusivamente regionale e locale.

Per inciso, si noti che, a questo riguardo, la stessa Conferenza delle Regioni, in un ordine del giorno del 25 luglio 2019, aveva assunto una posizione critica, richiedendo di riconoscere i Presidenti di Regione quali commissari straordinari e ribadendo, in subordine, la necessità di un adeguato coinvolgimento delle Regioni nella procedura di nomina dei commissari medesimi. Entrambe queste richieste sono state evidentemente disattese dal Decreto semplificazioni, che ha confermato un approccio Stato-centrico alla questione infrastrutturale, che tuttavia, da una parte, non appare conforme al dettato costituzionale e, dall'altra, appare in contraddizione con lo spirito del modello Genova.

Innanzitutto, infatti, occorre osservare che il mancato coinvolgimento delle Regioni nelle fasi di individuazione dei progetti infrastrutturali e nel procedimento di nomina dei Commissari straordinari appare un sintomo di possibile illegittimità costituzionale della normativa sopra richiamata. Ciò in quanto, in base alla giurisprudenza costituzionale, il coinvolgimento delle Regioni, nella forma dell'intesa, relativamente all'assunzione di decisioni di così grande impatto sul territorio, costituisce il necessario contraltare rispetto all'attrazione in sussidiarietà della competenza legislativa in una materia che, come sopra esposto, è demandata in larga parte alla competenza concorrente regionale e che, anche per i profili afferenti alle competenze esclusive statali, presenta intrecci inestricabili con materie di competenza regionale.

Sul punto, basti richiamare – per tutte – la sentenza della Corte costituzionale n. 110 del 2016 che, ritornando ad anni di distanza sulle ragioni che avevano portato la Corte, nella sentenza n. 303 del 2003, a fare salva la c.d. legge obiettivo, ha osservato come, in tale legge, il coinvolgimento delle Regioni interessate fosse stato «previsto, sia in sede di programmazione, mediante lo strumento dell'intesa attinente alla stessa individuazione delle infrastrutture, pubbliche e private, e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare, sia nella successiva fase di approvazione dei relativi progetti nell'ambito del Comitato interministeriale per la programmazione economica, allargato ai Presidenti delle Regioni interessate». Secondo la Corte, quindi, è stata la previsione di tale duplice forma di partecipazione delle Regioni a consentire, nella sentenza n. 303 del 2003, «di ritenere rispettata la sfera di attribuzioni costituzionali delle Regioni, pur in presenza di una legge statale che, in materia di competenza concorrente, ha conferito rilevanti funzioni amministrative allo Stato».

Lo stesso non può dirsi per la disciplina introdotta dal Decreto Semplificazioni, nella misura in cui questa non ha previsto alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella scelta degli interventi infrastrutturali di rilevanza ultraregionale e, soprattutto, le ha totalmente estromesse dalla scelta dei Commissari straordinari, anche relativamente alle opere di rilevanza regionale o locale.

Ma quel che appare ancora più criticabile è che, pur muovendo dal dichiarato intento di replicare la soluzione organizzativa adottata per la ricostruzione del Ponte di Genova, in realtà questo modo di procedere finisce al contrario per negare i veri tratti caratterizzanti del c.d. “modello Genova”.

Ciò che infatti ha contribuito a rendere il modello Genova un esempio di successo non è stata tanto la nomina in sé di un Commissario straordinario – figura, come detto, non priva di precedenti nel nostro ordinamento, con esiti non sempre soddisfacenti – quanto piuttosto la leale collaborazione che ha riguardato tutti gli attori istituzionali coinvolti nella realizzazione dell’opera. Leale collaborazione che si è estrinsecata segnatamente nella nomina come Commissario straordinario per la ricostruzione del Sindaco di Genova, nonché del Presidente della Regione Liguria come Commissario per il superamento dell’emergenza. Oltre e forse ancor di più che per i poteri speciali attribuiti alle strutture commissariali, la realizzazione in tempi rapidi del nuovo Ponte di Genova è stata quindi resa possibile dalla designazione come Commissari di amministratori espressione del territorio, in quanto tali dotati di una grande autorevolezza istituzionale e di una profonda conoscenza della realtà locale, che hanno consentito loro di svolgere un’efficace attività di raccordo con gli enti territoriali, fattore fondamentale per la tempestiva realizzazione di un’opera che interseca una pluralità di ambiti competenziali.

5. La semplificazione possibile: tra codice dei contratti pubblici e normativa UE

Un altro dei problemi che viene solitamente indicato come origine del deficit infrastrutturale del nostro Paese è legato alla complessità delle procedure amministrative a cui sono sottoposte le opere pubbliche, sia per quanto riguarda il regime autorizzativo sia per quanto concerne le procedure di affidamento dei lavori.

Quanto a quest’ultimo profilo, il principale indiziato dei ritardi nella realizzazione delle opere è il codice dei contratti pubblici, da molti ritenuto – non senza ragione – un elemento di complicazione del sistema, al punto che spesso se ne invoca la “sospensione” temporanea, se non addirittura l’abrogazione *tout court*.

La “fuga” dal codice dei contratti pubblici è, in effetti, uno degli elementi che accomunano gli ultimi interventi normativi finalizzati a semplificare la disciplina delle grandi opere infrastrutturali. Anche in questo caso si tratta di un tentativo di emulare il “modello Genova” replicando altrove gli stessi schemi che hanno permesso la ricostruzione del ponte di Genova in tempi estremamente celeri.

Il Decreto Genova (decreto legge n. 109/2018), infatti, per primo aveva previsto che il Commissario straordinario potesse operare «in deroga ad ogni disposizione di legge extrapenale, fatto salvo il rispetto dei vincoli inderogabili derivanti dall’appartenenza all’Unione europea». Dunque, non una deroga totale alla disciplina dei contratti pubblici, bensì il ricorso a procedure semplificate, tramite un’applicazione limitata al rispetto dei principi di derivazione europea di pub-

blicità, trasparenza e *par condicio*, come peraltro consentito dallo stesso diritto dell'Unione europea in casi di estrema urgenza.

L'art. 4 del decreto-legge n. 32/2019 (Sblocca cantieri), nel riproporre tale modello, ne ha però circoscritto sensibilmente l'ambito di operatività, prevedendo che i Commissari straordinari nominati ai sensi del medesimo articolo «operano in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatto salvo il rispetto dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, e delle disposizioni in materia di subappalto».

Senonché, così facendo, il legislatore ha di fatto neutralizzato la possibilità di derogare al codice dei contratti pubblici prevista dal Decreto Genova. Le eccezioni introdotte all'ambito di operatività della deroga – a cominciare dal richiamo alle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, di cui come noto il codice dei contratti pubblici costituisce il recepimento – infatti sono così ampie e generiche da rendere alquanto difficile individuare delle disposizioni del codice effettivamente derogabili.

A ciò si aggiunga che demandare a ciascuna struttura commissariale l'individuazione delle disposizioni derogabili, previa verifica che non siano espressione di vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, lungi da semplificare il sistema, ha l'effetto opposto di incrementare gli oneri amministrativi gravanti sul Commissario medesimo, nonché di esporre la procedura ad un più elevato rischio di ricorsi e contestazioni, come portato di una minore certezza dei rapporti giuridici. Tanto più se, come affermato dall'ANAC in un recente parere, tale previsione si traduce nell'obbligo per la stazione appaltante di indicare, già in sede di redazione dei documenti di gara, quali disposizioni di legge essa intende applicare ai fini della procedura e quali invece ritiene non applicabili (ANAC, parere del 26 ottobre 2020). Con il risultato paradossale di avere alla fine, anziché un unico codice dei contratti pubblici, tanti piccoli “codici” quanti sono le strutture commissariali deputate a realizzare gli interventi infrastrutturali.

6. Le procedure autorizzative tra concentrazione e concertazione

Per quanto riguarda, invece, le procedure autorizzative, nel tentativo di realizzare una estrema semplificazione procedurale, l'art. 4 del decreto-legge n. 32/2019 stabilisce che «l'approvazione dei progetti da parte dei Commissari straordinari, d'intesa con i Presidenti delle regioni territorialmente competenti, sostituisce, ad ogni effetto di legge, ogni autorizzazione, parere, visto e nulla osta occorrenti per l'avvio o la prosecuzione dei lavori».

Anche in questo caso, tuttavia, la deroga alle procedure ordinarie subisce alcune eccezioni, che hanno la conseguenza – se non di annullarne gli effetti – quantomeno di ridimensionarne la portata. Da un lato, infatti, viene introdotta un'eccezione per i titoli autorizzativi «relativi alla tutela ambientale», i quali devono essere comunque ottenuti secondo le procedure ordinarie, con l'unica differenza che i termini di conclusione dei relativi procedimenti sono dimezzati. Dall'altro

lato, viene introdotta un'ulteriore eccezione per i titoli autorizzativi «relativi alla tutela di beni culturali e paesaggistici», per i quali è prevista la formazione del silenzio-assenso una volta decorsi sessanta giorni dalla data di ricezione della richiesta senza che le autorità competenti si siano pronunciate.

Al di là dell'effettivo ambito di operatività delle deroghe previste dalla disposizione sopra citata, quel che lascia perplessi, dal punto di vista costituzionale, è la disciplina della procedura autorizzativa. La norma infatti prevede che tutti i titoli abilitativi, comunque denominati, siano sostituiti dall'autorizzazione del Commissario straordinario. Il che non è certo una novità, se si considera che già in molti altri settori è previsto il rilascio di un'autorizzazione unica, che assorbe in sé tutte le altre autorizzazioni o pareri necessari all'avvio dell'attività. Senonché, in questo caso, la particolarità risiede in primo luogo nel fatto che l'autorizzazione sia rilasciata dallo stesso Commissario straordinario, ovvero dallo stesso soggetto che è incaricato dalla legge di progettare ed eseguire l'intervento, con una commistione di ruoli – di controllore e di controllato – che appare di dubbia legittimità.

Ma soprattutto, quel che lascia perplessi è la mancanza di riferimenti alla procedura applicabile al rilascio dell'autorizzazione e alle modalità di svolgimento dell'istruttoria. La disposizione citata infatti fa riferimento unicamente all'obbligo del Commissario straordinario di acquisire l'intesa dei Presidenti delle regioni territorialmente interessate ai fini del rilascio dell'autorizzazione finale, mentre non è chiaro se e in che termini l'autorizzazione debba essere preceduta dallo svolgimento di una conferenza dei servizi con il coinvolgimento degli enti territoriali e delle altre amministrazioni titolate ad esprimere i pareri di rispettiva competenza.

Senonché, lo svolgimento di una conferenza dei servizi, finalizzata a consentire un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti nella realizzazione di un'opera infrastrutturale, appare un'esigenza non interamente sacrificabile in nome dell'interesse pubblico alla semplificazione dell'azione amministrativa. Nella conferenza dei servizi, infatti, trovano espressione molteplici autonomie territoriali e funzionali, dotate di attribuzioni costituzionalmente garantite (si pensi alla potestà di pianificazione urbanistica dei Comuni), le quali se da un lato possono essere limitate per esigenze di accelerazione e concentrazione, dall'altro lato non possono invece essere annullate o comprese radicalmente, dovendo essere loro garantite adeguate forme di partecipazione, nonché idonei meccanismi di manifestazione del dissenso (si veda in questo senso la giurisprudenza della Corte Costituzionale sull'espressione dei poteri urbanistici comunali in materia di localizzazione di infrastrutture e di impianti produttivi: su tutte le sentenze n. 179 del 2019 e n. 126 del 2018).

Anche in questo frangente, dunque, occorre ribadire come la soluzione per una gestione efficiente delle opere infrastrutturali e, in prospettiva, per la gestione dei finanziamenti del RF, non debba essere ricercata nell'elusione del sistema delle autonomie, quanto piuttosto nella ricerca di moduli procedurali che consentano a tutte le amministrazioni portatrici di interessi costituzionalmente garantiti di partecipare alle decisioni che riguardano le loro competenze, in modo da realizzare un equo contemperamento tra da un lato le esigenze di concentrazione e semplificazione procedurale e, dall'altro, la salvaguardia delle attribuzioni costituzionali degli enti territoriali.

Peraltro, non mancano nel nostro ordinamento alcuni esempi virtuosi di procedure unitarie, che consentono di acquisire in un'unica sede procedimentale, e in tempi contingentati, tutte le autorizzazioni necessarie per la realizzazione di un'opera – compresi i titoli ambientali e paesaggistici – senza che questo comporti una soppressione radicale degli spazi decisionali spettanti agli enti coinvolti. Si pensi in questo senso al provvedimento autorizzatorio unico regionale, previsto dall'art. 27-bis del Codice dell'ambiente per gli interventi sottoposti a VIA regionale, il quale è rilasciato all'esito di una conferenza dei servizi, convocata dalla Regione, a cui partecipano tutti gli enti interessati e che sostituisce ogni autorizzazione o atto di assenso comunque denominato.

Di qui la conferma che, forse, per realizzare una vera semplificazione, basterebbe utilizzare con avvedutezza alcuni modelli concertativi già presenti nel nostro ordinamento, eventualmente adeguandoli alle sfide del RF, anziché introdurre istituti in deroga al normale riparto di competenze; istituti che, oltre a sollevare significativi dubbi di compatibilità costituzionale, si pongono in antitesi rispetto a quella leale collaborazione tra livelli di governo che appare l'unica via possibile per attuare una effettiva semplificazione in un Paese, come il nostro, che è e rimane – anche nell'emergenza – fondato sulle autonomie.

7. La perequazione infrastrutturale: un impegno non più rimandabile

Per completare la disamina delle sfide che il regionalismo italiano si trova ad affrontare nel settore delle infrastrutture, è d'uopo fare un riferimento, ancorché sintetico, alla tematica della perequazione infrastrutturale. Si tratta infatti di un tema nevralgico per lo sviluppo del nostro Paese, che tuttavia a lungo è stato dimenticato, salvo ricevere recentemente nuova centralità ad opera della L. 178/2020 (legge di bilancio 2021).

Il punto di partenza da tenere presente nell'affrontare questa tematica è che, se come detto l'Italia intera negli ultimi decenni ha accumulato un notevole deficit infrastrutturale rispetto agli altri Stati europei, in alcune zone del nostro Paese questo problema è avvertito in maniera ancora più pressante, tanto da rappresentare una vera e propria emergenza economica e sociale. La carenza di dotazioni infrastrutturali in alcune aree del Paese, infatti, ne limita lo sviluppo, ostacola l'attrazione di investimenti pubblici e privati e, in definitiva, contribuisce ad acuire le differenze di ordine economico e sociale già presenti storicamente, specialmente tra Nord e Sud.

Rimediare a questo ritardo rappresenta dunque per la Repubblica – intesa come l'insieme degli enti di cui essa si compone ai sensi dell'art. 114 Cost. – un dovere giuridico, oltreché politico-morale, nella misura in cui rappresenta diretta espressione dell'obbligo costituzionale di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono l'effettiva partecipazione dei cittadini alla vita economico-sociale del Paese, nel perseguimento del principio di uguaglianza nelle condizioni di partenza; principio che si estrinseca anche nell'obbligo di garantire a tutti i cittadini, a prescindere dalla propria collocazione geografica, condizioni di accesso comparabili alle infrastrutture essenziali.

In questo contesto, si inserisce la tematica della perequazione infrastrutturale: inizialmente prevista nel quadro del federalismo fiscale di cui alla L. 42/2009,

nella sua concezione originaria essa era volta all'individuazione di interventi finalizzati a ridurre il deficit infrastrutturale di determinate aree territoriali, a cui destinare le risorse di un apposito fondo perequativo statale istituito ai sensi dell'art. 119, comma 5 Cost. Inizialmente, dunque, la perequazione infrastrutturale era concepita come un meccanismo di redistribuzione delle risorse in favore delle regioni con minore capacità fiscale, nella prospettiva di un graduale passaggio ad un sistema imperniato sull'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali.

Senonché, tale disegno è ad oggi rimasto inattuato, oltre che per le note criticità che hanno impedito la realizzazione del federalismo fiscale nel suo complesso, anche per la difficoltà – avvertita con particolare forza nel settore delle infrastrutture – di stabilire i fabbisogni e i costi standard a cui ancorare la distribuzione delle risorse ai diversi territori.

Recentemente, come detto, la L. 178/2020 ha fornito un nuovo impulso a questo disegno, dando avvio ad un percorso, che dovrebbe portare in primo luogo, entro il 30 giugno 2021, all'emanazione di uno o più DPCM recanti la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali esistenti e la definizione degli standard di riferimento, e quindi, entro la fine dell'anno 2021, all'individuazione delle infrastrutture necessarie per colmare il deficit di servizi rispetto agli standard di riferimento.

Permangono tuttavia, allo stato, le difficoltà di ordine giuridico-concettuale che finora si sono frapposte all'attuazione di questo istituto (e del federalismo fiscale in generale), ovvero da un lato (i) la difficoltà di delimitare il concetto di "infrastruttura" – presupposto necessario per effettuare una ricognizione delle dotazioni infrastrutturali esistenti – in un contesto socio-economico in continua evoluzione e, dall'altro lato, (ii) la difficoltà di individuare degli standard di riferimento, intesi come servizi minimi da garantire su tutto il territorio nazionale, rispetto ai quali parametrare il fabbisogno di interventi di cui ciascun territorio necessita per colmare il proprio deficit infrastrutturale.

Si tratta, com'è evidente, di operazioni di estrema complessità e ad elevato rischio di fallimento, che tuttavia non sono più rimandabili, se non si vuole rischiare di perdere il "treno" del RF, per attuare gli interventi necessari per colmare, oltre al deficit dell'Italia nei confronti degli altri Paesi europei, anche le enormi le disuguaglianze presenti all'interno del nostro stesso Paese nell'accesso ai servizi essenziali.

8. Conclusioni

In conclusione, è possibile osservare come il RF, se da un lato rappresenta un'occasione irripetibile per colmare il deficit infrastrutturale maturato dal nostro Paese negli ultimi decenni, dall'altro lato costituisce una sfida senza precedenti per l'apparato amministrativo nel suo complesso e segnatamente per il sistema delle autonomie.

Di fronte a questa sfida eccezionale, che richiede l'adozione di risposte all'altezza, occorre tuttavia rifuggire la tentazione di ricorrere a scorciatoie che, anziché cercare di governare la complessità, si affidino a deroghe generalizzate dell'assetto costituzionale delle competenze. Soluzioni simili, infatti, oltre a sollevare rilevanti dubbi di conformità alla Costituzione, non consentono di superare realmente

gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione delle opere infrastrutturali, ma al contrario finiscono per esasperare i conflitti tra i diversi livelli di governo.

In questo senso, si è visto come alcuni degli interventi normativi più recenti in materia infrastrutturale, nel tentativo di riproporre il paradigma del c.d. “modello Genova”, abbiano previsto la nomina di Commissari straordinari con ampi poteri di derogare alla normativa ordinaria e di eludere il riparto di competenze legislative e amministrative stabilito dalla Costituzione.

Senonché, come si è cercato di illustrare nei presenti paragrafi, la nomina di un super-commissario con poteri straordinari non rappresenta di per sé una garanzia di successo; anzi, l'incertezza giuridica che essa determina può – se non governata correttamente – incrementare il rischio di conflittualità ed esporre gli amministratori a responsabilità tali da rallentare l'azione.

L'esperienza della costruzione del Ponte di Genova insegna invece come questa storia di successo sia stata resa possibile da un insieme di altri fattori, i quali – questi sì – possono e devono costituire un modello di riferimento da seguire in vista dell'implementazione del RF.

In particolare, uno dei fattori determinanti è stata l'azione sinergica di tutte le amministrazioni coinvolte a qualsiasi titolo nella realizzazione del progetto; collaborazione che è stata resa possibile dalla nomina come Commissari di amministratori espressione del territorio, in grado di svolgere un'efficace attività di raccordo con gli enti territoriali, fattore fondamentale per la tempestiva realizzazione di opere che, in un sistema multilivello come il nostro, intersecano inevitabilmente una pluralità di ambiti competenziali.

Da questo punto di vista, non appare costituzionalmente conforme, né utile allo scopo, il tentativo di alcuni interventi normativi recenti di eludere il sistema delle autonomie, attribuendo al stesso Commissario straordinario, peraltro nominato unilateralmente dallo Stato, l'adozione di ogni atto autorizzativo necessario per l'avvio dei lavori. Viceversa, si ritiene che la soluzione per una gestione efficiente degli interventi infrastrutturali vada ricercata nell'adozione di moduli concertativi che, pur concentrando in un'unica sede procedimentale ed entro tempi contingentati l'acquisizione di tutte le autorizzazioni necessarie per la realizzazione del progetto, consentano nondimeno alle amministrazioni portatrici di interessi costituzionalmente garantiti di partecipare alle decisioni che riguardano le loro competenze, nonché di esprimere il proprio dissenso.

In definitiva, si auspica che l'attuazione del RF rappresenti l'occasione per consolidare la transizione del sistema regionale italiano verso un modello più collaborativo, nel quale alla rigida separazione delle competenze – come detto, irrealizzabile e, tutto sommato, inutile in una materia per natura trasversale come le infrastrutture – si sostituisca la ricerca di modelli concertativi che consentano di dare concreta espressione al principio di leale collaborazione tra diversi livelli di governo.

Riferimenti bibliografici essenziali

AZZENA L., *Sulla persistente necessità di una riforma costituzionale delle competenze in materia infrastrutturale*, in *Federalismi.it*, 2017, 10.

- BASSANINI F., CARBONE L., *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, in Cerulli Irelli V. (a cura di), *La nuova disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006.
- BASSANINI F., IAIONE C., CASINI L., *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche. Proposte di riforma delle regole e delle procedure*, in *Astrid-online.it*, 2010.
- CAPOTOSTI P.A., *La conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981.
- CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002.
- CARAVITA B., *Il pendolo del regionalismo*, in *Federalismi.it*, 2004, 5.
- MALFATTI E., PASSAGLIA P. (a cura di), *Principio cooperativo e sistema delle autonomie: attività normative e rapporti organici*, in *Federalismi.it*, 2006.

Le Regioni e la sfida della salvaguardia e coesione del servizio sanitario

Claudia Tubertini*

Indice:

1. Il servizio sanitario: come salvaguardarlo attraverso la coesione di tutte le sue componenti. **2.** Le lezioni apprese dal passato...**3.**...E dalla presente emergenza pandemica. **4.** I nodi cruciali. **4.1.** L'organizzazione. **4.2.** Le risorse. **4.3.** I raccordi verticali ed orizzontali. **5.** La "questionone" del Titolo V: revisione o attuazione? **6.** Considerazioni conclusive, guardando al futuro, ed al programma Next Generation EU.

* *Professoressa associata in Diritto amministrativo presso l'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.*

1. Il servizio sanitario: come salvaguardarlo attraverso la coesione di tutte le sue componenti

Lo scopo del presente contributo è di svolgere qualche riflessione sul ruolo che le Regioni hanno avuto e potranno avere nell'ulteriore sviluppo del Servizio Sanitario Nazionale. Il punto di osservazione è quello di una studiosa del diritto amministrativo, per la quale il presupposto di una tutela piena ed effettiva del diritto costituzionale alla salute – nell'accezione ampia ormai recepita dal nostro ordinamento – è l'esistenza di una organizzazione amministrativa strutturata in termini tali da assicurare tale risultato; l'organizzazione, pertanto, deve adeguarsi al tipo di funzioni e di servizi che è chiamata ad approntare; di conseguenza, anche il ruolo assegnato ai diversi livelli di governo deve modellarsi su tale esigenza. Ciò implica, da un lato, che l'esercizio delle competenze che intrecciano diritti dei cittadini, come quelle in materia sanitaria, non solo possa, ma debba essere sottoposto a periodica verifica di adeguatezza; dall'altro, che sia necessario che i ruoli assegnati allo Stato, alle Regioni ed agli enti locali si compongano armonicamente, in un mosaico al cui centro deve essere collocato il benessere dei cittadini stessi. È questo, del resto, il percorso che ha portato il nostro legislatore ad ideare, sin dalla sua legge istitutiva (l. 833/1978), di poco seguente all'avvio dell'esperienza delle Regioni a statuto ordinario, il Servizio Sanitario come un servizio a chiara impronta universalistica, "nazionale" ma a rete, riconoscendo rispettivamente a Regioni ed autonomie locali un ruolo nella sua programmazione e gestione; e poi, successivamente, a partire dalla 1992, affidando alle Regioni la titolarità del Servizio, alla ricerca di un'organizzazione capace di superare i limiti mostrati dalla prima fase di attuazione e di conseguire migliori risultati in termini di efficacia ed efficienza. Il riferimento è, naturalmente, alla regionalizzazione cd "forte" (R. Balduzzi, G. Carpani, 2013) – in contrapposizione a quella "debole" del 1978 – del Servizio sanitario nazionale ad opera del d.lgs. n. 502/1992 ed al suo successivo

consolidamento con il d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, e, soprattutto, con il d.l. 18 novembre 2001, n. 347 e la riforma del titolo V della Costituzione; regionalizzazione che ha portato a le Regioni divenire il centro di gravità della regolazione e gestione del servizio sanitario nazionale (R. Ferrara, 2007).

Il lungo percorso che ha portato alla progressiva affermazione del Servizio sanitario nazionale come «il complesso delle funzioni e delle attività assistenziali dei Servizi sanitari regionali» (secondo la definizione tuttora contenuta nell'articolo 1 del d.lgs. 502/1992) è stato lungo e tortuoso, e caratterizzato da momenti di accelerazione ed altri di freno o vero e proprio ripensamento: emblematico, in tal senso è quanto avvenuto negli anni più acuti della crisi economico-finanziaria, dove si è assistito ad una centralizzazione “di ritorno” in molti aspetti sui quali vi era stato, in precedenza, un deciso decentramento, sostituendo alla differenziazione l'uniformità in nome della sostenibilità (anzitutto economico-finanziaria) del servizio (C. Tubertini, 2016).

Nonostante tutto ciò, non può mettersi in dubbio che l'esperienza delle Regioni come istituzioni (giuridicamente, oltre che politicamente) responsabili, in prima linea, della organizzazione e predisposizione del servizio sanitario sia ormai tanto radicata da rappresentare uno dei tratti distintivi del modello italiano di sanità: lo stesso modello che – è bene sottolinearlo – ha permesso sinora all'Italia di mantenersi, nel panorama mondiale, in una posizione di tutto rispetto in termini di ampiezza e qualità dell'offerta e di risultati complessivi di salute e di aspettativa di vita della popolazione.

Altrettanto certo è che si tratta di un modello che tuttora soffre di problemi strutturali e funzionali, e che presenta dunque ampi margini di miglioramento. Per rendersene conto basta scorrere le numerose indagini e rapporti che annualmente vengono redatti da enti di ricerca, pubblici e privati, o dagli organi istituzionali. Si vedano, ad esempio, i risultati dell'ultima indagine conoscitiva svolta dalla Commissione Igiene e Sanità del Senato (gennaio 2018)¹, che si apre proprio con il riferimento ai risultati di eccellenza, riconosciuti a livello internazionale, prodotti dal nostro servizio sanitario, per poi continuare elencando i numerosi fattori che tuttora impediscono un pieno accesso di tutti i cittadini a prestazioni sanitarie tempestive ed adeguate, formulando una serie di raccomandazioni al legislatore, sia statale che regionale. Molti dei profili segnalati riguardano, come era naturale attendersi, l'idoneità dell'organizzazione attuale in un contesto tutto teso a garantire la sostenibilità economica del servizio, sottovalutando il ruolo essenziale della salute anche come motore della crescita economica.

Per questo stesso motivo non potevano mancare, nel documento presentato dalle Regioni al Presidente della Repubblica il 4 agosto 2020 in occasione dell'avvio della celebrazione del Cinquantenario della nascita delle Regioni a statuto ordinario, specifiche proposte operative per *migliorare l'organizzazione* dei servizi pubblici essenziali, quali, prioritariamente, proprio la sanità. Tutte le proposte contenute in tale documento appaiono accomunate dall'obiettivo di rafforzare la capacità del sistema sanitario di rispondere con prontezza ed efficacia alle nuove

1 Senato, Commissione XII Igiene e Sanità, *Indagine conoscitiva sulla sostenibilità del Servizio sanitario nazionale con particolare riferimento alla garanzia dei principi di universalità, solidarietà ed equità, Documento conclusivo*, 18 gennaio 2018

sfide di salute, obiettivo che le Regioni chiedono, anzitutto, allo Stato di realizzare *insieme*.

È questo, senz'altro, lo spirito con cui occorre approcciarsi all'individuazione dei percorsi per l'ulteriore innalzamento del livello qualitativo del Servizio sanitario nazionale: non la difesa delle rispettive competenze o la rivendicazione di nuovi spazi di intervento, ma, piuttosto, un'attenzione alle priorità, agli obiettivi comuni all'intero sistema ed alle concrete modalità con cui realizzarli. Occorre, in altre parole, guardare al complesso delle riforme da intraprendere in materia sanitaria rifuggendo da ogni *egoismo territoriale* (G. Viesti, 2017): perché la sfida dello sviluppo ha come presupposto essenziale la coesione tra gli attori del sistema, sia in senso verticale (nei rapporti con l'Unione europea, lo Stato, le autonomie locali) sia orizzontale (tra Regioni). Si concorda, sul punto, con quanti da tempo hanno constatato l'insufficienza dell'ideologia del regionalismo come limite al potere centrale, mero veicolo di un indirizzo politico alternativo, in favore di un regionalismo *per la persona*, preordinato teleologicamente all'attuazione dei diritti costituzionali, posto non soltanto che il dovere solidaristico (art. 2 Cost.) è da imputare anche in capo agli enti territoriali, ma anche che l'art. 5 della Costituzione, nella difficile ricerca del punto di equilibrio tra unità ed autonomia, non è altro che la declinazione territoriale del principio di uguaglianza (N. Pignatelli, 2020).

Da quanto detto sinora appare evidente che non può esistere sviluppo del SSN senza salvaguardia della sua configurazione originaria di servizio nazionale, a cui si connette la garanzia di equità di accesso e pari condizioni a tutti gli utenti, ed il conseguente superamento delle disparità territoriali che tuttora lo caratterizzano.

Se l'attuazione del principio di uguaglianza implica la necessità di fornire risposte differenziate alle concrete esigenze dei cittadini – di qui, come detto, la condivisibile valorizzazione dell'autonomia degli enti territoriali come strumento per il raggiungimento dell'uguaglianza – è a questa che occorre, anzitutto, guardare come obiettivo da realizzare.

È lungo questo percorso ideale che si cercherà di sviluppare le riflessioni che seguono.

2. Le lezioni apprese dal passato...

Se si volge lo sguardo al passato, emerge anzitutto come la determinazione unilaterale da parte dello Stato del livello di finanziamento di un servizio il cui costo è, per motivi fisiologici (legati anzitutto all'aumento della durata della vita ed al progresso tecnologico) destinato ad aumentare, ha sin dall'inizio condizionato i rapporti tra Stato e Regioni, ponendo un forte limite a queste ultime nello sviluppo adeguato del servizio; ma è certamente negli ultimi anni che il sottofinanziamento del SSN ha assunto dimensioni preoccupanti. L'aggravarsi della crisi economica e finanziaria che ha investito l'Europa e che ha richiesto, come è noto, interventi di natura straordinaria da parte di molti Paesi per ridurre il proprio debito pubblico complessivo ha determinato una contrazione progressiva degli incrementi annuali delle risorse destinate alla tutela della salute, con evidente, sempre maggiore difficoltà nella copertura del servizio, a fronte di un progressivo aumento della domanda e della stessa offerta di prestazioni. È così avvenuto che

modello del SSN come complesso dei servizi sanitari regionali, che per quasi un ventennio aveva costituito un fattore propulsivo e di sviluppo, è divenuto un punto dolente del sistema a causa della particolare incidenza sulle finanze regionali delle politiche nazionali di *austerità*.

In questo problematico contesto, il bilanciamento tra le esigenze di risparmio a quelle di tutela della salute è stato ricercato anzitutto attraverso la proceduralizzazione delle decisioni attinenti alle risorse finanziarie, che ha permesso di coinvolgere, secondo i meccanismi concertativi operanti presso il sistema delle Conferenze, i livelli territoriali responsabili dell'organizzazione ed erogazione del servizio. Il riferimento è, anzitutto, all'esperienza dei Patti per la salute, che a partire dal 2000 hanno permesso a Stato e Regioni di *concordare periodicamente il quadro finanziario e programmatico necessario a migliorare la qualità dei servizi, a promuovere l'appropriatezza delle prestazioni e a garantire l'unitarietà del sistema*, ma anche ai meccanismi pattizi con i quali Stato e Regioni hanno definito i livelli essenziali delle prestazioni (LEA) e le connesse risorse finanziarie, a partire dall'Accordo del 22 novembre del 2001, sino alla più recente revisione del gennaio 2017.

Sia l'uno che l'altro strumento hanno, tuttavia, mostrato alcuni limiti.

Sotto il primo profilo, quello delle decisioni attinenti al finanziamento del servizio sanitario, soprattutto nei periodi di più acuta crisi, i vincoli finanziari sono stati spesso assunti come realtà presupposta sulla base della quale valutare, poi, il grado di "ragionevole bilanciamento" effettuato dal legislatore anche nell'allocatione delle risorse destinate al SSN, tanto che l'elemento finanziario ha finito per costituire una sorta di presupposto dato (D. Morana, 2015), insuscettibile di correttivi, neppure tramite strumenti concertativi. Non sempre, del resto, il metodo pattizio è stato rispettato sia sotto il profilo della cadenza temporale (tra la stipula di un patto e di uno successivo si è spesso dovuto attendere vari anni) sia sotto il profilo contenutistico (molti impegni presi sono stati posticipati o disattesi).

Sotto il secondo profilo, se la definizione dei LEA è stata realizzata garantendo comunque un ampio livello di copertura del servizio, e nel 2017 si è finalmente raggiunto, in via pattizia, l'obiettivo del loro aggiornamento ed ampliamento, l'assenza di una preventiva ed uniforme individuazione di standards da osservarsi da parte di tutte le strutture del servizio sanitario nazionale ha portato alla difficoltà di costruire un quadro coerente di indicatori qualitativi ed è anche a questa assenza che è imputabile l'esistenza dei profondi divari che tuttora caratterizzano i risultati in termini di salute e accesso alle cure del servizio sanitario nelle diverse parti del territorio italiano. È ormai da tempo evidente, infatti, che la lotta alle disparità territoriali presuppone la creazione di strumenti di controllo tali da assicurare il giusto contemperamento tra poteri di intervento del livello centrale e autonomia costituzionalmente garantita dei livelli sub-statali e dei soggetti erogatori.

Anche su questo punto, tuttavia, il bilancio dell'esperienza presenta chiaroscuri; come dimostrano, da un lato, il lodevole tentativo di imperniare sull'Agenzia per i servizi sanitari regionali, istituita sin dal 1993 (ASSR, ora AGENAS), il monitoraggio delle strutture pubbliche e private e lo sviluppo di proposte e soluzioni per migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi sanitari regionali, e di coordinare ed elevare a sistema tutte le altre strutture ed iniziative di monitoraggio poste in campo dal legislatore attraverso il c.d. SIVEAS (Sistema nazionale di verifica e

controllo sull'assistenza sanitaria), ed ora, con il nuovo sistema di garanzia (NSG) dei LEA²; dall'altro, gli esiti contrastanti del diffuso ricorso ai piani di rientro dal disavanzo sanitario, costruiti sul fondamento della clausola costituzionale dell'intervento sostitutivo statale a garanzia dei livelli essenziali (art. 120 Cost.), ma problematici non solo sul piano della tutela delle prerogative costituzionali delle Regioni, ma soprattutto sul piano della garanzia di effettività del diritto alla salute (S. Villamena, 2020).

Si può dunque affermare che il nostro Servizio sanitario nazionale si presentava – alle soglie della crisi pandemica – come un sistema impegnato, con ogni mezzo, a risolvere il problema del controllo della spesa; ma non altrettanto, o almeno non con altrettanto esito, quello delle disuguaglianze. Non a caso, nella già citata relazione finale della Commissione igiene e sanità del Senato si legge che nel settore sanitario si è realizzato «un articolato sistema di *governance* che non ha uguali in tutta la Pubblica Amministrazione e che ha anticipato le azioni di revisione della spesa oggi in discussione in molti altri settori, consentendo di ridurre i disavanzi e contenere la dinamica della spesa». Ma il prezzo pagato è stato alto in termini di crescita delle disomogeneità su tutto il territorio nazionale. Come è stato giustamente rilevato in dottrina, di fronte alla contrazione delle risorse, i servizi sanitari (non solo quelli in deficit, ma anche i “virtuosi”) si sono trovati di fronte alla necessità di *fare sempre di più con meno*, moltiplicando paradossalmente (proprio attraverso il “buon” funzionamento delle politiche di *austerità*) gli effetti dei tagli di spesa sull'organizzazione (A. Pioggia, 2020).

I fattori distorsivi di queste politiche di contenimento della spesa sull'organizzazione sanitaria erano dunque già evidenti prima dell'avvento della crisi pandemica, e non può tacersi siano stati, in buona parte, anche all'origine dei tanto discussi progetti di autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3 Cost. avanzati, a partire dal 2016, da alcune Regioni (in particolare Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna), nelle cui richieste si intrecciavano, in varia intensità, profili finanziari ed organizzativi. Su queste proposte, il dibattito politico-istituzionale, ma anche quello scientifico ha fatto emergere un forte pregiudizio di fondo, basato sull'idea che l'ulteriore differenziazione dei modelli sanitari regionali avrebbe potuto ledere l'unitarietà del sistema, nonché la garanzia dei livelli essenziali di assistenza protetti, in realtà, dalla competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lettera m) Cost.. Al riguardo, si è sostenuto, in particolare, che in sanità i principi fondamentali della legislazione statale siano, di fatto, inderogabili, in quanto strumenti di garanzia dell'attuazione dell'articolo 32 Cost.; che la sanità, quindi, pur rientrando tra le materie concorrenti, suscettibili di forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dello stesso articolo 116, comma 3 Cost., non sarebbe, in concreto, differenziabile. Si tratta di timori che, in realtà, potevano considerarsi fondati solo su una parte delle richieste contenute nelle proposte avanzate dalle Regioni, e che avrebbero potuto essere superati individuando di comune accordo quali tra i principi fondamentali in materia organizzativa si potessero derogare senza rinunciare alla natura nazionale e a rete del Servizio, e, per

2 Si veda il DM 19 marzo 2019 “Nuovo sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria”, operativo a partire dal 1° gennaio 2020.

converso, quali dovessero considerarsi irrinunciabili: tra questi, ad esempio, il principio dell'accesso su tutto il territorio nazionale dei cittadini alle prestazioni sanitarie e sociosanitarie incluse nei livelli essenziali di assistenza, senza limiti legati alla regione di appartenenza, pena la violazione dell'articolo 32 della Costituzione, oltre che dell'articolo 117, comma 2, lettera *m*) della stessa³. Peraltro, alcune delle richieste avanzate dalle Regioni in quella sede si fondavano su esigenze di rilevanza tale da aver successivamente trovato accoglimento sotto forma di soluzione generale, destinata ad essere applicata a tutte le Regioni (è il caso delle previsioni volte a consentire ai medici specializzandi un ingresso anticipato negli organici; ma anche delle richieste volte ad eliminare i vincoli di spesa specifici relativi al personale, o destinate al migliore utilizzo delle risorse per l'ammodernamento edilizio e tecnologico delle strutture assistenziali).

Anche per superare le obiezioni di una possibile ulteriore frantumazione del servizio sanitario, il Governo aveva, da ultimo, ritenuto comunque necessario far precedere la stipula delle intese ex art. 116, comma 3 dalla fissazione di disposizioni di carattere generale, sia di contenuto che procedurali, volte a provvedere alla definizione delle risorse da riconoscere alle Regioni "differenziate" in parallelo con un percorso specifico ed accelerato di individuazione dei costi e dei fabbisogni standard, nelle materie oggetto di differenziazione, valevoli per tutte le Regioni. Si trattava di una scelta dettata dall'esigenza di avere ben presente e chiaro il quadro complessivo delle risorse necessarie a garantire a copertura delle funzioni differenziate nella restante parte del territorio, ed a fissare quindi parametri oggettivi da applicare a tutte le regioni che, di volta in volta, dovessero richiedere una determinata competenza. La prima versione di questa proposta (cd. "disegno di legge quadro sull'autonomia differenziata", o anche "ddl Boccia", dal nome del Ministro proponente) è stata sottoposta al parere della Conferenza Stato-Regioni il 28 novembre 2019; l'11 dicembre dello stesso anno, il testo è stato presentato ai gruppi di maggioranza, ed all'inizio di febbraio al confronto con le organizzazioni sindacali.

3. E dalla presente emergenza pandemica

La rapida e violenta diffusione del coronavirus, oltre ad arrestare bruscamente sia il percorso di attuazione del regionalismo differenziato, sia quello di adozione della relativa disciplina cornice, ha posto nuovamente al centro dell'attenzione dei pubblici poteri la garanzia dell'incolumità fisica dei cittadini, elevando la tutela della salute ad obiettivo primario di rilievo tale da permettere non solo di limitare altri diritti e libertà costituzionali, ma di riorientare con estrema rapidità – è questo ciò che qui, in particolare, si vuole esaminare – linee di politica legislativa che per anni erano state, come si è detto, indirizzate prevalentemente al contenimento della spesa.

3 Si veda in questi termini l'audizione del Ministro della salute, On. Speranza, presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva su processo di attuazione del "regionalismo differenziato" ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione*, seduta del 14 novembre 2019.

Già a partire dai primi Decreti “Marzo” e “Cura Italia”⁴, e soprattutto con i Decreti “Rilancio”⁵ ed “Agosto” si è avuta una decisa inversione di rotta in tutti gli ambiti dell’organizzazione sanitaria prima oggetto di forte contrazione di spesa. Ci si riferisce anzitutto al rilevante incremento del Fondo Sanitario nazionale e di altri fondi (come quello per le emergenze nazionali e per la medicina generale), alle misure straordinarie per il potenziamento del personale e all’allentamento dei precedenti vincoli di spesa, ai fondi straordinari per l’acquisto delle attrezzature e dei presidi sanitari.

L’insieme di queste previsioni ha portato, nel 2020, ad un incremento complessivo del finanziamento del SSN di quasi il 10 per cento. Queste previsioni, volte chiaramente a sostenere i servizi regionali nella lotta alla pandemia, sono state accompagnate da una serie di norme incidenti direttamente sulla loro organizzazione: si pensi alla creazione obbligatoria, ogni 50.000 abitanti, delle USCA (Unità Speciali di Continuità Assistenziale) per la gestione domiciliare dei pazienti affetti da COVID-19; ma, soprattutto, all’obbligo di predisposizione, da parte di ciascuna Regione, di una serie di piani: un programma operativo per la gestione dell’emergenza, da approvare da parte del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze e da monitorare da parte dei predetti Ministeri congiuntamente; un piano di potenziamento e riorganizzazione della rete assistenziale, per rafforzare l’offerta sanitaria e sociosanitaria territoriale; un piano di riorganizzazione per il riordino della rete ospedaliera, per l’incremento dei posti letto in regime di ricovero ordinario per terapia intensiva; ed infine, un piano straordinario per il recupero delle liste di attesa formatesi a causa del blocco o del rallentamento delle attività assistenziali ordinarie. È al decreto Rilancio che si deve, inoltre, la previsione dell’obbligo per le Regioni di garantire il coordinamento delle attività sanitarie e sociosanitarie territoriali attraverso l’attivazione di “centrali operative regionali” che svolgano le funzioni in raccordo con tutti i servizi e con il sistema di emergenza-urgenza, anche mediante strumenti informativi e di telemedicina⁶.

Già questo sintetico *excursus* delle principali misure adottate nel 2020 mostra un sistema che, in pochi mesi, ha cercato di rimediare – opera titanica! – a ciò che non si era fatto negli ultimi 10 anni in termini di dotazione di uomini, mezzi, strumenti. Si è avvertita finalmente l’urgenza di fornire risposte rapide alle richieste dei cittadini, che nel momento dell’emergenza hanno sentito rafforzato, nella buona e persino nella cattiva sorte, il legame con il “proprio” servizio sanitario regionale (G. Falcon, 2020).

Sotto questo profilo, l’emergenza Covid ha senz’altro fornito una fortissima spinta propulsiva ad una riorganizzazione che non era più rinviabile. Il rischio che si annida in tutte le riforme è, tuttavia, quello di creare grandi aspettative che con il prolungarsi del tempo si scontrano con i problemi di attuazione; ed è quello che, purtroppo, è in parte avvenuto, e che rischia di cancellare, agli occhi dell’opinione pubblica, anche i risultati sinora conseguiti. Del resto, è noto che i conflit-

4 D.L. n. 14 del 9 marzo 2020 e n. 18 del 17 marzo 2020

5 D.L. n. 34 del 19 maggio 2020 e n. 120 del 2020

6 Art. 1, D.L. 34/2020.

ti fanno più notizia delle decisioni concordate: basta notare quale enfasi è stata data ai contenziosi aperti sul versante amministrativo e costituzionale tra Stato e Regioni nel periodo dell'emergenza pandemica, e quanto poco si sia parlato delle questioni su cui si sono raggiunti importanti punti di condivisione, come ad esempio le attività di prevenzione e le future azioni per reimpostare l'intera organizzazione sanitaria in funzione alla *preparedness*, ovvero alla capacità di reazione alle emergenze. Il riferimento è al recentissimo Piano Pandemico 2012-2023, approvato mediante intesa in Conferenza Stato-Regioni il 25 gennaio scorso, così come al Piano nazionale della prevenzione (PNP), di cui all'intesa dell'8 agosto 2020.

Vero è che, nonostante le importanti intese raggiunte, tutto il sistema delle relazioni interistituzionali è stato messo a dura prova nel periodo della pandemia, secondo una tendenza comune a tutti gli stati a tradizione federale o a regionalismo forte in periodo di emergenza (B. Baldi, S. Profeti, 2020). Proprio l'emergenza ha richiesto infatti la conciliazione di due opposte esigenze, quella della tempestività e quella della compartecipazione ai processi decisionali di tutti i livelli coinvolti.

Alla prima esigenza ha risposto, specie nel primo periodo dell'emergenza, la verticalizzazione delle relazioni tra Governo e Regioni, che ha portato non solo alla straordinaria concentrazione di poteri sul Presidente del Consiglio dei Ministri, che tanti dubbi di costituzionalità ha sollevato in dottrina (M. Luciani, 2020), ma anche alla speculare valorizzazione del ruolo del Presidente della Conferenza delle Regioni come autorità di rappresentanza dell'intero sistema regionale, ed al rafforzamento dei poteri dei Presidenti stessi, quali organi titolari poteri monocratici, come quello di ordinanza, anche sovraordinati rispetto a quelli delle rispettive assemblee legislative (C. Tubertini, 2020). Alla seconda esigenza è da attribuire la creazione di ulteriori sedi di confronto Stato-Regioni: a partire dalla famosa "Cabina di regia" istituita il 30 aprile dello 2020 dal Ministro della Salute e composta dal Presidente della Conferenza delle Regioni e da altri due presidenti regionali nonché da rappresentanti dell'Istituto Superiore di Sanità, a cui è stato affidato il delicatissimo compito di raccogliere le informazioni necessarie al monitoraggio ed classificazione su base settimanale del livello di rischio raggiunto in ciascun ambito regionale.

Entrambe le circostanze hanno contribuito a formare l'immagine di un sistema delle Conferenze in difficoltà nel mantenere la posizione baricentrica acquisita, proprio sul versante sanitario, in anni ed anni di esperienza. L'attività delle Conferenze, in realtà, non è mai stata così intensa, sia sul piano quantitativo (numero di riunioni e di oggetti trattati) che qualitativo (grado di complessità e di portata innovativa degli atti da adottare), quanto nell'anno appena trascorso⁷. Non è quindi il dialogo *verticale* ad essere mancato, quanto, piuttosto, quello *orizzontale*, ovvero, *tra* i sistemi regionali. È in questo ambito che il tradizionale metodo di collaborazione, scambio di esperienze e di ricerca di soluzioni di mediazione tra le diverse posizioni ha lasciato, in alcuni significativi momenti, spazio all'applicazione, nelle diverse aree del territorio nazionale, a soluzioni variegate (M.

7 Nel corso del 2020 la Conferenza Stato-Regioni si è riunita 29 volte; la Conferenza delle Regioni 40 volte. 109 sono stati gli incontri politici tra il Governo e la Conferenza delle Regioni (dati tratti da CINSEDO, *L'attività della Conferenza in cifre - 2020*).

Casula, A. Terlizzi, F. Toth, 2020) che hanno acuito la sensazione di un sistema *troppo* differenziato (A. Bartolini, 2020); così come si è assistito, in alcuni casi, ad un uso di strumenti istituzionali in funzione conflittuale (M. Cammelli, 2020). Alla differenziazione voluta, derivante dalle diverse prese di posizione dei governi regionali su aspetti cruciali come la gestione delle campagne di prevenzione, il trattamento dei pazienti in degenza ed in riabilitazione, il rapporto tra medicina territoriale ed ospedaliera e molto altro, si è aggiunta poi la differenziazione per così dire subita, ovvero, quella derivante dalla differente capacità dei sistemi sanitari regionali nell'affrontare la sfida della riorganizzazione e riconversione delle proprie strutture e dei propri servizi nella lotta alla pandemia.

Sono queste le situazioni che hanno rialimentato le voci favorevoli ad una decisa redistribuzione di poteri a favore dello Stato, nel nome di una rinnovata esigenza di uniformità. La proposta più netta è stata senz'altro quella, avanzata più nel dibattito politico che in quello scientifico, di modificare la Costituzione, trasformando l'attuale competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni in materia di tutela della salute in una competenza legislativa esclusiva statale; proposta la cui dubbia utilità (bisognerebbe modificare non solo l'articolo 117, ma anche l'articolo 118 per riportare l'intero servizio sanitario sotto l'esclusiva titolarità del Governo centrale) ne ha fatto subito preferire un'altra, ovvero, quella di inserire nell'articolo 117 della Costituzione una "clausola di supremazia" che permetta al Parlamento, su proposta del Governo e previo il mero parere della Conferenza Stato-Regioni, di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale⁸.

Era prevedibile che su tale ultima proposta la reazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni non fosse favorevole⁹; né, del resto, tale proposta sembra aver incontrato il favore di quella parte della dottrina che ha subito avvertito i rischi che una clausola di questo tipo potrebbe determinare anche solo in termini di confusione e sovrapposizione con la clausola che già consente al Governo, ex art. 120 Cost., di sostituirsi agli organi regionali in circostanze del tutto simili¹⁰. A queste posizioni si sono via via aggiunte quelle di molti altri, che hanno avvertito come la salvaguardia dell'unitarietà del servizio sanitario non vada ricercata attraverso l'azzeramento della potestà legislativa regionale a favore di quella statale, ma intervenendo piuttosto sui modi di esercizio delle rispettive competenze, in modo da rendere tra loro compatibili le esigenze dell'uniformità e quelle della differenziazione (R. Balduzzi 2020; A. Morelli, A. Poggi, 2020), e quindi evitando che la differenziazione si traduca in un'ingiustificata condizione di disuguaglianza tra cittadini (G. Piperata, 2020).

Questa duplice esigenza sembra essere stata tenuta in maggior considerazione nella più recente normazione statale, dove si è cercato un contemperamento tra

8 Cfr. la proposta di legge costituzionale n. 2422 a firma Ceccanti ed altri, depositata alla Camera dei deputati il 3 marzo 2020, e l'analogo proposta n. 1825 presentata al Senato a firma Parrini ed altri.

9 Cfr. il documento depositato dalla Conferenza delle Regioni il 3 dicembre 2020 presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, nell'ambito dell'istruttoria relativa al citato ddl 51825.

10 Sul punto si vedano in particolare le audizioni di F. Bilancia e G. Demuro, sempre dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali del Senato.

l'area dell'uniformità (norme valevoli per tutto il territorio nazionale) e quella della differenziazione (norme valide limitatamente all'ambito regionale), attraverso la creazione delle ormai note tre zone di rischio contagio, determinate seguendo i parametri definiti dal Governo di comune accordo con la Conferenza Stato-Regioni¹¹. È stato previsto, inoltre, che le norme valide a livello regionale debbano essere adottate sentito il Presidente della Regione, e che d'intesa con quest'ultimo possano essere introdotte eccezioni per specifiche porzioni del territorio. Le Regioni sono state attivamente coinvolte nella raccolta dei dati con sempre maggiore grado di dettaglio, anche grazie alla creazione di una apposita piattaforma informativa presso l'Istituto Superiore di Sanità, secondo un approccio più concreto e pragmatico che consente di prendere le decisioni tenendo conto della reale situazione dei territori e che permette un maggiore coinvolgimento delle Regioni.

4. I nodi cruciali

La cronaca più recente mostra come i problemi da risolvere sul versante del coordinamento Stato-Regioni siano ancora molti, così come molte siano le azioni ancora da intraprendere sul versante del miglioramento della qualità dei servizi sanitari regionali. L'emergenza, del resto, non è ancora finita, e questo rende ancor più difficile affrontare i nodi critici del sistema distinguendo le azioni occorrenti nel breve, medio e lungo periodo. Con queste necessarie avvertenze, è tuttavia possibile, dalla ricostruzione appena operata, individuare alcuni nodi cruciali che devono essere affrontati e sgombrare il campo, invece, da altre questioni (come quella delle riforme costituzionali).

4.1 L'organizzazione

Da quel che si è detto sinora appare evidente quanto l'organizzazione incida sull'effettività del diritto alla salute. Questo deve essere assicurato non solamente individuando il complesso delle prestazioni di assistenza, prevenzione e cura da erogare (il *cosa*), ma anche le modalità di erogazione, nella misura in cui queste incidano sia sull'accesso effettivo alle prestazioni, sia sui loro risultati di salute nelle diverse aree del territorio (il *come*). Sotto questo profilo, lo Stato dispone del formidabile strumento della competenza esclusiva in materia di livelli essenziali di assistenza, che possono estendersi, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, anche all'individuazione di standard e requisiti strutturali e qualitativi, da definirsi secondo procedure che prevedano l'adeguato coinvolgimento delle Regioni (Corte Cost., sentt. 282/2002; 134/2006).

I principi fondamentali in materia di tutela della salute possono, sempre secondo la giurisprudenza costituzionale, estendersi ad aspetti relativi all'organizzazione. Ciò non significa, tuttavia, concludere nel senso della necessaria uniformazione dell'organizzazione. Al contrario, proprio la flessibilità organizzativa è stato lo strumento che ha permesso ai singoli contesti territoriali, durante la

11 Cfr. il documento dell'8 ottobre 2020 condiviso con la Conferenza Stato-Regioni ed allegato al Dpcm, intitolato "Prevenzione e risposta Covid-19. Evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno invernale".

pandemia, di modificare più rapidamente la propria struttura in risposta ad un incremento della domanda massiccio e rapidissimo (G. Gardini, 2020); circostanza che è stata riconosciuta anche dal livello centrale. I piani di riorganizzazione che le Regioni stanno via via approvando mostrano una grande varietà di soluzioni che occorre ora monitorare nei tempi di realizzazione e negli effetti, per individuare insieme le soluzioni organizzative più efficaci ed applicabili anche in altri contesti regionali.

La stessa esperienza regionale della gestione del servizio sanitario, sia ospedaliero che territoriale, dovrebbe dunque *confluire al centro*, in modo che il centro, rielaborandola, possa a sua volta fornire gli appropriati impulsi di coordinamento, come un servizio reso al *sistema*. In tal modo l'individuazione di modelli organizzativi da parte del legislatore statale non rappresenterebbe una soluzione calata dall'alto, ma derivata dall'elaborazione delle esperienze di servizi sanitari regionali (G. Falcon, 2020). Ciò implica intervenire anche su quella parte di organizzazione che, sia a livello regionale che a livello centrale, è deputata alla raccolta, monitoraggio ed elaborazione dei dati, per fare in modo che questi siano sempre più completi ed attendibili, rafforzando la struttura a rete del servizio anche sul versante della circolazione delle informazioni.

Sulle direzioni da intraprendere per la riorganizzazione dei servizi, vi è ormai da tempo un diffuso consenso sulla necessità di rafforzare l'assistenza territoriale ed in particolare quella domiciliare, che ha rappresentato uno dei punti deboli durante la pandemia, ma di cui già in precedenza erano evidenti le carenze; a questo aspetto, del resto, l'ultimo Patto per la salute 2019-2021 aveva dedicato un intero punto (scheda 9). Certamente la pandemia ha reso ancor più palese che una adeguata rete di assistenza sul territorio, per usare le parole della Corte dei Conti, "non è solo una questione di civiltà a fronte delle difficoltà del singolo e delle persone con disabilità e cronicità, ma rappresenta l'unico strumento di difesa per affrontare e contenere con rapidità fenomeni come quello che stiamo combattendo"¹². In questo contesto, determinante nell'assistenza territoriale si è rivelato anche il ruolo dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta convenzionati con il SSN, a cui spetta il compito di valutare il bisogno sanitario del cittadino guidando l'accesso agli altri servizi, e la cui carenza si è rivelata in tutta la sua drammaticità nelle fasi più acute della pandemia¹³.

Realizzare questo obiettivo presuppone anche rafforzare l'alleanza con i territori: fondamentale in tal senso è il ruolo dei comuni, ai quali occorre un deciso investimento economico che rafforzi i servizi sociali e la loro capacità organizzativa di essere parte di un rinnovato sistema integrato, che tenga insieme Comuni, Regioni ed enti ed organizzazioni del Terzo Settore (R. Balduzzi, 2020b). Sotto questo profilo, è auspicabile che le linee di indirizzo a cui allude il Patto per la salute

12 Corte dei Conti, *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*.

13 Secondo la Corte dei Conti, nell'ultimo quinquennio il numero dei medici di medicina generale si è ridotto del 3,8% e dell'1% quello dei pediatri; la flessione è stata più forte nelle Regioni non in piano di rientro. A ciò si aggiunge il progressivo invecchiamento degli organici e la difficoltà, quindi, di garantire una adeguata sostituzione. In flessione anche gli organici del servizio di guardia medica, che dovrebbe garantire la continuità assistenziale per l'intero arco della giornata e per tutti i giorni della settimana: tra il 2012 e il 2017 la riduzione è stata del 2,8%.

2019-2021, che dovrebbero assicurare, tra l'altro, proprio l'integrazione dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria con i servizi socioassistenziali, siano definiti con il coinvolgimento dei Comuni. Sinora, infatti, il sistema di concertazione e dialogo separato tra "salute" (di competenza della Conferenza Stato-Regioni) e "servizi sociali" (di competenza della Conferenza Unificata) ha fatto sì che i comuni siano stati coinvolti solo a valle, e non a monte, in sede di formulazione del Patto e dei conseguenti provvedimenti attuativi.

Un altro aspetto essenziale dell'organizzazione riguarda il ruolo dei soggetti privati accreditati. Durante la pandemia vi sono state forti polemiche sullo scarso contributo fornito dai privati al superamento dell'emergenza, specie in rapporto a quanto avvenuto in Paesi (come la Germania) a noi vicini; guardando alle singole esperienze regionali, emergono in realtà numerosi esempi di collaborazione virtuosa, che dimostrano l'utilità, per l'appunto, del metodo collaborativo piuttosto che dell'imposizione autoritativa. Ciò non significa che i pubblici poteri debbano rinunciare al proprio ruolo di governo e controllo: è auspicabile, anzi, che si dia corso all'impegno di sviluppare un sistema di valutazione omogeneo degli erogatori accreditati, che permetta l'armonizzazione degli attuali sistemi di controllo di appropriatezza e l'ordinata programmazione del loro utilizzo per l'erogazione delle prestazioni essenziali.

4.2 Le risorse

Gli obiettivi appena declinati in rapporto all'organizzazione portano con sé il nodo delle risorse necessarie per affrontarli. Si è già detto che tutto il sistema sanitario ha sofferto di una dotazione di risorse per la garanzia dei livelli essenziali di assistenza decisa anche in rapporto ad altri obiettivi ritenuti prevalenti, e che il sottofinanziamento ha generato effetti negativi sull'organizzazione ed acuito i divari. Sotto questo profilo, è necessario anzitutto che l'aumento dell'ultimo anno sia stabilizzato, perché occorre una garanzia di adeguato finanziamento a regime. Ma è evidente che il livello complessivo di finanziamento dipende anche dall'insieme delle risorse necessarie per il soddisfacimento di altri bisogni. Sotto questo profilo, è auspicabile che si riprenda – a prescindere da quello che avverrà dei progetti di autonomia differenziata – il percorso che era stato ideato nella cd. legge cornice, che si proponeva di accelerare il percorso, ormai non più rinviabile, di definizione dei costi e fabbisogni standard in tutti i settori cruciali dell'azione amministrativa, o almeno in quelli nelle quali entra più chiaramente in gioco la garanzia di livelli essenziali delle prestazioni (le cd. "materie LEP", ovvero sanità, istruzione, assistenza, trasporto pubblico locale). Proprio l'emergenza Covid aveva infatti suggerito al Governo di accelerare il processo di definizione dei LEP e delle relative risorse secondo lo schema procedurale già previsto dall'articolo 13 del d.lgs. 68/2011, abbandonando la proposta, contenuta nel primo testo sottoposto alla Conferenza Stato-Regioni alla fine del 2018, di affidare la determinazione dei LEP ad un Commissario straordinario, scelta originariamente dettata dalla constatazione delle oggettive difficoltà riscontrate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard nel portare a termine il proprio compito. Solo riprendendo questo percorso si potrà sottrarre la definizione delle risorse all'alea della politica, che troppo

spesso ha sacrificato il finanziamento della sanità in nome della tutela di altri interessi. Si sarà, in tal modo, seguita anche l'esortazione, a più riprese formulata dalla Corte Costituzionale di "garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie» (Corte Cost., sentt. 169/2017; 197/2019; 62/2020). Sempre dalle stesse pronunce è venuto il suggerimento importante – che vale la pena attuare – di definire in via collaborativa una modalità per separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incomprimibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria.

In parallelo alla definizione un meccanismo di corretta quantificazione del livello complessivo di risorse necessarie per la sanità in rapporto alle esigenze di finanziamento di altri settori, si dovrà agire anche sull'attuale modello di ripartizione delle risorse tra Regioni, sottoponendolo ad attenta valutazione degli effetti sinora prodotti e verificando l'applicabilità di indicatori (come l'indice di deprivazione) specificamente rivolti a recuperare il disequilibrio territoriale nell'attuale offerta di servizi. L'eventuale accoglimento di tale indice, da tempo oggetto di discussione, tra i criteri di riparto presuppone infatti, a giudizio della più attenta dottrina, una conoscenza dettagliata delle realtà territoriali e un coordinamento tra i canali di finanziamento dedicati alla sanità e quelli dedicati all'ambito sociale, al fine di evitare sovrapposizioni. Sul punto, si dovrà tener conto anche dei risultati derivanti dall'attuazione della cd. perequazione infrastrutturale prevista dalla recente legge di bilancio (l. 178/2020, art. 1, comma 815), che si propone proprio il recupero del deficit infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, anche infra-regionali, avviando un percorso, da concludersi entro e non oltre il 30 giugno 2021, che parte dalla ricognizione delle dotazioni infrastrutturali esistenti effettuata sulla base di dati forniti Conferenza delle Regioni, passa per la definizione degli standard di riferimento per la perequazione infrastrutturale in termini di servizi minimi per le diverse tipologie di infrastrutture (anche sanitarie), e si conclude con l'assegnazione delle relative risorse. Si tratta di un percorso che crea grandi opportunità, ma che richiederà anche il parallelo potenziamento della capacità di programmazione della spesa a livello di comunità territoriale, per evitare che la disponibilità delle risorse venga poi vanificata dalla diversa capacità di spesa. Da questo punto di vista, potrebbero essere accolti i suggerimenti nascenti dall'esperienza dell'utilizzo dei fondi per l'edilizia sanitaria erogati alle Regioni ai sensi dell'art. 71 della legge n. 488/1998 sulla base del Piano straordinario del Ministero della Salute. Verificando lo stato di attuazione al 2018 di tale Piano con riguardo ai profili finanziari, alla realizzazione delle opere finanziate ed al conseguimento degli obiettivi stabiliti dalla legge, la Corte dei conti¹⁴ ha rilevato sensibili difformità a livello regionale nell'utilizzo delle risorse, con un evidente ritardo del sud. La raccomandazione formulata al Ministero è stata quella di sviluppare azioni di coordinamento, vigilanza e controllo, anche tramite l'implementazione delle competenze intestate all'AGENAS in funzione di supporto

14 Del. 2/2020 della Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, *Relazione sugli Interventi di riorganizzazione e riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani.*

al sistema regionale. È evidente, infatti, che è necessario mantenere i controlli sulla spesa per evitare che, come accaduto in passato, inefficienze e cattiva gestione non consentano di tradurre l'aumento dei finanziamenti destinati al sistema sanitario in effettivi servizi al cittadino; ma è altrettanto necessario che il centro svolga anche una funzione di sostegno, di messa a disposizione di strumenti di analisi e monitoraggio, secondo la visione, qui sostenuta, di un servizio sanitario “nazionale” nelle quali tutte le componenti del sistema collaborano tra loro, in una visione non gerarchica, ma di cooperazione.

4.3 I raccordi verticali ed orizzontali

Il riferimento appena fatto al metodo cooperativo porta necessariamente ad affrontare il tema delle sedi e degli strumenti di raccordo, partendo anzitutto da quelli tra Stato e Regioni (raccordi verticali).

La questione trascende, come è ovvio, il solo ambito della *governance* sanitaria, tenendo conto che “nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari”, il sistema delle Conferenze rappresenta “il perno del confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in seno al quale si individuano soluzioni concordate” (Corte Cost., sentt. 6/2004; 31/2006; 114/2009). Proprio per questo, a giudizio unanime della dottrina, un passaggio necessario per consolidare l'assetto delle risorse democratiche a disposizione dell'ordinamento repubblicano è la loro riforma (A. Morelli, 2019).

Riconoscere il ruolo cruciale sinora svolto dal sistema delle Conferenze, ed in particolare dalla Conferenza delle Regioni, nell'attuazione concreta del principio di leale collaborazione in materia di tutela della salute non significa trascurare le difficoltà ed i limiti emersi nell'esperienza e chiedersi quali interventi possano essere messi in campo per superarli. Da questo punto di vista, l'esperienza della pandemia e lo stress test a cui sono stati sottoposti i raccordi Stato-Regioni può finalmente rappresentare l'elemento propulsivo per una riforma da tempo attesa. Basti ricordare, a tale riguardo, che i due disegni di legge di iniziativa governativa di riforma del d.lgs. 281/1997 (rispettivamente, del 2006 e del 2011) non sono mai approdati in Parlamento, nonostante l'ampia attività istruttoria che li aveva preceduti ed i numerosi spunti in questa direzione provenienti non solo dalla dottrina, ma anche dalla stessa Conferenza delle Regioni. Da questo punto di vista, anche il fallimento del progetto di revisione costituzionale del 2016 ha costituito un'occasione mancata, poiché durante la sua discussione in sede parlamentare era stata svolta un'accurata indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema delle Conferenze, da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali¹⁵, che era stata anche oggetto di relazione all'Assemblea. In quella sede, la Conferenza delle Regioni¹⁶ aveva anzitutto suggerito una modalità di consultazione preventiva

¹⁵ Si v. il documento conclusivo di tale Indagine del 13 ottobre 2016.

¹⁶ Il riferimento è al documento della Conferenza delle Regioni del 26 marzo 2016, illustrato nel corso dell'Audizione svoltasi presso la Commissione il 7 aprile 2016. La Conferenza ha avuto modo di riprendere e ribadire le proprie proposte anche in documenti successivi (9 marzo 2017)

e reciproca tra Stato e Regioni sulle grandi scelte di fondo, in relazione alle principali linee politica legislativa, da svolgersi ancor prima dell'esame dettagliato delle singole iniziative. Quanto alle concrete modalità di funzionamento delle Conferenze, si era suggerito di regolare le procedure e riorganizzare i lavori in base al peso e alla natura degli oggetti, ipotizzando corsie separate, con diversi i termini per l'espressione dei pareri o per la stipula delle intese in relazione alla strategicità degli oggetti, divisi per qualità e rilevanza degli obiettivi; ancora, si era suggerita una partecipazione più qualificata delle Regioni e degli enti locali alla formazione degli ordini del giorno, questione che può incidere in maniera significativa sulla concreta attuazione della leale collaborazione: tutte revisioni organizzative che si sarebbero potute, a giudizio dei Presidenti delle Regioni, anche solo ottenere mediante una revisione dei regolamenti di funzionamento delle Conferenze.

Una modifica legislativa si considerava, invece, necessaria per una revisione complessiva dei procedimenti che sfociano nei pareri e nelle intese, per favorire maggiore bilateralità tra il Governo e gli esecutivi territoriali e per dare sistematizzazione alla copiosa giurisprudenza costituzionale formatasi in relazione alle condizioni ed alle circostanze di applicazione dei pareri e delle intese, deboli e forti. Quest'ultimo aspetto è sempre stato quello più discusso, poiché implica una preventiva ricognizione dell'attuale legislazione per verificare l'adeguatezza del tipo di raccordo previsto e della sua intensità in rapporto alla tipologia di competenze coinvolte (L. Vandelli, 2018). Senz'altro nella materia della sanità il principio dell'intesa è quello che ha avuto maggiore conferma da parte della giurisprudenza costituzionale; proprio per questo occorrerebbe ideare anche un meccanismo per verificare il seguito delle decisioni assunte, in modo tale da monitorare il grado di rispetto degli impegni assunti in via pattizia ed ideare possibili soluzioni in caso di mancato adempimento.

Le idee, dunque, non mancano; occorre, tuttavia, riprenderle in mano per poter addivenire a concrete proposte di riforma in tempi rapidi, prima ed a prescindere dalla soluzione di nodi – come quello della rappresentanza in Parlamento delle Regioni – che, per quanto importanti, rischiano di rallentare, per la loro problematicità, riforme che possono invece essere realizzate attraverso modifiche regolamentari o di mera legislazione ordinaria. Per questo stesso motivo, anche il dibattito sulla costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze, che da un lato potrebbe servire a rendere doverosa una cornice legislativa ordinaria più adeguata alla rilevanza ed al ruolo espressamente assunto, non deve, d'altro lato, fungere da alibi per un'ulteriore dilazione della revisione dell'attuale quadro normativo, senz'altro possibile anche senza una specifica modifica costituzionale.

In materia di tutela della salute, peraltro, il tema dei raccordi verticali non può esaurirsi con l'esame dell'attività delle Conferenze. Accanto ad esse, infatti, sono state istituite negli anni numerose altre sedi di coordinamento la cui importanza crescente rende necessaria una attenta valutazione dei loro meccanismi di funzionamento, dell'intensità e regolarità delle attività svolte e del raccordo con le decisioni assunte in Conferenza. Si pensi alle sedi tecniche istituite per il monitoraggio degli adempimenti connessi alla garanzia dei LEA (il cd. Comitato LEA), ma anche alla STEM (struttura tecnica di monitoraggio paritetica), dedicata al monitoraggio dell'attuazione dei piani di rientro, nonché alle numerose Cabine

di Regia poste a presidio dell'attuazione di importanti piani e programmi. Esse appaiono, a volte, espressione della necessità di creare strutture permanenti a composizione mista per l'esercizio di funzioni ad elevata complessità tecnica; altre volte, dell'esigenza di trovare una mediazione non solo tecnica, ma anche politica su importanti aspetti, alleggerendo, in tal senso, i lavori della sede generale Stato-Regioni. L'accusa di opacità dei procedimenti e delle decisioni, che spesso si sente rivolta alle Conferenze (in cui lavori, in realtà, sono ormai da tempo facilmente reperibili nei rispettivi siti istituzionali), si amplifica per queste sedi, per le quali occorrerebbe davvero una maggiore trasparenza¹⁷; anche per verificare, come si è detto, la loro funzionalità e la loro reale necessità, per evitare l'eccessiva frantumazione delle sedi decisionali paritetiche.

Sotto questo profilo, una ipotesi da esplorare – quantomeno per le funzioni a prevalente componente tecnica – potrebbe essere quella di valorizzare l'AGENAS come agenzia “nazionale”, rendendola sede di cooperazione, integrazione e relazione più forte con le strutture regionali, magari prevedendo un contingente di personale di provenienza regionale che, a rotazione, venga collocato presso di essa; una sede centrale, ma al tempo stesso dotata – a differenza delle strutture direttamente collocate presso il Ministero – di un elevato grado di autonomia operativa, e per questo adatta (anche per i meccanismi di nomina dei suoi vertici, nei quali sono direttamente coinvolte le Regioni) a costituire la sede in cui si inverte la collaborazione Stato-Regioni.

Molto si è parlato in questi mesi del coordinamento verticale, ma bisogna, come si è già anticipato, investire anche sul coordinamento orizzontale. Da questo punto di vista, l'ormai quarantennale esperienza della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e le importanti funzioni che le sono da tempo affidate in materia – prima tra tutte, la proposta annuale di riparto del fondo sanitario nazionale – porterebbe a dire che nel settore sanitario, questa lamentata mancanza non c'è. In realtà, anche su questo versante molto si potrebbe fare per dotare la Conferenza dei Presidenti di un vero e proprio apparato tecnico interregionale, per solo per rafforzare la sua capacità di trattativa con lo Stato, nonché il suo ruolo propositivo, ma anche le sue funzioni istruttorie e di coordinamento preventivo nell'assunzione delle decisioni affidate all'autonomia delle singole regioni, oltre che di collaborazione, sperimentazione, scambio di esperienze: tutte esigenze insite in un sistema a rete, come quello sanitario, che ha bisogno di maggiore auto-coordinamento, come l'esperienza della pandemia ha dimostrato.

Sempre durante la pandemia è emerso un ulteriore tema degno di attenzione, quello delle funzioni del Presidente della Conferenza delle Regioni, che nella normazione dell'emergenza ha visto spesso trasformare la sua funzione di portavoce in quella di autorità chiamata a operare la sintesi e la mediazione degli interessi del variegato sistema regionale. In realtà, quelle che potrebbero apparire come funzioni monocratiche non sono mai, in concreto, state esercitate dal Presidente senza un confronto, sia pure informale, con gli altri Presidenti; certo è che,

17 Si veda la vicenda processuale che ha riguardato la pubblicità dei verbali del Comitato tecnico scientifico sull'emergenza epidemiologica Covid-19, conclusasi con la spontanea pubblicazione degli stessi da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dopo una sentenza del TAR Lazio n. 8615/2020, favorevole alla loro pubblicazione, e la sua sospensione da parte del Consiglio di Stato (decreto 31 luglio 2020).

laddove questa tendenza dovesse consolidarsi, varrebbe la pena di chiedersi se sia necessario regolare tale attività, se non attraverso una vera e proprio “legificazione” della Conferenza delle Regioni, almeno con un aggiornamento del suo regolamento di funzionamento.

5. La “questione” del titolo V: revisione o attuazione?

L’esame appena svolto dei principali nodi da affrontare è stato condotto avendo presente l’attuale quadro costituzionale, così come derivante dal Titolo V nel suo contenuto originario e, soprattutto, nel significato materiale che ha assunto per effetto della prassi e della giurisprudenza, specie costituzionale. Ma è noto che della revisione del titolo V si parli da tempo, e proprio in materia di tutela della salute le proposte di riforma costituzionale (salvo il progetto di cd. *Devolution* del 2002, non approvato, però, dal Parlamento) puntavano ad un ampliamento della competenza esclusiva statale, ora in materia di «norme generali sulla tutela della salute» (2006), ora in materia di «disposizioni generali e comuni in materia di tutela della salute» (2016). Questa circostanza è significativa delle pulsioni centralistiche che da sempre, come si è detto, animano il dibattito sulla sanità pubblica, giustificate in base all’esigenza di ridurre le disparità territoriali e di assicurare allo Stato i necessari poteri di indirizzo, attraverso la limitazione della potestà legislativa regionale in materia. Anche durante la pandemia, come si è detto, il tema è stato rilanciato, ed altrettanto rapidamente superato dalla dottrina maggioritaria che ha constatato che nell’ambito della tutela della salute lo Stato dispone di tutti i poteri necessari per realizzare questo obiettivo, senza alcun bisogno né di una competenza esclusiva in materia di tutela della salute, né di ricorrere a nuove “clausole di supremazia” (la cui introduzione, peraltro, nei termini in cui è stata prospettata, potrebbe produrre effetti di irrigidimento, di certo opposti a quelli desiderati dai proponenti), e, forse, senza bisogno di ricorrere neppure al principio di sussidiarietà, secondo quanto pur ammesso dalla Corte costituzionale sin dal 2003 (G. Falcon, 2020).

In primo luogo, come si è già ricordato, l’opera interpretativa della Corte Costituzionale ha fornito allo Stato ampi poteri di intervento sia nella materia della tutela della salute, sia nella materia (che notoriamente è in essa ricompresa) della organizzazione sanitaria, poteri che lo Stato in questi anni non ha certo mancato di esercitare, sia prima che durante la pandemia. Attraverso l’invocazione, in particolare, della competenza ex art. 117, comma 2, lett. lettera m) Cost. lo Stato si è visto riconoscere la possibilità di incidere sia sul contenuto delle prestazioni, che sulle loro modalità di organizzazione. La stessa lettera m) è stata ritenuta come fondamento di poteri di indirizzo, di vigilanza, di imposizione di obblighi informativi, di prescrizione di standard e criteri, quantitativi e qualitativi. Lo stesso dicasi per la materia delle professioni, comprese quelle sanitarie. Allo Stato, come è altrettanto noto, non è neppure inibito esercitare penetranti poteri sostitutivi, attraverso l’applicazione del meccanismo che l’articolo 120 Cost. ricollega alla tutela dei livelli essenziali; potere che, non a caso, ha trovato la sua prima e più significativa attuazione proprio in materia sanitaria, attraverso il commissariamento delle Regioni in deficit, e che, sul piano teorico, avrebbe potuto essere esercitato anche durante la pandemia (R. Balduzzi, 2020).

Guardando più specificamente al tema dell'emergenza sanitaria, non mancano i titoli di competenza statale. Come la Corte costituzionale ha avuto recentemente modo di precisare¹⁸, la profilassi per la prevenzione della diffusione delle malattie infettive richiede necessariamente l'adozione di misure omogenee su tutto il territorio nazionale ed a questo fine è invocabile la competenza legislativa esclusiva statale in tema di profilassi internazionale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. q) Cost. Anche la lamentata carenza di solide basi legislative per la poderosa produzione normativa emergenziale statale, introdotta per lo più con atti amministrativi (F. Bilancia, 2020), è più questione legata alla mancanza di una legislazione ordinaria che definisca l'assetto delle competenze emergenziali di Stato e Regioni in modo più chiaro di quanto non facciano ora il Codice di protezione civile e la legge sul Servizio sanitario nazionale, che una questione di mancanza di una disciplina costituzionale dell'emergenza.

Il problema, allora, si sposta sulle modalità con cui lo Stato ha sinora esercitato le proprie competenze in materia di tutela della salute, e la sua debole capacità di coordinamento. Sul punto, appaiono utili le considerazioni che sono già state svolte sul rafforzamento dei raccordi già esistenti a quadro costituzionale vigente. Ma anche le funzioni di controllo, monitoraggio ed intervento sostitutivo e correttivo devono essere potenziate. Per realizzare questo obiettivo, lo Stato ha, ancora una volta, necessità della collaborazione del sistema delle Regioni. Lo dimostra l'esperienza sinora condotta per la garanzia di LEA, la quale richiede una complessa opera di raccolta e classificazione dei dati, di determinazione di parametri di misurazione dei livelli qualitativi e quantitativi raggiunti e di definizione di piani d'azione concordati; in modo tale che l'intervento sostitutivo vero e proprio resti un rimedio ultimo, da attuare in circostanze eccezionali, laddove le altre misure di ripristino della garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini non sano andate a buon fine. È questo, del resto, il senso del richiamo operato dall'art. 120 Cost. al principio di leale collaborazione. Ancora, il ruolo di coordinamento statale può rivelarsi determinante anche nella garanzia di una piena funzionalità del sistema di mobilità interregionale, che – come si legge nell'ultimo Patto per la salute – costituisce esplicitazione del principio di unitarietà del SSN e che non può essere lasciato esclusivamente all'autocoordinamento regionale. Per questo motivo, è auspicabile che trovi rapida attuazione l'impegno ivi contenuto ad elaborare un programma nazionale Governo-Regioni per migliorare i processi di mobilità riducendo quella "patologica", legata a carenze di regionali di tipo organizzativo, o a deficit nella quantità e qualità dei servizi offerti.

Come si può notare, le proposte di cui ora si è parlato si pongono nella prospettiva di individuare (nuove) modalità di attuazione di alcune fondamentali disposizioni già contenute nel titolo V (art. 117 ; art. 120); e molte altre questioni potrebbero aggiungersi, con riferimento, per esempio, alla sperimentazione dell'art. 116, comma 3, alla piena attuazione dell'articolo 119, ed infine, *last but not least*, all'attuazione dell'art. 118, nella direzione di una migliore redistribuzione delle competenze amministrative, in nome del principio di sussidiarietà (verticale ed

18 Cfr. sent. n. 5 del 2018, in tema di vaccini; n. 186 del 2019, in materia di sanità pubblica; e, proprio con riferimento all'attuale emergenza pandemica, n. 37/2021.

orizzontale), valorizzando l'apporto che sia le amministrazioni locali, sia la società civile possono dare alla tutela della salute.

6. Considerazioni conclusive, guardando al futuro, ed al programma Next Generation EU

Al termine di queste riflessioni sulle misure da intraprendere per impostare le relazioni Stato-Regioni in un'ottica di massima salvaguardia e coesione del servizio sanitario nazionale, non si può tralasciare qualche considerazione anche sulle prospettive che nel prossimo futuro potranno aprirsi per effetto delle risorse destinate al nostro Paese nell'ambito del programma *Next Generation EU*. Tali risorse potranno essere utilizzate per investimenti e innovazioni tecnologiche sia sul versante delle strutture che dei dispositivi medici, sia per sostenere le attività di ricerca che ricadono sulle scienze della vita. Le linee guida della Commissione europea fanno riferimento, oltre alle quattro linee di intervento prioritarie del *Recovery fund*, all'obiettivo dell'equità, citando espressamente una sanità accessibile che contribuisca ad una società sana e resiliente. Tra i grandi canali europei di coordinamento delle iniziative di investimento vi è inoltre quello della modernizzazione e digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, che comprende anche il comparto della sanità.

Si aprono, dunque, spazi sensibili di investimento ed i piani nazionali che si stanno presentando in questi giorni appaiono essenziali per realizzare in Italia l'obiettivo primario dell'eliminazione dei divari territoriali e per l'innalzamento complessivo del livello di qualità del servizio. Per questo motivo è essenziale che il metodo della leale collaborazione venga applicato sia nella definizione del Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza che nella sua attuazione, coinvolgendo il sistema regionale. Il raccordo orizzontale *tra* le Regioni sarà altrettanto essenziale, per evitare che sulla distribuzione di queste ingenti risorse si scatenino conflitti. Sotto questo profilo, appare positiva la notizia dell'istituzione di un coordinamento delle Regioni del Mezzogiorno, destinato a rappresentare alla Conferenza delle Regioni, al Governo e all'Unione Europea la visione complessiva del sud del Paese sull'utilizzo del *Recovery Fund* in modo tale da assicurare che gli interventi abbiano natura strategica e si colleghino agli investimenti nazionali e a quelli europei in modo coerente, a partire dalle risorse della politica di coesione per il periodo 2021-2027. Il tutto andrà calato in un contesto in cui lo Stato centrale, diretto responsabile dinanzi alle istituzioni europee del corretto utilizzo dei fondi, dovrà farsi garante del risultato rafforzando, come già suggerito, la sua capacità di coordinamento, monitoraggio e controllo. Si tratta di sfide essenziali per impostare su nuove basi la sanità del futuro, ma che fanno sperare nella possibilità di scrivere un nuovo, e più positivo, capitolo della storia dello Stato regionale italiano.

Bigliografia

R. BALDUZZI (a), *Ci voleva l'emergenza Covid-19 per scoprire che cos'è il Servizio sanitario nazionale?* in *Corti supreme e salute*, n. 1/2020

- R. BALDUZZI (b), *Cinque cose da fare (e da non fare) in sanità nella (lunga e faticosa) transizione verso il post-pandemia*, in *Corti supreme e salute*, n. 2/2020
- R. BALDUZZI, C. CARPANI, *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, il Mulino, 2013
- A. BARTOLINI, *Sull'uso e (abuso) delle ordinanze emergenziali regionali*, in *Giustizia Insieme*, 23 Aprile 2020
- F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto pubblico*, 2020, p. 333 ss,
- R. BIN, *Caro Orlando, il vero problema della sanità è al centro, non in periferia*, in *La-Costituzione.info*, 3 aprile 2020
- C. BOTTARI (a cura di), *La sanità del futuro*, Torino, Giappichelli, 2020
- M. CAMELLI, *Centro e periferia: l'emergenza fa cedere il velo*, in *Il Mulino*, 3/2020, p. 396 ss.
- M. CASULA, A. TERLIZZI, F. TOTH, *I servizi sanitari regionali alla prova del COVID-19*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3/2020, p. 307 ss.
- G. FALCON, *Dall'emergenza COVID, pensando al futuro del sistema sanitario*, in *Le Regioni*, 2020, p. 453 ss.
- R. FERRARA, *L'ordinamento della Sanità*, Torino, Giappichelli, 2007
- G. GARDINI, *La polarizzazione del dibattito pubblico dinanzi all'emergenza sanitaria*, in *Istituzioni del federalismo*, num. spec. 2020, p. 7 ss.
- M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *RivistaAIC*, 10 Aprile 2020, fasc. n.2/2020
- D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2015
- A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *RivistaAIC*, n. 3/2019
- A. MORELLI, *Vaccinazioni e regioni: quale lezione trarre riguardo al sistema delle autonomie?*, in *Diritti regionali*, n. 1/2021
- A. MORELLI, A. POGGI, *Le Regioni per differenziare e lo stato per unire. A ciascuno il suo*, in *Diritti regionali*, 15 Aprile 2020, fasc. n. 2/202
- N. PIGNATELLI, *Brevi note sul regionalismo nell'emergenza sanitaria*, in *Persona e Amministrazione*, n. 2/2020, p. 99 ss.
- A. PIOGGIA, *La lezione dell'epidemia di Covid-19 sul sistema sanitario e il suo ruolo*, in *Istituzioni del federalismo*, num. Spec. 2020, p. 17 ss.
- G. PIPERATA, *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, p. 318 ss.
- C. TUBERTINI, *Cinquant'anni di organizzazione sanitaria: dall'uniformità alla differenziazione, e ritorno*, in *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, 2016, p. 65 ss.
- C. TUBERTINI, *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistemi plurilivello*, in *Istituzioni del federalismo*, num. Spec. 2020, p.89 ss.
- L. VANDELLI, *Prospettive e ipotesi di riordino della Conferenza Stato-Regioni*, in AA.VV., *Il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Atti del seminario, Roma, 6 aprile 2017, Torino, Giappichelli, 2018, p. 63 ss.
- S. VILLAMENA, *Il commissariamento della sanità regionale. Conflittualità ed approdi recenti anche con riferimento al cd. Decreto Calabria*, in *Federalismi.it – Osservatorio di diritto sanitario*, 25 settembre 2019
- G. VIESTI, *Egoismo territoriale*, in *Il Mulino*, 2 maggio 2017

Indice:

Articolazione dell'analisi. **1.** Dallo sviluppo sostenibile alla sostenibilità. **2.** Il quadro internazionale: dai Millennium Developments Goals (MDG) ai Sustainable Development Goals (SDGs). **3.** Il momento dell'Europa: **3.1.** Gli obiettivi del Next Generation EU. **3.2.** Il Green Deal europeo. **3.3.** Digitalizzazione (e sostenibilità). **3.4.** Un'Europa più giusta e resiliente. **4.** La sfida della sostenibilità per le Regioni italiane in un contesto globale: **4.1.** Non solo implementazione delle scelte UE ma anche integrazione e completamento. **4.2.** I possibili ostacoli istituzionali all'implementazione delle scelte UE: **4.2.1.** I problemi legati al riparto delle competenze. **4.2.2.** L'implementazione dei SDGs e il regionalismo differenziato. **4.3.** Le Regioni per una maggiore equità ambientale.

* *Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università Luiss "Guido Carli" - Roma.*

Articolazione dell'analisi.

Sostenibilità è un concetto che, per quanto non sia emerso nell'ambito specifico della riflessione giuridica, si è diffuso con rapidità straordinaria nel lessico giuridico contemporaneo. Non solo nel diritto internazionale ma anche nel costituzionalismo, come dimostra una recente ricerca nella quale si osserva che ben 54 costituzioni su 193 Stati appartenenti alle Nazioni Unite presentano il termine 'sostenibilità' o 'sostenibile'¹.

Lo sviluppo del concetto è strettamente interrelato con il principio della responsabilità intergenerazionale, che dalla filosofia morale e politica è progressivamente migrato verso il diritto internazionale e poi nel diritto primario dell'Unione europea e poi ancora nelle giurisprudenza costituzionali².

Queste evoluzioni concettuali testimoniano il disagio della cultura, nella specie di quella giuridica, nell'affrontare i problemi della contemporaneità, tra i quali spicca per urgenza e drammaticità la questione ambientale. Non è un caso se responsabilità intergenerazionale (o anche responsabilità verso le generazioni future) e sostenibilità (o sviluppo sostenibile) siano concetti migrati nel mondo giuridico proprio per affrontare i grandi temi legati alla tutela dell'ambiente, dal cambiamento climatico all'inquinamento transfrontaliero, dalla tutela dei mari e degli oceani a quella della biodiversità, e così via. Sostenibilità è concetto suscettibile di ulteriori sviluppi. Si pensi all'enorme problema della sovrappopolazione, che tarda ad essere affrontato nelle sedi internazionali e che necessariamente dovrà essere collegato ad una rinnovata idea di sviluppo sostenibile³.

1 Groppi T., *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2016, 43 ss.

2 Su questi aspetti sia permesso rinviare a Bifulco R., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008.

3 Bifulco R., *Sovrappopolazione, qualità della democrazia e sviluppo sostenibile*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, IV, 39 ss.

L'Unione europea ha da tempo deciso di diventare un attore mondiale strategico nel campo dello sviluppo sostenibile. Questa scelta non è venuta meno a seguito degli effetti negativi della crisi economico-finanziaria intervenuta sul finire della prima decade di questo secolo. Neppure l'emergenza pandemica di questi mesi ha messo in discussione la decisione di fondo dell'Unione che sul finire del 2019 aveva presentato il *Green Deal* europeo, con l'obiettivo di guidare gli investimenti pubblici verso una ripresa economica nella consapevolezza che affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente sia "il compito che definisce la nostra generazione"⁴. Difatti, con notevole coraggio la Commissione Von der Leyen ha in qualche modo rilanciato: il *Next Generation European Union* (da ora NGEU) punta senza esitazione verso la sostenibilità, con l'obiettivo ambizioso di raggiungere, entro la metà del secolo, la 'neutralità climatica' dell'Unione.

Questo documento sarà al centro della presente analisi. Potrebbero indicarsi molti motivi a ragione di questa opzione. Gli stanziamenti previsti a favore degli Stati membri, gli effetti di stabilizzazione e di spinta all'elaborazione di progetti industriali e infrastrutturali sono di tale portata che il confronto con il Piano Marshall degli anni 1948-1951, in questi mesi, è stato ricorrente. Già questi rilievi potrebbero giustificare la scelta di mettere in rapporto il NGEU e le Regioni italiane.

Tuttavia due altre ragioni giustificano la scelta di queste pagine. La prima riguarda l'importante saldatura che il piano dell'UE, sintetizzato nel NGEU, compie con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile elaborati dall'Onu. Il segnale inviato dalla Commissione europea è di grande rilievo a livello sia simbolico che pratico. Nello scenario internazionale globale l'Unione è il principale attore economico sicché la sua opzione a favore degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile rappresenta un sostegno rilevante nello sviluppo della sostenibilità.

La seconda ragione è l'attenzione che la Commissione europea, nella redazione del piano, ha dedicato al tema della solidarietà e dell'eguaglianza. Per essere credibile e accettata, la sostenibilità e il modello di sviluppo che essa contiene devono essere declinati anche nella direzione dell'equità intergenerazionale. Sono due aspetti –quello della responsabilità intergenerazionale e quello della responsabilità infragenerazionale- che devono procedere insieme. Sul piano unionale il legame che la Commissione europea ha instaurato tra sostenibilità ambientale e sostenibilità economica appare non solo suscettibile di notevoli sviluppi per il quadro istituzionale dell'Unione ma soprattutto rappresenta una risposta a tutti coloro che nell'Unione vedono solo il momento economico, mercantile, finanziario o quanto altro, dimenticando che le risposte nazionali alla crisi mondiale, anzi alle crisi mondiali, possono passare solo attraverso un rafforzamento dell'Unione europea.

Intento della presente analisi è, dunque, provare a capire come le Regioni italiane possano inserirsi in uno scenario certamente complesso, che offre tuttavia notevoli potenzialità agli enti regionali, a condizione che questi siano disposti a modificare il modo di costruzione delle proprie politiche pubbliche. Due semplici convinzioni sostengono lo sviluppo di queste pagine. Da un lato,

4 Commissione, Com(2019) 640 final.

le Regioni devono fare ogni sforzo possibile per intercettare le indicazioni e gli orientamenti forniti dall'Unione con il NGEU, pena il loro restare ai margini dello sviluppo economico dei prossimi anni. Dall'altro lato, le Regioni possono dare un contributo notevole a carenze e incompletezze che l'ordinamento dell'Unione ancora presenta al proprio interno, con riguardo al rilevato intreccio di sostenibilità ed equità.

Dopo una breve premessa sulle difficoltà di implementare il concetto di sviluppo sostenibile, anche a causa della sua estrema apertura (I), saranno brevemente prese in considerazione le principali evoluzioni intervenute a livello di Organizzazione delle Nazioni Unite in materia di sviluppo sostenibile (II). Il paragrafo seguente sarà dedicato ad una descrizione dei profili più rilevanti, presenti nel NGEU e nel Green Deal, in termini di sostenibilità (III). Infine nell'ultimo paragrafo è l'implementazione regionale di questi profili a costituire il centro dell'analisi, insieme all'altro versante riguardante l'equità ambientale (IV).

1. Dallo sviluppo sostenibile alla sostenibilità.

Come è chiaro da quanto detto nel precedente paragrafo, il concetto di sostenibilità è inteso, in questa sede, come applicazione alle istituzioni territoriali del concetto di sviluppo sostenibile. È senz'altro possibile estendere l'accezione di sostenibilità oltre e al di là del concetto di sviluppo sostenibile, ad esempio predicandola anche in relazione al bilancio dello Stato. E tuttavia, anche per evidenti esigenze di spazio e di maggiore attinenza della versione ambientale di sostenibilità con l'attività delle Regioni, l'attenzione sarà focalizzata sulla sostenibilità come sostenibilità ambientale.

La nozione di sviluppo sostenibile assurge a nozione-chiave, quasi una parola d'ordine, delle politiche pubbliche a partire dalla pubblicazione del noto Brundtland Report⁵. Alla grande fortuna del termine non ha certo corrisposto un miglioramento della situazione globale in termini di raggiungimento di maggiori standard di tutela ambientale⁶.

Il concetto di sviluppo sostenibile include l'integrazione di obiettivi ambientali, economici e sociali. Sulla combinazione di questi obiettivi, sul modo in cui essi si rapportano reciprocamente, si osservano posizioni differenti, oscillandosi da tesi che ne danno un'accezione meramente procedurale, in cui spesso a retrocedere è proprio l'interesse ambientale, a tesi che tendono a bilanciare in maniera uguale i tre obiettivi (è questa la posizione riscontrabile nei documenti dell'ONU, giustificata anche dalla necessità di contemperare esigenze molto diversificate facenti capo a Stati o gruppi di Stati in posizione spesso confliggente)⁷. Nel concetto di sviluppo sostenibile si è così annidata una strutturale intrinseca debolezza legata all'assenza di una priorità. La priorità invece esiste ed è la conservazione di quelle funzioni ecologiche indispensabili per uno sviluppo

5 World Commission on Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987

6 Per uno sguardo generale sulla situazione mondiale si può consultare con molta utilità il Global Environmental Outlook 6 in <https://www.unenvironment.org/resources/global-environment-outlook-6>.

7 Cfr. ad esempio *The Future We Want*, FN Doc.216/L.1, 19 giugno 2012, par.76, 83, 87, 100.

prolungato ed equo delle società umane. Ad assicurare tali funzioni provvedono gli ecosistemi naturali⁸.

Va aggiunto che la scienza è oggi in grado di indicarci quali sono i limiti da non superare, se si vogliono preservare le funzioni ecologiche assicurate dai vari ecosistemi. Ed è qui, in questo stretto legame con la scienza, che il diritto svolge una nuova funzione di garanzia delle “naturali condizioni di vita di base” (per usare la locuzione presente nell’art.20a della Costituzione tedesca). La storia degli ultimi decenni del diritto internazionale mostra come sia faticoso introiettare all’interno di atti giuridici vincolanti per la Comunità internazionale questi limiti. Ma ovviamente il livello internazionale è solo il primo passo di un processo implementativo che fa ancora degli Stati gli effettivi motori della sostenibilità. La cornice giuridica statale è altrettanto indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Il dibattito di questi ultimi anni sul rapporto tra Stato di diritto e tutela dell’ambiente testimonia che solo all’interno del più ampio principio dello Stato di diritto, che assicura assetti internazionali e nazionali equi, effettivi e imparziali nonché leggi ambientali chiare ed attuabili, diventano raggiungibili gli obiettivi dello sviluppo sostenibile⁹. Ed è chiaro il ruolo centrale che in questa catena normativa e istituzionale anche i livelli di governo regionali possono svolgere in funzione di garanzia di uno Stato di diritto ambientale.

2. Il quadro internazionale: dai *Millennium Developments Goals* (MDG) ai *Sustainable Development Goals* (SDGs).

Con la Dichiarazione del Millennio le Nazioni Unite, nel settembre del 2001, ritennero che «per le relazioni internazionali nel ventunesimo secolo vadano considerati essenziali determinati valori fondamentali». Tali valori, nel numero di otto, furono indicati come Obiettivi di sviluppo del Millennio (MDGs). Gli otto MDGs avevano l’ambizione, per un verso, di sradicare la povertà e la fame e, per l’altro, di promuovere l’eguaglianza di genere e di ridurre la mortalità infantile nel periodo 2000-2015. Tra questi vi era anche l’obiettivo della sostenibilità ambientale. Come è noto, quegli obiettivi erano però pensati per i Paesi in via di sviluppo.

Quindici anni dopo, a quegli obiettivi sono succeduti i diciassette Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile, contenuti nell’Agenda 2030 dell’ONU, sottoscritta nel settembre 2015 da tutti i 193 membri dell’Organizzazione. Essa contiene 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals, SDGs) e 169 sotto-obiettivi. Il documento è di notevole rilievo poiché sviluppa tutti e tre i pilastri dello sviluppo sostenibile, vale a dire economico, ecologico e sociale. Tra l’altro, il documento inserisce anche la lotta alla povertà. L’Agenda chiede agli Stati di raggiungere gli obiettivi entro il 2030, coinvolgendo in questo sforzo sia gli attori istituzionali che quelli non governativi.

⁸ Voigt C., *The Principle of Sustainable Development. Integration and Ecological Integrity*, in Id. (a cura di), *Rule of law for nature: new dimensions and Ideas in Environmental law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 151-2.

⁹ Cfr. l’equilibrata analisi di Sands P., *Climate change and the rule of law: adjudicating the future in international law*, in <https://www.supremecourt.uk/news/climate-change-and-the-rule-of-law.html>, 1 ss.

L'ambizione dei SDGs è molto maggiore sia perché gli obiettivi sono a più ampio spettro sia perché i destinatari sono sia i paesi in via di sviluppo che quelli sviluppati. Il legame tra i 17 obiettivi e lo sviluppo sostenibile è dichiarato fin dal nome prescelto per individuarli. Si può così dire che, simmetricamente agli obiettivi insiti nel principio dello sviluppo sostenibile, anche i 17 SDGs aspirano a conciliare la sostenibilità ambientale, l'inclusione sociale e lo sviluppo economico sia nell'ambito dei paesi OCSE che per quelli non presenti in tale cornice internazionale.

È stato proprio l'OCSE a mettere in rilievo l'importanza dei livelli di governo substatuali per il conseguimento degli obiettivi, ritenendo che almeno 100 tra 169 target in cui si concretizzano i 17 obiettivi non potranno essere raggiunti senza un coinvolgimento e un coordinamento dei livelli di governo regionali e comunali¹⁰. Ed in effetti è quasi naturale constatare che la gran parte delle funzioni essenziali per lo sviluppo sostenibile sono gestite dai livelli di governo substatuali.

Si prenda ad esempio, seguendo la traccia sviluppata nel rapporto OCSE appena citato, il caso del cambiamento climatico, forse la sfida ambientale più pressante oggi. In questo ambito è giocoforza constatare il ruolo determinante che hanno le città e più ampiamente i livelli regionali di governo. È un fatto notorio che nelle città convergono all'incirca i due terzi della domanda globale di energia sicché è da questi grandi agglomerati che proviene la gran parte delle emissioni di gas all'origine dell'effetto serra. Nella stessa direzione si orienta il discorso se prendessimo in considerazione le città nella produzione di rifiuti. E tuttavia è dalle città e dai livelli regionali che partono anche le principali iniziative per frenare gli effetti del cambiamento climatico¹¹. Uno studio ulteriore dell'OCSE ha inoltre accertato che in Europa il 70% delle città più estese sono collocate in aree poste solo 10 metri al di sopra del livello del mare risultando così molto esposte ai rischi di alluvione¹².

Sempre a proposito del ruolo dei livelli territoriali di governo nel perseguimento dei SDGs, va osservato che l'elencazione dei 17 obiettivi contenuta nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile non crea una priorità tra gli stessi, non assegna una priorità agli obiettivi più strettamente ambientali rispetto a quelli economici o sociali, nella convinzione che solo un approccio olistico possa effettivamente permettere di costruire modelli di sviluppo sostenibili calati nelle diverse realtà territoriali. Nella prospettiva delle Nazioni Unite, come si è sopra osservato, è l'interrelazione tra i diversi obiettivi che consente un adeguato bilanciamento tra gli stessi.

E difatti una delle utilità dei SDGs è il loro concorso incrociato e complementare al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Ciò vuol dire che, allorché città e Regioni decidono di perseguire obiettivi legati a obiettivi sociali o economici in senso ampio, non possono non tener in conto anche gli obiettivi di

10 OECD, *A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis report*, OECD Urban Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, 2020 <https://doi.org/10.1787/e86fa715-en>.

11 Cfr. il rapporto ASviS, *L'evoluzione delle Regioni italiane rispetto agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Evoluzione_regionale_SDGs.pdf.

12 OECD, *Cities and Climate Change*, OECD Publishing, Paris, 2010, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091375-en>.

natura ambientale. Si pensi all'adozione di *carbon tax* o a tasse di ingresso per evitare congestioni del traffico: esse possono certo essere molto utili nelle politiche riguardanti il cambiamento climatico ma, allo stesso tempo, possono avere effetti negativi sugli obiettivi di inclusione sociale. Diventa così evidente l'opportunità di considerare e conciliare più obiettivi. L'approccio olistico dell'Agenda può risultare molto utile per la formulazione delle politiche regionali.

3. Il momento dell'Europa

3.1. Gli obiettivi del Next Generation EU

Con la comunicazione della Commissione dal significativo titolo 'Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione'¹³, l'organo esecutivo dell'UE ha lanciato il nuovo strumento per la ripresa, denominato **Next Generation European Union** (NGEU), con il quale vengono stanziati 1.850 miliardi di euro per la ripresa economica.

La principale novità del NGEU è probabilmente da rinvenire nell'abilitazione conferita alla Commissione europea di entrare nel mercato dei capitali e di accendere prestiti in capo all'UE. Il denaro che la Commissione potrà raccogliere verrà utilizzato, nell'arco temporale del bilancio pluriennale 2021-2027 per la realizzazione di quattro principali obiettivi: un Patto Verde per la strategia della crescita (il Green Deal); un mercato digitale; il rafforzamento del pilastro europeo dei diritti sociali; la costruzione di un'Unione più resiliente¹⁴.

Nel documento la strategia di crescita è affidata in primo luogo al **Green Deal**, il cui obiettivo di fondo è guidare gli investimenti pubblici a favore della ripresa attraverso lo stanziamento di 750 miliardi di euro in maniera tale da rispettare l'impegno di non nuocere all'ambiente. Vale la pena sottolineare che il Green Deal europeo è stato presentato dalla Commissione già a fine del 2019¹⁵; il fatto che la Commissione lo abbia pienamente rilanciato con la comunicazione NGEU appare un dato significativo, che conferma il rilievo centrale della tutela dell'ambiente come oggetto centrale delle politiche europee.

Le stime della Commissione, nel documento del 27 maggio 2020, fanno del Green Deal un motore per la creazione di occupazione, capace di coniugare un aumento dell'1% del PIL con il conseguimento degli obiettivi 2030 in materia di clima ed energia. La Commissione intende intervenire in settori centrali dell'economia, quali: le ristrutturazioni del parco immobiliare esistente, le tecnologie pulite e le catene del valore collegate, i trasporti, la tutela della biodiversità, la politica agricola.

Strettamente collegata a quella che la Commissione chiama la transizione verde vi è poi la transizione digitale, nella convinzione che la crisi pandemica abbia dimostrato la rilevanza della digitalizzazione e la sua permanenza anche dopo la

13 Commissione, Com(2020) 456 final (27 maggio 2020).

14 Messori M., *Il piano italiano di ripresa e resilienza: come utilizzare una straordinaria opportunità*, in <https://open.luiss.it/2021/01/10/il-piano-italiano-di-ripresa-e-resilienza-come-utilizzare-una-straordinaria-opportunita/>.

15 Commissione, Com(2019) 640 final.

crisi. A questi due obiettivi la Commissione affianca il pilastro europeo dei diritti sociali, nella convinzione che solo la solidarietà tra persone, generazioni, regioni e paesi possa assicurare una ripresa equa e inclusiva.

3.2. Il Green Deal europeo

“Il compito che definisce la nostra generazione”, così la Commissione si esprime nel Green Deal a proposito del dovere di affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente. In effetti, è oramai da tempo che la scienza ha richiamato l'attenzione sugli effetti del deterioramento dei fattori ambientali. Si pensi all'attività svolta, fin dal 1988, dall'IPCC (Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico), che ha sottolineato con insistenza l'allarme per gli effetti del riscaldamento terrestre derivante dal consumo eccessivo di energia inquinante¹⁶.

Allo stesso tempo è tristemente noto come l'individuazione di un tetto massimo di innalzamento della temperatura media della terra entro la fine del secolo corrente sia diventata una questione eminentemente politica e non certo prettamente scientifica: la controversia si concentra, in particolare, sul se tenere questo tasso massimo entro 1,5 gradi centigradi ovvero consentire di raggiungere i 2,0 gradi centigradi.

L'obiettivo della Commissione è ambizioso in quanto con la strategia del Green Deal si mira a “trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse”¹⁷.

Di seguito le componenti principali della strategia sottesa al Green Deal, di stretto interesse per le Regioni italiane.

Innanzitutto il Green Deal è ritenuto dalla Commissione parte integrante della strategia messa in atto dalla Commissione per attuare l'Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Ogni azione dell'Unione deve essere coerente con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi e con il principio di ‘non arrecare un danno significativo’. In particolare l'intento dichiarato dalla Commissione è quello di integrare il processo di coordinamento macroeconomico del semestre europeo con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite¹⁸.

Un altro elemento essenziale del Green Deal è, come già accennato, la neutralità climatica, che deve essere raggiunta favorendo la costruzione di infrastrutture intelligenti (reti intelligenti, energie rinnovabili, punti di ricarica per i veicoli elettrici). Inoltre gli Stati membri devono concentrarsi nello sforzo di operare una generale ristrutturazione degli edifici pubblici e privati, così realizzando un risparmio energetico e una spinta del settore edilizio e delle costruzioni favorendo le piccole e medie imprese locali.

16 IPCC, 2014: *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland; IPCC, Global warming of 1.5° C. Special Report, oct. 2018.

17 Commissione, Com(2019) 640 final, p.2.

18 Commissione, Com(2019) 640 final, p.3.

L'economia circolare – un modello economico alla cui realizzazione l'UE lavora da diversi anni e che riguarda strettamente anche le Regioni italiane – è un altro obiettivo del Green Deal. La produzione industriale europea deve puntare, nelle intenzioni della Commissione, ad eliminare la dipendenza dall'estero mirando alla creazione di centinaia di migliaia di posti di lavoro nella lavorazione dei materiali riciclati. A tale ruolo sono chiamati tutti i settori produttivi, ma in particolare quelli attivi nel tessile, nelle costruzioni, nell'elettronica e nella plastica.

Anche la strategia europea nella sfera della bioeconomia, diretta alla produzione di risorse biologiche rinnovabili, rientra nel Green Deal. La recente Strategia per la Biodiversità per il 2030, diretta a favorire gli ecosistemi naturali, include ora anche una nuova strategia forestale.

Lo slogan 'dal produttore al consumatore' (from farm to fork) sintetizza lo sforzo della Commissione diretto ad aiutare gli agricoltori affinché essi forniscano ai cittadini europei alimenti sostenibili e sicuri. La Commissione propone anche di rinforzare il rilancio del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale come uno dei perni centrali per la transizione ecologica. Per raggiungere tale obiettivo la futura Politica agraria comune (PAC) dovrà ispirarsi ai principi del Green Deal.

Infine un elemento qualificante del Green Deal, che chiama direttamente in gioco le Regioni, riguarda il Fondo per la transizione giusta, che darà sovvenzioni alle Regioni per aiutare i lavoratori a sviluppare capacità e competenze per il mercato del lavoro del futuro nonché per aiutare le piccole e medie imprese e quelle emergenti per creare nuove opportunità di lavoro.

3.3. Digitalizzazione (e sostenibilità)

Già durante la presidenza Juncker la Commissione è stata molto attiva nella produzione di comunicazioni intese a fare della trasformazione digitale un obiettivo prioritario dell'UE. Nel NGEU Green Deal e digitalizzazione procedono parallelamente, con una chiara funzionalizzazione della digitalizzazione nei confronti della transizione verde, nella consapevolezza che l'intelligenza artificiale, l'uso dei Big Data e dell'informazione in tempo reale hanno un impatto rilevante sulla produzione di beni e servizi. Anche il rilievo delle *smart cities* – un tema che coinvolge direttamente i livelli regionali di governo – va inserito in questa nuova temperie istituzionale¹⁹. Difatti il rilievo istituzionale delle *smart cities* è strettamente collegato alla digitalizzazione intesa come fattore chiave dello sviluppo sostenibile delle città: sempre più la digitalizzazione diventerà un elemento chiave per predire eventi climatici estremi e per migliorare i fattori ambientali all'interno dei quali si svolge l'attività economica e sociale.

In ragione della suddetta funzionalizzazione della digitalizzazione rispetto alla transizione verde appare opportuno provare a sintetizzare gli aspetti principali della digitalizzazione enfatizzati dalla Commissione. Innanzitutto, secondo la Commissione, maggiori investimenti sulle tecnologie informatiche – quali l'intelligenza artificiale, la *cybersecurity*, le reti 5G e 6G – potranno produrre effetti

19 Per una visione generale Lauri C., *Smart City*, in *Digesto delle discipline giurpubblicistiche*, Aggiornamento VIII, 2020, 388-9.

espansivi, favorendo anche l'autonomia strategica dell'Europa. La Commissione è intervenuta di recente anche in materia di dati con il Regolamento sui dati non personali, al cui interno il rapporto tra dati e valore economico è particolarmente valorizzato²⁰ in quanto la loro utilizzazione è associata ad importanti benefici per la società e l'economia. La direttiva fa rientrare in tale categoria quelli riguardanti la sfera geo-spaziale, l'osservazione della terra e dell'ambiente, i dati meteorologici e statistici relativi alle imprese.

Del massimo rilievo per il tema della sostenibilità è la digitalizzazione orientata all'ambiente. In questo settore si aprono opportunità per il monitoraggio a distanza dell'inquinamento dell'aria e dell'acqua e per l'ottimizzazione dell'uso dell'energia e dei fattori ambientali. La Commissione insiste inoltre sulla necessità di misure per migliorare l'efficienza energetica e il rendimento dell'economia circolare, valutando anche lo sforzo verso una maggiore trasparenza sull'impatto ambientale dei servizi di comunicazione, verso misure più efficaci per implementare nuove reti e per un migliore smaltimento dei dispositivi digitali nella fase finale del loro utilizzo (telefoni, ricaricatori, batterie).

Le Regioni italiane non possono sottovalutare anche il fenomeno della digitalizzazione del settore agroalimentare. In questo campo l'UE ha lanciato il progetto SmartAgriHubs. Anche nel campo della salute si pone la questione dell'accesso sicuro e dello scambio di dati sanitari, come dell'uso dei *Big Data* per la ricerca e la medicina personalizzata. La digitalizzazione interessa inoltre il settore dei trasporti giacché la mobilità multimodale automatizzata e connessa e i sistemi intelligenti di gestione del traffico svolgeranno un ruolo sempre più crescente. Infine il settore del commercio, dei servizi e dell'amministrazione sarà sempre più interessato dalla digitalizzazione.

3.4. Un'Europa più giusta e resiliente

Nella configurazione di NGEU la Commissione non tralascia il tema dell'integrazione. Non sono previsti specifici finanziamenti da parte dell'UE. Tuttavia va certamente ricordato il SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency), lo strumento europeo che impiegherà 100 miliardi di euro per aiutare lavoratori e imprese. Vi sono poi i temi del supporto all'occupazione giovanile, del salario minimo e dell'eliminazione delle differenze tra donne e uomini. Anche la lotta contro l'evasione fiscale rientra tra gli obiettivi della Commissione europea al fine di innalzare le entrate fiscali degli Stati; i temi della base imponibile consolidata comune dell'imposta sulle società e della semplificazione fiscale sono inoltre utili alla crescita economica.

Dalla pandemia la Commissione europea intende trarre utili insegnamenti al fine di ridurre la dipendenza dell'UE dai mercati stranieri in alcuni settori fondamentali. Uno di questi, particolarmente enfatizzato dalla Commissione, riguarda la nuova strategia farmaceutica, diretta a fronteggiare i rischi emersi durante la crisi (in particolare la capacità di produrre farmaci, così garantendo autonomia

20 Cfr. Reg. (UE) 2018/1807, Considerando 1.

strategica all'Europa). Nella stessa direzione va il piano di azione sulle materie prime critiche, orientato a rinforzare i mercati della mobilità elettrica, delle batterie, delle energie rinnovabili, dei prodotti farmaceutici, dell'industria aerospaziale, della difesa e delle applicazioni digitali. È annunciato anche un rinnovato sforzo per riformare l'Organizzazione Mondiale del Commercio. Infine con la proposta 'rescEÙ la Commissione mira a rafforzare il meccanismo di protezione civile dell'UE (cd. 'riserva rescEÙ), che comprende aerei ed elicotteri per interventi antincendio. Oltre che per migliorare la prevenzione delle catastrofi, si prevede che 'rescEÙ possa essere utilizzato anche per fronteggiare le emergenze mediche, chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari.

4. La sfida della sostenibilità per le Regioni italiane in un contesto globale

4.1. Non solo implementazione delle scelte UE ma anche integrazione e completamento

Il quadro tracciato mostra che, in Europa, c'è un prima e un dopo pandemia: gli obiettivi delle politiche pubbliche europee si indirizzano sempre più decisamente verso la lotta al cambiamento climatico e la digitalizzazione.

Non si tratta di una vera e propria inversione di rotta, se si torna con la mente alle direttive di marcia espresse dall'Onu illustrate nel secondo paragrafo. Occorre parlare, più opportunamente, di una nuova e più decisa direzione di marcia. Di ciò devono tener conto non solo le istituzioni territoriali, centrali e regionali, ma anche i settori privati, le istituzioni universitarie al fine di elaborare progetti capaci di intercettare la direzione di marcia impressa dall'UE attraverso i fondi NGEU.

Alla luce di quanto detto nei paragrafi II e III appare chiaro in quali direzioni le Regioni italiane dovrebbero puntare per affrontare la sfida della sostenibilità: forte incentivazione dei sistemi di riciclo e di gestione dei rifiuti energie rinnovabili; efficientamento energetico di edifici, imprese e infrastrutture; attività agroalimentari sostenibili e turismo rispettoso dell'ambiente. Più complesso un coinvolgimento nel campo dell'innovazione digitale, che tuttavia dovrebbe essere seguito da vicino.

Da più parti si invocano investimenti pubblici nei settori riguardanti: le infrastrutture materiali sostenibili, le certificazioni di efficienza energetica nella costruzione degli edifici, l'educazione e la formazione diretta alla riduzione della disoccupazione provocata dal Covid19, il capitale naturale per la rigenerazione e la resilienza degli ecosistemi, innovazione e sviluppo orientati a sistemi di produzioni non inquinanti.

Ciò vuol dire che le Regioni dovrebbero darsi criteri chiari, validi fin da subito, per l'uso dei fondi che, messi a disposizione dall'UE, saranno capaci di attirare. La definizione di questi criteri è indispensabile per una efficace risposta alla crisi provocata dalla pandemia.

A tal fine risulta di grande aiuto tenere in considerazione il c.d. strumento di sostegno tecnico che la Commissione ha proposto di istituire nel maggio 2020 attraverso una proposta di regolamento²¹. In ogni caso appare evidente che le Regioni

21 Commissione, COM(2020) 409 final.

dovranno fornirsi di criteri particolarmente orientati a selezionare progetti conformi ai criteri di efficienza, sostenibilità e corrispondenza agli obiettivi del NGEU.

Il passaggio dal piano teorico a quello pratico non è certo facile, ma gli stimoli che provengono dall'UE obbligano i governi territoriali, centrali e regionali, a farsi carico di dare forma a nuove politiche industriali e nuove forme di finanziamento di tali politiche. Nella ricerca di tali forme nuove le Regioni non possono muoversi da sole, isolatamente, ma sono coinvolte – sia nella definizione degli obiettivi che nella concreta attività normativa – insieme allo Stato.

A tal fine le Regioni italiane devono, per un verso, affrontare e superare ostacoli istituzionali che ne rallentano l'effettiva capacità decisionale: si allude ai mai superati problemi legati al riparto delle competenze con lo Stato e alla volontà di estendere le competenze di alcune Regioni in nome di un regionalismo asimmetrico (per non parlare del ruolo di codecisione nei procedimenti legislativi nazionali che le Regioni non hanno mai veramente cercato) (2). Dall'altro le Regioni devono legittimare se stesse anche attraverso lo sviluppo di ruoli che l'Unione europea non è ancora in grado di svolgere in termini di giustizia ed equità (3). Entrambe le questioni emergono con forza anche in relazione alle sfide della sostenibilità.

4.2. I possibili ostacoli istituzionali all'implementazione delle scelte UE

4.2.1. I problemi legati al riparto delle competenze

I problemi legati al riparto delle competenze non riguardano solo lo Stato e le Regioni italiani. Pochi altri temi sono così controversi negli Stati composti come il riparto delle competenze in materia ambientale. Dagli USA alla Germania il tema è tra i più scottanti e lontano comunque da assetti definitivi. Basti dire che negli USA la politica ambientale, almeno nei periodi in cui le varie presidenze repubblicane erano restie a qualsiasi forma di accordo internazionale sul cambiamento climatico, è stata presa in mano dai sindaci delle grandi città e dai governatori degli Stati membri²². Oppure si pensi alla Germania dove il tentativo di arrivare ad un codice dell'ambiente è fallito anche per la difficoltà di raggiungere un accordo tra Federazione e *Länder*.

Da questo angolo prospettico l'Italia si trova in una posizione di vantaggio, perché, nonostante tutte le difficoltà, non solo esiste una disciplina costituzionale della materia ma essa, ad oggi, ha trovato anche un suo assestamento. Quasi inutile notare poi che la materia ambientale si articola in così tanti settori e sottosettori che solo una analisi puntuale degli stessi può rendere il quadro veritiero dello stato dell'arte.

Indubbiamente esistono vantaggi nella regolazione centralizzata della materia ambientale, riconducibili a vari fenomeni. In primo luogo esistono materie

22 Si pensi ad esempio all'iniziativa dell'ex sindaco di New York, Michael Bloomberg, per la creazione di una coalizione (*We Are Still In Coalition*) diretta a coinvolgere un larghissimo numero di soggetti, pubblici e privati, per ridurre le emissioni dannose. Di questa coalizione forse l'esponente di maggior rilievo è stato il Governatore della California, Jerry Brown, che ha ospitato a San Francisco il *Global Climate Action Summit* in aperta polemica con le scelte compiute a livello federale. Sul punto cfr. Busby J., *Warming World: Why Climate Change Matters More Than Anything Else*, in 97 *Foreign Affairs* 49 (2018), 49 ss.

– come la disciplina delle acque, dei fiumi transfrontalieri, del transito di rifiuti pericolosi- che toccano interessi ultraregionali²³; collegata alla natura ultraregionale di molti settori ambientali vi è poi la maggiore efficacia ed effettività della disciplina centrale, capace (anche se non sempre) di superare i veti e i disaccordi tra gli enti regionali²⁴.

In secondo luogo il livello centrale incontra maggiore facilità nell'adozione di misure più stringenti²⁵, così superando anche fenomeni di *dumping* ambientale. Quest'ultimo è stato un problema particolarmente sentito negli Stati Uniti in cui gli Stati membri più attenti agli standard ambientali rischiavano di trovarsi svantaggiati dal punto di vista competitivo rispetto ad altri Stati membri meno rispettosi; ciò ha spinto la Federazione ad adottare standard minimi di tutela ambientale²⁶.

Infine l'adozione di misure di tutela ambientale più stringenti da parte del livello centrale rende più facile, per i politici locali, accettare le condizioni poste a tutela dell'ambiente ma spesso impopolari²⁷.

Gli svantaggi legati all'accentramento delle competenze in materia ambientale sono fondamentalmente di due tipi: da un lato, i livelli regionali possono affermare di avere una migliore conoscenza delle esigenze del territorio²⁸; dall'altro, l'accentramento della decisione può essere intesa come una cessione di 'sovranità' o di autonomia, a seconda del livello territoriale e dell'ordinamento considerati²⁹.

La considerazione dei vantaggi e degli svantaggi ha fatto emergere una tendenza molto diffusa all'interno degli ordinamenti composti, partendo dall'assunto che sia difficile immaginare alternative a regolazioni centralizzate se si vuole realizzare una politica di tutela ambientale effettiva³⁰. La tendenza si riassume nel seguente assetto regolativo: il livello centrale pone lo standard, ai livelli regionali è permesso di adottare regolazioni maggiormente restrittive³¹. Anche questo assetto regolativo rimanda ad una collaborazione tra livelli di governo diffuso non solo nell'ordinamento costituzionale italiano, dove la giurisprudenza costituzionale successiva al 2001 ha sancito un assetto competenziale sostanzialmente identico a quello riassunto, ma anche in quello dell'Unione europea (art. 193 TFUE) e fatto proprio anche negli Stati Uniti d'America³².

23 Kimber C.J.M., *A Comparison of environmental federalism in the United States and the European Union*, in *Maryland Law Review*, 54, 1995, 1659.

24 Percival R.V., *Environmental Federalism: Historical Roots and Contemporary Models*, in *Maryland Law Review*, 45, 1995, 1171; Choquette, E. Godbout J.-F., *Federalism et environnement: l'un nuit-il à l'autre?*, in *Observatoire des Fédérations*, in <https://cerium.umontreal.ca/recherche/unites-de-recherche/observatoire-des-federations-odf/>, 2.

25 Kimber, *A Comparison of environmental federalism in the United States and the European Union*, cit., 1659.

26 Percival, *Environmental Federalism: Historical Roots and Contemporary Models*, cit., 1171; Choquette, Godbout, *Federalism et environnement: l'un nuit-il à l'autre?*, cit., 2; Kimber, *A Comparison of environmental federalism in the United States and the European Union*, cit., 1660.

27 Kimber, *A Comparison of environmental federalism in the United States and the European Union*, cit., 1661.

28 Editor's Note, *Introduction to the Publius Virtual Issue: U.S. Federalism and Environmental Policy*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 2015, 1-2; Kimber, *A Comparison of environmental federalism in the United States and the European Union*, cit., 1661.

29 Kimber, *A Comparison of environmental federalism in the United States and the European Union*, cit., 1662.

30 Vogel D., Toffel D.M., Post D., Aragon N.Z.U., *Environmental Federalism in the European Union and the United States*, Working Paper, Harvard Business School, 2010, 38.

31 Cfr. il caso delle regole sulle emissioni delle automobili in California: Vogel, Toffel, Post, Aragon, *Environmental Federalism in the European Union and the United States*, cit., 5-11.

32 Percival, *Environmental Federalism: Historical Roots and Contemporary Models*, cit., 1174.

Con particolare riguardo alle Regioni italiane, va detto che esse devono muoversi, all'interno della particolare complessità della materia ambientale, in un quadro competenziale che non può limitarsi al livello nazionale. In materia ambientale, difatti, al di là di quanto dispone la Costituzione italiana, diventa essenziale il coordinamento con l'azione dei poteri unionali. Le Regioni hanno ora, a loro disposizione, la previsione contenuta nell'art.117, c.5, Cost., che le coinvolge direttamente e indirettamente sia nella fase ascendente di formazione che in quella discendente di attuazione del diritto unionale. A ciò si aggiunge la presenza delle Regioni all'interno del Comitato delle Regioni, disciplinato dall'art.305 e ss. TFUE. Entrambe le disposizioni rappresentano per le Regioni strumenti indispensabili di partecipazione alla concreta attuazione delle politiche collegate al NGEU.

4.2.2. L'implementazione dei SDGs e il regionalismo differenziato

La complessità degli equilibri relativi al riparto competenziale viene ulteriormente accentuata in Italia dalle recenti richieste di attuazione di percorsi differenziali previsti dall'art.116, c.3, Cost.

Al lettore italiano non è necessario ricordare quanto il tema della differenziazione regionale abbia occupato l'agenda politica fino all'estate del 2019. La crisi di governo e l'erompere dell'emergenza pandemica hanno spinto per ora la questione sullo sfondo, ma è probabile che essa tornerà in auge nei prossimi mesi. E tuttavia è proprio la presenza dei SDGs – o meglio, lo sforzo multilivello di dare realtà a quegli obiettivi, che vede impegnata in prima battuta la Commissione e tutta l'Unione europea- che può rappresentare un elemento importante per la valutazione delle richieste regionali.

A ben guardare, gli obiettivi posti dall'ONU non possono essere correttamente raggiunti se non in presenza di azioni congiunte e coordinate da parte dei livelli statali e substatali (lasciando, per il momento, sullo sfondo il ruolo centrale dell'UE). Tuttavia il carattere fortemente interconnesso degli obiettivi rende difficile ragionare solo in termini di competenze (e quindi di maggiori competenze, come chiedono le Regioni che vogliono attivare i processi di differenziazione). Sarebbe molto più opportuno ragionare innanzitutto di obiettivi da raggiungere, poi di come diversificare le azioni a seconda dello specifico contesto territoriale. Ciò implica un orientamento verso le funzioni da esercitare piuttosto che verso le competenze e comunque, alla base di tutto, non può non esservi un'organizzazione multilivello che abbia come scopo il conseguimento dei SDGs.

Se così, se cioè l'effettiva volontà di conseguire quegli obiettivi deve essere orientata alle funzioni e ad un'organizzazione multilivello, allora anche le richieste di regionalismo differenziato andrebbero calate nel contesto dei SDGs. Ciò implica due diversificate, se non opposte, esigenze: da un lato il conseguimento degli obiettivi, difficilmente separabili tra loro secondo rigidi schemi competenziali, non può essere raggiunto senza un forte e continuo coordinamento, la cui responsabilità non può che essere dello Stato; dall'altro, le modalità per il conseguimento di quegli obiettivi devono essere diversificate, adattate ai territori, calate nei diversi contesti territoriali.

Come si vede, i SDGs comportano, per quanto in maniera ‘soft’ come è proprio di alcuni strumenti del diritto internazionale, un ripensamento non tanto del riparto costituzionale di competenze tra Stato e Regioni ma certo delle modalità di azione, che non possono essere che cooperative e orientate allo specifico contesto territoriale. Le richieste di maggiore autonomia non si pongono in contrasto con il conseguimento di tali obiettivi; il loro riconoscimento deve tuttavia essere interamente calato nell’ottica dei SDGs, impedendo o bloccando quei tentativi di appropriazione di competenze che metterebbero in forse il raggiungimento degli obiettivi. Una corretta valutazione politica delle richieste di differenziazione non può non tenere conto degli impegni internazionali, per quanto non vincolanti, e di quelli unionali.

4.3. Le Regioni per una maggiore equità ambientale.

A differenza di quanto accade nel diritto ambientale statunitense, l’equità ambientale non fa parte del lessico del diritto ambientale europeo, per quanto la dottrina giuridica europea stia iniziando a considerare il tema³³. Ciò può essere motivo di meraviglia se per un attimo si pensa al ruolo attivo dell’UE nello sviluppo del diritto ambientale e, più ampiamente, alla posizione dell’UE nello scenario globale sui temi relativi alla tutela dell’ambiente.

Le ragioni di questa apparente assenza di interesse da parte dell’Unione possono essere diverse. Scopo del diritto primario dell’Unione è infatti la tutela dell’ambiente nella sua dimensione oggettiva, di ecosistema all’interno del quale l’uomo vive e svolge le proprie attività. Di conseguenza – vien da pensare – non c’è una dimensione sociale del diritto unionale che possa giustificare l’inserimento di norme che siano ricollegabili alle esigenze della equità ambientale. Non pare che gli artt.191 e 193 TFUE possano capovolgere questo giudizio.

Per quanto, in casi limitati, il diritto ambientale dell’Unione posto da regolamenti e direttive (soprattutto in materia di trattamento delle acque, di inceneritori, di installazioni pericolose) preveda, a favore di alcune regioni e zone, eccezioni rispetto alla disciplina generale, purtuttavia si tratta di eccezioni rispetto al diritto europeo.

Anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia non si trovano riferimenti alla equità ambientale; e soprattutto non ci sono casi in cui la Corte impone l’obbligo della tutela dell’ambiente a favore di una minoranza etnica, sociale, razziale oppure di un diritto all’ambiente di una specifica minoranza.

A ben guardare, perciò, la ragione principale dell’assenza di istanze di giustizia ambientale va cercata nella sostanziale cecità che l’Unione ha patito nei confronti delle minoranze: il diritto ambientale europeo mira a disciplinare i settori e le aree ambientali da un punto di vista generale, senza tener conto della presenza di eventuali minoranze di qualsiasi genere³⁴. Apprendiamo dunque che nel diritto europeo dell’ambiente istanze di equità ambientale non hanno trovato spazio.

33 Bifulco R., Scotti E., *Equità ambientale e sviluppo sostenibile: spunti per una riflessione a partire dall’esperienza dell’Environmental Justice*, in G. Cerrina Feroni, T. E. Frosini, L. Mezzetti, P. L. Petrillo (a cura di), *Ambiente, energia alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, I, Fondazione Cesifin, www.cesifin.it, 2016, 169 ss.

34 Krämer L., *Justice environnementale et équité dans le droit de l’Union européenne*, in Michelot A. (a cura di), *Équité et Environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale?*, Bruxelles, Larcier, 2012, 138-9.

Si crea così un possibile iato tra le sacrosante spinte verso la tutela dell'ambiente e l'assenza di criteri sostanziali e/o procedurali per l'adozione di scelte necessarie che possono rappresentare un danno, proprio dal punto di vista ambientale, per determinate comunità. La questione che si pone è dunque se esistano rimedi a questo scarto tra esigenze ugualmente degne di tutela.

A tal fine entrano in gioco i livelli territoriali. Senza ritenere di poter esaurire un argomento degno di altro approfondimento, si propongono due tracce di lavoro per valutare il ruolo delle Regioni nell'attività di integrazione e completamento nei confronti dell'Unione nell'ambito dell'equità ambientale.

La prima passa proprio attraverso il principio dello sviluppo sostenibile.

Alla luce di quanto detto nei due paragrafi iniziali è possibile ora fare sintetico riferimento al fatto che l'Agenda 2030 ha incluso tra i 17 obiettivi dello sviluppo sostenibile anche traguardi di tipo economico e sociale³⁵. In attuazione di tale impegno il Consiglio dei ministri ha approvato la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS) il 2 ottobre 2017 (con delibera del CIPE del 22 dicembre 2017 e pubblicazione in GU il 15 maggio 2018). L'approvazione ha fatto seguito ad un'attività di consultazione istituzionale e pubblica.

I contenuti della SNSvS costituiscono il quadro di riferimento nazionale per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo settoriale e territoriale. Entro 12 mesi dalla delibera del CIPE di aggiornamento della strategia nazionale, le Regioni hanno l'obbligo di dotarsi di una complessiva strategia di sviluppo sostenibile.

La seconda traccia passa attraverso la capacità delle Regioni di elaborare strumenti che permettano ai cittadini, alle persone, alle comunità di intervenire su tutte le questioni riportabili alla categoria dell'equità ambientale. Alcune Regioni hanno fatto un ottimo lavoro. Si pensi alle quattro Regioni -Toscana (l.69/2007 e 46/2013), Emilia-Romagna (l.3/2010), Umbria (l.14/2010) e, da ultimo, Puglia (l.28/2017) che hanno approvato leggi all'avanguardia nel campo della partecipazione. Pur nella diversità dei contenuti, le Regioni prevedono forme di democrazia partecipativa riguardanti non solo progetti di opere regionali ma anche progetti di opere pubbliche statali sulle quali la Regione è chiamata ad esprimersi, nei limiti compatibili con il rispetto dei tempi e delle procedure previsti dalle leggi statali.

35 Pare opportuno ricordarli: 1. Sradicare la povertà e 2. la fame; 9. Infrastrutture resilienti e industrializzazione inclusiva; 10. Riduzione delle disegualtanze all'interno dei e fra i Paesi (in particolare il sotto-obiettivo 10.2. prevede di potenziare e promuovere, entro il 2030, l'inclusione sociale, economica e politica di tutti); 11. Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili (e il sotto-obiettivo prevede espressamente 11.3: Entro il 2030, potenziare un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificare e gestire in tutti i paesi un insediamento umano che sia partecipativo, integrato e sostenibile; mentre il sotto-obiettivo 11.7 invita, entro il 2030, a fornire accesso universale a spazi verdi e pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, in particolare per donne, bambini, anziani e disabili. Questo sotto-obiettivo si articola poi in: 11.a: Supportare i positivi legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale; 11.b: entro il 2020, aumentare considerevolmente il numero di città e insediamenti umani che adottano e attuano politiche integrate e piani tesi all'inclusione, all'efficienza delle risorse, alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici, alla resistenza ai disastri, e che promuovono e attuano una gestione olistica del rischio di disastri su tutti i livelli, in linea con il Quadro di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030); 16: promuovere società pacifiche e inclusive orientate allo sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia e costruire istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli. Questo obiettivo si articola in diversi sotto-obiettivi, tra cui: 16.7: Garantire un processo decisionale responsabile, aperto a tutti, partecipativo e rappresentativo a tutti i livelli.

Non è possibile un bilancio di queste esperienze regionali. Su questo versante alcune Regioni italiane sono molto avanti perché hanno dato vita alle prime formalizzazioni giuridiche delle esperienze partecipative. Molto dipende, tra l'altro, dai livelli di capitale sociale presenti sui territori che possono essere molto differenziati. Tuttavia pare di poter dire che attraverso la collaborazione con i livelli territoriali regionali l'UE può recuperare quel deficit di legittimazione e soprattutto di vicinanza ai cittadini che spesso le viene imputata.

La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità

Maria Immordino*

Indice:

1. La specialità tra istanze di soppressione ed esigenza di mantenimento. **1.1** Qualche considerazione introduttiva. **1.2.** La traiettoria della specialità nel quadro del complessivo sviluppo dell'ordinamento regionale. **1.3.** La specialità nel prisma del regionalismo differenziato. **1.4.** ... e del federalismo fiscale. **2.** L'intrinseco rapporto tra specialità regionale e tutela delle minoranze linguistiche. **3.** Il rapporto tra specialità e insularità. **4.** Quale futuro per le Regioni speciali?

* Già Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo presso l'Università di Palermo. Consigliere del CGARS, Sezione giurisdizionale.

1. La specialità tra istanze di soppressione ed esigenza di mantenimento

1.1 Qualche considerazione introduttiva

Guardando alla «specialità regionale», chi si limitasse ad una lettura della stessa alla luce, sia dell'attuale emergenza sanitaria, che ha richiesto e richiede una gestione unitaria a livello nazionale – una volta venute alla luce anche le disfunzioni e i ritardi nella gestione della pandemia da Covid-19, (Ruggeri, 2020, il quale rileva anche lo stress cui è sottoposta la Costituzione per effetto della emergenza e i dolorosi “bilanciamenti” ai quali quest’ultima la obbliga a far luogo) a causa dei differenti criteri adottati nell’una o nell’altra Regione (come è avvenuto, per fare un esempio tangibile, per la gestione del piano vaccinale), con conseguente accentramento di funzioni in capo allo Stato in materia sanitaria. Un accentramento sollecitato, in alcuni casi, dagli stessi Presidenti regionali, dagli organi di stampa, dalla società civile e avallato dalla Corte costituzionale che, con due recentissime decisioni¹, aventi entrambe ad oggetto una legge della Regione Valle D’Aosta, ha ricondotto gli interventi per contrastare l’attuale pandemia nell’ambito della materia «profilassi internazionale», “*comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla*”, di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, co.2, lett. q, Cost.); sia del suo asserito «fallimento» e, in ogni caso, del suo «decremento» (rilevato già nel 1983 da Corso), quale effetto diretto anche degli insoddisfacenti risultati – in termini di soddisfazione dei bisogni della collettività amministrata, al centro di un sistema sempre più ancorato ai risultati in concreto ottenuti – di una pluridecennale e deludente esperienza sviluppatasi

1 La prima, l’ordinanza, n. 4 del 14 gennaio, con la quale ha sospeso l’efficacia della l. r. Valle d’Aosta n. 11/2020, contenente “*Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d’Aosta in relazione allo stato d’emergenza*”; la seconda, sentenza n. 37/2021 del 24 febbraio 2021, dove si legge nella motivazione che “*A fronte di malattie altamente contagiose in grado di diffondersi a livello globale, «ragioni logiche, prima che giuridiche» (sentenza n. 5 del 2018) radicano nell’ordinamento costituzionale l’esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l’uguaglianza delle persone nell’esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l’interesse della collettività*”.

nel corso del tempo relativamente a talune autonomie speciali, ben lontani dalle entusiastiche aspettative che accompagnarono l'istituzione delle Regioni speciali; sia della crisi di legittimazione dei partiti politici che, con le loro dinamiche, le loro difficoltà ad adottare un cambio di mentalità e, quindi, di cultura, per adeguarsi alle esigenze del momento attuale, hanno perso la capacità di indirizzo e di organizzazione politica, lasciandosi guidare da eventi esterni piuttosto che orientarli; sia per gli effetti di disuguaglianza che la specialità stessa, con riferimento, in particolare, al suo finanziamento, ha introdotto nel sistema e che oggi, in un contesto economico-sociale molto diverso rispetto al momento storico in cui le Regioni speciali vennero istituite, non sembrano più giustificabili, potrebbe concludere che sono ormai venute meno le condizioni per il suo mantenimento nell'attuale panorama del regionalismo italiano (tra gli altri, Mangiameli, 2017; Corso, 2015). Con la conseguenza, si è detto, che, più che riflettere sul suo rilancio, con l'adozione di modelli innovativi o alternativi, dovrebbe valutarsi l'opportunità o meno del suo mantenimento e, dunque, della sua soppressione (Ruggeri, 2020, 2021), non avendo più senso conservare il doppio regime dell'autonomia regionale (Pajno, Rivosecchi, 2006), anche a seguito dell'emanazione della legge costituzionale n. 3/2001.

Conclusioni, questa, che sembrerebbe trovare avallo non soltanto nelle difficoltà di «funzionamento» cui la specialità incorre nell'odierno scenario storico e politico, in cui essa deve non solo confrontarsi con l'attuazione (anche se ancora incompleta) dell'art. 119 Cost., come modificato nel 2001, e dei principi del «federalismo fiscale» (Armao, 2019), e trovare una propria collocazione (Caravita, 2004) nel contesto del «regionalismo differenziato»². Su questo fronte, proprio con l'introduzione del co. 3 nell'art. 116 Cost., con la legge costituzionale n. 3 del 2001, si è stigmatizzata la conservazione dell'attuale articolazione dell'autonomia in speciale ed ordinaria, proponendosi sia l'introduzione di un regime costituzionale di «specialità diffusa» (Ruggeri, 2010, 2019, 2020), sia di un nuovo regime fondato sul binomio «diritto comune» (per tutte le Regioni) e «diritti differenziati» (per tutte le Regioni e rispetto alle quali alle Regioni speciali sarebbero riconosciute caratteristiche maggiori) (Cecchetti, 2008; ma in senso contrario Poggi, 2015). Ma, anche il recente d.l. n. 77/2021, che disciplina (artt. da 1 a 16) la *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), cui spetta la realizzazione in Italia del *Next Generation Eu* (NGEU), non distinguendo nella fase di attuazione del Piano tra Regioni ordinarie e Regioni speciali, sembra confermare la tendenza al superamento del doppio regime dell'autonomia regionale.

La tesi della soppressione della specialità non è nuova: nella riflessione della giuspubblicistica, il tema è stato ampiamente dibattuto fin dai primi anni '80 del secolo scorso (Corso, 1983; D'Atena, 1983), con una accelerazione negli anni Novanta, quando incominciava a farsi strada l'idea di un regionalismo avanzato che sfociava, in certe tesi politiche, in un sistema di stampo federalista, con vere e proprie spinte separatistiche, dove il mantenimento delle Regioni speciali risul-

2 Così come pensato nel 2001 per le Regioni ordinarie, essendo stata bocciata nel 2016, in sede referendaria, la legge costituzionale c.d. Renzi-Boschi, contenente anche la revisione del Tit. V, parte seconda della Costituzione, con la previsione, tra l'altro, dell'applicazione dell'art. 116, co. 3, anche alle Regioni speciali.

tava superfluo (in senso critico, tra gli altri, Paladin, 1993); nel dibattito politico, dove è stata prospettata l'abolizione delle Regioni speciali con i disegni di legge costituzionale, Zanetti (S. n. 574), Palmizio (C. n. 582), o la loro disarticolazione con la istituzione di macroregioni, Calderoli (S. n.7), Giorgetti (C. n. 758), (su cui di recente Spataro, 2018).

Una tesi sulla quale, in questo momento, non è dato, tuttavia, riscontrare unanimità di consensi, né in dottrina, né nel dibattito politico. Molteplici sono i motivi portati a sostegno del mantenimento delle Regioni speciali, ritenendosi non soltanto ancora persistenti alcune delle ragioni pregiudiziali che portarono i Costituenti ad approvare l'art. 116 co. 1, della Costituzione e a riconoscere spazi di autonomia, oltre che amministrativa anche legislativa e finanziaria, più o meno ampi, ad alcuni enti rappresentanti di comunità territoriali stanziate ai confini della nascente Repubblica italiana; ma necessario il loro contributo oltre che per il superamento dell'attuale paradigma di sviluppo, cui si imputano l'odierno divario sociale, i gap socioeconomici e infrastrutturali tra il Nord e il Sud del Paese, la crisi ambientale, economica e sociale che attanaglia l'Italia³, anche per il perseguimento dell'obiettivo della crescita e, quindi, del rilancio del sistema Paese, cui saranno impegnate anche le Regioni speciali, ciascuna con le proprie peculiarità e le proprie competenze statutarie, a seguito dell'occasione storica offerta dalle risorse stanziate dal NGEU la cui realizzazione è affidata al PNRR. Il d.l. n. 77/2021⁴ che ne disciplina (artt. da 1 a 16) la *governance*, articolandola su più livelli, prevede, come vedremo, un maggior coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome (considerato, tuttavia, insoddisfacente dalle stesse che hanno presentato emendamenti in sede di conversione) nella fase di attuazione rispetto a quella della predisposizione, in cui era prevalsa una impostazione decisamente centralista.

Dirimente, inoltre, viene considerata la circostanza che l'art. 116, co. 1, Cost. sia rimasto nella sostanza immutato rispetto all'originario modello costituzionale del 1948, anche a seguito della riforma costituzionale del 2001 e nonostante le integrazioni apportate nel suo corpo originario con il co. 3, e gli incisivi interventi sull'impianto originario del regionalismo italiano. La specialità, per di più, era stata confermata anche dalla legge di riforma costituzionale del 2016 (Silvestri, 2016), poi bocciata dagli elettori in sede referendaria, il cui co. 1 dell'art. 39, introduceva una clausola di salvaguardia a favore delle Regioni speciali, mentre il co. 13 estendeva alle Regioni speciali la clausola di asimmetria (art. 116, co. 3), come auspicato dalla dottrina (Galliani), già nel 2003, proprio nella prospettiva di un recupero della specialità. Il che sembrava confermare la tesi che considera la specialità una risorsa costituzionale da valorizzare «configurandosi in Costituzione un vero e proprio «principio fondamentale (...) di massima espansione delle autonomie speciali», (Silvestri, 2015), e il «regime delle autonomie», comprensivo anche della specialità, elemento costitutivo del «patrimonio costituzionale» europeo (Pizzorusso, 2002).

3 Indicazioni al riguardo nel Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, presentato al Presidente della Repubblica il 4 agosto 2020, contenente "Proposte delle Regioni per il rilancio del Paese: un'Agenda 2020-2021".

4 "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure".

Prima di affrontare il tema sul futuro della specialità sembra opportuno richiamarne, sia pure sinteticamente, la storia, attraverso le varie fasi che ne hanno visto l'originaria affermazione, quelle successive in cui, nel più generale ambito del regionalismo italiano, si è concretizzata e contraddittoriamente attuata. La storia può infatti aiutare a comprendere, sia le cause della progressiva marginalizzazione delle Regioni speciali e dell'appiattimento delle «forme e condizioni di autonomia», di cui le stesse sono dotate, sulle Regioni ordinarie; sia, soprattutto, se è possibile disegnare un possibile futuro della specialità, nella prospettiva del riassetto costituzionale e della dimensione europea, della sfida per la realizzazione di un nuovo modello di sviluppo sostenibile, per la modernizzazione dell'amministrazione, oggi contrassegnata da inefficienze sistemiche, alla luce del "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale" del marzo 2021 e, più in generale, per il rilancio e il riequilibrio territoriale del sistema Paese nel solco dell'opportunità offerta dal programma NGEU e dal PNRR, alla luce anche del d.l. n. 77/2021 e del d.l. n.80/2021⁵.

1.2. La traiettoria della specialità nel quadro del complessivo sviluppo dell'ordinamento regionale

La specialità che, come primo esperimento di autonomia differenziata, costituisce l'elemento che, almeno fino all'introduzione con il nuovo art. 116, co. 3, della possibilità di differenziazione offerta a tutte le Regioni ordinarie, ha caratterizzato il regionalismo nel nostro Paese, trovando il suo riconoscimento nell'art. 116, co. 1, della Costituzione, come oggi riformulato dalla L. cost. n. 3/2001, dal quale emerge un dato di importanza fondamentale, punto di partenza per qualsivoglia analisi del tema in esame: il «carattere originario» della specialità regionale (Silvestri, 2015; Mangiameli, 2006) di cui le Regioni interessate «dispongono» sulla base dei rispettivi statuti e di cui la Costituzione si limita, per così dire, a effettuare un «riconoscimento».

In quest'ottica l'art. 116, co. 1, costituisce esplicitazione dell'art. 5, Cost., dove il termine «riconosce» richiama qualcosa di preesistente, l'«autonomia», che la Repubblica si impegna a garantire e promuovere nella unità-indivisibilità della stessa (Ruggeri, 2020).

Pur in mancanza di un dibattito sulla specialità e, di conseguenza rispetto ai contenuti di tale forma particolare di autonomia (rinviato al momento dell'approvazione degli statuti speciali delle singole Regioni, ma, per contingenze temporali, mai svoltosi), le ragioni della istituzione delle Regioni speciali erano, comunque, ben presenti ai Costituenti (Silvestri, 2004) come confermano le competenze legislative che i singoli statuti, approvati con leggi costituzionali, attribuiscono alle Regioni: il movimento indipendentista in Sicilia (l'approvazione dello Statuto siciliano con R.D.L. n. 455/1946, prima, quindi, della Costituzione del 1948, rispondeva proprio all'esigenza di togliere consenso alle istanze separatiste, su cui v. Immordino, Teresi, 1988); le condizioni di arretratezza eco-

5 Contenente "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia".

nomico/sociale per la Sicilia, la Sardegna e il Friuli-Venezia Giulia; la tutela di minoranze linguistiche, per la Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige e, in misura minore, per il Friuli-Venezia Giulia; le condizioni di insularità per la Sardegna e la Sicilia; la tradizionale presenza di istanze autonomistiche, alimentate da una crescente insoddisfazione per la politica dello Stato italiano riguardo ai problemi dei territori di confine, per la Sicilia e la Sardegna (i cui Statuti speciali, non a caso, «sono risultati da una contrattazione cui hanno partecipato anche forze politiche locali», così MOR, 1999; v. altresì, sul ruolo della Consulta regionale siciliana e di quella sarda nella elaborazione delle bozze dei rispettivi Statuti regionali, GIANGASPERO, 2012) e per la Valle D'Aosta e il Trentino Alto-Adige (sulle origini «locali» del processo di elaborazione dello Statuto speciale di quest'ultima regione, v. PICCOLI, VADAGNINI, 2010.) A tali fattori, secondo alcuni, si sarebbero aggiunte anche le specifiche identità culturali e le radici antropologiche delle comunità dei territori interessati, che le avrebbero differenziate dalle regioni ordinarie e di cui la specialità avrebbe costituito null'altro che la proiezione istituzionale (MABELLINI, 2008; Gola, 2019; ma, in senso critico, CORSO, 2015; Bartole, 1999).

La creazione delle Regioni a statuto speciale non è stata, quindi, il frutto di scelte politiche o di accordi conclusi, anche a livello internazionale, per mere ragioni di opportunità politica (come l'accordo Degasperi – Gruber), se così fosse, infatti, la loro eliminazione potrebbe essere il risultato di mere scelte politiche o di un cambiamento degli accordi internazionali, ma rinviene il suo presupposto storico nell'assetto e nelle caratteristiche proprie di ciascun territorio e di ogni popolazione ivi stanziata. Il riconoscimento di forme particolari di autonomia, da coniugare con l'indispensabile unità della Repubblica, era infatti la migliore soluzione che l'ordinamento costituzionale in fieri potesse offrire per garantire lo sviluppo economico/sociale, soddisfare le istanze autonomistiche o indipendentistiche e, in sintesi, per la composizione armonica delle diversità connesse alla storia dei territori di confine della Repubblica italiana (Verde, 2016).

Ebbene, se con la creazione di un ordinamento autonomo si è tolto consenso alle istanze separatiste e indipendentiste (e il caso, soprattutto della Sicilia e di Trieste); se, con il riconoscimento da parte degli statuti di condizioni finanziarie privilegiate alle rispettive Regioni, si è cercato di rimediare alla grave situazione di sottosviluppo economico, sociale e culturale in Sicilia, Sardegna e Friuli – Venezia Giulia; se la garanzia delle minoranze etnico-linguistiche stanziate nei territori del Trentino – Alto Adige, della Valle d'Aosta e del Friuli -Venezia Giulia, ha ormai raggiunto un livello più che soddisfacente, la risposta alla domanda se siano venute meno le altre ragioni sottese alla specialità, non è, tuttavia, scontata. La risposta affermativa sembrerebbe infatti, quanto meno, affrettata, almeno per alcune delle Regioni che attualmente ne godono. Si pensi alla «questione meridionale», formula che sottende la più duratura diseguaglianza territoriale della nostra storia nazionale, rimasta fino ad ora irrisolta, non essendosi realizzato quel generale riequilibrio territoriale tra Nord e Sud, che attraverso gli Statuti speciali si sarebbe dovuto colmare per la Sicilia e la Sardegna (Gardini, 2010). Si pensi, ancora, a quelle condizioni geografiche particolari, come l'insularità, foriera di gravi diseguaglianze economiche e sociali (v. infra § 3); alla presenza di «nuove mino-

ranze», formatesi a causa dei flussi migratori, nei cui confronti le Regioni speciali possono promuovere nuovi strumenti di garanzie linguistiche (v. *infra* § 2).

D'altra parte, anche se le Regioni speciali non si presentano, se mai lo sono state, come una categoria omogenea, ma differenziata al loro interno, non soltanto tra Regioni dell'arco alpino e Regioni insulari meridionali, ma anche tra Regione e Regione, non è neppure prospettabile l'idea di confermare la specialità soltanto per alcune di esse. Sicché, o si accoglie la tesi che ritiene siano oramai mature le condizioni per superare la specialità, prevedendo strumenti alternativi per soddisfare quelle esigenze che dovessero ancora persistere, anche se con gradazioni e contenuti diversi. Tesi che potrebbe essere supportata da quello che costituisce uno degli elementi fondanti il PNRR, il "riequilibrio territoriale" tra Regioni del Nord e Regioni del Sud, in cui si collocano due delle Regioni speciali, in considerazione del fatto che non è possibile "realizzare un uso efficiente delle risorse europee senza affrontare la frattura Nord-Sud" (Staiano, 2021). Il che postula l'elaborazione di scelte politiche di settore coerenti con gli indirizzi provenienti dalle istituzioni europee che, nella perequazione territoriale, ossia nel superamento della cronica frattura fra Nord e Sud, individuano il nucleo portante del *Recovery Fund*. O la specialità viene confermata per tutte le Regioni a Statuto speciale, sia aderendo alla tesi che la configura quale «principio di regime», rientrando tra gli elementi intangibili dell'ordinamento costituzionale e pertanto non suscettibili di revisione (Onida, 1997; Labriola, 1997); sia nella prospettiva, di una valorizzazione del futuro ruolo che le stesse possono ricoprire per il rilancio del sistema "Italia", proprio attraverso le potenzialità offerte dal PNRR.

Mantenere la specialità richiede, in primo luogo, interventi incisivi, integrativi o correttivi, per porre rimedio a quelle criticità che nel tempo sono emerse e alle quali è stata imputata l'attuale crisi. Si pensi, al tema delle reali competenze legislative attribuite alle stesse (Salvia, 1977); al mancato adeguamento, tranne poche eccezioni, degli statuti speciali al nuovo quadro costituzionale ridisegnato con la riforma del 2001; o, ancora, per fare un esempio di particolare rilievo, all'insoddisfacente funzionamento del meccanismo di attuazione degli statuti speciali, basato sul binomio decreti legislativi/commissioni paritetiche, cui è stato imputato non soltanto il ritardo, se non la mancata, attuazione degli statuti speciali (D'Ate-na, 2015; Mangiameli, 2017), ma anche il mancato adeguamento dell'autonomia speciale a quella goduta dalle Regioni ordinarie. Avendone la Corte costituzionale affermato il carattere permanente già nel 1961 (sent. n. 22) con specifico riferimento alla controversa questione circa la transitorietà della Commissione paritetica sarda, dopo la prima attuazione dello statuto; e ribadito l'attuale persistenza (sentt. nn. 71 e 241/2012, n. 238/2015) quale mezzo peculiare di cooperazione bilaterale tra lo Stato e le Autonomie speciali, "presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti" (Verde, 2018; Bin, 2015), non sostituibile al momento con altri meccanismi, quali gli accordi, tanto da sostenerne la necessità anche per quelle Regioni, come la Valle d'Aosta, il cui statuto non le prevedeva (sent. n.76/1963).

Al di là delle criticità, sembra, tuttavia, sussistere una certa concordia sul mantenimento dei decreti di attuazione con la necessaria partecipazione ai procedimenti relativi alla loro predisposizione da parte delle Commissioni paritetiche, almeno fino a quanto l'ordinamento manterrà le Regioni speciali, ferma, natural-

mente la necessità di incisivi interventi correttivi sul funzionamento del complessivo meccanismo. Interventi, sia sul procedimento di formazione delle norme di attuazione, dal quale è attualmente escluso il Parlamento, nonostante si tratti di norme di rango primario (Pajno, 2018), sia sul ruolo, sull'effettivo funzionamento, nonché sulla composizione delle Commissioni paritetiche. Il tema meriterebbe un approfondimento che non è possibile nell'economia di questo contributo, sicché si rinvia alle considerazioni e alle proposte contenute nel documento approvato nella seduta del 25 febbraio 2015, a conclusione dell'Indagine conoscitiva svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, ancora attuali e che, anche per l'autorevolezza delle persone ascoltate in quella sede, possono essere condivise in pieno.

La storia delle Regioni speciali è segnata dal difficile e controverso inserimento nell'ordinamento, prima e dopo l'avvio delle Regioni ordinarie, la cui mancata istituzione le ha costrette, almeno fino agli inizi degli anni '70, ad un confronto con un'amministrazione statale ancora fortemente accentrata, nelle sue componenti politiche e burocratiche, restia ad uniformarsi ai principi del decentramento e dell'autonomia di cui all'art. 5 Cost., il quale, secondo una autorevole dottrina, costituisce «il ponte necessario tra la società e le sue strutture (...) che trasforma lo stato di diritto accentrato in uno stato sociale delle autonomie» (Berti, 1975; Italia, 1975, il quale sottolinea il parallelismo tra autonomia e democrazia).

La specialità venne infatti vissuta all'epoca come una «eccezione», se non come un'autentica «eresia» (D'Atena, 2015), rispetto alla regola dell'uniformità, che ha tradizionalmente caratterizzato il nostro ordinamento amministrativo, il quale, come si è detto in dottrina (Paladin, 1973) tendeva «inizialmente ad esercitare» nei confronti delle autonomie speciali «una vera e propria azione di rigetto». Tanto da avere portato allo «smantellamento» dello Statuto siciliano (con la mancata attuazione di quelle disposizioni dello Statuto caratterizzate da venature di tipo federale, con conseguente ridimensionamento della potestà legislativa esclusiva di cui all'art. 14 dello Statuto e la sua omologazione, quanto ai limiti, agli statuti delle altre Regioni speciali) ad opera, oltre che del Governo anche della stessa Corte costituzionale che, a differenza dell'Alta Corte per la Regione siciliana, non ne ha saputo cogliere le potenzialità (Immordino, Teresi, 1980; Martines, 1983; D'Atena, 1990); alla normalizzazione delle altre autonomie speciali e alla loro successiva marginalizzazione rispetto al percorso riformatore dei rapporti tra i diversi livelli di governo. A fronte di questa situazione è stata anche prospettata l'idea della costruzione di un «diritto comune delle Regioni speciali» (Martines, 1983) al fine di dotare le stesse di un sistema unitario che consentisse loro di difendere con maggiore efficacia le peculiarità dei loro territori e delle comunità rappresentate (D'Atena, 1990).

L'attuazione delle Regioni a statuto ordinario nel 1970, un evento travagliato sul piano politico e parlamentare se, per un verso, ha segnato un passaggio assai rilevante nella configurazione del quadro autonomie - decentramento, rappresentando per le autonomie speciali un consolidamento di tutto il sistema autonomistico regionale e la sua irreversibilità sul piano politico, per altro verso non ha costituito, secondo quelle che erano le aspettative, un significativo elemento di confronto e di stimolo. Infatti con l'istituzione delle Regioni ordinarie la situazio-

ne delle Regioni speciali è mutata, ma in peggio, tanto da far parlare di «specialità in negativo» (Pitruzzella, 1998). Quest'ultime, costituendosi, a differenza delle prime, in un gruppo compatto di pressione, riuscirono ad ottenere risultati molto importanti, soprattutto con l'emanazione del decreto n. 616/1977, che ne rafforzò in maniera consistente le competenze amministrative, al di là delle previsioni costituzionali, lasciando fuori dal suo raggio di operatività le Regioni speciali che, rifuggendo ancora una volta dalla logica dell'unità, hanno continuato a negoziare singolarmente con lo Stato, inseguendo, attraverso le norme di attuazione, le «consorelle» ordinarie, senza, tuttavia, diversificarsi dalle stesse (D'Atena, 1978).

Tale divario non soltanto non verrà colmato negli anni successivi, ma l'opera congiunta della Corte costituzionale (sent. n. 214/1985) e del legislatore statale ha portato ad un appiattimento della specialità su quella ordinaria, secondo quella logica (espressione dell'ideologia di un partito politico, radicato al Nord) che ha caratterizzato negli anni le riforme istituzionali, a partire soprattutto dalla legge sul federalismo fiscale (legge 42/2009), tendente a rendere più speciali le Regioni ordinarie e più ordinarie le Regioni speciali (Palermo, 2012).

Le c. d. riforme Bassanini della fine degli anni '90, sembrano certificare l'appiattimento delle Regioni speciali su quelle ordinarie, anche se la specialità viene mantenuta come «forma», (Galliani, 2003, Bin, 2002), avendo l'art. 10 del d.lgs. 112/1998, disposto che «con le modalità previste dai rispettivi Statuti si provvede a trasferire alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, in quanto non siano già attribuite, le funzioni e i compiti conferiti dal presente decreto legislativo alle Regioni a Statuto ordinario». La *ratio* sottesa all'art. 10 del d.lgs. 112/1998 è stata letta (Galliani, 2003) nel senso che i due tipi di Regioni abbiano nel tempo le stesse funzioni, anche se questo risultato è stato affidato per le Regioni speciali alle norme di attuazione le quali, con la sola eccezione di quelle adottate dal Trentino-Alto Adige e dalla Valle d'Aosta, si limitano a riprodurre i trasferimenti del decreto n.112 del 1998, con conseguente ulteriore incremento di quell'omologazione tra Regioni speciali e Regioni ordinarie già, del resto, in atto ormai da anni (De Martin, 1993).

Circostanza che testimonia, ancora una volta, l'incapacità delle Regioni speciali di interpretare la specialità e le sue potenzialità, attraverso la revisione degli statuti, che in alcuni casi sono ormai preziosi reperti archeologici, come quello siciliano (Raimondi, 2016). Si tratta, del resto, di una constatazione che è stata posta in luce dalla dottrina che ha rilevato la mancanza di volontà delle stesse di utilizzare le loro prerogative statutarie per l'introduzione di forme di governo diverse da quelle prospettate con la legge costituzionale n. 2 del 2001, che ha sostituito la forma di governo assembleare, prevedendo l'elezione diretta del Presidente della Regione. L'introduzione infatti di differenti forme di governo avrebbe consentito alle stesse di sostituire il rapporto tra Presidente e Consiglio retto da quello che è stato chiamato «equilibrio del terrore» (Silvestri, 2014), con misure tali da determinare un armonioso gioco di pesi e contrappesi tra gli stessi; Ruggeri - Verde, 2012; Teresi, 2012 e 1988).

La parabola dell'appiattimento delle Regioni speciali su quelle ordinarie, come vedremo meglio nel prosieguo del lavoro, sembra emergere anche dal d.l. n. 77/2021, che nel disciplinare la *governance* del PNRR, non distingue, ai fini della

realizzazione dei progetti previsti dal Piano, tra i due tipi di Regioni. È pur vero che detto Piano, inserendosi nel quadro costituzionale vigente, non si addentra, né poteva farlo, in siffatte specificazioni.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, il legislatore, una volta scartata l'idea, politicamente insostenibile, della soppressione delle Regioni speciali e la loro riconduzione nell'ambito dell'autonomia ordinaria, venne chiamato a risolvere, una serie di problemi, primo fra tutti, quello della «compatibilità» del rovesciamento dell'enumerazione delle materie di competenza regionale con la loro conservazione, il quale avrebbe comportato per le Regioni speciali il rischio di rimanere rinchiuso entro la gabbia delle competenze enumerate previste dai singoli statuti, a fronte dei nuovi spazi di autonomia che si aprivano per le Regioni ordinarie con il riconoscimento (art. 117, co. 4) di una competenza «residuale» (Torchia, 2002; D'Atena, 2019; Mangiameli, 2006/2017; Ruggeri, 2019), dalla portata sicuramente più ampia (Corte cost., sent. n. 274/2003) dell'insieme delle competenze primarie previste dagli statuti speciali, per la diversità dei limiti cui soggiacciono la prima (ossia i limiti posti dall'art. 117, co.1) e le seconde (il limite del rispetto delle norme fondamentali economico-sociali, poste con legge ordinaria dello Stato).

L'altro problema che richiedeva una soluzione immediata, per il non più celato malcontento che la questione suscitava, era quello sollevato dalle Regioni ordinarie a più elevato gettito fiscale, non più disposte a finanziare, a scapito delle popolazioni rappresentate, quello che era considerato un «privilegio finanziario» (Antonini, 2000) delle Regioni speciali, alle quali era appunto riservato un più favorevole trattamento finanziario (D'Atena, 2014).

La soluzione ai suindicati problemi venne dal legislatore costituzionale del 2001 individuata nella clausola di «equiparazione» di cui all'art.10, e di quella sul «regionalismo differenziato» di cui all'art. 116, co 3. Con una «contaminazione» (D'Atena, 2020, ove ampi riferimenti bibliografici) dei due modelli istituzionali, quello spagnolo e quello mitteleuropeo, che avevano ispirato nella fase costituente, l'introduzione dell'ordinamento regionale. Il modello tedesco, grazie alla clausola di equiparazione si applica anche alle Regioni speciali, mentre il modello spagnolo, con la clausola di asimmetria si applica anche le Regioni ad autonomia ordinaria (Gullo, 2021).

Con la clausola di «maggior favore», di cui all'art. 10, vengono estese alle Regioni speciali, «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti», i più ampi poteri di autonomia riconosciuti alle Regioni ordinarie; mentre, con il co. 3 dell'art. 116, è stata offerta alle Regioni ordinarie quella possibilità di «differenziazione» reclamata nel corso del precedente decennio e che aveva portato a spinte secessionistiche, in ogni caso, ad incisive istanze di *devolution*.

L'effettività del sistema così delineato non ha, tuttavia, corrisposto alle premesse teoriche.

La clausola di maggior favore, com'è noto, oltre ad aver dato luogo a notevoli problemi interpretativi, essendosi prospettate sia la tesi dell'automatica e generalizzata sostituzione del «diritto generale» del Tit. V, Cost. agli statuti speciali; sia quella del recepimento attraverso una modifica statutaria (Poggi, 2015), non ha raggiunto in pieno le finalità cui era indirizzata. L'estensione effettiva alle stesse

di garanzie e competenze legislative e amministrative per suo tramite è stata, infatti, meno ampia di quanto si auspicavano le Regioni speciali (Parisi, 2011), nonostante sia stato loro riconosciuto una competenza «assoluta» in alcune materie, poché per la verità, rispetto a quelle reclamate senza effetto dalle stesse nell'ambito di un contenzioso innanzi alla Corte costituzionale, risoltosi, quasi sempre, a loro svantaggio (Ruggiu, 2011).

Ragioni di ordine politico, sorrette anche da valide motivazioni giuridiche, oltre a motivazioni di ordine finanziario (Corso, 2015), hanno spinto la Corte costituzionale a dare una interpretazione restrittiva del comma 3 dell'art. 117, concernente le materie di competenza concorrente, e una interpretazione estensiva della competenza statale esclusiva di cui al comma 2 dello stesso art. 117 (sent. n. 536/2002; sent. n. 48/2003). Il Giudice delle leggi, in altri termini, ha dedotto dalla clausola di omologazione oltre ad effetti ampliativi (sent. n. 102/2008), anche effetti riduttivi dell'autonomia spettante alle Regioni speciali, andando oltre la *ratio* della disposizione, come confermano chiaramente le sent. n. 536/2002, n. 226/2010, n. 114/2011. Alla Corte costituzionale (sent. n. 370/2006, su cui Michetti, 2006; Tamburrini, 2006) è toccato risolvere anche il contrasto sull'applicabilità della clausola alle sole Regioni speciali, con esclusione degli altri livelli di governo presenti nel territorio della singola Regione. Interpretazione, quest'ultima che, ove accolta, avrebbe penalizzato le Regioni speciali, diminuendone le competenze. La clausola, in altri termini, non ha posto un rimedio alla crisi della specialità, rendendo in questo modo più difficile difenderla, anche perché le controversie relative, che avrebbe dovuto trovare una equilibrata soluzione sul piano essenzialmente politico, si sono invece spostate sul piano giurisprudenziale; così come non sono stati revisionati la maggior parte degli statuti speciali che avrebbe portato ad una profonda riscrittura degli stessi, introducendo quegli elementi di innovazione e consentendo un confronto positivo ed un effettivo coordinamento con il rinnovato quadro costituzionale nazionale, ma soprattutto europeo (Galliani 2003; Ruggeri, 2004). In definitiva, non sembra, come sottolineato dalla dottrina, che le norme di attuazione adottate dopo il 2001 abbiano contribuito all'attuazione della specialità regionale, limitandosi ad espandere l'autonomia della Regione interessata sulla scia di quella delle Regioni ordinarie (tra gli altri, Poggi, 2015).

Quanto alla legge di riforma costituzionale del 2016, sono noti i problemi interpretativi suscitati dalle disposizioni di cui all'art. 39, comma 13, rispetto alla clausola di maggior favore e, di conseguenza, ai contenuti e limiti della specialità (tra i vari commenti, Onida, 2016; Poggi, 2015). La legge è stata bocciata in sede referendaria, il che ci esime dall'affrontarli in questa specifica sede.

1.3 La specialità nel prisma del regionalismo differenziato

Tra i numerosi nodi interpretativi posti dall'art. 116, comma 3, uno ha riguardato la questione circa i confini e i nessi con le forme di autonomia speciale riconosciute (e mantenute) nel comma 1, dello stesso art. 116, innescando alcune domande di fondo sul futuro della specialità e, quindi, sul suo mantenimento (Spataro – Piraino, 2012). Mentre, parte della dottrina ha collegato a tale disposizione il «superamento del regime duale di autonomia regionale» (Cecchetti,

2008; Ruggeri 2008 e 2020). Diversamente, altra dottrina ha sostenuto l'applicabilità anche alle Regioni speciali della disposizione sul regionalismo differenziato, proprio nella diversa prospettiva di un recupero della specialità (Galliani, 2003; Morelli, 2019). Tesi, tuttavia, che sembra forzare la stessa lettera della disposizione in esame che, quanto all'ambito soggettivo di applicazione, non sembra affatto estensibile alle Regioni speciali (D'Atena, 2020; Mangiameli, 2019; Olivetti, 2019; Ruggeri, 2019). Che il percorso autonomistico delineato dalla clausola di cui al citato terzo comma, dell'articolo 116, anche se finalizzato ad arricchire i contenuti e ampliare l'autonomia ordinaria, sul presupposto che la differenziazione possa «stimolare la competizione verso l'alto, migliorando l'efficienza complessiva nella gestione degli enti regionali» (Uricchio, 2020), costituisca un'importante opportunità non soltanto per la singola regione ordinaria interessata, ma anche per il sistema delle autonomie territoriali nel suo complesso, dunque anche per quelle speciali, aveva trovato conferma nella legge di riforma costituzionale del 2016, il cui art. 39, comma 13, estendeva espressamente le disposizioni di tale articolo alle Regioni speciali e alle Province autonome. Con questa disposizione si superava anche quella «tensione» che veniva a crearsi, come evidenziato dalla dottrina (D'Atena, 205), tra clausola di maggior favore e regionalismo differenziato, poiché l'esclusione dal suo ambito di operatività delle Regioni speciali, determinava nei loro confronti una chiara disparità.

La riforma, com'è noto, è stata bocciata in sede referendaria, sicché allo stato alle Regioni speciali rimane preclusa la possibilità di accrescere, per questa via, le forme e condizioni particolari d'autonomia loro riconosciute dai rispettivi statuti. Ciò non toglie, tuttavia, che la flessibilità – collegata ai principi di autonomia e di sussidiarietà – dell'assetto istituzionale complessivo, ed il conseguente riparto delle competenze fra Stato e regioni, assuma connotati tali da far ritenere che anche la specialità tradizionale si inserisca maggiormente nell'ordinamento generale, divenendone parte qualificante.

La specialità delle cinque Regioni, quale condizione differenziata rispetto a quella delle regioni ordinarie, a seguito della novità rappresentata dall'art. 116, comma 3, e dalla clausola di «maggior favore» di cui all'art. 10, perde, in altri termini, i suoi originari connotati e, in attesa di un futuro adeguamento degli statuti speciali al nuovo sistema delineato dalla legge costituzionale del 2001, si giova della clausola transitoria della «immediata applicabilità delle forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Secondo questa chiave di lettura, in estrema sintesi, sembra che il principio del «regionalismo differenziato», come principio di sistema, rappresenti ormai, e in modo irreversibile, la linea evolutiva e di sviluppo del nostro ordinamento regionale, affidata sia al meccanismo di cui all'art. 116 cost., sia, per le Regioni speciali, alla revisione degli statuti speciali.

Gli esiti del processo di attuazione del regionalismo differenziato non sono ancora prevedibili, sia per la mancata conclusione delle intese tra le prime Regioni, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, che hanno inteso avvalersi delle potenzialità offerte dall'art. 116, co. 3, Cost., e il Governo nazionale; sia perché l'attuale crisi sanitaria, sembrava aver posto, almeno all'inizio, in secondo piano il tema del regionalismo differenziato. Si è trattato infatti di una pausa tempora-

nea, poiché già le Regioni interessate, e per esse quei partiti nella cui struttura assume un peso rilevante l'insediamento regionale, a fronte delle risorse europee messe in campo dal PNRR, premono per l'attuazione delle disposizioni di cui al cit. art. 116, comma 3, come occasione per superare la crisi economica determinata dalla pandemia, che ha colpito pesantemente anche quelle che costituiscono le aree più produttive del Paese. Il rischio concreto è che, se non si attivano adeguati strumenti istituzionali, le Regioni che hanno già messo in moto il procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost., per rispondere anche alla pressione proveniente da interessi produttivi forti, possano, attraverso i partiti dell'attuale maggioranza di Governo, incidere sulle scelte politiche di settore da porre in essere nel quadro del PNRR, *“orientandole a cristallizzare la frattura Nord-Sud”*, il che comporterebbe una palese violazione delle finalità perseguite dalle Istituzioni europee che attraverso la realizzazione del NGEU mirano a superare proprio tale frattura (Staiano, 2021). Diventa così attuale, la preoccupazione di chi, già al momento dei primi tentativi di avvio del regionalismo differenziato paventava l'affermazione di un progetto di «secessione dei ricchi», quale momento conclusivo di un fenomeno politico più generale di redistribuzione delle risorse a favore delle realtà istituzionali e territoriali più forti sul piano politico ed economico (Viesti, 2019).

A fronte di tale possibile evoluzione, e alla luce delle sfide che provengono dal PNRR, diventa necessario avviare un percorso complessivo di revisione anche della specialità regionale, per consentire una rilettura espansiva della clausola di maggior favore per le Regioni ad autonomia speciale, prevista dalla l. cost. n. 3 del 2001 (Poggi, 2015) ed eliminare le incongruenze che potrebbero emergere dal mantenimento di un regime che non sembra equiparabile alle nuove condizioni giuridiche che verrebbero riconosciute ad alcune regioni nell'ottica del regionalismo differenziato.

In conclusione, se l'attuazione del PNRR deve rappresentare un'opportunità di crescita per l'intero Paese, attraverso il riequilibrio territoriale che, del Piano costituisce una delle tre priorità trasversali, non si può prescindere da un approccio sistemico e integrato, in grado di ripensare, in modo dinamico, il «ruolo» e la «vocazione» della stessa specialità regionale (Immordino, Gullo, 2020).

1.4... e del federalismo fiscale

L'autonomia finanziaria, attribuita alle Regioni speciali dai rispettivi statuti, ha rappresentato una situazione di privilegio rispetto alle Regioni ordinarie, non soltanto per l'entità delle risorse attribuite, o per il principio pattizio sotteso alle relative norme di attuazione dello statuto speciale, ma anche per l'omessa previsione nei loro statuti dell'obbligo di concorrere «all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» di cui all'art. 2, Cost., mancando norme che ne regolino il concorso al sistema perequativo, nonostante le medesime Regioni ricevano speciali contributi di solidarietà nazionale. Si tratta di un privilegio che la riforma costituzionale del 2001 e la legge n. 42/2009 di riforma del federalismo fiscale, sembrerebbero avere eliminato, determinandone, comunque, una palese dequotazione.

Nella legge costituzionale n. 3 del 2001, l'art. 117, co. 2, lett. 2) attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la "perequazione delle risorse finanziarie", meccanismo decisivo per la riduzione dei consistenti divari territoriali che caratterizzano il nostro Paese, e alla lett. m) la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che danno corpo alla cittadinanza e che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; l'art. 119, co. 3, prevede la istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Nella legge n. 42/2009, due disposizioni riguardano le Regioni speciali: l'art. 27, che rinvia a singole norme di attuazione le modalità del loro concorso "agli obiettivi di perequazione e di solidarietà [...] nonché al Patto di stabilità interno"; e quella di cui all'art. 22, che, disciplinando gli interventi perequativi volti a sanare il deficit infrastrutturale delle Regioni, si applica anche alle Regioni a statuto speciale.

Dal combinato disposto delle suddette norme emerge un'istanza di uguaglianza che può essere soddisfatta soltanto dallo Stato attraverso interventi che coinvolgono tutto il territorio nazionale e, quindi anche le Regioni a statuto speciale (Corso, 2015). Istanza che è sottesa alle linee di investimento del PNRR, la cui chiave di volta, si è già detto, è il riequilibrio territoriale nella prospettiva più generale della perequazione solidaristica. Questa istanza egualitaria, si è osservato, in quest'ottica, è incompatibile con il principio pattizio sul quale si fondano le norme di attuazione degli statuti speciali in materia finanziaria (Pinelli, 2012), considerato che non è infatti possibile limitare l'autonomia finanziaria, unilateralmente con legge dello Stato.

La Corte costituzionale ha fatto ricorso alla clausola "del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", di cui all'art. 117, co. 3, (a rigore rientrante nell'ambito della legislazione concorrente) configurandola come una vera e propria materia di competenza esclusiva, per ridurre la competenza delle Regioni speciali in materia finanziaria, attraverso l'imposizione di vincoli alle politiche di bilancio, anche in virtù della l. cost., n. 1 del 2012 che ha attribuito alla potestà esclusiva statale la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici", indipendentemente dal fatto che gli stessi possano tradursi in limitazioni all'autonomia di spesa. A questo specifico riguardo la Corte ha riconosciuto che con legge statale possono prevedersi "vincoli complessivi e temporanei alla spesa corrente" (sentt. 169/2007 e 82/2007) volti a garantire il contenimento della spesa pubblica e il rispetto del Patto di stabilità. Nel ragionamento della Corte, quindi, "la funzione di coordinamento finanziario" prevale su tutte le altre competenze regionali, anche residuali, risultando legittima l'incidenza dei principi statali di coordinamento, sia sull'autonomia di spesa delle Regioni, sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale" (sent. n. 154/2017, su cui Picchi, 2017).

Ancora più di recente, con la sentenza n. 44/2021 (depositata il 23 marzo 2021) la Corte ha fatto ricorso ai principi fondamentali di "coordinamento della finanza pubblica" per dichiarare l'illegittimità degli ultimi periodi dei commi 12 e 13 dell'art. 1 della legge reg. Siciliana, n. 19 del 2019, che, in contrasto con la legge statale n. 145/2019 che prevede, con una disciplina a regime e senza

limiti temporali, applicabile anche alle Regioni a statuto speciale, la rideterminazione, secondo il metodo di calcolo retributivo, degli importi dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi già in vigore in favore di coloro che hanno ricoperto la carica di Presidente della Regione, di consigliere o di assessore regionale, limitano, diversamente a cinque anni il periodo di efficacia della rideterminazione. Con ciò violando, come osserva la Corte, sia i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, materia estranea alla competenza statutaria, sia il principio di uguaglianza, sia, il principio di leale collaborazione, poiché la legge regionale derogherebbe unilateralmente all'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 3 aprile 2019 che ha dettato i principi sull'applicazione della normativa statale in ambito regionale. Nella sentenza n. 44/2021 la Corte ha ulteriormente chiarito che, per giurisprudenza costituzionale ormai costante, i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica vincolano anche le autonomie speciali, la cui finanza è considerata parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 231 del 2017), «poiché essi sono funzionali *“a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 82 del 2015, nonché, ex multis, sentenza n. 62 del 2017)”* (sentenza n. 151 del 2017; con specifico riferimento alla Regione Siciliana, sentenza n. 159 del 2018)» (sentenza n. 130 del 2020; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 241, n. 172 e n. 103 del 2018, n. 154 del 2017”.

Il limite del coordinamento della finanza pubblica nei confronti delle Regioni speciali ha trovato un freno nella decostituzionalizzazione, tranne che per la Sicilia (Verde, 2018; Armao, 2020), che consente alla Regioni speciali di modificare, previo accordo con il Governo, le norme statutarie in materia di finanza e tributi (Rivosecchi, 2016) con legge ordinaria. Utilizzando lo strumento dell'accordo alcune Regioni speciali hanno modificato le norme statutarie nella relativa materia. Il che è avvenuto a seguito dell'accordo di Milano del 30 novembre 2019, tra Governo e province di Trento e Bolzano; del protocollo di intesa tra Governo e Friuli – Venezia Giulia del 29 ottobre 2010; dell'accordo tra Governo e Valle d'Aosta dell'11 novembre 2010. Con tali accordi e intese (che attestano l'importanza del principio pattizio nella definizione dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali) trasferiti successivamente nelle leggi finanziarie, prima, e nelle leggi di stabilità, dopo, sono state modificate le disposizioni dei relativi statuti, con conseguente ridefinizione dell'apporto delle Regioni speciali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. A “fonti atipiche”, che si muovono al di fuori del procedimento di cui all'art. 138 cost., è stata affidata, quindi, la revisione degli statuti speciali in materia finanziaria e tributaria, nonché dei relativi rapporti tra lo Stato e le Regioni speciali, in vista della loro partecipazione all'attuazione del federalismo fiscale. Gli accordi e le intese tra lo Stato le Province e le due Regioni speciali, al di là delle differenze contenutistiche, sono accomunati dallo scopo di concorrere al conseguimento degli obiettivi di perequazione economica e di solidarietà nazionale così come previsto dal cit. articolo 27 della legge n. 42/2009.

2. L'intrinseco rapporto tra specialità regionale e tutela delle minoranze linguistiche

Il legame esistente tra specialità regionale e tutela delle minoranze linguistiche, ovvero di «gruppi di popolazione che parlano una lingua materna diversa da quella di una maggioranza» (Toso, 2011; Pizzorusso, 1976; Bartole, 1984; Stipo, 1990; Capotorti, 1992), è tanto noto quanto ricco di significato. È infatti, si è prima detto, alla presenza di minoranze linguistiche ivi storicamente radicate che si deve, seppur secondo diverse gradazioni, la specialità del Trentino-Alto Adige/Südtirol, della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e del Friuli-Venezia Giulia (Silvestri, 2004; Palermo, Woelk, 2011; Cardone, Mobilio, 2014; Toniatti, 2017), ed è principalmente negli statuti di tali Regioni, e nelle rispettive normative di attuazione, che, fino all'entrata in vigore della legge-quadro n. 482/1999 (Piergigli, 2017; Malfatti, 2001; Ciaurro, 2010; Caretti, Cardone, 2014) si sono concretizzate le «apposite norme» a tutela delle minoranze linguistiche previste dall'art. 6 della Costituzione (Piergigli, 2006; Guazzarotti, 2008; Pizzorusso, 1975). Pronunciandosi sulla legislazione delle Regioni a statuto speciale la Corte costituzionale ha avuto modo non solo di chiarire la portata della tutela delle minoranze linguistiche quale principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, situato al crocevia con altri principi «supremi», quali il principio pluralistico e il principio di eguaglianza di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione (*ex multis*, sentt. n. 15 del 1996, n. 62 del 1992, e n. 768 del 1988, su cui Palici Di Suni Prat, 2002), ma anche di delineare il riparto di competenze tra Stato e Regioni nel settore, «sintetizzabile in una compartecipazione a geometria variabile della legge statale, della legge regionale, dello Statuto speciale e della decretazione attuativa» (Stradella, 2009, commento alla sent. n. 159 del 2009, su cui, altresì, Palermo, 2009; Toniatti, 2009; Cisilino, Bortolotti, 2016). È, infine, nell'esigenza di tutelare e promuovere le peculiarità linguistiche presenti all'interno dei rispettivi territori che, a partire dagli anni Novanta, Sardegna e Sicilia hanno individuato una delle principali ragioni del rilancio e della valorizzazione della propria specialità, originariamente legata non tanto alla presenza di gruppi alloglotti, quanto al carattere di insularità e alle spiccate tradizioni autonomistiche dei rispettivi territori (Palermo, Woelk, 2011; Cardone, Mobilio, 2014; Penasa, 2018). Non vi è dubbio alcuno, come recentemente ricordato, che la specialità abbia rappresentato lo strumento per il raggiungimento di livelli di tutela complessivamente elevati dei gruppi linguistici minoritari, specificamente di quelli insediati nelle Regioni speciali dell'Arco alpino (Baroncelli, 2016; Panzeri, 2016; Palici Di Suni Prat, 2002, cui si deve la nota definizione di «minoranze superprotette», riferita alla minoranza francofona della Valle d'Aosta/Vallée e a quella germanofona del Trentino-Alto Adige/Südtirol, Trentino); e ciò, pur nella profonda diversità dei modelli garantistici adottati (PENASA, 2018, efficacemente parla di plurimi «approcci della “specialità” alla questione minoritaria»), a partire dalla scelta di conferire o meno co-ufficialità alla lingua minoritaria e a quella italiana; o, ancora, di optare per un modello di bilinguismo totale o di separatismo linguistico, in ragione della prevalente volontà, rispettivamente, di incoraggiare l'integrazione tra il gruppo linguistico minoritario e quello maggioritario, promuovendo la padronanza e consentendo l'utilizzo indifferente di entrambe le lingue da parte dei residenti di uno stesso territorio, oppure di preservare la speci-

fica identità linguistica del gruppo minoritario, favorendo l'utilizzazione separata di ciascuna lingua nei diversi ambiti pubblici (v. Palici Di Suni Prat, 1994; Montanari, 2006). Così, se gli statuti del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta stabiliscono l'equivalenza giuridica delle lingue minoritarie, rispettivamente, francese e tedesca, alla lingua italiana (art. 38, co. 1, l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4, Statuto speciale per la Valle d'Aosta, e art. 99 l. cost. 26 febbraio 1948, n. 5, Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), lo Statuto del Friuli-Venezia Giulia si limita invece a sancire la parità di trattamento dei cittadini a prescindere dal gruppo linguistico di appartenenza, senza parificare lo sloveno all'italiano (art. 3 l. cost. 31 gennaio 1963, n.1, Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia). Mentre, poi, lo Statuto del Trentino Alto-Adige opta per il separatismo linguistico (prevedendo l'istituzione di scuole separate a seconda che la lingua utilizzata sia il tedesco oppure l'italiano, l'uso disgiunto delle due lingue nei rapporti con gli uffici pubblici, e una ripartizione dei posti di lavoro nella pubblica amministrazione e delle cariche istituzionali in proporzione alla consistenza dei gruppi linguistici; v. Happacher, 2017), lo Statuto della Valle d'Aosta è invece improntato al bilinguismo (Louvin, 2017); così come pure al un modello bilingue è ispirata la legislazione regionale friulana, che, sia pur con intensità diversa rispetto al grado di protezione accordato ai francofoni della Valle d'Aosta e ai germanofoni del Trentino Alto-Adige, tutela la minoranza slovena presente nella regione (definita, non a caso, in comparazione alle altre due, quale minoranza linguistica «“quasi” superprotetta», v. Penasa, 2018; D'Orlando, 2017).

Ma anche al di là dell'esperienza delle minoranze di confine, cui fin dalla metà del secolo scorso è stata accordata una tutela privilegiata, la specialità ha assunto una rilevanza decisiva per la salvaguardia e la promozione di gruppi linguistici minoritari presenti sul territorio nazionale. Nelle Regioni speciali dell'Arco alpino, la presenza di minoranze “a tutela forte” ha prodotto un vero e proprio effetto di “trascinamento” (Penasa, 2018) a favore di altri gruppi linguistici minoritari presenti nel medesimo territorio regionale. È il caso, ad esempio, delle popolazioni di lingua tedesca dei Comuni della Valle del Lys appartenenti alla comunità walser, in Valle d'Aosta, a favore delle quali, a seguito della modifica dello Statuto regionale intervenuta nel 1993, e in virtù della sua legge di attuazione, è riconosciuto il diritto alla salvaguardia delle caratteristiche e tradizioni linguistiche e culturali (art. 40-*bis*, St.); sono disposti l'insegnamento scolastico della lingua tedesca e la sua progressiva introduzione negli uffici degli enti locali e in quelli dell'amministrazione regionale; ed è promossa la valorizzazione delle tradizioni culturali della comunità walser, anche mediante la costituzione di appositi istituti di cultura, unitamente al consolidamento e allo sviluppo delle attività economiche e produttive legate alla sua identità etnica, linguistica e culturale (l. reg. 19 agosto 1998, n. 47, art. 3) (Louvin, 2017). Nelle regioni, poi, la cui specialità non è stata originariamente legata alla presenza di gruppi alloglotti, a registrarsi, come già accennato, è stata la tendenza a valorizzare le ragioni della specialità in funzione della tutela del patrimonio linguistico dei gruppi minoritari; e ciò, nel quadro del più ampio obiettivo, comune peraltro anche alle esperienze di altre regioni, come il Friuli -Venezia Giulia (D'Orlando, 2017), del rafforzamento delle identità regionali attraverso la valorizzazione delle peculiarità del patrimonio storico, cultura-

le e linguistico dei rispettivi territori (Stradella, 2009; Cardone – Mobilio, 2014). Esemplificativo, al riguardo, è il caso della lingua sarda, la cui tutela è disciplinata dalla l. reg. n. 26 del 1997, che ne afferma la «pari dignità» rispetto alla lingua italiana e ne qualifica la valorizzazione e la promozione come «caratteri» e strumenti necessari per l'esercizio delle proprie competenze statutarie» (art. 2, primo e terzo comma), e dal più recente decreto legislativo di attuazione n.16/2016, il quale stabilisce il trasferimento alla Regione dell'esercizio delle funzioni amministrative connesse all'attuazione delle disposizioni previste dagli articoli 9 e 15 della l. quadro n. 482/1999, concernenti rispettivamente l'uso della lingua negli uffici delle amministrazioni pubbliche e il finanziamento di interventi a tutela e promozione della medesima, e dell'esercizio delle funzioni di coordinamento dei compiti attribuiti alle istituzioni scolastiche autonome, ai sensi dell'articolo 4 della l. 482/1999, in materia di uso e insegnamento della lingua della minoranza nelle scuole (Mongili, 2017).

Quanto alla Sicilia, i più risalenti interventi legislativi in materia sono costituiti dalle l. reg. n. 85 del 1981 e n. 26 del 1998 (Immordino, 1984), entrambe promulgate, a causa di impugnazione statale, con un contenuto meno innovativo rispetto all'originale, e limitato, rispettivamente, nel primo caso, alla previsione di attività integrative e contributi a sostegno dello studio e della diffusione del dialetto siciliano nelle scuole regionali; nel secondo caso, all'inserimento nei programmi radiotelevisivi di programmi in albanese e nelle altre lingue minoritarie parlate nella regione (art. 9) e alla erogazione di contributi per le manifestazioni culturali, folcloristiche, religiose ed artistiche per la tutela delle medesime (art. 11). Più recentemente, il legislatore regionale è intervenuto a promuovere la valorizzazione e l'insegnamento della storia, della letteratura e del patrimonio linguistico siciliano nelle scuole di ogni ordine e grado attraverso l'introduzione di appositi moduli didattici (l. reg. n. 9 del 2011).

Anche in relazione all'esperienza delle due isole – che pure, come è stato correttamente osservato (Penasa, 2018), non è possibile giustapporre in termini di risultati conseguiti, a quelle delle Regioni dell'arco alpino – quello dei diritti linguistici è dunque un ambito nel quale la specialità ha rappresentato non solo «una forma maggiore di autonomia rispetto a quella riconosciuta e concretamente praticata nelle Regioni ordinarie» (così Cardone, Mobilio, 2014; sulla tutela dei diritti linguistici nelle Regioni a statuto ordinario, v., per tutti, Panzeri, 2014), ma anche il terreno fertile per la sperimentazione di soluzioni efficaci alla sfide poste dal crescente pluralismo linguistico-culturale della società contemporanea.

In questa prospettiva si è auspicato il mantenimento della specialità, proprio per il ruolo propulsore che le Regioni a Statuto speciale potrebbero assumere anche rispetto alla promozione di strumenti di garanzie linguistiche rivolte alle c.d. “nuove minoranze”, formati per effetto dei flussi migratori (v., in generale, Lorello, 2018; nonché, con particolare riferimento alla sfera dei diritti linguistici, Baroncelli, 2016; Dal Monte, Casamassima, Rossi, 2017). Se è vero, infatti, che le questioni sollevate dalle nuove minoranze, in ragione delle loro stesse caratteristiche, sono parzialmente diverse da quelle poste dalle minoranze storiche, è importante ribadire che alla soluzione di tali questioni, anche in virtù della loro posizione geografica di confine, le Regioni speciali sono certamente chiamate a

fornire un contributo determinante (un suggerimento, in questo senso, viene già da Panzeri, 2014).

3. Il rapporto tra Specialità e insularità

È noto, e si è già detto, che particolari forme di autonomia sono state concesse a comunità territoriali in ragione anche della condizione geografica di insularità, come nel caso della Sicilia e della Sardegna. Le regioni insulari presentano, infatti, caratteristiche geografiche peculiari, che comportano sfide economiche e sociali specifiche rispetto al restante contesto continentale: maggiore complessità nelle connessioni con la terraferma, che impone un aggravio di costi di trasporto di persone, merci, servizi e limita l'attività di libero mercato; deficit di infrastrutture, che determinano la tendenza ad una limitata diversificazione delle attività economiche e favoriscono l'attività in settori a limitato valore aggiunto (ad es. l'agricoltura) o caratterizzati da forte stagionalità (turismo); minore qualificazione professionale delle forze lavoro e ridotti tassi di occupazione, con un forte flusso migratorio (v., da ultimo, Servizio Studi del Senato della Repubblica, 2020).

Di tali svantaggi dovevano essere ben consapevoli i padri costituenti, che nel testo dell'articolo 119, al terzo comma, chiamavano lo Stato ad assegnare «contributi speciali» «a singole Regioni», al fine di «provvedere scopi determinati, e particolarmente con l'obiettivo di valorizzare «il Mezzogiorno e le Isole» (Pubusa, 1985). E se, come è noto, tale ultimo riferimento è stato espunto dal legislatore costituzionale del 2001, la condizione di insularità non solo ha trovato in questi anni puntuale riconoscimento nell'ordinamento dell'Unione europea ma ha, altresì, vissuto una recente «riemersione» nell'ordinamento interno (Armao, 2019).

Quanto all'ordinamento dell'Unione, norma cardine è l'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) secondo il quale, nel quadro delle politiche di coesione, finalizzate a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, un'attenzione particolare è rivolta, alle «regioni insulari», in quanto territori «che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici» (Cardia, 2015; FOIS, 2015; nonché, in generale, sulle politiche europee di coesione economica, sociale e territoriale, v., *ex multis*, Armao, 2019; De Giorgi, Portaluri, 2016). Alla realizzazione di tali fini, stando al successivo art. 175 TFUE, concorrono sia gli Stati membri, chiamati a condurre la loro politica economica con l'obiettivo del loro raggiungimento, sia l'Unione, che di essi tiene conto nell'elaborazione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni (sul tema della c.d. «fiscalità di sviluppo» o «compensativa», leva essenziale per sostenere la crescita nelle aree a sviluppo ritardato, nonché la questione del rapporto tra fiscalità di vantaggio e divieto di aiuti di Stato, codificato nell'art. 107 TFUE (ex art. 87 CE), alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, basti in questa sede rinviare a Barbero, 2007; Cedro, 2015; Armao, 2017).

Indicazioni importanti si traggono dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità (2015/3014 (RSP)), che esprime un puntuale indirizzo politico per l'attuazione dell'art. 174 TFUE, invitando gli Stati a svolgere il proprio ruolo «nelle strategie di sviluppo delle isole sulla base di un approccio verticale che coinvolga tutti i livelli di governo, conformemente al

principio di sussidiarietà», e sollecitando la Commissione, fra l'altro, a fornire una definizione chiara del tipo di svantaggi geografici, naturali e demografici permanenti che le isole possono presentare; avviare un'analisi sui costi supplementari che la condizione di insularità determina a livello dei sistemi di trasporto di persone e merci e dell'approvvigionamento energetico nonché in termini di accesso al mercato, tenendo conto di altri indicatori statistici, oltre al PIL, in grado di riflettere la vulnerabilità economica e sociale delle regioni insulari; tener conto della situazione specifica di tali regioni in sede di preparazione della proposta relativa al quadro finanziario pluriennale. Nel solco di tale risoluzione, si inseriscono il parere su «L'imprenditorialità nelle isole: il contributo alla coesione territoriale» adottato dal Comitato europeo delle regioni nel corso della 123^a sessione plenaria dell'11 e 12 maggio 2017, e il cosiddetto manifesto per le isole europee, elaborato nel 2019 dal gruppo interregionale «regioni insulari», operante nell'ambito del Comitato delle regioni. Il primo dedica specifica attenzione all'opportunità di riconoscere esenzioni in materia di aiuti di Stato nei settori quali quello dei trasporti, la fornitura di energia elettrica, in quanto settori centrali per la competitività delle imprese insulari. Il secondo contiene specifiche proposte volte ad accordare priorità alla questione insulare e della continuità territoriale nella politica dei trasporti europea; a rafforzare gli investimenti nelle isole; a favorire la competitività dell'imprenditoria insulare; e a calibrare gli interventi di coesione su indicatori ulteriori rispetto al PIL (quali l'indice di competitività regionale e l'indice di accessibilità).

Passando all'ordinamento interno, merita certamente menzione la sentenza n. 6 del 2019 con cui la Corte costituzionale ha ritenuto illegittimo l'articolo 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui non prevedeva, nel triennio 2018-2020, «adeguate risorse per consentire alla Regione autonoma Sardegna una fisiologica programmazione, nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica». La Corte individua, infatti, nei costi dell'insularità uno dei criteri cui deve ispirarsi la rimodulazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Sardegna, individuando un rilevante presidio al riconoscimento delle necessità collegate allo stato di insularità e al compensamento dello svantaggio derivante da esso nell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 che, come noto, prevede interventi di perequazione e solidarietà in favore delle Regioni a statuto speciale, volti a garantire il riequilibrio dei divari territoriali «anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano» e dei «costi dell'insularità». Ebbene, secondo la Corte, andrebbe sottolineato come «a quasi dieci anni dall'emanazione [della legge n. 42], il problema dell'insularità non sia mai stato preso in considerazione ai fini di ponderare complessivamente le componenti di entrata e di spesa dell'autonomia territoriale» (per un più approfondito esame della sentenza in parola, v. De Muro, 2019; Riviezzo, 2019; Talarico, 2019; Armao, 2020).

Con la l. reg. 8 maggio 2018, n. 8, la Regione Sicilia ha chiesto al Governo nazionale la puntuale individuazione dei costi dell'insularità e il sostegno alle istanze dell'Isola presso le istituzioni dell'Unione Europea, affinché sia data piena ed integrale applicazione all'obiettivo della coesione territoriale attraverso la costituzione di un vero e proprio «statuto dell'insularità», inteso come un insieme di «politi-

che dedicate» alle realtà insulari e graduate in base alla consistenza del «fattore insularità» (art. 70). E non meno interessante – specialmente nella prospettiva del rapporto tra specialità e fattore insulare oggetto di questa analisi – è la proposta di legge costituzionale di modifica dello Statuto approvata dall'Assemblea Regionale Siciliana nella seduta del 19 febbraio 2020, proposta, che, in guisa da far divenire l'adozione di congrue misure di riequilibrio della condizione di insularità parametro di costituzionalità delle politiche pubbliche statali, prevede l'introduzione di una disposizione a norma della quale: «lo Stato riconosce gli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità e garantisce le misure e gli interventi conseguenti per assicurare la piena fruizione dei diritti di cittadinanza dei siciliani». Tale proposta si riconnette, peraltro, a quella, d'iniziativa popolare, che postula la reintroduzione della condizione di insularità in Costituzione; proposta, rispetto alla quale la Commissione Affari costituzionali del Senato ha raggiunto l'intesa unanime sull'inserimento nell'art. 119 Cost. di un nuovo comma («[l]a Repubblica riconosce le peculiarità delle isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità»), che, a differenza dell'attuale formulazione della disposizione in parola, consentirebbe di identificare direttamente le isole come territori che necessitano di interventi speciali da parte dello Stato. Sotto tale profilo, non può revocarsi in dubbio che, anche alla luce delle criticità registratesi nell'attuazione del quinto comma dell'art. 119 Cost. (v., da ultimo, Servizio Studi del Senato della Repubblica, 2020), la reintroduzione di uno specifico riferimento alla condizione di insularità in Costituzione assumerebbe un significato pregnante, consentirebbe di disporre di un parametro di conformità a Costituzione di leggi e provvedimenti amministrativi generali decisamente più esplicito di quello presente nel vigente art. 119 e, quindi, di assicurare una più acconcia tutela per diritti dei quali occorre assicurare interventi mirati a contrastare gli svantaggi derivanti dall'insularità e garantire l'eguaglianza sostanziale di tutti i cittadini, quelli isolani e quelli della terraferma, nel godimento dei diritti individuali. Soltanto attraverso la compiuta realizzazione di misure di riequilibrio, le isole potranno, infatti, rilanciare le proprie prospettive di crescita, declinare il “fattore insulare” quale connotato identitario dei propri abitanti e del loro modo di vivere, e valorizzare la propria specialità, in funzione non solo di esigenze, ma anche di storia e tradizioni culturali del tutto peculiari.

Questa, come si è detto, è la filosofia sottesa al PNRR, cui spetta la realizzazione del programma NGUE. Infatti l'obiettivo del riequilibrio territoriale è volto proprio al superamento di quelle condizioni di diseguaglianza sottese, in particolare, alla frattura tra Nord e Sud, frattura accentuata per la Sicilia e la Sardegna proprio dalle condizioni geografiche.

4. Quale futuro per le Regioni speciali?

Nelle note introduttive si sono viste sia le motivazioni portate a sostegno della tesi della soppressione della specialità, sia quelle che militerebbero, diversamente, per il suo mantenimento.

Dall'analisi fin qui condotta emergono alcuni punti fermi.

Il futuro della specialità dipende soprattutto dalle stesse Regioni. Declinata in chiave politica, la domanda iniziale sul mantenimento o meno della speciali-

tà nell'attuale momento storico/politico, può porsi in questi termini: le Regioni a Statuto speciale hanno la forza politica di opporsi alla riduzione (come nel caso dell'autonomia finanziaria o dell'attuazione del PNRR, dove hanno avuto riconosciuto lo stesso ruolo, per certi versi marginale, riconosciuto dal d.l. n. 70/2021, alle Regioni ordinarie), o perfino alla sostanziale soppressione della propria specialità? Sono, detto in altri termini, pronte a salire sulla stessa barca e remare insieme per salvare il principio della specialità? Vissute come un'eccezione al momento della loro istituzione, non hanno mai fatto "sistema", rimanendo ognuna ripiegata sulla propria storia, le proprie esigenze sociali, economiche, territoriali e le proprie peculiarità statutarie, da difendere negoziando separatamente con lo Stato. Sicché la differenziazione, piuttosto che caratterizzare l'autonomia delle Regioni speciali, ha connotato l'interno del loro gruppo, facendone una categoria giuridica frastagliata e contraddittoria e, quindi debole nei rapporti con lo Stato (Mangiameli, 2017).

Le stesse alleanze che si incominciano a intravedere tra Regioni insulari, da un lato, e Regioni del Nord, dall'altro, non sembrano indirizzate a difendere la specialità nel suo complesso, ma, confermando la differenziazione tra Regioni dell'arco alpino e regioni insulari e tra Regione e Regione, sono essenzialmente rivolte a difendere le ragioni di singole realtà e, dunque, aspetti particolari della specialità, come la condizione geografica di insularità.

La mancata revisione degli statuti speciali, a seguito della riforma del 2001, con alcune eccezioni, e nonostante alcune iniziative che tuttavia non sono andate a buon fine, allontana, come detto prima, alcune Regioni speciali dall'evoluzione del regionalismo italiano.

I risultati, soprattutto sul piano dell'amministrazione e, quindi, delle relative *performance*, sono contrastanti. In alcune esperienze eccellenti, in altre più che deludenti. Il che testimonia, ancora una volta la profonda differenziazione che contraddistingue le Regioni speciali tra di loro. Una diversificazione che, se già era presente al momento della loro istituzione, oggi risulta più marcata anzitutto per quella che viene ritenuta una delle principali peculiarità: l'autonomia finanziaria. Tale dualismo appare ancor più rafforzato dal ritardo nell'attuazione del federalismo fiscale per la Sardegna, ma ancor più per la Sicilia (Armao, 2019).

Discutere di un possibile futuro della specialità, significa, in altri termini, ragionare sulla capacità di ognuna delle Regioni speciali di sfruttare al massimo, in controtendenza rispetto al passato, le proprie prerogative e le relative potenzialità a fronte di nuove finalità e nuovi obiettivi, come quelli posti dal Next Generation Eu, dal Green deal europeo e da Agenda 2030, il cui fulcro è costituito dalla garanzia del principio di uguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali, sia delle comunità e dei gruppi sociali oggi stanziati nei loro territori, sia delle generazioni future. Diritti fondamentali che, a loro volta, postulano una corrispondenza nei doveri, ugualmente fondamentali, di solidarietà, politica, economica e sociale, espressamente sanciti dall'art. 2 della Costituzione (così Chieppa e Silvestri, 2014). Questa lettura dell'autonomia come servizio nei riguardi della comunità e strumento per l'affermazione dei diritti fondamentali, anche delle future generazioni, è il risultato del differente rapporto, rispetto al passato, tra autonomia e sovranità. Rapporto che la nuova Carta costituzionale ha significativamente trasformato, una volta riconosciuto nel principio plurali-

sta il terreno più fecondo per la realizzazione della persona umana in seno allo Stato costituzionale (in questi termini, Ruggeri, 2020). Emerge chiaramente la connessione tra art. 2 e art. 5 della Costituzione. Ma non meno importante, ai nostri fini, è il collegamento tra l'art. 5 e il principio di uguaglianza di cui all'art. 3, Cost. Non va infatti dimenticato che originariamente particolari condizioni di autonomia vennero riconosciute a determinate aree del Paese, per colmare deficit di garanzia nei confronti di minoranze linguistiche ivi stanziati; di condizioni di sottosviluppo economico e sociale, determinate anche da particolari condizioni geografiche, come l'insularità. E che esigenze egualitarie e solidaristiche, si è detto prima, sono alla base del ridimensionamento dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali. Così come istanze di uguaglianza delle persone nell'esercizio del diritto fondamentale alla salute, quale interesse anche della collettività, sono alla base dell'attribuzione alla potestà esclusiva statale degli interventi di contrasto alla pandemia da Covid -19, mentre il riequilibrio territoriale, con conseguente ricomposizione della frattura Nord -Sud, costituisce, lo si è già detto, una delle priorità perseguite dal PNRR, nella prospettiva di un uso efficiente, come richiesto dall'UE, delle risorse stanziati.

Collegato al primo, il secondo punto fermo. La specialità nella prospettiva di una nuova rigenerazione non può e non deve più giovare di trattamenti più favorevoli, soprattutto sul piano finanziario, tranne che gli stessi non siano funzionalizzati al potenziamento delle motivazioni sottese alla specialità regionale o provinciale (Silvestri, 2014). Così come non ci potrà essere più spazio né per la previsione con legge di trattamenti più favorevoli, rispetto a quelli previsti su tutto il territorio nazionale, a protezione di determinate categorie, come è avvenuto con la già ricordata legge della Regione Siciliana, n. 19 del 2019 che, in contrasto con la legge statale n. 145/2019, limitava il periodo di efficacia della rideterminazione dei trattamenti pensionistici e dei vitalizi dei politici in base al calcolo retributivo, a cinque anni; né per quelle connivenze tra apparati politici e burocratici regionali e malavita organizzata che ha svilito, in alcune Regioni le originarie prerogative dell'autonomia facendone non soltanto strumento di politiche clientelari e di privilegio, ma anche terreno di contrasto tra rappresentanza politica regionale ed esigenze unitarie di garanzia dell'ordine pubblico e della legalità penale (Verde, 2018; Armao, 2015); né per quella «filosofia dell'emarginazione» che ha portato nel corso degli anni le Regioni speciali ad un atteggiamento che oscillava tra la «lamentosa protesta» nei confronti di uno Stato avvertito come un ostacolo all'espansione dell'autonomia speciale, e un «orgoglioso senso di separatezza» rispetto alla Regioni ordinarie che, tuttavia non ha impedito alla specialità quell'appiattimento di cui si diceva prima (così, Silvestri, 2014; Verde, 2018).

Il futuro della specialità, e veniamo al terzo punto emerso dall'analisi fin qui condotta, va collocato nel contesto delle future riforme che dovranno ridisegnare il rapporto tra Stato e Regioni ancorandolo alle nuove dinamiche politiche, sociali e culturali le quali ne impongono, come emerge anche dalle sollecitazioni che provengono dall'Unione europea, una profonda trasformazione, basata su istituzioni funzionanti, su un uso accurato delle risorse disponibili, su apparati amministrativi efficienti, moderni, idonei a offrire servizi migliori e maggiori opportunità di sviluppo ai cittadini, come emerge dal *“Patto per l'innovazione del lavoro pubblico*

e la coesione sociale” del marzo 2021. Coesione sociale e buona amministrazione costituiscono i pilastri degli obiettivi, delle riforme e degli investimenti previsti dal PNRR, da realizzare con i fondi europei del Next Generation EU.

Se nella fase di predisposizione del PNRR le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno svolto un ruolo del tutto marginale, come le stesse hanno lamentato, il d.l. n. 77/2021 che disciplina (artt. da 1 a 16) la governance del PNRR, articolandola su più livelli, sembra prevederne un maggior coinvolgimento nell’attuazione. Sia a monte (art. 2) attraverso la partecipazione dei Presidenti di Regioni e delle Province autonome alle sedute della Cabina di regia, alla quale spetta “la responsabilità di indirizzo del Piano”, al momento dell’esame di questioni di competenza regionale o locale, nonché la partecipazione dei Presidenti delle Conferenze, allorché la trattazione riguarda questioni d’interesse di più Regioni o Province autonome; e la partecipazione delle Regioni (art. 3) al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, il quale svolge una funzione consultiva nelle materie connesse all’attuazione del PNRR. Previsione contestata dalle stesse, in sede di conversione del suddetto decreto, ritenendo il loro inserimento in un tavolo consultivo, al pari delle forze economiche e sociali, in contrasto con l’art. 114 della Costituzione. Sia, a valle, nella fase, molto delicata e impegnativa, della realizzazione degli interventi, quando viene in rilievo la capacità, sia sotto il profilo organizzativo che amministrativo, delle Regioni (oltre che delle Città metropolitane, delle Province o dei Comuni) di concretizzare gli obblighi e gli impegni che gravano sulle stesse in funzione del conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR. Obiettivi per il cui conseguimento, sono stati, previsti oltre a strumenti di composizione di eventuali forme di dissenso⁶, poteri sostitutivi statali (art. 12) nel caso di inerzia da parte delle autonomie territoriali. Il comma 5 dello stesso art. 12, prevede, altresì, la possibilità che i soggetti cui spettano i poteri sostitutivi, al fine di garantire il rispetto del cronoprogramma del progetto, provvedano, in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, adottando, ordinanze motivate che, nel caso in cui la deroga riguardi la legislazione regionale, l’ordinanza deve essere adottata, previa “intesa” con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. La previsione dell’intesa valorizza sicuramente il ruolo delle Regioni attraverso il coinvolgimento della Conferenza, senza l’intesa infatti l’ordinanza non può essere adottata. Il che pone il problema del superamento di un eventuale stallo, problema che, seppure coinvolga il delicato settore delle relazioni tra Stato e Regioni, non potrà che essere affidato a forme procedurali certamente garantiste, in ogni caso finalizzate a far prevalere l’interesse statale al rispetto del cronoprogramma del progetto.

In sede di conversione del suddetto d.l. n. 70/2021, le Regioni e le Province autonome hanno presentato alcuni emendamenti, sul presupposto della violazione

6 Nel caso in cui il dissenso provenga da parte di un organo regionale (o di un ente locale), su proposta della Segreteria tecnica, il Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, può sottoporre la questione alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per concordare, celermente, le iniziative da assumere. Con la precisazione che in caso di mancato raggiungimento di un accordo circa l’adozione di soluzioni condivise possono attivarsi i necessari poteri sostitutivi.

della loro competenza, in materia di sviluppo economico e sociale dei territori, contestando sia la loro esclusione da tutti i meccanismi decisionali, anche in contrasto con le direttive europee sulla *governance* multilivello dei Piani nazionali, sia il fatto che il decreto non prevede norme che implementano il personale delle Regioni e delle province autonome, oltre che degli enti locali, che sono chiamati all'attuazione in concreto dei progetti previsti dal PNRR. Esigenza che il più recente decreto legge n. 80/2021, il quale detta disposizioni volte a favorire il reclutamento e il rafforzamento della capacità funzionale della pubblica amministrazione, dovrebbe soddisfare.

Quello che viene contestato è, in particolare, l'impostazione centralista del decreto, che sembra riprendere l'impostazione che ha caratterizzato la fase di predisposizione del PNRR, con il rischio di rendere inefficace il piano proprio per la mancanza della necessaria collaborazione e sinergia con le programmazioni delle regioni e degli enti locali. Non è stato, comunque, contestata dalle Regioni speciali, quella che, soprattutto nella fase di attuazione del Piano, sembrerebbe certificare, non distinguendo tra Regioni ordinarie e Regioni speciali, la tendenza al superamento del doppio regime dell'autonomia regionale.

La specialità ha un futuro? Il dubbio è più che fondato. E la soluzione non potrà che venire dall'evoluzione dell'ordinamento.

Ma, una cosa è certa. Il futuro della specialità si gioca sul piano, soprattutto, del rilancio del Paese e sulla capacità delle Regioni e, soprattutto della loro classe politica, di inserirsi, sfruttando al meglio le loro peculiarità, nel circuito delle riforme necessarie per la realizzazione del NGEU. Il *Recovery fund* varato dall'UE, come si è già detto, destina una percentuale molto alta (intorno al 25%) del totale all'Italia, finalizzata espressamente a combattere le diseguaglianze sociali, a rafforzare la coesione, promuovere lo sviluppo sostenibile, tutti obiettivi che rientrano in quella strategia di dare finalmente una risposta risolutiva alla "questione meridionale" e, segnatamente, rimediare a quella storica frattura fra Regioni del Nord e Regioni del Sud, che gli Statuti speciali, come si è già detto, hanno lasciato irrisolta. Tra le seconde si collocano la Sicilia e la Sardegna che in più, rispetto alle altre Regioni meridionali, scontano la condizione geografica di insularità. In questa prospettiva diventa essenziale l'implementazione di un patto di collaborazione tra lo Stato e le autonomie speciali, anche attraverso la costituzionalizzazione, pur nella consapevolezza delle difficoltà che una tale prospettiva incontra, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Il cui ruolo è stato ulteriormente rafforzato dalla Corte costituzionale che, nella recentissima decisione n. 44/2021, ha evidenziato come la disciplina di una determinata materia, i cui principi siano stati concertati in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, non può essere derogata unilateralmente da una singola Regione a statuto speciale, poiché l'intesa raggiunta in quella sede "*valorizza la condivisione tra Stato e autonomie regionali*" nella complessiva definizione della disciplina della materia (in questo specifico caso della disciplina di riforma dei trattamenti post-mandato), con conseguente violazione del principio di leale collaborazione, in caso di discostamenti regionali senza l'attivazione di ulteriori meccanismi di cooperazione. Principio che, è appena il caso di sottolineare, non può che valere anche per lo Stato.

Bibliografia essenziale

1. La specialità tra istanze di soppressione ed esigenza di mantenimento.

- CORSO G., *Sicilia*, in AA.VV., *La regionalizzazione*, II, Milano, 1983.
- SALVIA F, *Leggi Provvedimento e Autonomia Regionale*, Cedam, 1977.
- RUGGERI A. *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali*, 2020.
- RUGGERI A, *La Specialità Regionale: dalle sofferte e non gratificanti esperienze del passato (e del presente). Una lezione da mettere a frutto nella ricerca di una nuova e qualificante identità*, in *Diritti regionale*, 2020.
- STAIANO S., *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato dal Sud*, in *federalismi.it*, 2021.
- PAJNO S., RIVOSECCHI G., *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2016.
- CECCHETTI M., *Attualità e prospettiva della “specialità” regionale alla luce del “regionalismo differenziato” come principio di sistema*, in *Federalismi.it*, 2008.
- SPATARO O, PIRAINO A., *La Sicilia*, in Vandelli L. (a cura di), *Il governo delle regioni: sistemi politici, amministrazione e autonomie speciali*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, n.5, 2004.
- TORCHIA L., *La potestà legislativa residuale delle regioni*, in *Le Regioni*, n.2, 2002.
- POGGI A., *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3/2015.
- RUGGERI A, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le istituzioni del federalismo, Quaderni*, n. 2, 2010.
- GALLIANI D., *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003/2.
- CARAVITA B., *I percorsi del federalismo*, editoriali di federalismi, 2004, n. 1.
- RUGGERI A, *Relazione al convegno “La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma (lineamenti di una ricostruzione”, organizzato dall'ISSIRFA-CNR, Roma, Sala del Genacolo, 30 giugno 2004.*
- G. SILVESTRI, *Regioni a Statuto speciale: lo scenario con la riforma della Costituzione*, in *Regioni.it*, 2016.
- MANGIAMELI S., *Le Regioni ad autonomia speciale*, 2006, ora in ID., *Lecture sul regionalismo italiano. Il titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino 2011.
- IMMORDINO M., Teresi F., *La Regione Sicilia*, Milano 1988.
- P. PICCOLI, A. VADAGNINI, *Progetti e documenti per lo Statuto speciale di autonomia del 1948*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- VERDE G, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana?*, in *Federalismi.it*, 2016. D'Atena A., *Passato, presente...e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4/2014.
- MABELLINI S., *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano 2008. Gola M., *Riflessioni in tema di specialità e di differenziazione nel sistema*

- regionale italiano*, in Immordino M., Gullo N., Armao G., (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Napoli, 2021.
- ONIDA V., *Le costituzioni. Principi fondamentali della Costituzione italiana*, in Amato G., Barbera A., (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1997, vol. I;
- LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in Ortino S., Pernthaler P. (a cura di), *La riforma costituzionale in senso federale. Il punto di vista delle autonomie speciali*, Bolzano-Trento, 1997.
- PAJNO S., *Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali*, in *Nuove autonomie*, 3/2018.
- VERDE G., *La collaborazione intergovernativa nell'esperienza delle autonomie speciali*, in *Federalismi*, 2018.
- BERTI G., Art. 5, in Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali. Artt. 1-12*, Bologna-Roma.
- ITALIA V., *Problemi di diritto regionale. Saggi sulla potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 1976.
- PALADIN L., *Diritto regionale* 1973.
- MARTINES T., *La parabola delle Regioni*, in *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, in Quaderni dell'AR.S, n. 30, Palermo 1983.
- PITRUZZELLA G., Art. 10. *Regioni a Statuto speciale*, in *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Commento a cura di Falcon G., con la collaborazione di Cammelli, Merloni, Pastori, Turchia, Bologna, 1998.
- D'ATENA A., *Dalla "costituzionalizzazione" alla "dissoluzione" dello statuto siciliano (riflessioni sull'elaborazione giurisprudenziale del primo ventennio)*, in *Istituto Gramsci Siciliano – Sezione Giuridica, Lo Statuto Siciliano dopo 40 anni*, Padova 1990.
- RAIMONDI S., *Opportunità e contraddizioni dell'Autonomia siciliana in Armao G., Saija (a cura di) Settant'anni di autonomia siciliana, 1946-2016*, Rubettino, 2016.
- PITRUZZELLA G., in D'IGNAZIO G., (a cura di) *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Giuffrè, 1998.
- D'ATENA A., *Il completamento dell'ordinamento regionale. Profili di costituzionalità del decreto 616 del 1977*, in *Dir. e soc.*, 1978
- BARTOLE S., (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano 1999.
- RUGGERI A. /VERDE G., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012;
- TERESI F., *Il Presidente e la Giunta regionale*, in Ruggeri A. /Verde G., (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012;
- POGGI A., *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchi e nuove fonti e realtà effettiva*, in *federalismi.it*, 2015
- RUGGIU I., *Le nuove materie spettanti alle regioni speciali in virtù dell'art. 10 legge costituzionale n.3/2001*, in *Le Regioni*, 2011.
- PARISI S., *La primarietà alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune*, in *Le Regioni*, 2011.
- SILVESTRI G., *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2014.

- CORSO G., *Le regioni a statuto speciale nel progetto di riforma costituzionale*, in *Nuove autonomie*, 1/2015.
- ONIDA V., *Regioni a statuto speciale e riforma costituzionale. Note minime su una singolare (futura) norma transitoria*, in *Rivista AIC*, 2016/3.
- SPATARO O., *Crisi del regionalismo e macroregioni, in federalismi.it*, 2018, n. 6.
- ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000.
- GALLIANI D., *All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2003.
- IMMORDINO M, N. GULLO, *La specialità regionale nella prospettiva del regionalismo differenziato*, (con N. Gullo) in *Diritto amministrativo e società civile, Muovendo dalle opere di Fabio Roversi Monaco*, Vol. III, *Problemi e prospettive*, Bononia University Press, Bologna, 2020.
- D'ATENA A., *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della riforma dello Stato in Italia*, Milano, 2012.
- GULLO N., *Regionalismo in Spagna e in Italia: le reciproche influenze*, in M. Immordino, N. Gullo, G. Armao, (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Napoli 2021.
- MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Dir. reg.*, 3/2019.
- VIESTI G., *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari – Roma, 2019.
- RUGGERI A., *La “Specializzazione” dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta online*, 2019.
- MANGIAMELI S., *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale in Sei* in, *Studi e ricerche I.S.SI.R.F.A.* (febbraio 2019).
- D'ATENA A., *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116 u. c. cost.)*, in *Rivista AIC*, 4/2020.
- ARMAO G., *Specialità insulare della regione siciliana, stato e regionalismo differenziato un “gruppo di famiglia in un interno”*, in atti del Convegno di studi “Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano”, Università di Messina, 16-17 dicembre 2019.
- DI MAJO L., *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito* in *Rivista AIC*, 1/2020.
- PALERMO F., *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2012.
- RUGGERI A., *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, Relazione al convegno dal titolo *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Messina, 16 e 17 dicembre 2019, 5 s. (del dattiloscritto), il quale sottolinea il carattere “testuale” dell'esclusione delle Regioni ad autonomia speciale dalla previsione di cui all'art. 116, u. c., Cost.
- CATELANI E., *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018.

2. L'intrinseco rapporto tra specialità regionale e tutela delle minoranze linguistiche.

- BARONCELLI S., *La protezione linguistica nelle Regioni a Statuto speciale fra lingue minoritarie e lingue dei nuovi immigrati*, Osservatorio sulle fonti, 2016.
- BARTOLE S., "Minoranze nazionali", *Nuovissimo Digesto Italiano*, app. V, Torino, Utet, 1984.
- CAPOTORTI F., "Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici", *Rivista trimestrale di diritti dell'uomo*, 1992, p. 102 ss.
- CARETTI P., A. CARDONE A., "La legge n. 482 del 1999: problemi applicativi ed esigenze di riforma", 2014.
- PIERGIGLI V., *La tutela delle minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano tra principi consolidati e nuove (restrittive) tendenze della giurisprudenza costituzionale*, in www.astrid-online.it.
- CAVASINO E., *La disciplina giuridica dell'uso della lingua nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei rapporti di lavoro*, in federalismi.it, 2017.
- CARDONE A., Mobilio G., *Diritti linguistici e autonomie speciali*.
- LATTANZI G., *La tutela dei diritti delle minoranze in Italia*, Relazione 7 giugno 2013 svolta al Palazzo della Consulta.
- GALBERSANINI C., *La tutela delle nuove minoranze linguistiche: un'interpretazione evolutiva dell'art. 6 Cost.?*, in *Riv. AIC*, n. 3/2014.
- GRISOLIA M., *La lingua italiana: un valore da tutelare? Problemi e prospettive* in Caretti P., e Mobilio G., (a cura di), *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*, Giappichelli, Torino, 2016.
- DAL MONTE F., Casamassima, Rossi E, (a cura di) *Lingua, istruzione e integrazione delle nuove minoranze*, Pisa University Press, 2017.
- LORELLO L., *Vecchie e nuove minoranze: definizioni e strumenti di tutela. Considerazioni introduttive*, in *Nuovi Studi di Diritto Pubblico Estero e Comparato*, 2015.
- MONGILI A., *Quadro normativo e processi di trasformazione nell'uso e nel prestigio sociale della lingua sarda*, in Baroncelli S., (a cura di) *Regioni a statuto speciale e tutela della lingua. Quale apporto per l'integrazione sociale e politica?* Torino, 2017.
- GUZZAROTTI A., *Commento all'art. 6*, in *Commentario breve alla Costituzione* a cura di Bartole S. e Bin R., Padova, 2008.
- MONTANARI L., voce «Minoranze (tutela delle)», in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, 2006.
- PALICI DI SUNI PRAT E., "Minoranze" (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino 1994.
- PALICI DI SUNI PRAT E., *La disciplina di tutela delle minoranze linguistiche tra Corte e legislatore (nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 406 del 1999)*, in *Giur. cost.* 1999, n. 5.
- PALICI DI SUNI PRAT E., *Il principio di tutela delle minoranze linguistiche e la sua attuazione in Italia: dalle minoranze superprotette alle lingue minoritarie come espressione della cultura regionale*, in *La convivenza nella libertà*, Studi in onore di Giuseppe Abbamonte, Napoli, 1999.
- PALICI DI SUNI PRAT E., *Intorno alle minoranze*, Torino, 2002.

- PALERMO F., WOELK J., *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2011.
- PIZZORUSSO A. “Art. 6”, in Branca G., (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna, 1975.
- PIZZORUSSO A., *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, Giuffrè, 1976.
- PIERGIGLI V., *Commento all’art. 6*, in R. Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.
- PANZERI L., *La questione linguistica nello Stato multiculturale: il caso dell’Italia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016.
- PANZERI L., *La tutela dei diritti linguistici nella Repubblica delle autonomie*, 2016.
- PANZERI L., *Autonomie e diritti linguistici nelle Regioni a statuto ordinario*, in www.academia.edu.
- PENASA S., in *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*
- M. STIPO, *Minoranze etnico-linguistiche*, I) *Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, XX, Roma, Treccani, 1990.
- E. STRADELLA, “*La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*”, in *Le Regioni*, 2009.
- TONIATTI R., *Il modello trentino di “garanzia asimmetrica” delle minoranze linguistiche: profili istituzionali*, in *Conoscere le minoranze linguistiche*, 6/2010.

3. Il rapporto tra Specialità e insularità.

- FROSINI T.E., «Insularità» e Costituzione, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2020-1.
- ARMAO, G. (2017). Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nella prospettiva della macroregione del Mediterraneo occidentale, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3.
- ARMAO G., Insularità e perequazione infrastrutturale nell’ordinamento Europeo, in Www.Strumentires.Com, 3/2015.
- BARBERO M., Decentramento fiscale e vincoli comunitari: in particolare, la questione della fiscalità di vantaggio alla luce del divieto di aiuti di stato, in *riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007.
- CARDIA M., Coesione territoriale e principio di insularità nell’ordinamento dell’unione Europea, in Www.Studisullintegrazioneeuropea.Eu, 3-2015.
- CEDRO, M. (2015). La fiscalità di vantaggio nella prospettiva del Diritto dell’unione Europea. Ceda, Padova.
- DE GIORGI G., PORTALURI P., *La coesione politico-territoriale*, Firenze, 2016.
- PUBUSA A – in Allegretti U., Pubusa A, *Commentario della Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni*, (a cura di Branca G.), Sub. Art. 119, Bologna-Roma, 1985.
- PINNA P., Specialità e Insularità dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in T. E.
- FOIS P., La continuità territoriale e l’insularità nell’unione Europea, in Comenale M., -Pinto (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri, merci low Cost e turismo*, Roma, 2015.

- FROSINI T.E., (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007.
- Demuro G., *L'isola, Il Giudice Costituzionale e lo Stato disinformato*, in *Le Regioni*, 2019, 1.
- TALARICO E., *Quando le sentenze Costituzionali limitano la discrezionalità delle politiche di bilancio del legislatore. Note alla sentenza della Corte Costituzionale n. 6/2019*, in *Www. Dirittoeconti.it*, 1/2019.
- RIVIEZZO, *Equilibrio di bilancio, leale collaborazione e la si'ndrome di Pirro* (Breve annotazione a Corte Costituzionale 11 Gennaio 2019, n. 6), in *Diritti Regionali*, 2019-2.
- ARMAO G, *Condizioni di insularità ed oneri di servizio pubblico aereo*, in *Riv. dir. dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2020.
- SENATO XVIII leg., *Dossier del Servizio Studi sul riconoscimento degli svantaggi naturali derivanti dall'insularità* (A.S. n. 865), giugno 2020 n. 262.



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA