

La “via italiana al federalismo” tra vincoli di bilancio, giurisprudenza costituzionale e riforme istituzionali
di Massimo Nardini (*)

SOMMARIO: 1. Premessa: il rapporto tra questioni istituzionali e problematiche finanziarie degli enti territoriali. 2. Breve “excursus” storico della “via italiana al federalismo”. 3. L’elezione diretta dei vertici monocratici degli enti territoriali ed il modello “presidenzialista” del Titolo V della Costituzione. 4. La “centralizzazione” della forma di governo e della legislazione elettorale regionale. 5. I vincoli di bilancio ed il ruolo della Corte Costituzionale, tra tendenze accentratrici e difesa dell’autonomia. 6. Conclusioni: la dinamica tra i livelli di governo e le riforme istituzionali.

1. Premessa: il rapporto tra questioni istituzionali e problematiche finanziarie degli enti territoriali.

L’attuazione della “via italiana al federalismo”, come delineata nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione, ha presentato nel tempo numerose problematiche, sulle quali politici, studiosi di diritto ed operatori di settore hanno concentrato la propria attenzione, senza però trovare, almeno per ora, soluzioni puntuali e unanimemente condivise; dal riparto di materie tra Stato e Regioni alla devoluzione di funzioni amministrative e delle connesse risorse finanziarie, fino al ruolo ricoperto dalle Assemblee degli enti territoriali in conseguenza delle accresciute competenze legislative e del contestuale rafforzamento del vertice monocratico.

Inevitabile, quindi, la considerazione che, a distanza di ben dodici anni, il disegno riformatore, tratteggiato sia nella Carta che in sede di legislazione ordinaria (con le riforme approvate “a Costituzione invariata” nel corso degli anni ‘90 costituenti il presupposto della stessa legge costituzionale n. 3/2001), sia rimasto incompleto, manifestando tendenze involutive e/o di ritorno al passato, sotto la spinta dell’emergenza economica e della diffusa crisi del modello politico-istituzionale degli enti territoriali, “in primis” le Regioni¹.

(*) Dottorando in Diritto Pubblico presso l’Università Luiss “Guido Carli”.

¹ G. C. De Martin, *I nodi pendenti per attuare (correttamente) una riforma di sistema incompiuta, in Verso il federalismo ‘interno’. Le autonomie locali nelle regioni ordinarie e speciali*, Giappichelli, Torino, 2009, parla di una “via italiana al federalismo”, intendendo “il termine federalismo, che è polisenso, non nell’accezione tecnica tradizionale dello Stato composto, con il super Stato e gli Stati membri, ma come sinonimo di un sistema policentrico volto a responsabilizzare il più possibile le autonomie garantite costituzionalmente, partendo anzitutto dal principio di sussidiarietà”. Per una disamina del termine “federalismo” si veda, tra gli altri, A. D’Atena, *L’Italia verso il «federalismo»*. *Taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano, 2001, B. Caravita, *Stato federale*, in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006, pag. 5729 e seguenti.

E' da ritenere che la rapida approvazione del nuovo Titolo V (definita in sede di Comitato ristretto prendendo a riferimento il testo elaborato dalla Commissione Bicamerale D'Alema) e l'eccessiva risonanza mediatica conseguente (la votazione finale è avvenuta nell'imminenza delle elezioni politiche con l'appoggio di una maggioranza ridotta a soli cinque voti²) abbiano inficiato lo sviluppo della fase attuativa, durante la quale la sopravveniente, diversa maggioranza di governo si è impegnata a rielaborare il progetto di riforma (la c.d. "devolution"), bocciato successivamente dagli elettori nel referendum confermativo del 2006.

Ad un siffatto quadro disarmonico delle linee d'indirizzo politico seguite dal legislatore (nel senso di un mancato approccio "bipartisan" alla specifica materia) possono essere fatte risalire le problematiche insorte nella fase di attuazione delle novellate disposizioni costituzionali.

Nel tempo, infatti, si sono succedute disposizioni normative³ disomogenee, non riconducibili ad un unico disegno organico, con la sola eccezione del c.d. "federalismo fiscale", di cui alla legge n. 42/2009, che ha fatto registrare una linea di convergenza tra le varie forze politiche, ma le cui potenzialità innovative sono state ben presto compresse dall'emergenza finanziaria⁴, indebolendo ulteriormente la spinta verso la valorizzazione delle autonomie.

Tale tendenza trova conferma nei molteplici provvedimenti di razionalizzazione della finanza pubblica adottati dal Governo negli ultimi anni, fino ad arrivare alla bozza di modifica costituzionale predisposta dal Consiglio dei Ministri il 9 ottobre 2012, che incide direttamente sul Titolo V della Carta, rafforzando, di fatto, il ruolo dello Stato nell'ordinamento della Repubblica⁵.

² La legge costituzionale è stata approvata, in via definitiva, dal Senato l'8 marzo, mentre le elezioni si sono svolte il 13 maggio successivo. Secondo S. Staiano, *Mitologie federaliste ed esperienza del federalismo*, www.federalismi.it, 24 ottobre 2012, pag. 2, "il federalismo italiano -i suoi prodromi e il suo atteso completamento nella nuova fiscalità, della quale la legge 5 maggio 2009, n. 42 ha disegnato le fondamenta e definito il processo di attuazione- è esistito pressoché solo come proiezione ideologica di chi se ne faceva assertore e di chi se ne dichiarava avversario, dando vita a un contrasto politico senza oggetto, manifestazione ennesima della crisi ancora irrisolta in cui versa il sistema dei partiti. Ne è riprova la debolezza delle scelte normative -anche di rango costituzionale- rivolte a conformare l'ordinamento regionale. E -in ragione delle irresolutezze, della bassa qualità formale, della genericità di quanto prodotto nelle sedi della rappresentanza politica- il sistema è stato definito in sede giurisprudenziale". L. Antonini, *Federalismo all'italiana*, Marsilio Tempi, Venezia, 2013, pag. 17, ribadisce che "il federalismo all'italiana, infatti, è figlio di riforme costituzionali utilizzate più per fini politici che per cambiare razionalmente gli assetti istituzionali".

³ Tale normativa ha riguardato, tra l'altro, l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica al nuovo Titolo V (legge n. 131/2003), la partecipazione delle Regioni nella fase ascendente e discendente del diritto comunitario (legge n. 11/2005), il c.d. "federalismo fiscale" in attuazione dell'art. 119 della Costituzione (legge n. 42/2009 e successivi d.lgs. n. 216/2010, n. 23/2011, n. 118/2011 e n. 68/2011).

⁴ Esemplificativo è il caso del c.d. "federalismo demaniale", introdotto con il d.lgs. n. 85/2010 (in attuazione della legge delega n. 42/2009), per il quale, ad oggi, non risulta essere stato disposto neanche il trasferimento della proprietà delle spiagge alle Regioni (L. Antonini, op. cit., 2013, pag. 173-178). La stessa legge n. 131/2003 di attuazione della riforma del 2001 è rimasta in gran parte "lettera morta" per la mancata adozione dei relativi decreti delegati.

⁵ E' paradossale che gli enti territoriali siano stati molto più partecipi dei provvedimenti normativi di decentramento adottati "a Costituzione invariata" (in particolare, la legge n. 142/1990 e la legge n. 59/1997) piuttosto di quelli nella fase di attuazione della riforma costituzionale del 2001 (eccetto, forse, il solo protocollo istituzionale del 2002) che invece avrebbe dovuto esaltarne la capacità di proposta ed analisi critica (G. C. De Martin, *Riforme autonomistiche incompiute e problemi culturali*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 28 gennaio 2013, pag. 7).

Nel contempo, la Corte Costituzionale si è adoperata per porre rimedio all'inerzia del legislatore, reinterpretando le disposizioni vigenti (financo "flessibilizzandole"), al fine di ricreare un'unità di sistema dopo che nel nuovo Titolo V era stato espunto l'interesse nazionale⁶, facendo ricorso, tra l'altro, al criterio di riparto per funzioni delle competenze legislative in luogo di quello per materie espressamente previsto nel testo, in modo da far evolvere il "regionalismo per competenze" in un "regionalismo di partecipazione"⁷.

Peraltro, in assenza di una legge generale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che avrebbe dovuto costituire l'architrave delle disposizioni finanziarie del nuovo Titolo V, la Corte ha svolto per molti anni una funzione di supplenza anche nello specifico settore, esprimendo, con varie pronunce, un orientamento sostanzialmente restrittivo rispetto all'autonomia tributaria degli enti territoriali⁸.

In un siffatto complesso quadro, chi scrive concentrerà l'attenzione su due aspetti, distinti ma al tempo stesso complementari tra loro, afferenti, rispettivamente, il versante politico-istituzionale e quello dei rapporti finanziari tra centro e periferia.

In particolare, sarà posto l'accento sull'apporto dato dalle riforme dei sistemi elettorali, promossi nei primi anni '90 del secolo scorso per rafforzare la stabilità e l'efficienza decisionale degli enti territoriali, cui sono seguite le modifiche costituzionali del 1999 e del 2001 che hanno codificato un ben preciso modello "presidenzialista", incidendo sull'autonomia statutaria delle Regioni nella specifica materia, grazie anche al supporto di un indirizzo parimenti restrittivo della giurisprudenza costituzionale.

⁶ Si può condividere l'opinione di chi ritiene che l'art. 114 sia stato eccessivamente caricato di significato da una lettera del testo già di suo fuorviante e da una dottrina forse troppo rivolta a intendere "federalismo" anche là dove non vi erano i presupposti, creando oggi le condizioni per una indesiderata -ma inevitabile- tendenza al "riaccentramento" delle competenze, rivolta, in ultima istanza, a ridare equilibrio ad un sistema troppo ideologizzato.

⁷ In particolare, la Corte ha introdotto la categoria delle "materie-funzioni", facendo riferimento in modo elastico ai principi fondamentali come limite alla legislazione regionale, ricorrendo al principio di prevalenza, di sussidiarietà e di leale collaborazione per allocare la competenza tra Stato e Regioni, enunciando -nella sentenza n. 303/2003- la c.d. "chiamata in sussidiarietà" e ripristinando il parallelismo tra funzioni amministrative e legislative per il tramite del principio di legalità. Si veda, al riguardo, F. Benelli, *La «smaterializzazione delle materie». Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano 2006, B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2009. Per quanto riguarda l'interesse nazionale, invece, A. Barbera (*Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2001, pag. 345 e seguenti) ritiene confermato il rispetto di tale limite per le Regioni lasciandone il solo controllo alla Corte Costituzionale. Peraltro, come precisato dallo stesso Barbera, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, n. 2/3, Il Mulino, Bologna, 2011, pag. 559, "gli interessi nazionali sono riusciti a farsi strada in vario modo: attraverso le clausole generali individuate dallo stesso art. 117 (la «tutela della concorrenza», l'«ordine pubblico», i «livelli minimi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», l'«ambiente», i «vincoli comunitari», sempre più invadenti), il principio di sussidiarietà; la trasformazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato in materie-valori (o materie-fini o materie-compito o addirittura materie non materie), in grado di tagliare trasversalmente le competenze regionali".

⁸ Cfr. G. Rivosecchi, *L'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali tra (incompiuta) attuazione del Titolo V e (sedicente) federalismo fiscale*, in *Le autonomie in cammino-Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Cedam, Padova, 2012, pag. 141-151.

Inoltre, verrà esaminato il ruolo svolto dai vincoli finanziari sull'autonomia degli enti territoriali, sotto la duplice spinta dell'incombente crisi economica e della più recente introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione, secondo la nuova formulazione dell'art. 119.

La questione istituzionale e quella finanziaria sono infatti fortemente interrelate tra loro: le riforme autonomistiche, avviate sin dai primi anni '90, hanno ricevuto una notevole spinta propulsiva dalla necessità di accrescere l'economicità e l'efficienza della pubblica amministrazione (nel quadro dell'apertura del sistema nazionale a seguito dell'Atto Unico Europeo⁹ e della tendenza alla "ever closer union" conseguente al Trattato di Maastricht, culminata con l'introduzione della moneta unica), mentre il successivo ripiegamento verso una forma di "ricentralizzazione" del sistema è stato imposto dalla necessità di preservare l'unità economica della Repubblica e di perseguire gli obiettivi di risanamento delle finanze pubbliche previsti in sede europea.

Può sembrare paradossale che le medesime esigenze di razionalizzazione finanziaria (pur di diversa intensità) abbiano dato vita a due spinte opposte, di rafforzamento delle autonomie negli anni '90 e di rinnovata valorizzazione del ruolo dello Stato nel decennio successivo.

Tuttavia, il "discrimen" tra le due fasi in grado di fornire una chiave di lettura a questa apparente contraddizione può essere individuato proprio nella creazione dell'Unione Monetaria Europea e nella conseguente introduzione dell'euro nel 2002 (ancorché senza la contestuale definizione di una "Unione politica" tra i Paesi membri), che lungi dal rafforzare l' "Europa delle Regioni" ha reso gli Stati membri interlocutori diretti delle istituzioni europee, specie con riferimento ai crescenti obblighi di bilancio, con conseguente svuotamento del ruolo delle autonomie in nome dell' "emergenza finanziaria".

Sotto questo aspetto, la Corte Costituzionale da un lato è parsa seguire la tendenza centralistica in atto, volta a ricondurre in capo allo Stato il controllo delle dinamiche di bilancio ai vari livelli, secondo un'interpretazione restrittiva in materia di "coordinamento della finanza pubblica" (pur teoricamente ricompresa tra le competenze concorrenti, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Carta), dall'altro ha cercato di assicurare un certo margine di libertà a favore degli enti territoriali. Ciò in coerenza all'indirizzo, già manifestato in alcune pronunce dei primi anni '90 su interventi legislativi statali di contenimento della spesa ai vari livelli di governo, stante il persistere di una crisi finanziaria generale in un contesto di politica economica nazionale tesa al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica fissati su scala europea¹⁰.

⁹ Con riferimento agli effetti economici derivanti dal declino del "confine" all'indomani dell'Atto Unico Europeo, si veda l'acuta analisi di G. Guarino, *Verso l'Europa, ovvero la fine della politica*, Mondadori, Milano, 1997.

¹⁰ Nel senso si è espresso V. Onida, op. cit., 2011, pag. 578. Da ricordare, al riguardo, che il principio di sussidiarietà, costituzionalizzato con la riforma del 2001 nell'art. 118 della Carta ed utilizzato poi dalla Corte con la sentenza n. 303/2003, si pone nel solco della riforma operata con le c.d. "leggi Bassanini", che già a partire dal 1997 avevano riallocato le funzioni fra gli enti territoriali sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, Dike Giuridica Editore, Roma, 2010, pag. 735-736). La differenza di fondo è che la legge n. 59/1997 intendeva la sussidiarietà come un modo per redistribuire le funzioni a favore degli enti territoriali, mentre la sentenza n. 303/2003 della Corte la richiama per accentrare competenze in capo allo Stato.

Giova evidenziare, peraltro, che l'approccio finalistico seguito dalla Corte nell'allocare funzioni amministrative e competenze legislative non si è riflesso in una visione parimenti dinamica dell'articolazione dei poteri tra gli organi della Regione. La forma di governo regionale è stata sostanzialmente cristallizzata nel "paradigma" della Costituzione, delimitata tra la rigidità degli elementi "para-presidenzialistici" ivi espressi e la permanenza dei fattori di debolezza interna ai Consigli¹¹. Nel contempo, la legislazione elettorale regionale si è modellata sulla legge n. 43/1995, con un impianto proporzionale corredato di un "premio" per la formazione di una netta maggioranza consiliare, pur lasciando impregiudicata la possibilità per le Regioni di prevedere nello Statuto diverse modalità di nomina del Presidente entro i principi imposti dalla legge-quadro statale n. 165/2004, emanata ai sensi dell'art. 122, comma 4 della Costituzione.

Tali vincoli politici contenuti in Costituzione si sono dimostrati ancor più forti di quelli finanziari, atteso che per questi ultimi hanno inciso fattori esterni, quali la pressione dei mercati e le crescenti "strette" dei vincoli europei in materia di conti pubblici, rafforzatisi nel tempo con l'inasprirsi della congiuntura economico-finanziaria e destinati probabilmente ad allentarsi all'atto del superamento, fatto salvo l'effetto del principio di pareggio di bilancio degli enti territoriali di cui al novellato art. 119 della Carta che, in ogni caso, rientra in un più generale indirizzo di politica economica cui anche lo Stato deve conformarsi.

Sullo sfondo di una tendenza livellatrice dell'autonomia, sia dal punto di vista politico-istituzionale che finanziario, emerge quella sorta di perdurante "ideologia dell'uniformità" che ha permeato, anche in passato, la "via italiana al federalismo": di ciò ne è espressione la circostanza che, nonostante gli artt. 116 e 118 della Costituzione sussumano una logica di differenziazione delle competenze legislative e delle funzioni amministrative, di fatto le attribuzioni delle singole Regioni non sono state graduate secondo il rispettivo livello di efficienza¹².

In luogo di tale "uniformità", probabilmente motivata dal timore di dar vita ad insostenibili forme di federalismo asimmetrico o competitivo, si sarebbe dovuto ricorrere ad altri meccanismi volti a realizzare una "reductio ad unum", sia tra i minori livelli di governo che tra questi ultimi e lo Stato centrale, in un'ottica di coordinamento e di collaborazione. Si tratta, ad esempio, del rafforzamento del c.d. "sistema delle conferenze", dell'istituzione di un Senato federale, della stessa previsione di una legge elettorale per l'elezione dei deputati e senatori in grado di legare questi ultimi alle istanze del territorio (collegio) che

¹¹ Bisogna considerare, altresì, che le Regioni si sono dimostrate molto spesso inerti ad esercitare le competenze loro attribuite, sia dal punto di vista politico-istituzionale (con una sostanziale accettazione della forma di governo presidenzialista delineata in Costituzione ed un recepimento pressoché totale della normativa elettorale indicata nella legge n. 43/1995) che per quanto riguarda talune materie espressamente conferite (quali la comunicazione e l'istruzione scolastica). In tal senso si è espresso P. Caretti, *Dieci anni dopo. Più o meno autonomia?*, in *Le Regioni*, n. 2/3, Il Mulino, Bologna, 2011, pag. 572-573.

¹² Nel senso, L. Antonini, op. cit., 2013, pag. 185-188.

dovrebbero rappresentare, in luogo dell'attuale sistema "a lista bloccata" che li rende strettamente dipendenti dalle decisioni assunte dalla propria segreteria di partito nella formazione delle liste stesse¹³.

Probabilmente, ciò non è ancora avvenuto in quanto le innovazioni introdotte non sono state accompagnate da una coerente riforma dell'architettura istituzionale statale, la quale avrebbe dovuto, più coerentemente, precedere e non seguire il nuovo assetto autonomista. E' così venuta meno la possibilità di definire luoghi di raccordo e di sintesi tra istanze territoriali e unità della Repubblica, cui si è aggiunta la perdita del legame politico tra istituzioni rappresentative e territorio, incentrato sul collegio uninominale, a seguito dell'approvazione della legge n. 270/2005 ripristinante il sistema a scrutinio di lista¹⁴.

A questi vincoli si è aggiunta, negli ultimi anni, una progressiva "ricentralizzazione" del sistema, nell'ottica di dover contenere quanto più possibile le spese e ridurre il disavanzo di bilancio.

Tale tendenza non si è concretizzata solo nell'imposizione di vincoli finanziari sugli enti territoriali da parte della normativa statale (sia con il Patto di Stabilità Interno che con gli interventi legislativi a carattere emergenziale succedutisi a partire dal 2008), con conseguenti ricadute sull'effettivo esercizio della loro autonomia, ma anche negli interventi delle autorità nazionali che hanno inciso -e potrebbero ulteriormente incidere- sia sul sistema di governo locale che sul riparto di competenze previsto all'art. 117 della Costituzione.

Più partitamente, il legame tra problematiche finanziarie e forma di governo ha trovato chiara espressione nell'art. 2 del d.lgs. n. 149/2011 "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42", dove per le Regioni assoggettate al piano di rientro del deficit sanitario è prevista la rimozione -unitamente all'incandidabilità alle cariche elettive ad ogni livello per dieci anni- del Presidente della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale, disposti con decreto del Presidente della Repubblica in caso di "grave dissesto finanziario", ai sensi dell'articolo 126, primo comma della Costituzione.

Anche in questo caso, il legislatore statale ha inciso su una materia, come quella della forma di governo, riservata alla fonte statutaria dall'art. 123 della Costituzione¹⁵.

La necessità di contenere quanto possibile i c.d. "costi della politica" ha comportato, inoltre, riflessi direttamente sulla natura degli organi di governo, con particolare riferimento alle Province per le quali l'art.

¹³ Per una definizione del coordinamento, si veda V. Bachelet, *Coordinamento*, in *Enc. Dir.*, X, Milano, 1962, pag. 630 e seguenti.

¹⁴ Quasi per contrappasso, oggi quel tanto di regionalismo che caratterizza il Senato (che in uno Stato federale dovrebbe assurgere a "Camera delle autonomie") si ritrova nella previsione dell'attuale legge elettorale di attribuire premi di maggioranza regionali, rendendone più difficile la funzionalità dell'organo assembleare, quantomeno dal punto di vista della formazione di una chiara maggioranza di governo, come emerso nelle recenti consultazioni politiche del 24 e 25 febbraio 2013.

¹⁵ Una disamina dell'art. 2 del d.lgs. n. 149/2011 è stata compiuta da G. Piccirilli e G. Perniciaro, *Il "fallimento politico" del Presidente della Giunta regionale. Note critiche sul decreto legislativo in materia di premi e sanzioni*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011.

23, commi 14-17 del d.l. n. 201/2011 (convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011) ha previsto l'eliminazione dell'elezione diretta del Presidente e della giunta provinciale (introdotta nel 1993 all'epoca della stagione referendaria), nonché reso il Consiglio provinciale un organo ad elezione di secondo grado¹⁶.

Nel solco di tale indirizzo restrittivo, il 9 ottobre 2012 il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge costituzionale di riforma del Titolo V, ad undici anni di distanza dalla riforma del 18 ottobre 2001, in sostanziale controtendenza rispetto a quest'ultima¹⁷.

Anche se la conclusione della XVI legislatura non ha consentito di dare seguito all'iniziativa, assume indubbio valore simbolico il fatto che l'Esecutivo nazionale abbia proposto una modifica della Costituzione essenzialmente protesa a rinforzare il ruolo dello Stato. Il tutto, peraltro, nel pieno degli scandali finanziari che hanno coinvolto gli organi di governo di molte Regioni (con conseguenti ripercussioni sulla stabilità delle Giunte in carica) e nel quadro della politica di risanamento finanziario, formalizzata con la previsione del pareggio di bilancio per i vari livelli di governo della Repubblica a seguito della legge costituzionale n. 1/2012.

¹⁶ In controtendenza rispetto alla "vulgata", che vede favorevolmente l'adozione di provvedimenti volti a ridimensionare il ruolo delle Province, G. C. De Martin (*Un ente strategico, ancorchè sconosciuto: la Provincia*, in www.federalismi.it, 9 settembre 2009) ne esalta l'importanza, ritenendo che "un primo profilo essenziale riguarda la configurazione della provincia come comunità territoriale: il che rappresenta un dato oggettivo e non artificiale (come dimostrano anche recenti ricerche Formez, Istat, Censis), ossia legato ad un substrato socio-politico di appartenenza collettiva unitaria, con una precisa identità (che si atteggia ovviamente in modo parzialmente diverso nelle aree metropolitane). Si tratta di un dato comunitario da "riconoscere" in base anzitutto al principio fondamentale dell'art. 5 della Costituzione (...). Ulteriore elemento da sottolineare, sempre stante il quadro costituzionale vigente, riguarda la necessità di configurare gli organi di governo della provincia come direttamente rappresentativi della comunità locale, e quindi non organi di secondo grado, come invece si è da taluno ipotizzato, immaginando di far gestire la provincia da organi designati dai consigli comunali o dai sindaci dei comuni ricompresi. In realtà, la provincia non può essere configurata sulla base di una sorta di modello associativo dei comuni, ma come un vero e proprio ente autonomo di governo della comunità provinciale, in grado di effettuare scelte politico-amministrative legate realmente ad una visione unitaria del territorio provinciale, e non frutto di mere mediazioni tra i (sindaci dei) comuni ricompresi nella provincia". Anche sulla scorta di tali considerazioni e senza entrare nel merito della "querelle", appare inevitabile considerare come la modifica introdotta dal d.l. n. 201/2012 incida direttamente sulla valenza della Provincia nell'ordinamento costituzionale, quale componente della Repubblica ai sensi dell'art. 114 della Carta.

¹⁷ Nella relazione illustrativa è stato precisato che "l'intervento riformatore si incentra sul principio dell'unità giuridica ed economica della Repubblica come valore supremo dell'ordinamento costituzionale, la cui garanzia dinamica -ossia da assicurare nello svolgimento articolato dei poteri e delle competenze- grava come onere immanente sulla legislazione ordinaria dello Stato, trovando momenti di "emersione" in una formula di salvaguardia (e di chiusura del sistema) da inserire nel primo comma dell'articolo 117 Cost. ed in un rinnovato criterio di individuazione del ruolo della legislazione dello Stato nell'ambito della competenza concorrente; momenti che possono più appropriatamente definirsi di "emersione" piuttosto che di "tipizzazione", proprio perché questi profili della legislazione dello Stato vengono colti nella prospettiva dello svolgersi continuo e progressivo della potestà legislativa quale funzione primaria di attuazione e garanzia della Costituzione, irriducibile a singoli atti o a strumenti od oggetti normativi delimitati (come dimostra l'elasticità dell'interpretazione data dalla giurisprudenza costituzionale al problematico concetto di "principi fondamentali" presente nella vigente disciplina della legislazione concorrente)". Per alcune considerazioni sul ddl. costituzionale, si veda E. Balboni e M. Carli, *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in www.federalismi.it, 7 novembre 2012.

2. Breve excursus storico della “via italiana al federalismo”

Alla luce di quanto sopraindicato, come si può ora valutare lo stato della “via italiana al federalismo”? E soprattutto, è necessario considerare l'effettivo inizio di tale processo dal 2001 oppure si può identificare un percorso di continuità che affonda le radici nella storia istituzionale italiana?

Momento centrale della riflessione sul ruolo degli enti territoriali nell'ordinamento nazionale è indubbiamente ricollegabile al modo corretto di intendere l'odierno sistema delle autonomie, sospeso tra il “regionalismo” ed il “federalismo”, anche dal punto di vista della sua genesi storica.

Così, occorre rifuggire dall'intendere la riforma del 2001 come punto di rottura del quadro istituzionale (indubbiamente lo è stato nelle modalità con le quali il processo di revisione costituzionale si è sviluppato attraverso il voto della sola maggioranza di governo al termine della legislatura) per lasciar spazio ad una visione della questione autonomista come una sorta di “fiume carsico”, che sin dagli inizi del nuovo Stato unitario ha ripercorso le varie fasi del sistema istituzionale italiano, rafforzandosi progressivamente nel tempo.

Già nell'epoca risorgimentale si era sviluppato un ampio dibattito in materia, con pensatori quali Carlo Cattaneo e Giuseppe Ferrari favorevoli ad un sviluppo federale dell'Italia e i moderati divisi tra fautori dell'accentramento e sostenitori di un modello più decentrato (i democratici mazziniani, pur repubblicani, temevano invece ogni possibile elemento di frattura dell'unità nazionale).

Il venir meno dell'opzione federalista nella configurazione istituzionale del nuovo Regno d'Italia non ha implicato necessariamente il rigetto anche del decentramento, che peraltro trovava sostenitori presso politici moderati, come Stefano Jacini, Marco Minghetti, Luigi Carlo Farini, ed era in linea con la visione dello stesso Camillo Benso conte di Cavour. Fu proprio Farini a presiedere, come noto, la Commissione all'uopo istituita nel 1860 presso il Consiglio di Stato e ad predisporre una “nota” favorevole ad una riforma regionale dell'ordinamento nazionale sul modello del c.d. “self government” anglosassone, cui fece seguito la c.d. “nota orientativa” di Minghetti che invece valorizzava il ruolo delle Province¹⁸.

L'estensione del modello accentrato del Piemonte sabauda, già introdotto con il regio decreto n. 3702 del 1859 (c.d. “legge Rattazzi”), al resto della penisola mediante le leggi n. 2245 e 2248 del 1865, fu sostanzialmente una scelta di tipo “congiunturale” derivante dalla situazione d'instabilità nel Meridione (e non il frutto di un convincimento unanime delle classi dirigenti al potere), oltre che dalla marginalità delle posizioni culturali favorevoli al “federalismo”, spesso invocato dai suoi sostenitori in chiave polemica contro la stessa monarchia sabauda¹⁹.

¹⁸ Con riferimento alla c.d. “nota Farini” del 13 agosto 1860, si veda C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Cavour*, in A. Caracciolo, *L'organizzazione dello Stato unitario*, Giuffrè, Milano, 1964, pag. 279-283.

¹⁹ In merito all'evoluzione del sistema delle autonomie nel corso della storia repubblicana, si veda G. C. De Martin, *Autonomie e policentrismo normativo prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Studi Cuocolo*,

Diversamente dal modello di tipo accentrato del Regno d'Italia (peraltro ulteriormente rafforzato nel periodo fascista)²⁰, la Costituzione del 1948 ha posto alla base dell'ordinamento repubblicano il valore del pluralismo istituzionale (ricompreso tra i "principi fondamentali"), esplicitamente dichiarato all'art. 5²¹.

Il motivo della scelta regionalista è indubbiamente da ascrivere alla volontà dei Padri Costituenti di porsi in antitesi al centralismo del regime fascista, individuando negli enti territoriali il baluardo di libertà e di democrazia. E' da evidenziare, altresì, come già prima della conclusione dei lavori dell'Assemblea Costituente erano state concesse forme particolari di autonomia ad alcune Regioni, quali la Sicilia, la Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige e la Sardegna²², per cui l'ordinamento regionale si poneva, di fatto, nel solco di situazioni già esistenti all'epoca.

Con riferimento alla più recente riforma costituzionale del 2001, il fondamento della "continuità" tra il vecchio ed il nuovo Titolo V si può ravvisare nella prima parte della Carta, specificamente all'art. 1, laddove viene sancito che la sovranità appartiene al popolo²³. A tale disposizione costituzionale si ricollega necessariamente il sopra citato art. 5, in quanto se la sovranità non si identifica più nello Stato-apparato, bensì "appartiene al popolo", la titolarità della stessa spetta anche agli enti territoriali che ne sono la più

Milano, 2005. Una disamina dello sviluppo dell'idea federalista nella storia, con particolare riferimento all'Italia ed all'Europa, è stata compiuta da C. Malandrino, *Democrazia e federalismo nell'Italia unita*, Claudiana editrice, Torino, 2012, secondo il quale il federalismo affondava le radici nel pensiero di G. A. Ranza, alla fine del XVIII secolo.

²⁰ L'art. 74 dello Statuto Albertino si limitava a precisare che "le istituzioni comunali e provinciali, e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono regolati dalla legge".

²¹ Secondo F. Benvenuti, *L'ordinamento repubblicano*, Libreria Universitaria, Venezia, 1967, pag. 36, la Costituzione italiana "accanto al mantenimento delle forme democratiche parlamentari ormai acquisite dalla nostra tradizione, e accanto alla introduzione della forma repubblicana, ha introdotto il principio democratico del decentramento istituzionale e cioè il riconoscimento delle autonomie locali e professionali come elementi necessari e insostituibili della struttura dello Stato". Considera G. Berti, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. Branca), Il foro Italiano, 1975, pag. 277, come l'art. 5 rappresenti "l'adeguamento dell'organizzazione pubblica all'assetto sociale, basato sui doveri di solidarietà e sulla libertà come partecipazione". In un'ottica comparativa, si può notare, peraltro, che nella Costituzione francese del 1958 il riferimento alle collettività territoriali si trova nel titolo VII, mentre non se ne fa menzione nei primi titoli della Carta (tra l'altro, l'art. 1 sancisce che "la Francia è una repubblica indivisibile, laica, democratica e sociale").

²² Nello stesso giorno dello Statuto siciliano (26 febbraio 1948) sono stati approvati gli Statuti della Sardegna (l. cost. 3/1948), della Valle d'Aosta e del Trentino Alto-Adige (legge cost. 5/1948). A causa dei noti eventi internazionali connessi al contenzioso tra Italia e Jugoslavia sul territorio libero di Trieste, la Regione Friuli-Venezia Giulia è stata istituita successivamente con la legge cost. n. 1/1963.

²³ Giova richiamare quanto precisato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 106 del 2002 in relazione al fatto che "nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità "appartiene" al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaudivosi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda queste ultime, risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare".

vicina promanazione ed espressione (e che la Repubblica, una ed indivisibile, “riconosce e promuove”, ai sensi, appunto, dell’art. 5), secondo i poteri loro conferiti²⁴.

Il nuovo art. 114 sembra così essere conseguenza logica di queste due disposizioni fondamentali della Costituzione, laddove viene precisato che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato (ancor più della precedente versione, secondo la quale la Repubblica si ripartiva in Comuni, Province e Regioni)²⁵, rendendo così partecipi gli enti territoriali della sovranità dell’ordinamento repubblicano, prima riservata allo Stato “superiorem non recognoscens”²⁶.

²⁴ Secondo C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1969, pag. 821, “il criterio ispiratore adottato dalla Costituzione è che le Regioni siano elementi necessari dell’intera organizzazione statale, differente quindi sia da quello che conduce ad attribuire l’autogoverno, in via eccezionale, solo ad alcune Regioni in vista della loro situazione peculiare, e sia dall’altro (fatto valere dalla Costituzione repubblicana spagnola del 1931) che lascia alle stesse popolazioni interessate di chiedere l’erezione di regioni autonome. Siffatta qualifica di elemento necessario è fatta valere nel nostro ordinamento non solo in confronto allo Stato-comunità, ma anche dello Stato-persona in quanto l’intervento delle Regioni, o in via necessaria o facoltativa, è previsto per alcune delle funzioni proprie di quest’ultimo (per es., elezione del Presidente della Repubblica)”. C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1954, pag. 81, ritiene che “la consistenza nello Stato di questi centri di vita territoriale non costituisce, nella nostra Costituzione, un mero espediente giuridico-amministrativo o un utile strumento di buona legislazione ed amministrazione. Anche se questo è uno dei fini delle autonomie locali, la inserzione della dichiarazione tra i principi fondamentali della nostra Costituzione, la circostanza che se ne sia trattato in sede separata dalla organizzazione amministrativa, le concordi dichiarazioni in Assemblea costituente, stanno a provare come il nostro legislatore ha voluto accentuare, con chiara coscienza, che le autonomie locali hanno nella vita dello Stato un ben maggiore significato. Queste autonomie non hanno rilievo solo per la organizzazione amministrativa, ma incidono in profondità sulla struttura interiore dello Stato, e non solo tendono ad adeguare gli istituti giuridici alla complessa realtà sociale che vive nello Stato, ma costituiscono per i cittadini esercizio, espressione, modo d’essere, garanzia di democrazia e di libertà”.

²⁵ Nel senso B. Caravita, op. cit., 2009, pag. 76-77, il quale evidenzia, altresì, come “pluralismo, autonomia e sussidiarietà sono i chiari principi ispiratori della Costituzione italiana. Al centro dell’assetto costituzionale -già prima dei nuovi artt. 114 e 118, così come introdotti dalla legge costituzionale del 2001- non vi è lo Stato, unico detentore di una sovranità incommensurabile, sia verso l’esterno che verso l’interno, bensì il binomio popolo-persona (...) Il pluralismo è così l’insostituibile assetto istituzionale attraverso il quale si organizza una collettività, in cui, al centro del sistema, è posto non più lo Stato, bensì la persona umana, come singolo e nella sua dimensione associata. E la sussidiarietà, come favor per le iniziative private, singole e associate, è la necessitata conseguenza di un assetto istituzionale pluralistico (...). Se leggiamo insieme gli artt. 1, 5 e 114 Cost. (quest’ultimo nella sua nuova versione), il sistema tiene perfettamente: anzi, il nuovo art. 114 sembra ora più congruente con gli artt. 1 e 5 di quanto lo fosse il vecchio testo”. In merito ai nuovi rapporti tra potere pubblico e società civile sui quali si pone la riforma del titolo V, si veda P. Falletta, *L’ineluttabile ma incompiuta trasformazione della forma di stato dopo la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, in *Le Autonomie in cammino-Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Cedam, Padova, 2012, pag. 109-118.

²⁶ Si veda G. Ferrara, *A proposito del federalismo fiscale. Sulla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione*, www.costituzionalismo.it, 2 aprile 2010, pag. 1, ha evidenziato come “i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e Regioni (...) non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti ed attive sin dall’inizio dell’esperienza repubblicana”. Aggiunge poi che “semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato (...) una positiva eco nella formulazione dell’art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica, quasi a svelarne una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico della sovranità popolare”. La stessa Corte Costituzionale, peraltro, ha confermato l’esistenza di una continuità di “prassi” a fronte del “saltus” nella Costituzione formale, laddove, nella sentenza n. 278/2010, ha continuato a riferirsi, quanto alle materie di spettanza delle Regioni, al “significato che esse hanno nel comune linguaggio legislativo e nel vigente ordinamento giuridico”, cioè a quello antecedente alla riforma del Titolo V (M. Bertolissi, *Le innovazioni e le criticità del nuovo Titolo V*, in *Federalismo fiscale*, n. 2, 2011).

Peraltro, con l'espressa statuizione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Carta, peraltro già introdotto dalla legge n. 59/1997, è stata data un'accezione dinamica al pluralismo istituzionale già presente tra i fondamenti della Costituzione, quale criterio di ripartizione mobile delle funzioni politiche ed amministrative tra i vari enti territoriali.

Si possono poi ritrovare, nello specifico, una serie di aspetti permeanti la struttura del Titolo V rispetto alla versione originaria, quali la conferma del modello della potestà legislativa "concorrente" (con una conseguente dicotomia tra principi fondamentali e normativa di dettaglio), il mantenimento delle Regioni a statuto speciale, nonché la permanenza del modello "dualistico" dell'amministrazione territoriale, con la compresenza di apparati decentrati dello Stato e degli enti autonomi²⁷.

In sintesi, il "federalismo", di cui tanto si discute oggi, probabilmente può essere visto come un nuovo modo di intendere il "regionalismo", che era già "in nuce" nel testo originario della Carta Costituzionale (specificamente al citato art. 5) oltre che nelle successive disposizioni contenute nel Titolo V²⁸, di cui sono state mantenute le peculiarità e le criticità.

Di fatto, è cambiato il modo di interpretare la "tensione", comunque inevitabile, tra le istanze unitarie e le esigenze connesse al pluralismo ed all'autonomia di governo degli enti territoriali²⁹, secondo nuove chiavi di lettura che sono seguite dall'evoluzione del quadro normativo interno ed internazionale, soprattutto a seguito della partecipazione dell'Italia al processo di integrazione comunitaria, con forme sempre più penetranti rispetto al recinto della sovranità nazionale³⁰.

²⁷ Nel senso, V. Onida, *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in *Le Regioni*, n. 2/3, Il Mulino, Bologna, 2011, pag. 576. Purtroppo, anche dopo la riforma del 2001 si è confermata la tendenza delle Regioni a trattenere le funzioni amministrative trasferite a seguito del processo di decentramento, mantenendo quella sorta di "centralismo regionale" che impedisce tutt'oggi il pieno dispiegarsi del pluralismo, nonostante il novellato art. 118, comma 1, della Costituzione attribuisca l'esercizio delle funzioni amministrative stesse, in prima istanza, ai Comuni (si veda, al riguardo, G. C. De Martin, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in *Jus*, 2005, pag. 450).

²⁸ Nel corso della discussione del 26 novembre 1946 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, l'On. Perassi aveva proposto di inserire una norma transitoria che prevedesse, entro un certo termine, una revisione della legislazione dello Stato, per metterla in armonia con la nuova struttura consacrata dalla Costituzione. Il 18 dicembre 1946 l'On. Perassi, anche a nome dell'On. Conti, aveva proposto la seguente norma transitoria "la legislazione dello Stato dovrà essere entro due anni riveduta per metterla in armonia con le norme costituzionali relative all'ordinamento delle Regioni e per attuare un largo decentramento", approvata dalla Sottocommissione. Nella successiva versione Tosato-Perassi, il 5 dicembre 1947 l'Assemblea Costituente ha approvato il seguente testo: "nel termine di tre anni dall'entrata in vigore della presente Costituzione il Parlamento provvederà alla revisione delle leggi vigenti in relazione alle esigenze dell'articolo". La formulazione definitiva della disposizione è stata poi prevista nel testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947 ("la Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni").

²⁹ Cfr. G. Pastori, *La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale*, in *Dir. Econ.*, 2002, pag. 478-479.

³⁰ In tale quadro può essere vista la disposizione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, che pone la potestà legislativa statale e regionale sotto il vincolo del rispetto degli obblighi comunitari. V. Antonelli (*Ripensare i raccordi interistituzionali partendo dall'esperienza della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari*, in *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Donzelli Editore, Roma, 2009, pag. 37) evidenzia, tra l'altro, come "la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea costituisce un terreno fecondo sul quale si

Una forte discontinuità, ben prima del cambiamento del Titolo V, si ravvisa piuttosto nella riforma dei sistemi politico-istituzionali dei minori livelli di governo nella fase di passaggio dalla "Prima" alla "Seconda Repubblica", contrassegnata dall'introduzione dei collegi uninominali a seguito del vittorioso esito del referendum del 18 aprile 1993. La nuova legislazione elettorale degli enti territoriali ed il rafforzamento del vertice monocratico si sono così inseriti nel più generale progetto di cambiamento delle istituzioni nazionali, realizzandosi, pertanto, ben prima della riforma del Titolo V.

Sorge piuttosto il dubbio se proprio talune disposizioni della legge costituzionale n. 3/2001 abbiano irrigidito la dinamica dei rapporti tra Stato ed enti territoriali, già in pieno sviluppo grazie alle citate riforme dei minori livelli di governo, nonché ai provvedimenti normativi del c.d. "federalismo amministrativo a Costituzione invariata", a partire dalla legge n. 59/1997 e dal connesso d.lgs. n. 112/2008.

Dubbio, questo, che sembra suffragato dal perdurante contenzioso tra Governo e Regioni in merito alle rispettive competenze, ben oltre un livello fisiologico³¹, che non può non ricollegarsi al modo con cui è stata concepita in Italia l'idea "federalista" da parte degli stessi enti territoriali, cioè come una gelosa difesa di poteri (cristallizzati nel riparto delle materie di cui all'art. 117), assai restia a transfondersi in un esercizio più dinamico e meno burocratico degli stessi, in nome del perseguimento coordinato e partecipativo dell'interesse pubblico nel quadro di un sistema istituzionale multilivello.

3. L'elezione diretta dei vertici monocratici degli enti territoriali ed il modello "presidenzialista" del Titolo V della Costituzione.

Ferma restando l'indubbia importanza della riforma costituzionale del 2001, l'inizio del processo di rafforzamento di Comuni, Province e Regioni può essere fatto risalire alla modifica della legislazione elettorale che, nel corso degli anni '90, ha valorizzato il ruolo degli esecutivi locali, accrescendo la stabilità e

confrontano le ragioni dell'unità con quelle dell'autonomia. Il processo di integrazione europea e l'introduzione con il trattato di Maastricht del principio di sussidiarietà, inducendo i governi locali ad assumere un ruolo centrale e di responsabilità nello sviluppo socio-economico del nostro Paese, hanno certamente concorso all'affermazione di una visione policentrica dell'ordinamento repubblicano". Bisogna considerare che tale spinta europea ha indubbiamente contribuito a valorizzare il ruolo degli enti territoriali, probabilmente anche per l'effetto di "rassicurare" gli attori politici nazionali che "la via italiana al federalismo" non avrebbe messo in discussione l'unità del Paese: eventuali spinte centrifughe sarebbero state frenate non solo dal ruolo unificante dello Stato ma anche dai vincoli comunitari che, in realtà, nel prescrivere adempimenti (specie finanziari) fanno sempre riferimento agli Stati come interlocutori principali.

³¹ Secondo lo studio dell'Issirfa-Cnr presentato nell'ambito del convegno *La giustizia costituzionale e il nuovo regionalismo* del 29 maggio 2012, a partire dal 2002 circa il 30% delle decisioni della Corte costituzionale ha riguardato il contenzioso tra Stato e Regioni, mentre in precedenza non raggiungeva il 10%. In particolare, dal 2006 al 2010 le pronunce rese dalla Corte nei giudizi in via principale, in seguito all'impugnazione di una legge da parte dello Stato o delle Regioni, sono stati 477, di cui 141 nel solo 2010. Nello stesso periodo, quelle relative al conflitto tra enti su atti di natura amministrativa o regolamentare sono state 85.

l'efficienza dell'azione della Giunta mediante l'investitura popolare del Sindaco/Presidente e prevedendo, altresì, uno stretto legame tra questi e la propria maggioranza consiliare³².

L'introduzione dell'elezione diretta del Sindaco a partire dal 1993 (così come l'analoga previsione concernente l'investitura del Presidente della Provincia, estesa poi anche al Presidente della Regione) ha posto particolare attenzione, nel quadro di articolati rapporti tra centro e periferia, gli aspetti sostanziali del vertice monocratico dell'ente territoriale scelto direttamente dai cittadini³³.

Nello specifico, con tale riforma è stato rinvigorito il principio di responsabilità politica tra eletti ed elettori in una dimensione multilivello, consentendo a questi ultimi di avere sul territorio un interlocutore chiaro ed univoco cui attribuire compiti di governo, per poi valutarne l'effettiva realizzazione per tenerne conto nelle successive consultazioni. E' stata così realizzata una maggiore prossimità tra enti territoriali e cittadini, ben prima della sussidiarietà amministrativa introdotta dalla legge n. 59/1997 e della stessa riforma del 2011, nell'ottica di rafforzare l'efficacia e la trasparenza delle scelte pubbliche attraverso rinnovati meccanismi di responsabilità politica³⁴.

In sede locale, anche per il minor tasso di valenza politica nella gestione del Comune, il passaggio al nuovo sistema di elezione dei Sindaci è stato indubbiamente positivo, specie se raffrontato alla situazione precedente allorché l'attribuzione della carica era frutto di accordi tra partiti e le conseguenti Giunte deboli ed instabili; parimenti positiva può essere considerata il sistema adottato per le Province, tenendo conto delle peculiarità di tale ente territoriale.

A livello regionale, invece, l'elezione diretta del Presidente senza un adeguato "contrappeso" del Consiglio (al riguardo, la riforma costituzionale l'avrebbe dovuto in qualche modo favorire, anche in relazione all'accresciuta potestà legislativa delle Regioni) ha dato vita ad un sistema tendenzialmente squilibrato a favore dell'esecutivo, con ripercussioni sul rendimento delle politiche regionali³⁵.

³² Cfr. A. Ciaffi, *Ragioni e significato delle nuove norme elettorali dei poteri locali*, in *Riflessioni sulla democrazia locale* (a cura di A. Pavan), Cel, Bergamo, 1995.

³³ Per una disamina dell'evoluzione dell'assetto istituzionale regionale, si veda M. Rubecchi, *Le regole del gioco. Forma di governo e sistema elettorale regionale*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 16 novembre 2009.

³⁴ Cfr. P. Falletta, *Le funzioni amministrative locali tra attuazione e inattuazione del Titolo V*, Aracne Editrice, Roma, 2012.

³⁵ Come precisato da E. Gianfrancesco, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in *I cantieri del federalismo in Europa* (a cura di A. D'Atena), Giuffrè, Milano, 2008, pag. 251 e seguenti, "il rischio insito nella marginalizzazione dei Consigli è quello della marginalizzazione della decisione "lato sensu" parlamentare, caratterizzata da un contraddittorio politico più ampio rispetto a quella degli esecutivi, in quanto ad essa quanto meno partecipa un soggetto o gruppo di soggetti (la minoranza/minoranze/opposizione) per definizione tagliati fuori dai procedimenti decisionali governativi". Interessante è il punto di situazione di S. Troilo, *L'articolazione della forma di governo regionale dopo l'adozione dei nuovi Statuti ordinari, tra uniformità del modello e spunti di differenziazione nei singoli enti territoriali*, in www.federalismi.it, 25 gennaio 2012, il quale ha precisato, tra l'altro, che "i nuovi statuti, più che articolare i rapporti fra esecutivo e legislativo in termini di separazione funzionale (come suggerito dalla dottrina), hanno voluto conservare un regime di co-determinazione e di co-gestione della complessiva funzione di governo regionale, con il concreto rischio di finire per ridurre, anziché promuovere, il ruolo delle assemblee elettive, favorendo l'insorgere di contrasti con l'esecutivo o, comunque, ostacolando una valida collaborazione con esso". Per completezza d'informazione, si vedano i dati contenuti in A. G. Arabia e C. Desideri,

Ciò che può essere accettato in enti, come il Comune e la Provincia, a forte connotazione amministrativa, non lo può essere per le Regioni, destinatarie di importanti competenze legislative -specie dopo la riforma costituzionale del 2001- e proiettate, almeno teoricamente, allo svolgimento dei compiti di indirizzo, programmazione e controllo, cioè di attività a forte caratterizzazione politica per le quali non può prescindere il ruolo attivo dell'Assemblea, qualunque sia la forma di governo prescelta (parlamentare o presidenziale)³⁶.

Il Consiglio ha sostanzialmente subito la crescente deriva "presidenzialista", cristallizzata a livello costituzionale negli anni 1999 e 2001, nonché la connessa "torsione personalistica" derivante dal binomio dell'elezione diretta del Presidente e della formula "simul stabunt simul cadent", configuranti una concezione estrema della c.d. "democrazia di mandato".

Tale fenomeno, pur ravvisabile "in nuce" nell'attività amministrativa dei Comuni e delle Province, ha assunto caratteri patologici in enti come le Regioni, i cui organi assembleari, destinatari di importanti competenze legislative e regolamentari, sono state drasticamente ridimensionate dall'attivismo delle Giunte.

D'altronde, la funzione di rappresentanza politica appare ormai pregiudicata dall'esistenza di asimmetrie informative tra l'organo assembleare e quello esecutivo, essendo venuti meno i supporti delle strutture tecniche proprie dei partiti strutturati, tanto da costringere gli organi assembleari a deliberare sulla base di dati e informazioni acquisite dall'esecutivo e dai suoi uffici.

Ulteriore fattore di indebolimento dei Consigli, è riconducibile alla marcata frammentazione partitica favorita dal sistema elettorale proporzionale previsto dalla legge n. 43/1995, che non ha consentito il pieno dispiegarsi di un'efficace azione di controllo delle assemblee sulle politiche condotte dalla Giunta³⁷.

L'attività normativa delle Regioni 2006-2007, in Quinto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia (a cura di A. D'Atena), Giuffrè, Milano, 2008. Con riferimento al rapporto tra diritto comunitario e ruolo delle assemblee regionali, G. Rivosecchi, Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: una questione aperta, in Le istituzioni del federalismo, n. 3/4, 2009, pag. 381-407, ha evidenziato, tra l'altro, "l'inidoneo coinvolgimento dei consigli (regionali) nella fase ascendente e nelle procedure di controllo, soprattutto a fronte delle novità previste dal Trattato di Lisbona"; tuttavia "con l'ingresso dei parlamenti regionali nei Trattati e con le ricadute che esso comporta nell'ordinamento interno, la ridefinizione dei processi decisionali nella costruzione europea sembra ormai rimodellarsi su un sistema parlamentare di carattere reticolare, nel quale alla progressiva attrazione di competenze legislative ed esecutive in favore dell'Unione europea corrisponde un'articolazione delle funzioni di indirizzo e di controllo sempre più condivisa a pieno titolo tra i diversi livelli delle assemblee elettive". Si veda, altresì, E. Gianfrancesco, V. Lippolis, N. Lupo (a cura di), Nuove regole per nuovi Consigli regionali, in Il Filangieri, Quaderno 2009, Napoli, Jovene, 2010.

³⁶ G. Meloni (*Breve elogio delle "inefficienze" a livello locale*, in *Le Autonomie in cammino-Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Cedam, Padova, 2012, pag. 125) nel criticare la c.d. "verticalizzazione della rappresentanza" e la conseguente marginalizzazione del ruolo e delle funzioni dell'Assemblea, ritiene che l' "opacità" di "taluni comportamenti" riscontrabili nelle Assemblee elettive possa derivare proprio dalla posizione di secondo piano loro riconosciuta dall'ordinamento.

³⁷ Per quanto riguarda la legislazione elettorale delle Regioni, si veda S. Gambino, *Legge elettorale e forma di governo regionale*, in www.federalismi.it, n. 15/2004, nonché B. Caravita, *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano, 2005. E' il caso di precisare come il grado di proporzionalità della legislazione elettorale regionale si sia ulteriormente rafforzato a seguito dell'aumento generalizzato del numero dei consiglieri regionali (da 60 a 65 in Toscana, da 50 a 70 in Puglia, da 60 a 71 nel Lazio, da 40 fino a 50 in Liguria, da 30 a 36 in Umbria da 60

Tuttavia, in linea di principio, non si può che condividere il convincimento di chi generalizza questa criticità del sistema, ravvisandovi continuità rispetto alla situazione preesistente alle riforme del 1999 e 2001, allorché i Consigli regionali tendevano ad essere marginalizzati dall'accordo privilegiato tra esecutivi locali e Governo nazionale. Di ciò era esemplificativo la crescente importanza della Conferenza Stato-Regioni -cui prendevano parte i Presidenti di Giunta- in quanto destinataria di compiti non solo consultivi ma anche di codecisione, sia sull'amministrazione che sugli atti normativi primari e secondari del Governo stesso³⁸.

Analogamente, le Regioni si erano subito caratterizzate più per un'attività di gestione amministrativa che di stretta valenza politica, con riflessi sulla qualità della legislazione regionale, molto più vicina alla tipologia del provvedimento anziché della legge "generale ed astratta".

In tale quadro di riferimento, è inevitabile domandarsi se le Regioni potevano delineare un sistema diverso, sia dal punto di vista della forma di governo che della legislazione elettorale, e quali siano stati i condizionamenti presenti nel dettato costituzionale³⁹.

a 65 in Emilia-Romagna, da 40 a 50 in Calabria, da 40 a 43 nelle Marche), cui si è affiancata, altresì, la diffusa possibilità di costituire monogruppi consiliari. Ulteriore elemento di debolezza potrebbe essere ravvisato anche nel numero di consiglieri regionali che, all'indomani del novellato costituzionale che ha devoluto la competenza in materia agli Statuti, in tutte le Regioni è stato aumentato rispetto a quanto stabilito dalla legge n. 108/1968, contribuendo così ad rafforzare il tasso di rappresentatività (e anche di proporzionalità) del sistema.

³⁸ Viene qui richiamato il pensiero di C. Pinelli, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Tomo III, Jovene Editore, Napoli, 2008, pag. 177 e seguenti. In particolare, secondo Pinelli "già prima delle leggi costituzionali del 1999 e del 2001, i rapporti Stato-Regioni si imperniavano dunque su due circuiti paralleli: il primo fra singolo Consiglio regionale, Parlamento e Corte costituzionale, prefigurato dalla Costituzione a garanzia di conflitti insorti sulla potestà legislativa, l'altro fra Giunte -presenti, si badi, sempre congiuntamente- e Governo, previsto dalla legislazione ordinaria e destinato alla cooperazione e non di rado alla codecisione. Lo scostamento dalle previsioni costituzionali rivelava profonde ripercussioni sull'assetto istituzionale regionale. La centralità del Consiglio, presupposta anche dal riferimento alla Giunta quale mero "organo esecutivo della Regione" (art. 121, terzo comma, peraltro lasciato immutato dalla legge cost. n. 1 del 1999), giocava contro il Consiglio stesso, esponendolo in prima fila e singolarmente nel conflitto con gli organi centrali e facendone il collettore di tutte le critiche al particolarismo della legislazione regionale. Le Giunte, tutto al contrario, in via di prassi concertate e per questo tanto più efficaci, guadagnavano progressivamente spazi decisionali attraverso il loro raccordo privilegiato col Governo. Tutto questo accadeva prima del 1999, e non è perciò azzardato considerare la modifica della forma di governo allora intervenuta solo come uno dei fattori, più che il fattore originario e decisivo, della parabola discendente dei Consigli".

³⁹ Sempre secondo C. Pinelli, op. cit., 2008, già in sede di definizione dei nuovi Statuti i Consigli hanno cercato di riappropriarsi di un certo margine d'azione: "è comprensibile che la scrittura dei nuovi Statuti sia parsa ai Consigli l'occasione per reagire. E le reazioni sono andate dalle ritorsioni contro il primato dei Presidenti fino alla ricerca di soluzioni innovative cui la Regione, prima di suoi singoli organi, era chiamata dal nuovo Titolo V. Inizialmente, i Consigli misero in campo delle forzature compensative della loro pur inevitabile frustrazione: dai mezzucci coi quali i progetti di statuto della Calabria, dell'Abruzzo e in parte delle Marche cercarono di aggirare l'alternativa fra le scelte istituzionali prefigurate dalla l. cost. n. 1 del 1999, al proposito del Consiglio della Liguria di autoqualificarsi "Parlamento", ponendosi all'inseguimento del più tradizionale modello statale di rappresentanza politica. Tutti questi tentativi furono però fermati dalla Corte costituzionale prima di un possibile contagio. L'altra pista, perlomeno negli Statuti finora approvati, ha preso al contrario le mosse dalla duplice esigenza di restituire credibilità ai Consigli attraverso un ripensamento della funzione della legge regionale delineata dagli Statuti dei primi anni Settanta e, come è stato osservato, di riequilibrarne la posizione rispetto a quella del Presidente eletto riportando le politiche regionali nella sede autenticamente rappresentativa. In tale direzione va l'introduzione di strumenti e sedi volte ad assicurare la qualità della legislazione, nonché di moduli di partecipazione al procedimento legislativo della "società regionale" o di sue espressioni".

Bisogna, peraltro, tener conto della differenza sostanziale tra le riforme dei primi anni '90 e quelle costituzionale del 1999-2001.

La modifica della legislazione elettorale "a Costituzione vigente", intervenuta nel passaggio dalla "Prima" alla "Seconda Repubblica", è stata una diretta conseguenza dello spirito riformatore dell'epoca, incarnato da rappresentanti del mondo politico e della società civile (pertanto con una partecipazione complementare dei partiti) ed ispirato dall'avvertita esigenza di assicurare stabilità e governabilità agli esecutivi locali (e a quello statale), rendendo i cittadini partecipi attivi della scelta del vertice monocratico (Sindaco, Presidente della Provincia e della Regione).

D'altro canto, nella riforma costituzionale del 2001 (tratta, in radice, su quella del 1999 che ha introdotto l'elezione diretta del "governatore") le ragioni politico-elettorali sembrano essere state decisive⁴⁰: con il nuovo Titolo V sono stati introdotti molteplici vincoli all'autonomia degli enti territoriali che hanno attenuato, nella sostanza, quella tanto propagandata idea federalista temuta probabilmente dalla stessa autorità di governo.

Il modello istituzionale delineatosi è così apparso veicolato dal legislatore costituente, come se avesse voluto "sfogare" sul sistema delle autonomie quell'ansia riformistica che, invece, avrebbe dovuto coinvolgere, "in primis", gli organi di governo statale, rinviando in ambito locale quel sistema a forte trazione monocratica che doveva essere realizzata in ambito centrale.

4. La "centralizzazione" della forma di governo e della legislazione elettorale regionale

Il dettato Costituzionale affronta, più o meno direttamente, il tema della forma di governo e della legislazione elettorale delle Regioni e lo fa principalmente agli art. 122 (primo e ultimo comma), 123, (primo comma), e 126 ultimo comma⁴¹.

⁴⁰ Ciò è in linea con l'intera evoluzione del ruolo delle Regioni nella storia della Repubblica, fortemente connotata da motivazioni politiche più che dalla reale esigenza di valorizzare gli enti territoriali. La nascita delle Regioni, pur previste sin dal 1948, era avvenuta nel 1970 sulla spinta del Ministero della Programmazione Economica, nonché del Partito Comunista il quale, in cambio dell'appoggio al Governo Colombo, cercava nell'esercizio del potere locale una compensazione della "conventio ad excludendum" preclusiva all'accesso al governo nazionale. Successivamente, la commissione De Mita-Iotti si era occupata del ruolo delle Regioni dopo il successo elettorale della Lega Nord alle elezioni politiche dell'aprile 1992; nel 1995, la stessa Lega Nord, uscita dall'esecutivo Berlusconi, era diventata decisiva per gli equilibri politici, spingendo così quasi tutte le formazioni politiche dell'epoca a scoprirsi "federalisti". La stessa riforma costituzionale del 2001, approvata con una maggioranza ridotta a fine legislatura, appare un estremo tentativo del centrosinistra al governo di attirare a sé i consensi dell'elettorato leghista. Si veda, al riguardo, A. Barbera, op. cit., 2011, pag. 557-558, nonché "Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale", in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 ottobre 2012, pag. 1-2.

⁴¹ Sul contenuto degli Statuti regionali in relazione alla forma di governo, si veda R. Bin, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in *Regionalismo in Bilico* (a cura di A. D'Atena), Giuffrè, Milano, 2005, pag. 96 e seguenti, D. Coduti, *Esecutivo e forme di governo regionali*, in *Gli statuti di seconda generazione* (a cura di R. Bifulco), Giappichelli, Torino, 2006, pag. 59 e seguenti, P. Petrillo, *Le forme di governo regionale con particolare riferimento al riequilibrio del sistema di poteri tra consiglio e (presidente della) giunta*, in *I nuovi statuti delle regioni ordinarie* (a cura di M.

Ai sensi dell'art. 122, comma 1, della Carta, il sistema di elezione del Presidente, degli assessori e dei consiglieri deve essere disciplinato con legge regionale nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, mentre il successivo art. 123, comma 1, prescrive che la forma di governo viene determinata dallo Statuto regionale "in armonia" con la Costituzione.

Un vincolo più penetrante è quello contenuto nell'art. 126, ultimo comma, dove si introduce il meccanismo del "simul stabunt simul cadent" nell'elezione diretta del "governatore". Innovazione, questa, che trascende dal modello classico del presidenzialismo, dove il principio della separazione dei poteri implica l'impossibilità per l'Assemblea di rimuovere il Presidente e, viceversa, consentire a quest'ultimo di sciogliere le Camere, salvo casi eccezionali.

La previsione del contestuale venir meno di entrambi gli organi potrebbe apparire, a prima vista, un utile deterrente a determinare la fine anticipata della legislatura regionale: in realtà, con tale disposizione costituzionale è stato introdotto nel sistema un elemento di rigidità volto a conseguire, ad ogni costo, l'obiettivo della stabilità, senza considerare che quest'ultima dovrebbe derivare dall'efficienza del sistema di governo e non essere intesa "sic et simpliciter" come una condizione necessaria e sufficiente per migliorare il rendimento delle istituzioni⁴².

Ciò premesso e pur tenendo conto che la regola costituzionale del "simul stabunt simul cadent" non può conoscere deroghe qualora si preveda l'elezione diretta del Presidente della Giunta, le Regioni a statuto ordinario avrebbero potuto adottare scelte diverse sia in materia di forma di governo che di legge elettorale?

Con riferimento alla normativa elettorale, la disciplina regionale, in linea di principio, dovrebbe conformarsi ai soli principi fondamentali indicati all'art. 4 legge n. 165/2004 "Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione": governabilità e rappresentatività delle minoranze, contestualità dell'elezione del Consiglio e del Presidente della Regione qualora quest'ultimo sia eletto direttamente dai cittadini, ovvero in un termine tassativo non superiore a 90 giorni, divieto di mandato imperativo⁴³.

Carli, G. Carpani e A. Siniscalchi), Il Mulino, Bologna, 2006, pag. 57 e seguenti, nonché S. Catalano, *La presunzione di consonanza. Esecutivo e legislativo nelle Regioni a statuto ordinario*, Giuffrè, Milano, 2010.

⁴² Come precisato da V. Onida, *La forma di governo*, in *Riformare la Costituzione?* (a cura di R. Cardini e P. Caretti), Atti del Convegno di S. Gimignano del 10 giugno 1995, Bulzoni, Roma, 1997, l'effettiva governabilità "non attiene tanto alla durata degli organi quanto alla capacità di un indirizzo politico di durare nel tempo e di realizzarsi".

⁴³ Ai sensi dell'art. 4 della legge n. 165/2004 "le regioni disciplinano con legge il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali nei limiti dei seguenti principi fondamentali: a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze; b) contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto. Previsione, nel caso in cui la regione adotti l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto, di termini temporali tassativi, comunque non superiori a novanta giorni, per l'elezione del Presidente e per l'elezione o la nomina degli altri componenti della Giunta; c) divieto di mandato imperativo". Al riguardo, si veda M. Raveraira "*Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*", Ed. Sc., Napoli, 2009, pag. 22 e seguenti.

In realtà, detti enti hanno continuato ad applicare la precedente legge n. 43/1995, al più modificata con qualche limitato correttivo⁴⁴; in tal modo, la governabilità ottenuta con il premio di maggioranza e la rappresentatività assicurata dall'impianto proporzionale della legge (pur in presenza di una soglia di sbarramento del 3%-5%) sono state perseguite a detrimento del reale obiettivo, che sarebbe dovuto consistere nell'avere partiti "parliamentary-fit", cioè un ridotto numero di formazioni politiche in Consiglio ed una contenuta dispersione dei seggi tra gli stessi⁴⁵.

Per quanto riguarda invece la scelta della forma di governo, già prima della riforma del 2001 la legge costituzionale n. 1/1999 aveva introdotto l'elezione diretta del presidente, nelle more di un'eventuale diversa disciplina in materia negli statuti regionali (disposizione, questa, poi recepita nel novellato art. 122, ultimo comma della Carta)⁴⁶.

Al riguardo, mentre la dottrina si è soffermata sulla capacità delle Regioni di dotarsi di un sistema di tipo parlamentare o comunque di adottare varianti al modello tratteggiato in Costituzione, importanti chiarimenti del dettato costituzionale (ancorchè non sempre condivisibili) sono stati forniti nel tempo dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

In particolare, con la sentenza n. 2/2004 è stata dichiarata l'incostituzionalità delle disposizioni dello Statuto della Regione Calabria, che prevedevano l'elezione popolare del Presidente e del Vice Presidente della Giunta e la loro successiva designazione da parte del Consiglio regionale nella prima seduta -a meno di un automatico scioglimento del Consiglio stesso- nonché il possibile subentro del Vice Presidente nella carica al Presidente in caso di dimissioni volontarie, incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente o morte, per violazione degli artt. 122, ultimo comma, e 126, terzo comma, della Costituzione.

Secondo la Corte, in presenza di un meccanismo di elezione sostanzialmente a suffragio universale e diretto, tali disposizioni statutarie determinerebbero una elusione del principio "simul stabunt, simul cadent", derogabile solo in caso di scelta istituzionale diversa dal modello presidenzialista.

Così, nella pronuncia è stato affermato che "tale scelta (cioè quella prevista in Costituzione) per una radicale semplificazione del sistema politico a livello regionale e per la unificazione dello schieramento maggioritario intorno alla figura del Presidente della Giunta, pur imposta temporaneamente al sistema politico regionale ed indicata come "normale" possibilità di assetto istituzionale, può essere legittimamente

⁴⁴ Per quanto riguarda i limitati correttivi apportati dalle Regioni alla legge n. 43/1995, nella sostanziale invarianza del modello di riferimento, si veda A. Chiamonte e G. Tarli Barbieri, *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2007, pag. 253-265.

⁴⁵ In merito all'effetto negativo della frammentazione dei gruppi sul funzionamento del Consiglio ed alla conseguente necessità di introdurre parametri minimi per la loro formazione, si veda G. Rivosecchi, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia* (a cura di R. Bifulco), Giappichelli, Torino, 2006, pag. 141 e seguenti.

⁴⁶ Per una disamina dei lavori preparatori e delle criticità della riforma costituzionale del 1999, si veda C. Fusaro, L. Stroppiana e S. Zampella, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Il ruolo delle assemblee elettive* (a cura di M. Carli), Giappichelli, Torino, 2001.

sostituita da altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta, che in sede di elaborazione statutaria possano essere considerati più idonei a meglio rappresentare le diverse realtà sociali e territoriali delle nostre regioni o anche più adatti per alcuni sistemi politici regionali. Peraltro, questa possibilità di optare per uno dei tanti possibili modelli diversi di forme di governo regionali non fondate sull'elezione diretta del Presidente della Giunta trova un limite del tutto evidente nella volontà del legislatore di revisione costituzionale di prevedere ipotesi di elezione diretta nel solo caso del Presidente della Giunta, al cui ruolo personale di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo si conferisce ampio credito, tanto da affidargli, come accennato, anche alcuni decisivi poteri politici⁴⁷.

Nella successiva sentenza n. 12/2006, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni dello Statuto della Regione Abruzzo che prevedevano la sostituzione, da parte del Presidente, degli assessori sfiduciati dal Consiglio (e, quindi, ammettendo questo potere di sfiducia individuale in capo all'organo assembleare) e rimarcato l'intangibilità dello schema presidenziale delineato in Costituzione⁴⁸. Infatti, tenuto conto che, ai sensi dell'art. 122, comma 5, "Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta", nel caso in cui lo Statuto segua il modello dell'elezione diretta del Presidente solo quest'ultimo potrà scegliere o rimuovere gli assessori.

In sintesi, l'autonomia organizzativa delle Regioni, contemplata nel nuovo art. 123 della Carta -che ha dato loro la facoltà di determinare "la forma di governo ed i principi fondamentali di organizzazione e

⁴⁷ Per un'analisi della forma di governo prevista dallo Statuto della Regione Calabria, è interessante lo scambio di vedute tra G. Guzzetta e M. Volpi (G. Guzzetta, *Dubbi di legittimità sulla forma di governo regionale alla luce del neo approvato Statuto calabrese*, M. Volpi, *Sulla legittimità della Statuto calabrese in tema di forma di governo, ovvero in difesa del "formalismo" dei giuristi*, G. Guzzetta, *Ancora sulla statuto calabrese: una risposta a Volpi e M. Volpi, Breve controreplica a Guzzetta sullo Statuto calabrese*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2003). In merito alla sentenza n. 2/2004 della Corte Costituzionale, si veda, tra gli altri, M. Olivetti, *Requiem per l'autonomia statutaria delle regioni ordinarie*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 febbraio 2004. Si richiamano, altresì, le argute considerazioni di S. Ceccanti, in controtendenza rispetto alla dottrina maggioritaria (*La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, semplice, federalista*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 26 febbraio 2004), sul legame tra l'autonomia statutaria in materia ed il c.d. "centralismo di ritorno", da lui paventato già all'epoca: "se infatti la Corte fosse stata eccessivamente accondiscendente con l'utilizzazione dell'autonomia statutaria, consentendo elezioni dirette "mascherate", tali da eludere il "simul...simul" lasciando agli elettori nell'approvazione referendaria la parvenza di una scelta diretta per la legislatura, l'obiettivo della forma di governo "normale" come dice la Corte, "di rafforzare il peso delle istituzioni regionali" sarebbe stato eluso a chiazze sul territorio nazionale. Anzi, mi correggo, non a chiazze, ma tra un Nord con una forma di governo efficiente e un Sud prevalentemente abbandonato all'instabilità o quanto meno all'inefficienza: un federalismo asimmetrico ben più preoccupante della devolution. Siccome il potere non conosce vuoti, tale indebolimento sarebbe andato a tutto vantaggio, oltre che delle regioni del Nord, del Governo nazionale (...). Le forme di governo deboli finiscono fatalmente per ricondurre a Roma la soluzione delle crisi e i conseguenti equilibri. Paradossalmente margini troppo ampi di interpretazione dell'autonomia statutaria finiscono col rivelarsi cavalli di Troia di un centralismo di ritorno". Non appare invece condivisibile l'idea che possa sussistere un rapporto fiduciario "nuovo" tra Presidente della Giunta e Consiglio, nel quadro di un sistema "neo-parlamentare", che non sia ricollegabile a quello "tradizionale" del parlamentarismo "classico".

⁴⁸ In tal senso, A. Ruggeri, *Il cappio alla gola degli statuti regionali: a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2006, nonché S. Mangiameli, *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Giuffrè, Milano, 2012.

funzionamento”- è stata sostanzialmente ridimensionata dalle disposizioni contenute nei citati artt. 122, comma 5 e 126, ultimo comma (e dalla giurisprudenza costituzionale in materia), nonostante l'intendimento di taluni enti territoriali di attenuare il meccanismo del “simul stabunt simul cadent” per salvaguardare maggiormente la funzione del Consiglio⁴⁹.

Peraltro, il limite dell' “armonia con la Costituzione”, previsto nel citato art. 123 per la potestà statutaria regionale, è stato interpretato dalla Corte in senso restrittivo, prima con la sentenza n. 304/2002⁵⁰, poi con la citata pronuncia n. 12/2006⁵¹ ed infine con la sentenza n. 198/2012, che ha fatto salve le prescrizioni del d.l. n. 138/2011 sul numero di componenti dei Consigli e delle Giunte delle Regioni ordinarie con riferimento agli artt. 3 e 51 della Carta⁵².

In sintesi, la Corte ha fatto riferimento ad ogni singola disposizione costituzionale, nonché alla relativa legislazione di attuazione (che rappresenterebbero “pertanto il contesto all'interno del quale si deve procedere alla lettura ed all'interpretazione delle norme statutarie, che in quel sistema vivono ed operano”) per estendere il vincolo dell' “armonia con la Costituzione” fino alle “leggi della Repubblica”, come nella originaria formulazione dell'art. 123, in nome del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione⁵³.

⁴⁹ Di fatto, la forma di governo delle Regioni italiane risulta sostanzialmente unica, con variazioni meramente marginali rispetto al modello indicato in Costituzione, come precisato da C. Fusaro, *Statuti e forma di governo*, in *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane* (a cura di A. Chiaramonte e G. Tarli Barbieri), Il Mulino, Bologna, 2007, pag. 40. Bisogna considerare, peraltro, il “favor” dell'opinione pubblica verso l'elezione diretta del Presidente della Giunta, confermato dal referendum statutario della Regione Friuli-Venezia Giulia del 2002 con il quale gli elettori si sono espressi negativamente sulla nomina del Presidente da parte del Consiglio. Più recentemente, nella stessa direzione è andata la consultazione popolare del 6 maggio 2012 svoltasi in Sardegna, con la quale la maggioranza (relativa) dei sardi ha appoggiato, tra gli altri, il quesito che prevedeva l'elezione diretta del Presidente, scelto attraverso le primarie.

⁵⁰ “Il riferimento all' “armonia”, lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito” (cons. in diritto della sentenza n. 304/2002).

⁵¹ “Lo statuto di una Regione è valida fonte primaria e fondamentale dell'ordinamento regionale, a condizione che esso sia «in armonia con la Costituzione» (art. 123, primo comma, Cost.). Il sistema costituzionale complessivo, che si articola nei principî contenuti nelle singole norme della Carta fondamentale e delle leggi ordinarie di diretta attuazione, rappresenta pertanto il contesto, all'interno del quale si deve procedere alla lettura ed all'interpretazione delle norme statutarie, che in quel sistema vivono ed operano” (cons. in diritto della sentenza n. 12/2006).

⁵² Per una disamina della pronuncia, si veda F. Ghera, *Limite della armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte Costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012, nonché M. Olivetti, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 14 gennaio 2013.

⁵³ Espresso richiamo all'art. 3 della Carta si ritrova nella sentenza n. 198/2012 in merito ai limiti fissati dal legislatore statale al numero di consiglieri ed assessori regionali in rapporto agli abitanti, nonché all'ammontare degli emolumenti dei consiglieri stessi -pur lasciando alle Regioni stesse un certo margine di autonomia decisionale, all'interno dei “tetti” previsti dalla legge- laddove la Corte precisa che “«il principio di eguaglianza, affermato dall'art. 48, si ricollega a quello più ampio affermato dall'art. 3», sicchè «quando nelle elezioni di secondo grado l'elettorato attivo è attribuito ad un cittadino eletto dal popolo in sua rappresentanza, non contrasta col principio di eguaglianza, ma anzi vi si conforma, la norma che faccia conto del numero di elettori che gli conferirono il proprio voto, e con esso la propria fiducia» (sentenza n. 96 del 1968)”. Di fatto, come precisato da F. Ghera, op. cit., 2012,

Non può sottacersi, inoltre, la rigidità della posizione assunta dal Giudice delle Leggi, anche in relazione al fatto che lo stesso art. 122, comma 5, della Costituzione, prevedendo che “Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta”, lascia alle Regioni la libertà di valutare in sede statutaria -almeno in astratto- tutto il ventaglio dei possibili modelli.

Ulteriore vincolo è quello previsto dal citato art. 126, ultimo comma, della Carta che rappresenta forse l'elemento più controverso⁵⁴. Sarebbe certo riduttivo ricondurre proprio alla formula del “simul stabunt, simul cadent” la causa della “paralisi decisionale” delle Regioni, nonché del “rendimento” che la politica regionale ha fornito nel tempo, essendo stata introdotta proprio al fine di rafforzare la stabilità delle Giunte e, per tale via, migliorare l'efficienza dell'azione di governo regionale.

Tuttavia, non si può non evidenziare come tale intervento del legislatore costituente abbia inciso sull'elemento fondamentale dell'autonomia, cioè la capacità di scegliersi la propria forma di governo, in quanto tra le disposizioni presenti nel Titolo V essa è l'unica prefigurante un modello anomalo rispetto alla versione classica del presidenzialismo, che le Regioni stesse non possono disattendere (salvo scegliere un modello parlamentare⁵⁵), né la Corte, ovviamente, è in grado di sindacare⁵⁶.

pag. 3, “una volta stabilito un collegamento tra il limite dell'armonia con la Costituzione ed il principio di eguaglianza (...) risultano poste le premesse per giustificare l'adozione di qualsiasi criterio uniforme”. Si veda anche S. Mangiameli, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Piccolo codice del federalismo* (a cura di M. Carabba e A. Claroni), Quaderno SVIMEZ n. 33, Roma, ottobre 2012, pag. 28-29.

⁵⁴ In particolare, S. Mangiameli, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale. Nota alla sentenza n. 12 del 2006*, in *Le Regioni*, n. 4, Il Mulino, Bologna, 2006, pag. 778 e seguenti, ha evidenziato, tra l'altro, come “la prospettiva seguita con una certa enfasi dalla Corte, del modello del “Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto”, nella sentenza n. 2 del 2004, sia stata realizzata attraverso una discutibile lettura del rapporto tra le disposizioni dell'art. 122, comma 5, e dell'art. 126, comma 3, Cost., dal un lato, e quelle di cui all'art. 123, comma 1, Cost., dall'altro. Tutto risiede nel significato che si attribuisce alla competenza statutaria relativa alla determinazione della forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento ed all'inciso del comma 5 dell'art. 122, “salvo che lo statuto regionale disponga diversamente”. Infatti, se si dà alle espressioni della Costituzione il senso fatto palese dal significato proprio delle parole, dovrebbe ritenersi che la fonte di disciplina della forma di governo regionale non è la Costituzione, ma lo Statuto (perché così vorrebbe la prima) e che, perciò, alle disposizioni della Costituzione, in tema di forma di governo regionale, dovrebbe riconoscersi un carattere residuale e cedevole rispetto alla disciplina statutaria stessa e, poiché nel campo delle forme di governo non esistono forme e tipi standard, da assumere come valori assoluti, ma semplicemente meccanismi imprecisi e limitati progettati dagli uomini, per soddisfare (almeno momentaneamente) i bisogni del loro governo, ne dovrebbe conseguire che non di mascherate si è trattato, allorché si è ritenuto di conformare la forma di governo regionale in senso neoparlamentare, ma di una vera e propria opzione di carattere politico, rimessa dalla Costituzione allo Statuto e da questo compiuta”.

⁵⁵ Tale formula, invece, non trova applicazione qualora le Regioni adottino un sistema parlamentare classico, dove il Consiglio potrebbe sfiduciare il Presidente senza per questo causare il proprio scioglimento.

⁵⁶ Secondo P. Caretti, op. cit., 2011, pag. 570-571, “ciò cui si è assistito è stata una pedissequa accettazione di quella prevista come transitoria (e dunque emendabile) dalla legge costituzionale di riforma. Rispetto a quel modello i correttivi introdotti appaiono in genere di scarso rilievo. Era possibile arrivare a scelte diverse? Personalmente penso di sì, pur tenendo conto della stringente (e in certi casi giustamente criticata) giurisprudenza della Corte costituzionale. Alludo, in particolare alla disciplina dei rapporti tra Consiglio e Giunta. Su questo punto, infatti, gli Statuti si segnalano per una strenua difesa del maggior numero possibile di competenze del Consiglio (competenze

Il fatto è che lo scioglimento automatico del Consiglio nel caso venga meno il Presidente inibisce la possibilità di adottare un autentico sistema presidenziale, che richiede una rigida separazione dei poteri (cioè l'impossibilità per il Presidente di sciogliere l'Assemblea, mentre quest'ultima non può provocare la caduta del vertice monocratico tranne casi eccezionali)⁵⁷.

Tale previsione ha inevitabilmente influenzato anche la legislazione elettorale regionale, che ha dovuto necessariamente prevedere un premio di maggioranza per raccordare il Consiglio con il Presidente, nel quadro di una elezione contestuale -e a "turno unico"- di entrambi gli organi, rendendo pertanto non praticabile l'adozione di un sistema che si allontanasse dall'impianto proporzionale (a prescindere dalla scelta dei consiglieri mediante preferenze ovvero dalla loro indicazione in una lista "bloccata"), né l'eventualità di "maggioranze divise".

Il "premio" -unitamente alla citata contestualità dell'elezione del Presidente⁵⁸ e dei membri del Consiglio- e la formula del "simul stabunt simul cadent" hanno rappresentato il sistema per imporre un legame stretto tra le due istituzioni, essendo venuto meno il meccanismo fiduciario (almeno in senso classico) e in presenza, per entrambe, di una legittimazione diretta da parte dei cittadini.

Il problema di fondo è che, in tal modo, non è replicabile la dinamica presidenzialista che, come noto, trova forme di raccordo tra l'esecutivo ed il legislativo in elementi di flessibilità intrinseci al sistema politico-istituzionale (certamente connessi anche alla conformazione del sistema dei partiti, nonché, nello

che già l'esperienza precedente la riforma aveva di fatto trasformato in competenze sostanzialmente formali), senza dedicare la dovuta attenzione all'aspetto forse più rilevante, ossia quello relativo alla messa in campo di procedure ex ante ed ex post in grado di consentire all'assemblea di condizionare l'operato della Giunta, soprattutto per ciò che attiene i rapporti «esterni» dell'Esecutivo regionale col Governo nazionale (attraverso il c.d. sistema delle conferenze passano accordi di grande rilievo, con ricadute altrettanto rilevanti sull'esercizio di competenze anche del Consiglio: basti pensare ai recenti accordi sul welfare, sui trasporti pubblici locali o sull'immigrazione) e l'Unione europea. Un limite, questo, che a me pare figlio di una visione miope del ruolo del Consiglio e che non so fino a che punto potrà arrestarne la crisi".

⁵⁷ L. Carlassare, *La sentenza n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, n. 4, Il Mulino, Bologna, 2004, pag. 625, evidenzia il fatto che "si prevede che il Presidente sia eletto dal popolo secondo il modello nord americano, ignorando però del presidenzialismo il forte sistema di «freni e contrappesi» in grado di assicurare la limitazione del potere, obiettivo essenziale del costituzionalismo. Del sistema parlamentare si conserva la «fiducia» rendendola tuttavia impraticabile mediante la forzata e innaturale conseguenza dello scioglimento dell'assemblea che eventualmente «osi» negarla; il rapporto di responsabilità politica di cui la «fiducia» è espressione risulta, in tal modo, totalmente annullato. Ma, allora, il Presidente regionale «direttamente eletto», a chi risponde? Non certo al Consiglio, sottomesso in tutte le sue componenti (di maggioranza e opposizione), né ad un organo simile al Capo dello Stato che a livello regionale non esiste. La regola essenziale del sistema democratico, la responsabilità per l'esercizio del potere, è annullata". Ovviamente, la critica di siffatto sistema può essere presa in considerazione solo qualora venga adottato un modello presidenziale, dato che siffatto vincolo costituzionale non trova applicazione in caso di scelta del Presidente da parte del Consiglio.

⁵⁸ E' da evidenziare, al riguardo, che nel sistema americano le elezioni per la Presidenza e per il rinnovo delle Camere sono temporalmente sfasate: ogni quattro anni per la scelta del Presidente, ogni 2 anni per il rinnovo della Camera dei Rappresentanti, ogni 2 anni per l'elezione di 1/3 dei senatori (con un mandato personale, pertanto, di 6 anni). Nel sistema semipresidenziale francese, la durata in carica del Presidente era originariamente di 7 anni, per poi essere portata dalla riforma del 2000 a 5 anni, la stessa dell'Assemblea Nazionale, al fine di ridurre il rischio di "coabitazione".

specifico, alla tipologia di legge elettorale adottata ed all'intensità del legame tra eletto e territorio), anziché in prescrizioni normative in tal senso⁵⁹.

In sostanza, se le Regioni seguono il modello presidenzialista, esse si trovano ad essere vincolate da una serie di prescrizioni di rango costituzionale; di contro, la libertà di manovra nel definire la propria forma di governo, nonché la legislazione elettorale, viene da questi recuperata solo qualora venga scelto un sistema "tout à fait" parlamentare⁶⁰. Tuttavia, in quest'ultimo caso potrebbero subentrare i vincoli di cui ai principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica (art. 122) per la legislazione elettorale e l' "armonia con la Costituzione" per quanto riguarda la forma di governo.

E' ovvia l'impossibilità di trovare riscontri nella prassi circa questa eventualità, tenuto conto che, ad oggi, nessuna Regione a Statuto ordinario ha previsto la nomina del Presidente da parte del Consiglio regionale, secondo il classico meccanismo fiduciario; non può sottacersi, tuttavia, il rischio che anche siffatti sistemi istituzionali possano essere valutati dalla Corte Costituzionale (e financo dalla dottrina) secondo la visuale presidenzialista, che permea le disposizioni in materia del Titolo V della Carta in funzione delle indicazioni contenute nelle pronunce della Corte non strettamente riconducibili al solo caso del Presidente eletto⁶¹.

Peraltro, il paradosso è che tale sistema "presidenzialista" delineato nei dettagli per le Regioni non sussiste, in analoga previsione, per gli organi politici statali, per i quali continuano a valere i meccanismi propri del sistema parlamentare, talché non è ravvisabile una vera e propria esigenza di uniformità dell'ordinamento della Repubblica a giustificazione di tale ingerenza del legislatore costituente⁶².

⁵⁹ Non si ravvisano, invece, profili di criticità nella previsione dell'art. 122, ultimo comma, della Carta, in quanto il potere del Presidente di nominare e revocare i consiglieri regionali è in linea con la forma di governo "presidenzialista", né confligge, in astratto, con un modello di "parlamentarismo razionalizzato".

⁶⁰ Le uniche due forme di governo che si possono ritenere escluse dalla Costituzione sono quella semipresidenziale (in quanto l'art. 121, ultimo comma prevede che "il Presidente della Giunta rappresenta la Regione", pertanto il Presidente della Regione si identifica con la figura del Presidente della Giunta) e quella direttoriale (tenuto conto che, ai sensi dell'art. 121, comma 4, il Presidente della Giunta -organo necessario delle Regioni ai sensi del comma 1 del citato art.- "dirige la politica della giunta e ne è responsabile").

⁶¹ Nella sentenza n. 12/2006, la Corte Costituzionale sembra enunci dei principi di carattere generale, non necessariamente circoscrivibili al mero modello istituzionale di tipo "para-presidenziale" delineato negli art. 122, 123 e 126 della Costituzione, allorquando precisa che non "esiste tra Presidente della Giunta e del Consiglio regionale una relazione fiduciaria assimilabile a quella tipica delle forme di governo parlamentari, ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori, la cui cessazione può essere ufficialmente dichiarata sia dal Presidente che dal Consiglio con atti tipici e tassativamente indicati dalla Costituzione. Anche nell'ipotesi che il Consiglio, subito dopo le elezioni, volesse costringere il Presidente alle dimissioni, con conseguente proprio scioglimento, risulterebbe indispensabile la procedura solenne della mozione di sfiducia, giacché sarebbe necessario rendere trasparenti e comprensibili per i cittadini i motivi di una decisione di tale gravità".

⁶² Al riguardo, A. Barbera non condivide l'idea che ogni Regione dovrebbe avere il potere di scegliere liberamente la propria forma di governo e la legislazione elettorale, traendo spunto da ciò che già avviene negli Stati Uniti, in Germania, in Spagna, dove vi è omogeneità tra Stato centrale e governi decentrati. Secondo Barbera, op. cit., 2 ottobre 2012, pag. 19-20, "il federalismo si regge infatti su un delicato equilibrio fra "unità" e "diversità". Alla base di tale equilibrio stanno le strutture e le decisioni politiche fondamentali che realizzano, mediante il foedus, l'unità politica. L'organizzazione del sistema politico è una di tali strutture e sappiamo in che modo diverse forme di

Ulteriore paradosso sta nel fatto che tale omogeneizzazione non ha neanche riguardato la normativa elettorale, vigendo all'epoca ancora il sistema uninominale (sia pure al 75%) per l'elezione dei parlamentari nazionali e permanendo, di contro, quello proporzionale -anche se con il "premio"- per l'elezione dei consiglieri regionali⁶³.

Anzi, è stata la stessa legislazione nazionale in materia che, in seguito, sembra essersi ispirata al modello regionale (appunto, con la legge n. 270/2005)⁶⁴, pur senza darvi seguito nella forma dell'elezione diretta del vertice monocratico, per la difficoltà di addivenire ad una riforma costituzionale condivisa tra le forze politiche⁶⁵.

governo e diversi sistemi elettorali possano modellare diversamente il sistema politico nazionale. Quali attori politici e quale forma partito potrebbero essere protagonisti a livello nazionale -essere cioè fattore di unificazione politica- se le loro radici venissero alimentate in modo casuale e frammentato? E' pensabile mantenere unita una Nazione in cui si dovessero avere partiti e soggetti politici modellati sul sistema proporzionale in alcune regioni e su quello maggioritario in altre, in cui fosse dato in una Regione un sistema assembleare e in una regione finitima un sistema presidenziale?". Alla fine, tale visione sembra avere trovato effettiva applicazione almeno in materia di legge elettorale (appunto, con la legge n. 270/2005), pur se non si possono negare due aspetti, cioè il fatto che la Costituzione contempli l'eventualità di tale asimmetria, anche tra le stesse Regioni, nonché la circostanza che il binomio parlamentarismo-uninominale, previsto "ab origine" nel 1993 a livello nazionale, non si sia riflesso nei minori livelli di governo, in particolare nelle Regioni, dove sono stati adottati sistemi a forte caratterizzazione monocratica e leggi elettorali a scrutinio di lista. In pratica, sembra che il legislatore abbia voluto "imporre" agli enti territoriali obiettivi di efficienza e stabilità politica, dimenticando i meccanismi che "spontaneamente" avrebbero dovuto determinarli e, in particolare, il ruolo svolto in tal senso dai partiti, comunque importante nei livelli di governo a forte tasso di "politicità", quali le Regioni ed -ovviamente- lo Stato.

⁶³ Emblematico, al riguardo, è l'esempio della Francia: sia a livello nazionale che per i Comuni (oltre i 3.500 abitanti) ed i Dipartimenti è prevista l'elezione dei membri dei rispettivi organi assembleari mediante il sistema del collegio uninominale a doppio turno. A sua volta, l'organo assembleare provvede poi alla nomina del Presidente/Sindaco, secondo i classici meccanismi parlamentari (l'unica eccezione, ovviamente, è il Presidente della Repubblica, eletto direttamente dai cittadini francesi, nel quadro del c.d. sistema "semipresidenziale" introdotto da De Gaulle tra il 1958 ed il 1962). Solo per le Regioni vige il sistema elettorale maggioritario plurinominale a due turni (con scrutinio di lista); tuttavia anche qui rimane la logica degli "apparentamenti" tipica del doppio turno, nonché la configurazione parlamentare della forma di governo regionale, talchè tale "variante" non sembra incidere sulle complessive dinamiche politico-istituzionali del sistema francese (si veda, al riguardo, S. Mangiameli, *Il ruolo della Provincia nei sistemi territoriali Europei: Italia, Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e Polonia. Modelli in comparazione*, presentato all'Assemblea Generale delle Province d'Italia di Torino il 13-15 ottobre 2008, disponibile on line sul sito dell'UPI).

⁶⁴ R. D'Alimonte (*Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, in *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006* (a cura di R. D'Alimonte e A. Chiaramonte), Il Mulino, Bologna, 2007) ha evidenziato come il bipolarismo italiano sia frutto di due meccanismi, uno entrato "per caso" nel sistema (uninominale per l'elezione di deputati e senatori, derivante dall'esito positivo del referendum del 1993) mentre l'altro è stato deliberatamente scelto dalla classe politica (proporzionale con premio di maggioranza per Comuni, Province e Regioni). Nel 2005, con l'approvazione della legge n. 270, quest'ultimo sistema è stato previsto anche per il rinnovo del Parlamento dall'allora maggioranza di governo, a conferma del fatto che, come ritiene lo stesso D'Alimonte "la classe politica italiana ha sempre avuto una predilezione per questo strumento elettorale. Nel 1923 ha fatto la sua prima apparizione con la legge Acerbo. È stato reintrodotta con la cosiddetta «legge-truffa» nel 1953 e subito cancellata. È riapparso, a livello di comuni e province, con la legge Ciaffi del 1993, modificata nel 1999".

⁶⁵ In merito all'effetto dell'elezione diretta dei Presidenti di Giunta sugli equilibri istituzionali nazionali, si veda G. Pitruzzella, *L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, n. 6, Il Mulino, Bologna, 2004, pag. 1239 e seguenti.

In sintesi, la forma di governo regionale si è andata differenziando da quella delle istituzioni statali non per una scelta autonoma delle Regioni, bensì a seguito del modello preordinato in Costituzione, che le Regioni stesse potevano tentare di derogare solo ritornando all'originario modello parlamentare.

5. I vincoli di bilancio ed il ruolo della Corte Costituzionale, tra tendenze accentratrici e difesa dell'autonomia.

Alla ricerca tendenziale dell'uniformità normativa in settori inerenti l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni territoriali, si sono aggiunti gli effetti livellatori della crisi finanziaria (sostanziatasi nella prassi dei tagli lineari imposti dal Ministero dell'Economia alle pubbliche amministrazioni) e l'emanazione di provvedimenti volti ad incidere sui flussi finanziari tra il centro e la periferia, nonché sull'articolazione interna delle Regioni e degli enti locali, al fine di contrarre gli oneri di personale e di funzionamento⁶⁶.

Come noto, nel biennio 2010-2011 sono state apportate modifiche all'assetto istituzionale di Regioni ed autonomie locali (d.l. n. 2/2010 "Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni", convertito dalla legge n. 42/2010) e prevista la riduzione delle rappresentanze locali nei consigli comunali e provinciali (articoli 15 e 16 del d.l. n. 138/2011 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", convertito dalla legge n. 148/2011). Dal punto di vista finanziario, sono stati previsti tagli ai trasferimenti (art. 14, comma 1 del d.l. n. 78/2010 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito dalla legge n. 133/2010) ed ulteriori disposizioni restrittive indicate nei commi 26-31 dell'art. 14 del citato d.l. n. 78/2010, nel d.l. n. 139/2011 (convertito dalla legge n. 149/2011) e nel d.l. n. 201/2011 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" (convertito dalla legge n. 214/2011),

Nel 2012, sono state, inoltre, introdotte misure incidenti sugli aspetti finanziari e su quelli più prettamente istituzionali degli enti territoriali (art. 16-20 del d.l. n. 95/2012 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", convertito dalla legge n. 135/2012), volte a favorire la trasparenza e la riduzione dei costi degli apparati politici regionali ai sensi dell'art. 2 del d.l. n. 174/2012 "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012" (legge n. 213/2012), cui si sono aggiunti, ovviamente, gli obiettivi di volta in volta indicati nel "Patto di stabilità interno"⁶⁷.

⁶⁶ E' difficile immaginare un autentico federalismo istituzionale senza federalismo fiscale, cioè senza la possibilità per i minori livelli di governo di disporre di adeguate risorse finanziarie per esercitare le funzioni loro attribuite (nel senso, tra gli altri, M. Bertolissi, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007).

⁶⁷ Per un esame dell'andamento della spesa delle amministrazioni territoriali nell'anno 2011 rispetto agli obiettivi del "Patto" (distinti per "competenza" e "cassa"), si veda il *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*

Tale indirizzo legislativo centralizzatore delle decisioni di bilancio degli enti territoriali è stato sostanzialmente accolto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, che ha elaborato una nozione ampia dei “principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica” precisando la necessità, per la loro piena attuazione, di estendere la competenza statale oltre il mero versante legislativo per ricomprendervi “l’esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo” (come ribadito, da ultimo, nella sentenza n. 229 del 2011⁶⁸).

Nel precisare il carattere finalistico dell’azione di coordinamento (da intendere in senso dinamico quale “insieme delle disposizioni volte ad assicurare l’armonico orientamento di determinate istituzioni verso fini comuni, pur essendo quelle regole stesse finalizzate a mantenere l’autonomia dei soggetti interessati”⁶⁹), la Corte ha evidenziato l’esigenza che a livello centrale venissero concentrati anche “i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento venga concretamente realizzata”⁷⁰. Inoltre, i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica sono stati ritenuti applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome⁷¹.

A titolo di esempio, si riportano alcune recenti pronunce orientative dell’indirizzo seguito dalla giurisprudenza costituzionale nella specifica materia.

La Corte, con la sentenza n. 333 del 2010, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi 1-4, della legge della Regione Puglia n. 27 del 2009, per violazione dell’art. 117, terzo comma della Costituzione, in quanto destinava l’intero ammontare dei minori costi derivanti da cessazioni del servizio dei locali enti sanitari negli anni 2009 e 2010 a nuove assunzioni di personale, senza rispettare i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica stabiliti

della Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, maggio 2012, nel quale viene precisato, tra l’altro, che detti obiettivi sono stati raggiunti sia dalle Regioni ordinarie che da quelle a Statuto Speciale (pag. 124).

⁶⁸ “In definitiva, la competenza statale a fissare una tempistica uniforme per tutte le Regioni sulla trasmissione dei dati, attinenti alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica, può logicamente dedursi dalle esigenze di coordinamento, specie in un ambito -come quello del patto di stabilità interno- strettamente connesso alle esigenze di rispetto dei vincoli comunitari. Tempi non coordinati delle attività di monitoraggio -strumentali, queste ultime, allo scopo di definire, per ciascun anno, i termini aggiornati del patto di stabilità- provocherebbero difficoltà operative e incompletezza della visione d’insieme, indispensabile perché si consegua l’obiettivo del mantenimento dei saldi di finanza pubblica” (cons. in diritto della sentenza n. 229 del 2011). In tale pronuncia, pertanto, viene rivelato il fondamento del coordinamento della finanza pubblica, cioè il rispetto dei vincoli comunitari, dei quali il Patto di stabilità interno -introdotto nel 1999 per far fronte agli impegni assunti dall’Italia per la permanenza nell’Unione Monetaria Europea- ne rappresenta l’attuazione.

⁶⁹ G. Rivoecchi, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012, pag. 3. La distinzione tra regole statiche e regole dinamiche del coordinamento della finanza delle autonomie territoriali è stata compiuta organicamente da A. Brancasi, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giur. Cost.*, 2006, pag. 1425. Per una disamina della giurisprudenza della Corte Costituzionale nel periodo 2006-2010, si può consultare *Analisi della giurisprudenza costituzionale 2006-2010, con riferimento all’andamento del contenzioso Stato-Regioni e alla tipologia delle pronunce della Corte Costituzionale*, ISSIRFA, giugno 2012.

⁷⁰ Cons. in diritto della sentenza n. 376 del 2003.

⁷¹ Si vedano, tra le altre, le sentenze n. 169 del 2007 e 120 del 2008.

dall'art. 1, comma 565, della legge n. 296 del 2006, e dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009 (peraltro concordati in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano)⁷².

Con successiva sentenza n. 229/2011, la Corte ha ritenuto incostituzionale l'art. 6 della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2010 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto "non è consentito alle Regioni, ivi comprese quelle ad autonomia differenziata, di modificare i termini per la trasmissione dei dati relativi alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica"⁷³, precisando, altresì, che "la competenza statale a fissare una tempistica uniforme per tutte le Regioni, circa la trasmissione di dati attinenti alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica, può logicamente dedursi dalle esigenze di coordinamento, specie in un ambito (come quello del Patto di Stabilità interno) strettamente connesso alle esigenze di rispetto dei vincoli comunitari".

La Corte ha così esteso alle Regioni a Statuto speciale l'obbligo di rispettare i vincoli previsti nel Patto di Stabilità interno volti a garantire il coordinamento della finanza pubblica, anche in presenza di un preventivo accordo tra dette Regioni ed il Governo centrale (diversamente dalle Regioni ordinarie per le quali dette prescrizioni si applicano direttamente), con conseguente limitazione delle prerogative loro conferite dall'ordinamento.

Infine, nella recente pronuncia n. 33 del 2012, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 13 let. c) della legge n. 2 del 2011 della Regione Molise, per il contrasto con l'art. 117, terzo comma della Costituzione. Secondo la Corte, la normativa regionale permetteva il reclutamento di nuove unità di personale sanitario, in violazione dell'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009, che prevede per le Regioni già sottoposte ai piani di rientro e già commissariate di tener fermo l'assetto della gestione commissariale previgente, secondo programmi operativi coerenti con gli obiettivi finanziari predisposti dal "commissario ad acta"⁷⁴.

Accanto a questo orientamento circa l'incidenza dei parametri finanziari fissati dal legislatore statale sugli enti territoriali in nome delle esigenze di "coordinamento della finanza pubblica", non si può sottacere,

⁷² Nel caso in esame, la legislazione statale aveva individuato un fine (riduzione della spesa per il personale sanitario secondo percentuali predefinite), indicato un mezzo per raggiungerlo (individuazione della consistenza organica e programma di revisione della stessa) e previsto un meccanismo di controllo (verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi nell'ambito del "tavolo tecnico" all'uopo istituito).

⁷³ L'art. 7-quater, comma 7, del decreto-legge n. 5 del 2009 "Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario" (conv. dall'art. 1, comma 1 della legge n. 33 del 2009) aveva prescritto alle Regioni l'obbligo di comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze "entro il mese di maggio di ciascuno degli anni 2009/2011, con riferimento a ciascun ente locale, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica", termine poi spostato al 30 giugno (e qualificato come perentorio) dall'art. 1, comma 142, della legge n. 220 del 2010 "legge di stabilità 2011".

⁷⁴ Per una disamina della sentenza, si veda D. Immordino, *Razionalizzazione della spesa farmaceutica e contributo regionale di solidarietà ambientale: prove tecniche (fallite) di «federalismo fiscale»*, in *Le Regioni*, n. 3, Il Mulino, Bologna, 2012, pag. 607-622.

altresì, l'ulteriore effetto che la previsione costituzionale del pareggio di bilancio potrà avere sulla loro autonomia decisionale in materia.

Sotto quest'aspetto, la Corte Costituzionale aveva già seguito, in passato, un unico metro di giudizio sia per le disposizioni finanziarie di origine statale che per quelle regionali, interpretando in modo estensivo l'art. 81, comma 4 della Carta: tale indirizzo si è concretato, sin dalla prima fase del "regionalismo" italiano, in pronunce di incostituzionalità delle leggi regionali comportanti nuove e maggiori spese prive di copertura per violazione del citato comma 4 dell'art. 81.

A titolo di esempio, si richiama la sentenza n. 123 del 1975 con la quale la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della legge della Regione Toscana (approvata il 17 giugno 1974) concernente il trattamento economico del personale per missioni e trasferimenti, in quanto comportante nuove e maggiori spese per cui "a termini del quarto comma dell'art. 81 della Costituzione (...) avrebbe dovuto precisare l'ammontare della spesa e indicare i mezzi per farvi fronte, come questa Corte ha avuto occasione di affermare anche nei confronti delle Regioni, non potendo queste sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità di bilancio cui la predetta norma si ispira, in vista anche della stretta correlazione in cui l'attività e i mezzi finanziari dello Stato e delle Regioni vengono reciprocamente a trovarsi".

Peraltro, "l'indicazione in bilancio di uno o più capitoli relativi a una o più spese non può, di per sé, significare che per quelle spese sia soddisfatta l'esigenza dell'indicazione della corrispondente copertura voluta dall'art. 81, ultimo comma, della Costituzione".

Nella più recente sentenza n. 70 del 2010, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 116 della legge n. 16 del 2008 della Regione Abruzzo, la Corte Costituzionale ha fatto riferimento alle pronunce n. 359 del 2007 e n. 213 del 2008 (riguardanti, peraltro, due Regioni a Statuto Speciale, rispettivamente la Sicilia e la Sardegna), in base alle quali anche alle leggi regionali di spesa deve essere applicato l'art. 81, comma 4 della Costituzione⁷⁵. Il legislatore regionale, nel disciplinare il trattamento economico spettante ai dipendenti regionali transitati alle dipendenze delle Province, cui erano state delegate

⁷⁵ Nella sentenza n. 359 del 2007, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 44 della legge n. 23 del 2002 della Regione Sicilia -concernente l'introduzione di nuovi criteri di calcolo delle maggiorazioni da corrispondere ai soggetti impiegati in lavori socialmente utili per una durata oraria eccedente quella ordinaria- perché in contrasto con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, non essendo stato indicato "né l'ammontare della nuova e maggiore spesa, né i mezzi per farvi fronte". Nella pronuncia n. 213 del 2008, la Corte ha precisato che "caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni finanziarie che si prevede si verificheranno durante l'anno finanziario. Infatti soltanto riferendosi ad un determinato arco di tempo, il bilancio può assolvere alle sue fondamentali funzioni, le quali, in ultima analisi, tendono ad assicurare il tendenziale pareggio del bilancio ed, in generale, la stabilità della finanza pubblica. È per questo che l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime. In questo quadro è evidente che la copertura di spese mediante crediti futuri lede il suddetto principio costituzionale ed è tanto più irrazionale quanto più si riferisce a crediti futuri, lontani nel tempo". In tale pronuncia, pertanto, la Corte ha fatto espresso riferimento all'art. 81, comma 4 della Costituzione per giustificare il pareggio cui il bilancio della Regione Sardegna dovrebbe tendere.

funzioni amministrative precedentemente svolte dalla Regione, non aveva quantificato il conseguente aggravio di spesa né provveduto specificamente alla sua copertura.

Nella pronuncia n. 106 del 2011, la Corte Costituzionale ha precisato che il finanziamento di una legge regionale di spesa (nel caso di specie, la legge n. 17/2010 della Regione Veneto) deve essere indicato nella legge stessa "al fine di evitare che gli effetti di essa (eventualmente in deroga alle altre disposizioni) possano realizzare stanziamenti privi della corrispondente copertura"⁷⁶: quest'ultima, peraltro, deve essere "credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale", come già precisato dalla Corte nelle sentenze n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008.

Nella sentenza n. 272 del 2011, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dei commi 3 e 4 dell'art. 3, legge n. 54 del 2010 della Regione Abruzzo -in quanto lo stanziamento, già iscritto in precedenti capitoli di spesa, non era disponibile nel bilancio di previsione del 2010 e, pertanto, non veniva rispettato l'obbligo costituzionale di copertura finanziaria- ha precisato, con esplicito richiamo alla sentenza n. 30 del 1959, che "l'indicazione della copertura, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. «è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio, o perché rientrino in un capitolo che abbia capienza per l'aumento di spesa, o perché possano essere fronteggiate con lo "storno" di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli»".

Da ultimo, giova richiamare la pronuncia n. 115/2012 concernente, tra l'altro, l'art. 15 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 10/2011 "Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative alla terapia del dolore" in merito all'imputazione sul bilancio delle spese relative ad interventi ivi previsti, quali "le campagne di informazione", l'istituzione del "coordinamento regionale", l'attivazione dei "programmi di sviluppo delle cure palliative"⁷⁷.

La Corte, rigettando la tesi della citata Regione, secondo la quale "costituirebbe sufficiente ottemperanza al principio di copertura dell'art. 81, quarto comma Cost., la formale indicazione di poste di bilancio dell'esercizio in corso ove convivono, in modo promiscuo ed indistinto sotto il profilo della pertinente qualificazione, i finanziamenti di precedenti leggi regionali", ha evidenziato la necessità che il

⁷⁶ Secondo la Corte "la tesi della Regione Veneto, secondo cui la disciplina introdotta con la legge regionale n. 17 del 2010 verrebbe ad inserirsi in un quadro normativo già ricco di vincoli rigorosi volti al contenimento dei costi in materia sanitaria, onde non sarebbe in grado di provocare alcun incremento dei medesimi, non può essere condivisa. Invero, il detto assunto si pone in contrasto con l'art. 81 Cost. che, dopo aver disposto nel terzo comma che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese, aggiunge nel quarto comma che «ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte». Esiste, dunque, uno stretto collegamento tra la legge, la nuova e maggior spesa che essa comporta e la relativa copertura finanziaria, che non può essere ricercata in altre disposizioni ma deve essere indicata nella legge medesima, al fine di evitare che gli effetti di essa (eventualmente in deroga alle altre disposizioni) possano realizzare stanziamenti privi della corrispondente copertura".

⁷⁷ Per una disamina della sentenza, si veda N. Lupo e G. Rivosecchi, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2012.

legislatore regionale proceda, in ogni caso, alla preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni.

Nella sentenza è stato precisato, altresì, che l'imputazione delle spese su specifici capitoli di bilancio non comporta l'automatica riduzione degli oneri delle leggi antecedenti ad essi correlate, dovendo essere "sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa", secondo la logica dell'art. 81, quarto comma, della Carta⁷⁸.

A fronte dell'attenzione posta dalla Corte per l'art. 81, comma 4 della Carta, nel giudicare la copertura finanziaria delle leggi regionali, il generale principio di equilibrio dei conti pubblici e la valenza "estensiva" dell'obbligo di copertura della spesa sono stati poi inseriti nella Carta nel 2012, con la legge costituzionale n. 1/2012 che ha introdotto il pareggio di bilancio non solo con riferimento allo Stato (art. 81) ma anche a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (art. 119)⁷⁹.

Come noto, le citate disposizioni costituzionali entreranno in vigore a partire dall'esercizio finanziario 2014: tuttavia il Giudice delle Leggi ha già anticipato il nuovo indirizzo "restrittivo" della politica di bilancio regionale⁸⁰ con la sentenza n. 70 del 2012, che si pone a baluardo proprio nella fase di passaggio dal vecchio

⁷⁸ E' da notare come nel caso di specie sia stata prevista l'imputazione delle spese in argomento sui capitoli 4362 "Attività enti servizio sanitario regionale l. 23.12.1978 n. 833; art. 6, comma , l.r. 21.7.1992 n. 21; art. 9, comma 3, l.r. 21.7.1992 n. 21 come sostituito dall'art. 10, comma 6, l.r. 2001 n. 8 titolo I del decreto legislativo 15.12.1997 n. 446", dove già nella descrittiva venivano esplicitate le leggi oggetto di copertura con lo stanziamento, e 4721 "Spese per il funzionamento di consigli, comitati, collegi e commissioni", più generico. In quest'ultimo caso, il problema della puntuale copertura risulta meno pregnante rispetto al cpt. 4362, dove il legame tra dotazione finanziaria e disposizioni normative risulta più esplicito.

⁷⁹ Al riguardo, G. M. Salerno ritiene che le disposizioni in materia di "pareggio" contenute nell'art. 119 della Carta, come novellato dalla riforma costituzionale del 2012, siano da interpretare con la stessa flessibilità espressamente contemplata per il bilancio statale (nel resoconto del convegno svoltosi il 18 maggio 2012 presso la LUISS "Guido Carli", curato dallo Scrivente e da A. Bruno e disponibile su www.amministrazioneincammino.luiss.it, è stato riportato in sintesi il suo intervento concernente *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*). Si veda, dello stesso Autore, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2012, pag. 563-585. Per un esame degli effetti della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio sull'autonomia di Regioni ed enti locali, si veda M. Cecchetti, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in www.federalismi.it, 19 dicembre 2012.

⁸⁰ Come precisato da G. Rivosecchi (*Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012) "guardando al fondamento delle argomentazioni addotte per giustificare la pronuncia di incostituzionalità, nel caso della sentenza n. 70 del 2012 colpisce il rigore dell'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura, ulteriormente sviluppata in pronunce di poco successive, sino a ricomprenservi, appunto, la legge regionale di bilancio. L'impressione finale è che la Corte - in questa come in altre occasioni- imprima una sorta di accelerazione ai tempi di applicazione della legge costituzionale n. 1 del 2012: anzitutto riconoscendo, nell'art. 81 Cost. (ancora) vigente, una "forza espansiva" del principio di equilibrio, se non di pareggio di bilancio, richiamato esplicitamente in più passaggi della pronuncia. In secondo luogo, per l'estensione dell'obbligo di copertura anche alla legge di bilancio, quando il parallelo intervento del legislatore costituzionale ha, tra l'altro, soppresso il terzo comma dell'art. 81 Cost. e, con esso, la sopra richiamata distinzione tra il piano della legge di bilancio e quello delle leggi di spesa, volto comunque ad assicurare che le normali leggi non alterino gli equilibri di bilancio. Venendo meno questa prospettiva, si spiegherebbe la suddetta estensione dell'obbligo di copertura".

al nuovo testo costituzionale, essendo di poco precedente all'approvazione definitiva del disegno di legge costituzionale sul pareggio di bilancio.

In tale pronuncia, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni contenute nella legge di bilancio della Regione Campania per mancato rispetto dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, della Carta (ovviamente, sempre nella versione originaria del 1948), nonché per il contrasto con i principi sul sistema contabile dello Stato e sul coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, comma 2, lettera e) e terzo comma della Costituzione.

Nello specifico, la Corte Costituzionale ha ribadito la necessità di pervenire all'equilibrio dei conti pubblici anche a livello di ente territoriale, secondo una logica prudenziale alle problematiche di finanza pubblica, portando all'ampia applicazione dei principi contenuti nell'art. 81 comma 4, che riguardano, in linea di principio, solamente le leggi di spesa "altre" rispetto al bilancio⁸¹.

Pertanto, la Corte ha già integrato "motu proprio" il parametro di costituzionalità della legislazione di spesa delle Regioni, non solo con le disposizioni contenute nel Titolo V ma facendo riferimento anche all'art. 81, comma 4 della Costituzione (inserito, come noto, nel Titolo I, concernente "il Parlamento"), attribuendo, di fatto, una valenza più centralistica a quest'ultima disposizione al fine di evitare la formazione di (ulteriori) disavanzi regionali.

In sintesi, mentre in nome dell'esigenza di coordinamento della finanza pubblica è stato giustificato l'intervento dello Stato volto a ridurre il "quantum" di spesa degli enti territoriali (sia pure senza sconfinare in una disciplina di dettaglio delle manovre di razionalizzazione, pena la declaratoria di illegittimità costituzionale, come precisato in seguito), il principio del pareggio di bilancio (anticipato dalla Corte con la citata sentenza n. 70 del 2012 e, comunque, ormai parte integrante del dettato costituzionale) rappresenta uno strumento per evitare proliferazione di spesa senza copertura, superando, di fondo, la visione formalistica della legge di bilancio ed accumulandola alle ordinarie leggi di spesa⁸².

Tale quadro normativo e giurisprudenziale, tendenzialmente centralizzatore trova indubbiamente giustificazione nella delicata congiuntura economica del Paese, integrata dai sempre più stringenti impegni

⁸¹ Tale sentenza è stata esaminata dallo Scrivente in *La "tutela degli equilibri di bilancio" delle Regioni nella sentenza n. 70/2012 della Corte Costituzionale, alla luce dei nuovi articoli 81 e 119 della Costituzione (nota a sentenza del 28 marzo 2012, n. 70)*, www.amministrazioneincammino.luiss.it, 14 novembre 2012.

⁸² Lo Scrivente ha avuto modo di affrontare la questione dell'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta fondamentale (con riferimento, tra l'altro, alle innovazioni introdotte in ambito europeo) in *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 5 marzo 2012, nonché la relativa legge di attuazione in *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2013, ove è stato precisato, a pag. 15, che "mentre per il bilancio statale l' "equilibrio" viene definito volta per volta in sede europea (sia pure nei limiti previsti in materia), nel caso degli enti territoriali si prevede un pareggio vero e proprio, vincolato espressamente nella Costituzione e nella legge "rinforzata", addirittura "stratificato" nei saldi concernenti le "voci" contabili correnti e finali e senza deroghe connesse all'andamento del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, salvo assicurare i livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali".

presi dall'Italia nei confronti delle istituzioni e dei "partners" europei per il raggiungimento del pareggio di bilancio e per la riduzione dello stock di debito pubblico. Ciò non poteva non determinare ricadute sulla gestione finanziaria delle comunità territoriali, sotto la duplice pressione dei mercati e dei vincoli esterni, la cui cogenza non poteva certo essere ignorata dalla stessa Corte.

Di pari passo, fermo restando il quadro di riferimento sopra delineato, non può sottacersi il tentativo della Corte Costituzionale di rinnovare, in ogni caso, l'attenzione nei confronti dell'autonomia, anche finanziaria, degli enti territoriali⁸³.

Anche recentemente, infatti la Corte, pur ritenendo ammissibile l'imposizione di "targets" finanziari da parte dello Stato nei confronti di Regioni, Province e Comuni, ha fissato i limiti entro i quali deve potersi comunque esercitare l'autonomia finanziaria di tali enti.

In particolare, nella sentenza n. 147 del 2012, la Corte ha precisato che Amministrazioni diverse da quelle statali possono scegliere liberamente le tipologie di spesa ove apportare i tagli, finalizzati però al perseguimento dell'obiettivo di ridurre la spesa complessivamente determinato dal legislatore statale (nel caso di specie, era stato fissato all'art. 6 del d.l. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010)⁸⁴.

Più in generale, riprendendo i contenuti della pronuncia n. 326 del 2010, la Corte Costituzionale ha chiarito che le "norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi".

Secondo la Corte, lo Stato può agire direttamente sulla spesa delle amministrazioni e, nel contempo, dichiarare l'efficacia delle norme stesse nei confronti delle Regioni, a condizione che sia possibile estrapolare, dalle singole disposizioni statali, principi rispettosi dell'autonomia regionale; in caso contrario, la norma statale non può essere ritenuta "di principio", a prescindere dall'auto-qualificazione che il legislatore opera.

Tale pronuncia si pone nel solco della giurisprudenza della Corte Costituzionale, richiamata dalla sentenza n. 139 del 2012, secondo la quale "il legislatore statale può, con una disciplina di fondo, legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (da ultimo, sentenza n.

⁸³ Per una disamina della giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia, si veda G. Ferrara, op. cit., 2 aprile 2010, nonché M. Pieroni, *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale*, in www.cortecostituzionale.it, ottobre 2008 ed il successivo aggiornamento del dicembre 2011.

⁸⁴ Sui contenuti della sentenza si veda G. C. De Martin, *Una sentenza significativa ma non certo risolutiva (Corte Costituzionale, sentenza 147/2012)*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 7 luglio 2012.

182 del 2011). Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 182 del 2011, nonché n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007)⁸⁵.

Inoltre, nella pronuncia n. 151 del 2012 -pur rigettando i ricorsi presentati dalle Regioni Valle D'Aosta, Liguria, Emilia Romagna e Puglia sull'art. 5 co. 1, 4, 5 e 7 del già citato d.l. n. 78/2010- è stato evidenziato che "le norme costituzionali menzionate dalla parte resistente (artt. 2, 3 co. 2, 5, 10, 11, 53, 118, 119 e 120 della Carta) non attribuiscono allo Stato il potere di derogare al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte II della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali. In particolare, il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale"⁸⁶.

Con la successiva sentenza n. 211 del 2012, la Corte ha espressamente confermato tale indirizzo in sede di sindacato di costituzionalità dell'art. 6, comma 3, del d.l. n. 78/2010, precisando che "l'obbligo di riduzione delle spese per il personale ivi elencate nella misura del 10 per cento, e di mantenere le stesse ferme fino al 2013, costituisce principio fondamentale nel senso di limite globale, complessivo, al punto che ciascuna Regione deve ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale".

Infine, nella sentenza n. 223/2012, la Corte ha rappresentato che "l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti i cittadini necessitano. Tuttavia, è compito dello Stato garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il quale, certo, non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con altrettanta certezza non può consentire deroghe al principio di uguaglianza, sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale"⁸⁷.

E' realistico pensare che questo orientamento giurisprudenziale trovi fondamento su un principio autonomistico ben presente già nell'impianto della Costituzione del 1948, più precisamente all'art. 5 (non modificato, come noto, dalla legge cost. n. 3/2001)?

⁸⁵ Interessante, al riguardo, la nota dell'ANCI "Limitazioni di spesa in capo agli enti locali: modalità e strumenti dopo i recenti orientamenti della Corte Costituzionale", www.astrid-online.it, 14 settembre 2012.

⁸⁶ In merito alla gestione finanziaria 2010 e 2011 delle Regioni, si veda la Deliberazione n. 14/2012 della Corte dei Conti.

⁸⁷ Cfr. O. Bonardi, *La corta vita dei contributi di solidarietà*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2012, nonché S. M. Cicconetti, *Dipendenti pubblici e principio di eguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n. 223 del 2012 della Corte costituzionale*, in www.giurcost.it, 2012.

Una risposta può essere data con riferimento ad analoghe situazioni di conflitto sorte negli anni '90, a seguito di interventi normativi statali volti alla razionalizzazione delle spese dei vari livelli di governo ed incidenti, pertanto, anche sulla gestione finanziaria delle Regioni.

Nel particolare contesto finanziario dell'epoca e nonostante che la pariteticità formale tra Stato ed enti territoriali fosse ancora al di là da venire (nella configurazione della Repubblica di cui al novellato art. 114 della Costituzione), la Corte ha cercato di contemperare l'esigenza di coinvolgere le Regioni nello sforzo di risanamento della finanza pubblica con la tutela della loro autonomia.

In particolare, con la sentenza n. 416 del 1995, concernente alcune disposizioni della legge n. 724/1994 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" che avevano imposto il vincolo del pareggio di bilancio per le spese sanitarie, era stato precisato che "anche le regioni devono essere coinvolte nell'opera di risanamento della finanza pubblica che "richiede un impegno solidale di tutti gli enti territoriali erogatori di spesa, di fronte al quale la garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria delle regioni non può fungere da impropria giustificazione per una simile esenzione" (sentenze n. 128 del 1993 e n. 222 del 1994)".

Tuttavia, nel contempo la Corte aveva soggiunto che "i limiti di spesa (meglio riduzioni globali di spesa) per l'acquisto di beni e servizi sono posti globalmente a livello regionale in previsione complessiva, in modo da consentire compensazioni nell'ambito regionale e tra i diversi tipi di beni e servizi (...) ciascun soggetto resta tenuto per i disavanzi di gestione conseguenti alle scelte operate nell'ambito della propria autonomia fissata anche dalle disponibilità finanziarie, sulla base di proprie determinazioni, specie se eccedenti dai predetti limiti, ma non può pretendere di addossare i conseguenti disavanzi, derivanti in via esclusiva o in modo determinante da scelte proprie, su altri soggetti"⁸⁸.

E' evidente che una norma che impone alle Regioni di provvedere al ripiano dei disavanzi di gestione, anche in relazione a scelte legislative dello Stato (come l'art. 10, comma 1, legge n. 724 del 1994), viola l'autonomia finanziaria, di bilancio e di spesa delle Regioni stesse ed urta contro il principio del parallelismo tra responsabilità di disciplina e di controllo e responsabilità finanziaria, affermato dalla sentenza n. 355 del 1993 della Corte Costituzionale.

Il criterio adottato dalla Corte nel 1995 non sembra discostarsi da quello seguito nel 2012, nonostante la diversa formulazione del Titolo V. Anzi, la "tutela nella responsabilità" dell'autonomia delle Regioni che permea l'orientamento della Corte appare ancora più rilevante nel contesto dell'epoca (nella vigenza della versione originaria del Titolo V), tenuto conto del regime di finanza derivata che caratterizzava le entrate degli enti territoriali fino agli anni '90 e che, pertanto, avrebbe potuto avallare interventi statali di

⁸⁸ Sui contenuti della sentenza, si veda M. Cammelli, *La Corte Costituzionale condona (ma solo per questa volta) i vizi del condono edilizio (Nota a C. Cost. 28 luglio 1995, n. 416)*, in *Le Regioni*, n. 2, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 300-303.

ripiamento di partite debitorie pregresse, ovvero di copertura di fabbisogni emergenti delle Regioni⁸⁹. Più in generale, bisogna considerare che lo Stato non era "sic et simpliciter" parte della Repubblica -alla stregua degli enti territoriali, ai sensi dell'art. 114 come novellato nel 2001- ma si identificava in essa.

Nel complesso, è innegabile la progressiva "centralizzazione" del sistema finanziario della Repubblica sia nella legislazione che nella giurisprudenza costituzionale⁹⁰; tuttavia ciò può essere giustificato dall'entità dell'attuale crisi economica (più forte rispetto a quella del 1992) e dalla particolare cogenza dei vincoli esterni derivanti dal diritto comunitario, nonché da accordi pattizi con gli altri "partners" europei.

In tale contesto, il permanente indirizzo della Corte Costituzionale volto ad evitare interventi troppo pervasivi dello Stato sulle decisioni finanziarie degli enti territoriali rappresenta un dato incoraggiante a favore delle autonomie, di cui ci si può -almeno per il momento- accontentare.

In ogni caso, il fatto che ciò sia avvenuto nella vigenza del Titolo V, come novellato nel 2001 conferma ancor più la sfasatura tra un formale "regionalismo di competenze" ed un sostanziale "regionalismo per funzioni", oggi plasmato dal perseguimento, in via prioritaria, dell'interesse finanziario e comunque suscettibile di alterare in modo dinamico il quadro dei rapporti tra centro e periferia a svantaggio di quest'ultimo.

6. Conclusioni: la dinamica tra i livelli di governo e le riforme istituzionali

In una visione consuntiva delle riflessioni sin qui esposte può emergere l'esistenza di una sorta di paradosso che va caratterizzando la "via italiana al federalismo".

Come già rilevato, nel 2001 il legislatore, nella sua veste costituente, ha radicalmente innovato il testo del Titolo V, facendo riferimento ad una logica "federalista" quasi universalmente condivisa dalle forze

⁸⁹ Cfr. G. Di Gaspare, *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in *Le procedure finanziarie in un sistema multilivello* (a cura di G. Di Gaspare e N. Lupo), Giuffrè, Milano, 2005.

⁹⁰ Come precisato da G. Rivosecchi (op. cit., 2012, pag. 5) "in altre parole, nell'inerzia del legislatore, la giurisprudenza costituzionale ha preservato quelle imprescindibili istanze di unità e garantito quella fondamentale funzione di coordinamento, anche al prezzo di comprimere l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e di avvalorare, in talune circostanze, una concezione "statalista" del coordinamento finanziario, sia sul lato dei poteri tributari, che sul lato dei poteri di spesa (...). Tale orientamento restrittivo della Corte si spiega, però, proprio alla luce della necessità di compensare il vuoto normativo determinato dalla mancanza della legge generale di coordinamento, sulla base del riconoscimento di inderogabili istanze unitarie di coordinamento valevoli per tutti gli enti territoriali, pur nella compiuta affermazione del principio autonomistico. Questo approccio appare, tra l'altro, perfettamente in linea con il necessario processo di adeguamento dell'ordinamento ai vincoli europei al governo dei conti pubblici posti dal patto di stabilità, espressamente costituzionalizzati nel Titolo V dall'art. 117, primo comma, Cost., e con le relative regole sul riparto di responsabilità finanziaria tra i diversi livelli di governo, faticosamente introdotte dal patto di stabilità interno e successivamente valorizzate, anche sul piano sanzionatorio, oltre che dalle sanzioni previste dalle stesse regole spartitorie, anche dalla c.d. "procedura di rivalsa" (introdotta dall'art. 1, commi 1216 e 1217, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007"), che consente tra l'altro allo Stato di riaversi sulle autonomie territoriali responsabili di oneri finanziari determinati da inadempimenti degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea".

politiche, anche di opposizione che all'epoca votarono contro la riforma costituzionale (tant'è che queste ultime avrebbero poi presentato un progetto di "devolution", bocciato nel referendum confermativo del 2006).

Tuttavia, negli anni successivi non è stato dato seguito a tale orientamento in sede di attuazione a prescindere dal colore politico dei governi in carica e nonostante i provvedimenti normativi che, a partire dalla legge n. 131/2003, hanno cercato di rivisitare organicamente la materia: anzi è stato impedito, di fatto, il pieno dispiegarsi di quell'autonomia così unanimemente invocata.

Peraltro, indicazioni più di dettaglio sono state fornite dal legislatore solo all'interno di provvedimenti di razionalizzazione delle spese pubbliche orientati in senso centralistico, laddove l'interesse finanziario, volto al conseguimento del pareggio di bilancio, era evidentemente prioritario rispetto alle altre scelte di "policy".

Di contro, la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha interpretato le norme della Carta, prima e dopo la riforma del 2001, nell'ottica di valorizzare la funzione dello Stato di "reductio ad unum" del sistema e di riconoscere comunque adeguati spazi di manovra agli enti territoriali.

Nel fare questo, la Corte ha cercato di trascendere da una mera riproposizione della schematica suddivisione delle competenze prevista dall'art. 117 della Carta -di cui si teneva comunque conto in sede di giudizio-, realizzando forme di flessibilità e di adattamento del Titolo V alle reali situazioni ed agli effettivi equilibri tra i vari livelli di governo.

In tale quadro, il supporto dato dal Giudice delle Leggi alle scelte di razionalizzazione finanziaria operate negli ultimi anni dal Governo, che sembrerebbero configurare un punto di rottura del sistema, devono essere invece valutate tenendo conto della difficile situazione economica e dei sempre più pressanti vincoli esterni, costituiti dall'Europa e dal "voto dei mercati"⁹¹, senza comunque arrivare a mettere in discussione i principi fondamentali dell'autonomia locale.

⁹¹ Si rammenti, al riguardo, la c.d. "rivoluzione costituzionale del New Deal" che caratterizzò gli Stati Uniti negli anni '30 del XX secolo, allorché la Corte Suprema riconobbe la legittimità di norme federali approvate dal Congresso anche in settori non direttamente collegati al commercio interstatale (materia di competenza della Federazione). Come evidenziato da G. Negri, *Il Sistema Politico degli Stati Uniti d'America*, Nistri-Loschi, Pisa, 1969, pag. 284-301, tale orientamento della Corte, inizialmente contrario al rafforzamento dei poteri federali, a partire dal 1937 si volse in senso favorevole, anche per l'influenza derivante dalla riconferma di Roosevelt alle elezioni presidenziali del 1936, nonché per il progressivo mutamento della composizione della Corte stessa. Nel caso attuale dell'Italia, è stato il vincolo esterno dei mercati e dell'Europa a fungere da surrogato dell'indirizzo politico-finanziario di un esecutivo forte, legittimato dal voto popolare, come nel caso della Presidenza Roosevelt. Pur nella radicale diversità di tempi e situazioni, tale richiamo all'esperienza americana degli anni '30 serve comunque ad evidenziare come nelle situazioni di emergenza sia plausibile che si riscontri una oscillazione del potere dalla periferia al centro, senza che ciò implichi "tout court" il venir meno del sistema delle autonomie. Analogo riflesso si potrebbe rinvenire nelle decisioni delle istituzioni federali americane all'indomani della crisi dei mutui "subprimes" scoppiata nel 2008 (cfr. G. Di Gaspare, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova, 2011).

E' inevitabile, poi, che nei momenti di crisi si assista ad un fenomeno di accentramento sia delle competenze che della gestione dei flussi finanziari; è importante, tuttavia, che la situazione contingente non porti ad intaccare irrimediabilmente la "via italiana al regionalismo", le cui difficoltà attuative derivano anche, "ab origine", da carenze intrinseche alla riforma del Titolo V.

Poiché la necessità di riformare il sistema delle autonomie è stata giustificata dall'esigenza di assicurare efficienza ed economicità alle istituzioni repubblicane, il "federalismo" italiano, lungi dal definirsi come una mera difesa di prerogative più o meno formalmente riconosciute, dovrebbe articolarsi secondo uno schema dinamico di interazione tra organi di governo, prefigurando una sorta di oscillazione del potere tra centro e periferia -a seconda delle priorità e delle circostanze del momento- che, comunque, non privi né l'uno né l'altra della propria autonomia di base⁹².

Questa idea evolutiva consente di giustificare la momentanea compressione dell'autonomia e di apprezzare gli sviluppi futuri che, in un mutato scenario, potrà determinare, stavolta in senso favorevole, il ruolo degli enti territoriali⁹³.

Tale funzionamento del sistema ha bisogno, evidentemente, di organi politici dotati di una propria legittimazione democratica, certo rappresentativi della comunità di riferimento, ma capaci, al tempo stesso, di assicurare la governabilità ed in grado di interfacciarsi con i propri interlocutori del governo nazionale nella pienezza delle proprie prerogative.

Sono, altresì, necessari nuovi organi di raccordo, che non si limitino al c.d. "sistema delle conferenze" ma ricomprendano, ad esempio, un Senato della Repubblica riconfigurato come una Camera delle autonomie, in modo da consentire agli enti territoriali di partecipare a pieno titolo al procedimento di formazione delle leggi statali e, per tale via, di incidere in misura maggiore sul procedimento di nomina del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio.

Al tempo stesso, è necessario perseguire una visione più "finalistica" delle competenze statali e regionali, perché solo in questo modo l'interazione dinamica tra centro e periferia può avere luogo, in base al

⁹² Esemplificativo, al riguardo, è il punto di vista di G. Berti (*Art. 5*, op. cit., 1975, pag. 278), secondo il quale la Costituzione "non fotografa un ordine fisso ed immobile, descrivibile come una cosa ordinata staticamente, ma disegna un ordine dinamico dove la parola Stato può cambiare di significato nel momento in cui l'ordinamento si apre a nuovi valori, onde la contrapposizione tra Stato ed autonomie si scioglie nella successione tra un tipo di Stato e un altro, e non si irrigidisce invece in una contrapposizione, inutile e sterile, tra l'apparato statale e alcune fasce di enti autonomi".

⁹³ Bisogna infatti considerare che la "via italiana al federalismo" ha preso avvio proprio in concomitanza con l'emergere della questione finanziaria, dapprima con la crisi della lira e la sua uscita dal Sistema Monetario Europeo (1992-1993), successivamente con l'impegno a rispettare i parametri di Maastricht per l'ingresso dell'Italia nell'Unione Monetaria Europea (1997-1998) ed il deterioramento delle condizioni economiche generali a partire dal 2001 fino alla crisi del 2007-2008; da ultimo, sono sopraggiunti i recenti vincoli posti dal "*Fiscal Compact*" e culminati, nel 2012, con l'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione.

principio di leale collaborazione⁹⁴. Attualmente, invece, solo la Corte ha cercato di conferire flessibilità al sistema, surrogando il ruolo che avrebbe dovuto svolgere il legislatore.

La sola eccezione è data dal processo di riforma delle leggi elettorali avviato sin dal 1993 per i Comuni, le Province e le Regioni, risultanti in linea con questa idea di interazione tra i vari livelli di governo, cui si contrappone la rigidità di altre prescrizioni normative -anche di rango costituzionale- incentrate, tra l'altro, sulla delimitazione delle sfere di competenza e sulla predeterminazione di modelli istituzionali.

E' convinzione di chi scrive che proprio nella dinamica tra poteri, statali e territoriali, sta l'esaltazione del concetto di libertà politica che ha ispirato il sistema federalistico per eccellenza, gli Stati Uniti, e la spinta all'efficienza del sistema promossa proprio dalla concorrenza politica tra i diversi livelli di governo⁹⁵.

Probabilmente, ciò che è mancato al "regionalismo" italiano, irrigidito negli schemi di un "federalismo" di facciata, è proprio quell'idea di libertà che permea tutte le esperienze federali, in Europa ed oltreoceano⁹⁶. Il "federalismo", in ultima istanza, è una prassi che, in quanto tale, non si può realizzare solo mediante riforme istituzionali (o, perlomeno, ritenendo che modifiche della Carta determinino "sic et simpliciter" tale "modus agendi") se non sono precedute da comportamenti pratici di tipo autonomista⁹⁷.

⁹⁴ Al riguardo, A. Barbera (op. cit., 2011, pag. 562-563) ritiene opportuno superare una visione "materialistica" a favore di una lettura "finalistica", "basata soprattutto sui fini e i valori da perseguire, sostituendo a una rigida distribuzione delle materie, ispirata a un «federalismo duale» (anacronistico perché non più attuale in nessun Stato federale), una più moderna e flessibile ripartizione per funzioni ed obiettivi. La Corte, del resto, ha più volte distinto «materie» e «funzioni» (per esempio per il coordinamento finanziario: sentenza 414/2004)". Secondo Barbera, l'attuale rigida separazione di competenze alimenta conflittualità tra i vari livelli della Repubblica e finisce per affidare così alla Corte Costituzionale compiti che non le sarebbero propri. Nel senso anche G. Pastori (*Prima e dopo la riforma: bilancio e prospettive*, in *Le Regioni*, n. 2/3, Il Mulino, Bologna, 2011, pag. 584-585), secondo il quale "è venuto a emergere anche un dato centrale di sistema: l'impossibilità di separare le competenze per materia e l'inevitabilità di una flessibile compenetrazione di competenze propria della distinzione per funzioni. La giurisprudenza della Corte è venuta in sostanza a far emergere, rompendo la rigidità del riparto per materie, un modello diverso di regionalismo non per competenze di materia o di investitura quale voleva essere secondo la riforma del 2001. Ciò sembra d'altronde corrispondere ad una esigenza intrinseca del sistema costituzionale, messa in luce dal principio di sussidiarietà: che le diverse competenze sia legislative che amministrative si distribuiscano fra i soggetti di autonomia in maniera funzionalmente complementare all'efficace perseguimento delle unitarie finalità costituzionali".

⁹⁵ Suggestiva è la riflessione di M. Bertolissi, op. cit., 2011, secondo il quale "pensare al plurale, vivere le distinzioni e accettarne le sfide e le conseguenze è facile per chi ha una storia personale e radici tali da fargli preferire, al pensiero unico standardizzato, la scommessa quotidiana sul da farsi, che va pensato e organizzato con altri, cooperando al fine comune", soggiungendo, altresì, che "il principio unitario è stato, quasi sempre, concepito come una sintesi che eguaglia, mai o quasi mai come un criterio, se non un metodo, che unifica dando spazio alle soggettività -alle persone e agli enti comunitari che li ricomprendono e li esprimono- che perseguono fini comuni. Nel caso in questione, quelli indicati dai Padri Costituenti. Per cogliere questi aspetti è necessario essere stati educati in tal senso e amare la libertà, piuttosto che il potere".

⁹⁶ Carlo Cattaneo così intendeva il "federalismo", mentre in epoca più recente Massimo Severo Giannini ha inteso l'autonomia politica regionale come autonomia dell'indirizzo politico rispetto a quello seguito dal governo nazionale.

⁹⁷ D. J. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, Oscar Saggi Mondadori, Milano, 1998. Secondo P. Ciarlo (*Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2°-3° trimestre, 2002, pag. 21) "ormai l'autonomia non deve essere pensata tanto in termini di autonomia «da», quanto di autonomia «per»". Al riguardo, già nel 1980 G. Pastori parlava di "Regioni senza regionalismo" (*Le Regioni senza regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 2, Il Mulino, Bologna, 1980), proprio per rappresentare la mancanza di un vero spirito autonomistico che animasse l'azione delle Regioni, istituite solo dieci anni prima.

Si è così registrata una sostanziale inerzia degli altri livelli di governo nel rivendicare gli spazi di manovra che il nuovo Titolo V aveva comunque riconosciuto loro⁹⁸. Il ritardo dello Stato nel definire dette funzioni e, soprattutto, la scarsa attenzione alle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per assicurarne l'esercizio, non sono stati sostanziate da un auspicabile attivismo da parte delle Regioni, le quali avrebbe potuto comunque dare corso ad iniziative volte ad attuare, nei fatti, il principio di sussidiarietà verticale espressamente sancito nel testo costituzionale⁹⁹.

Questo modo "statico", a tratti quasi passivo, di intendere il "regionalismo" da parte delle stesse istituzioni territoriali, è probabilmente da ascrivere ad una certa cultura politica consolidatasi nel tempo, cui non ha certo contribuito, da una parte la tardiva attuazione delle disposizioni costituzionali del 1948 in materia, dall'altra la circostanza che la valorizzazione di tali enti sia avvenuta proprio nella fase di razionalizzazione delle finanze pubbliche nazionali, che ha reso ormai molto difficile spostare competenze (e risorse) dal centro alla periferia¹⁰⁰.

⁹⁸ Tale visione di breve periodo ha ulteriormente offuscato lo spirito di autonomia e libertà già debole nel nostro Paese, come testimonia l'imposizione di legislazioni uniformi da parte del legislatore nazionale in settori chiave dell'agire dei pubblici poteri, l'inerzia dei legislatori locali anche solo negli ambiti di stretta competenza, nonché la stessa "politicizzazione" in chiave nazionale delle elezioni locali, specie quelle regionali (eclatante, in tal senso, è stata la campagna elettorale per le regionali del 2010 che hanno visto la partecipazione diretta del Presidente del Consiglio dell'epoca, Silvio Berlusconi, e culminata in una manifestazione unitaria a Roma con la partecipazione di tutti i candidati "governatori" del centrodestra). Più in generale, secondo V. Onida (*Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in *Le Regioni*, n. 2/3, Il Mulino, Bologna, 2011, pag. 579-580) "capita oggi, piuttosto, di vedere una legislazione regionale «fotocopia» da una Regione all'altra, con leggi che appaiono frutto di istanze o proposte, nate nella società, che cercano di affermarsi a livello regionale, in più di una Regione, senza molti filtri. Penso ad esempio alle leggi regionali simili fra loro, e quindi cadute invariabilmente, a ragione o a torto, sotto la scure della Corte, in tema di regolamentazione di professioni «nuove» non riconosciute a livello statale (sentenze n. 353 del 2003, n. 319 e 3355 del 2005, n. 153 e 424 del 2006, n. 57 e 300 del 2007, n. 93 del 2008, n. 138, 271 e 328 del 2009), di trattamenti sanitari come l'elettroshock (sentenze n. 282 del 2002, n. 338 del 2003), di trattamento di bambini e adolescenti con sostanze psicotrope (sentenze n. 438 del 2008, n. 253 del 2009)". Al tempo stesso, Onida ritiene che le Regioni potrebbero comunque mostrare, in prospettiva, una maggiore maturità nel campo del governo del territorio e della sanità, incrementando così il livello di differenziazione tra centro e periferia.

⁹⁹ Secondo G. C. De Martin (*Bastano nuove regole per rinnovare i Consigli regionali?*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2009, pag. 31) "non si può non sottolineare la scarsa capacità innovativa dei Consigli nel gestire funzioni e compiti che, almeno sulla carta, potrebbero consentire loro di sviluppare prospettive di novità e anche di riequilibrio nel funzionamento della macchina regionale. Si pensi, anzitutto, alla deludente stagione statutaria che si è registrata nelle Regioni ordinarie dopo la modifica costituzionale del 1999: osservando gli Statuti finora approvati, emerge con tutta evidenza la loro modestissima capacità innovativa, non avendo tra l'altro nessuna Regione percorso la strada -pur sempre possibile- di prescindere dalla forma di governo prevista in via generale dalla legge di riforma costituzionale del 1999. A voler tacere, naturalmente, del fatto che in altre Regioni, a dieci anni di distanza dalla riforma costituzionale, non si è neppure riusciti ad approvare un nuovo statuto: ciò che denota una sostanziale inerzia o incapacità delle Assemblee regionali di affrancarsi e di far valere un proprio ruolo rispetto agli esecutivi. In altre parole, ci si è appiattiti, sostanzialmente, su di un modello che finisce, di fatto, per emarginare il ruolo dei Consigli e per consegnare all'esecutivo la capacità di tenere in mano le scelte della Regione".

¹⁰⁰ Al riguardo, è stato evidenziato da G. C. De Martin, op. cit., 28 gennaio 2013, pag. 7 e 8, che della scarsa cultura autonomistica "ne sono esempi evidenti, da un lato, la persistente riluttanza delle regioni a decentrare funzioni a comuni e province e altri enti locali, nonostante le esplicite previsioni della legge 382/75 e poi della legge 142/90, della riforma Bassanini e infine della riforma costituzionale del 2001, con il risultato tra l'altro di una progressiva amministrativizzazione delle stesse regioni, che hanno marginalizzato la loro funzione legislativa e programmatica e appaiono per lo più ancorate, da un lato, ad un rapporto con gli enti locali tuttora frequentemente basato sulle

Un altro aspetto che non ha permesso di definire più compiutamente la “via italiana al federalismo” sta nel fatto che la riforma non abbia riguardato l’intera architettura istituzionale¹⁰¹: elemento, questo, ancora più eclatante atteso che la recente ripresa di vigore del “centralismo” non è stata accompagnata dalla riforma degli organi di governo statali.

Partire dalla valorizzazione degli enti territoriali, senza aver prima definito un quadro completo delle istituzioni nazionali, appare oggi un errore ben più grave di quello che ha visto l’intervento del legislatore nel disciplinare il federalismo fiscale in luogo della priorità che, logicamente, si sarebbe dovuta dare all’indicazione delle funzioni amministrative fondamentali esercitabili ai minori livelli della Repubblica.

In tale quadro, sarebbe auspicabile rivedere le disposizioni costituzionali concernenti la forma di governo delle Regioni, dando a queste la piena libertà di decidere in merito, ovvero prefigurare un ben preciso modello istituzionale. In ogni caso, non appare opportuno che, per tali enti a forte caratterizzazione politica, venga mantenuto lo squilibrio di potere attualmente esistente tra vertice monocratico e organo assembleare, ragion per cui -oltre ad una rivisitazione delle rispettive competenze- sarebbe auspicabile ricorrere ad un modello parlamentare classico (sia pure razionalizzato, eventualmente anche attraverso un meccanismo analogo a quello della “sfiducia costruttiva”) ove l’esecutivo sia legato al legislativo (al limite, realizzando quelle modifiche “al contorno” in grado di favorire la “fusione” tra i due poteri propria del premierato inglese) oppure ad un sistema con una chiara distinzione tra questi organi, come previsto nel presidenzialismo, ma senza la formula “simul stabunt, simul cadent” che tende ad irrigidirlo eccessivamente.

In entrambi i casi, si tratta di dare dinamicità ad un sistema che appare oggi “ingabbiato” dal duplice vincolo delle prescrizioni costituzionali in materia e delle interpretazioni restrittive delle stesse da parte della Corte.

“deleghe” piuttosto che sulla devoluzione di funzioni e risorse, dall’altro alla creazione, in alternativa al decentramento, di una serie di enti e agenzie strumentali e dipendenti dalle stesse regioni (oltretutto al di fuori del circuito del controllo democratico)”. Bisogna considerare, altresì, che, come evidenziato da V. Antonelli, *Livelli essenziali, materie trasversali e altri fattori unificanti*, in *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni* (a cura di L. Vandelli e F. Bassanini), Collana “Quaderni di Astrid”, Il Mulino, Bologna, 2012, pag. 388, “sul versante organizzativo, sin dalla loro istituzione, le Regioni hanno replicato a livello territoriale il modello burocratico-ministeriale proprio dell’apparato statale. Questa scelta ha contribuito a rallentare il cammino istituzionale delle Regioni, propense a non sperimentare modelli funzionali e organizzativi originali, limitandosi ad affiancare lo Stato e le sue strutture periferiche. Al contempo i tentativi di decentramento amministrativo, realizzati con l’istituzione delle Regioni e le successive ondate di conferimento di funzioni alle stesse, non sono stati sostenuti dalla riforma dell’apparato burocratico centrale, impegnato in molti casi a riappropriarsi delle funzioni conferite”.

¹⁰¹ Anche perché non si può sottacere l’importanza di una riforma istituzionale che configuri, ad esempio, il Senato della Repubblica come un organo di rappresentanza locale, in quanto consentirebbe agli enti territoriali di partecipare attivamente alla vita politica della Repubblica, al di là del “sistema delle conferenze”, e di valorizzare, altresì, gli organi assembleari dei minori livelli di governo, come già avviene in altre nazioni europee (tra cui la Francia, Paese da sempre fortemente centralizzato). Per una disamina comparativistica del sistema delle collettività locali nei principali Paesi europei, si veda S. Mangiameli, *Il ruolo della Provincia nei sistemi territoriali Europei: Italia, Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e Polonia. Modelli in comparazione*, già citato, pag. 17 e seguenti.

In conclusione, l'evoluzione della "via italiana al federalismo", avviata negli anni '90, sembra oggi segnata dalla preminente esigenza di razionalizzare la finanza pubblica, intervenendo sui margini di azione dei centri di spesa ai vari livelli istituzionali e ponendo così le condizioni per una rivisitazione delle competenze attribuite agli enti territoriali, "in primis" le Regioni¹⁰².

Si può prevedere, tuttavia, che, una volta superata l'attuale congiuntura economica e completato il disegno riformatore in un'ottica più sistematica, potrà essere rinnovato lo spirito autonomista contenuto nell'art. 5 della Carta, magari declinato in un'accezione più dinamica e funzionalista rispetto a quella più prettamente politico-ideologica tipica del novellato Titolo V.

Per fare questo sarà necessario riprendere il cammino della "grande riforma" delle istituzioni repubblicane ed evitare pericolosi disallineamenti e "tensioni" tra centro e periferia, come quelli registrati all'indomani del 2001, ridefinendo sia il ruolo istituzionale che l'organizzazione degli apparati statali¹⁰³.

Il tutto, senza dimenticare che il futuro del sistema delle autonomie risentirà inevitabilmente dell'evoluzione del ruolo dell'Italia nel processo di integrazione comunitaria.

La stessa questione finanziaria, che tanto ha inciso sui recenti sviluppi dei rapporti tra centro e periferia, è legata all'introduzione di sempre più stringenti vincoli sui conti pubblici stabiliti in sede europea, da ultimo con il c.d. "Fiscal Compact" che, come noto, all'art. 3, punto 2, ha previsto, tra l'altro, l'introduzione del pareggio di bilancio all'interno degli ordinamenti degli Stati membri, recepito in Italia con la legge costituzionale n. 1/2012 sopra enunciata¹⁰⁴.

Ormai, l'evoluzione del processo di integrazione europea, lungi dal delineare una "Europa delle regioni" che travalichi i confini dei singoli Stati, ha reso ancora più necessario il ruolo attivo dello Stato nell'adempiere alle disposizioni normative ed ai parametri finanziari di derivazione sovranazionale¹⁰⁵.

¹⁰² E' da evidenziare, al riguardo, che la tendenza alla "centralizzazione" del sistema istituzionale nazionale non riguarda solo l'Italia ma interessa anche altri Paesi europei, anche per l'effetto della crisi economica che sta coinvolgendo il "Vecchio Continente". Un esempio è dato dal Regno Unito, che nel 2012 è stato interessato da una drastica rivisitazione della politica regionale da parte del governo conservatore-liberale di D. Cameron, anche per consentire al governo centrale di disporre di una visione d'insieme delle decisioni di impiego delle risorse pubbliche, necessaria per porre in essere un'efficace attività di "spending review" (G. Caravale, *Unelected, unaccountable and unloved. Il fallimento del regionalismo inglese*, www.federalismi.it, 28 novembre 2012).

¹⁰³ Cfr. E. Griglio, *Il ritorno del regionocentrismo: il sacrificio dell'opzione autonomistica tra le aperture degli anni '90 e l'inattuazione del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Autonomie in cammino-Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Cedam, Padova, 2012, pag. 186.

¹⁰⁴ In particolare, l'art. 3, punto 2, del "Fiscal Compact" precisa che "The rules mentioned (...) shall take effect in the national law of the Contracting Parties at the latest one year after the entry into force of this Treaty through provisions of binding force and permanent character, preferably constitutional, or otherwise guaranteed to be fully respected and adhered to throughout the national budgetary processes". Giova inoltre ricordare che già nel preambolo della Carta europea dell'autonomia locale (ratificata dall'Italia con la legge n. 439/1989) era stato evidenziato il ruolo dei minori livelli di governo nel processo di integrazione europea ("aware that the safeguarding and reinforcement of local self-government in the different European countries is an important contribution to the construction of a Europe based on the principles of democracy and the decentralisation of power").

¹⁰⁵ L' "Europa delle Regioni" (teorizzata da D. de Rougemont, *Orientation vers une Europe Fédérale*, Bulletin Sedeis, Paris, 1963) era una idea di principio e, per ora, tale è rimasta. Al più alcuni parlano di una "Europa con le Regioni",

D'altro canto, proprio tale afflato comunitario consente di inquadrare le problematiche della "via italiana al federalismo" in una prospettiva più generale, che tenga conto non solo delle inadeguatezze del legislatore italiano, ma anche delle questioni irrisolte che risultano strettamente connesse proprio alla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea.

BIBLIOGRAFIA

ANCI "Limitazioni di spesa in capo agli enti locali: modalità e strumenti dopo i recenti orientamenti della Corte Costituzionale", www.astrid-online.it, 14 settembre 2012.

Antonelli V., *Ripensare i raccordi interistituzionali partendo dall'esperienza della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari*, in *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Donzelli Editore, Roma, 2009.

Antonelli V., *Livelli essenziali, materie trasversali e altri fattori unificanti*, in *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni* (a cura di L. Vandelli e F. Bassanini), Collana "Quadri di Astrid", Il Mulino, Bologna, 2012.

Antonini L., *Federalismo all'italiana*, Marsilio Tempi, Venezia, 2013.

Aquilera de Prat C. R., *De la Europa de las regiones a la Europa con las regiones*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 2, 2006.

Arabia A. G. e Desideri C., *L'attività normativa delle Regioni 2006-2007*, in *Quinto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia* (a cura di A. D'Atena), Giuffrè, Milano, 2008.

Bachelet V., *Coordinamento*, in *Enc. Dir.*, X, Milano, 1962.

dove l'Unione viene configurata come una rete cui partecipano organi sovrastatali, statali, regionali, locali (C.R. Aquilera de Prat, *De la Europa de las regiones a la Europa con las regiones*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 2, 2006, pag. 47-76). La delicata congiuntura economico-finanziaria rende obiettivamente difficile, almeno per il momento, una compiuta affermazione delle Regioni nel quadro europeo. In ogni caso, è interessante la ricostruzione di M. Caciagli, *L'Europa delle Regioni? Regionalismi e regionalizzazioni nell'Unione Europea*, in *Autonomie. Macronazionalismi e regionalismi in Europa* (a cura di R. Mangiameli), Ed.it, Firenze, 2011.

- Balboni E. e Carli M., *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in www.federalismi.it, 7 novembre 2012.
- Barbera A., *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni Costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2001.
- Barbera A., *“Da un federalismo “insincero” ad un regionalismo “preso sul serio”? Una riflessione sull'esperienza regionale”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 ottobre 2012.
- Benelli F., *La «smaterializzazione delle materie». Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano 2006.
- Benvenuti F., *L'ordinamento repubblicano*, Libreria Universitaria, Venezia, 1967.
- Berti G., *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. Branca), Il foro Italiano, 1975.
- Bertolissi M., *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007.
- Bertolissi M., *Le innovazioni e le criticità del nuovo Titolo V*, in *Federalismo fiscale*, n. 2, 2011.
- Bin R., *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in *Regionalismo in Bilico* (a cura di A. D'Atena), Giuffrè, Milano, 2005.
- Bonardi O., *La corta vita dei contributi di solidarietà*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2012.
- Brancasi A., *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giur. Cost.*, 2006.
- Brancasi A., *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in *La costituzione economica: Italia, Europa* (a cura di C. Pinelli e T. Treu), Il Mulino, Bologna, 2010.
- Brancasi A., *Debito e Costituzione, maneggiare con cura*, in www.sbilanciamoci.info, 31 ottobre 2011.
- Caciagli M., *L'Europa delle Regioni? Regionalismi e regionalizzazioni nell'Unione Europea*, in *Autonomie. Macronazionalismi e regionalismi in Europa* (a cura di R. Mangiameli), Ed.it, Firenze, 2011.
- Cammelli M., *La Corte Costituzionale condona (ma solo per questa volta) i vizi del condono edilizio (Nota a C. Cost. 28 luglio 1995, n. 416)*, in *Le Regioni*, Il Mulino, Bologna, n. 2, 1996.
- Caravale G., *Unelected, unaccountable and unloved. Il fallimento del regionalismo inglese*, www.federalismi.it, 28 novembre 2012.
- Caravita B., *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano, 2005.
- Caravita B., *Stato federale*, in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006.

- Caravita B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2009.
- Caretti P., *Dieci anni dopo. Più o meno autonomia?*, in *Le Regioni*, Il Mulino, Bologna, n. 2/3, 2011.
- Caringella F., *Manuale di diritto amministrativo*, Dike Giuridica Editore, Roma, 2010.
- Carlassare L., *La sentenza n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, Il Mulino, Bologna, n. 4, 2004.
- Catalano S., *La presunzione di consonanza. Esecutivo e legislativo nelle Regioni a statuto ordinario*, Giuffrè, Milano, 2010.
- Ceccanti S., *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, semplice, federalista*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 26 febbraio 2004.
- Cecchetti M., *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in www.federalismi.it, 19 dicembre 2012.
- Chiaromonte A. e Tarli Barbieri G., *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- Ciarlo P., *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2°-3° trimestre, 2002.
- Cicconetti S. M., *Dipendenti pubblici e principio di eguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n. 223 del 2012 della Corte costituzionale*, in www.giurcost.it, 2012.
- Coduti D., *Esecutivo e forme di governo regionali*, in *Gli statuti di seconda generazione* (a cura di R. Bifulco), Giappichelli, Torino, 2006.
- D'Alimonte R., *Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, in *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006* (a cura di R. D'Alimonte e A. Chiaromonte), Il Mulino, Bologna, 2007.
- D'Atena A., *L'Italia verso il «federalismo». Taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano, 2001.
- De Martin G. C., *Autonomie e policentrismo normativo prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Studi Cuocolo*, Milano, 2005.
- De Martin G. C., *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in *Jus*, 2005.

De Martin G.C., *Un ente strategico, ancorchè sconosciuto: la Provincia*, in www.federalismi.it, 9 settembre 2009.

De Martin G. C., *Bastano nuove regole per rinnovare i Consigli regionali?*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2009.

De Martin G. C., *I nodi pendenti per attuare (correttamente) una riforma di sistema incompiuta*, in *Verso il federalismo 'interno'. Le autonomie locali nelle regioni ordinarie e speciali*, Giappichelli, Torino, 2009.

De Martin G.C., *Le Regioni nel sistema nazionale. Tensioni e visioni*, in *Regionalismo e Regioni in Italia 1861-2011* (a cura di Ernesto Longobardi), Gangemi Editore, Roma, 2011.

De Martin G. C., *Una sentenza significativa ma non certo risolutiva (Corte Costituzionale, sentenza 147/2012)*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 7 luglio 2012.

De Martin G. C., *Riforme autonomistiche incompiute e problemi culturali*, in www.amministrazione-incammino.luiss.it, 28 gennaio 2013.

De Rougemont D., *Orientation vers une Europe Fédérale*, Bulletin Sedeis, Paris, 1963.

Di Gaspare G., *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in *Le procedure finanziarie in un sistema multilivello* (a cura di G. Di Gaspare e N. Lupo), Giuffré, Milano, 2005.

Di Gaspare G., *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova, 2011.

Elazar D. J., *Idee e forme del federalismo*, Oscar Saggi Mondadori, Milano, 1998.

Esposito C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1954.

Falletta P., *Le funzioni amministrative locali tra attuazione e inattuazione del Titolo V*, Aracne Editrice, Roma, 2012.

Falletta P., *L'ineluttabile ma incompiuta trasformazione della forma di stato dopo la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, in *Le Autonomie in cammino-Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Cedam, Padova, 2012.

Ferrara G., *A proposito del federalismo fiscale. Sulla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione*, www.costituzionalismo.it, 2 aprile 2010.

Fusaro C., Stroppiana L. e Zampella S., *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Il ruolo delle assemblee elettive* (a cura di M. Carli), Giappichelli, Torino, 2001.

Fusaro C., *Statuti e forma di governo*, in *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane* (a cura di A. Chiaramonte e G. Tarli Barbieri), Il Mulino, Bologna, 2007.

Gambino S., *Legge elettorale e forma di governo regionale*, in www.federalismi.it, n. 15/2004.
Gianfrancesco E., *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in *I cantieri del federalismo in Europa* (a cura di A. D'Atena), Giuffrè, Milano, 2008.

Gianfrancesco E., Lippolis V., Lupo N. (a cura di), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2009, Jovene, Napoli, 2010.

Griglio E., *Il ritorno del regionocentrismo: il sacrificio dell'opzione autonomistica tra le aperture degli anni '90 e l'inattuazione del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Autonomie in cammino-Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Cedam, Padova, 2012.

Guzzetta G., *Ancora sulla statuto calabrese: una risposta a Volpi*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2003.

Guzzetta G., *Dubbi di legittimità sulla forma di governo regionale alla luce del neo approvato Statuto calabrese*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2003.

Immordino D., *Razionalizzazione della spesa farmaceutica e contributo regionale di solidarietà ambientale: prove tecniche (fallite) di «federalismo fiscale»*, in *Le Regioni*, n. 3, Il Mulino, Bologna, 2012.

Lupo N., *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna Parlamentare*, fasc. 2, 2007.

Lupo N. e Gianfrancesco E., *I regolamenti dei Consigli regionali tra diritto regionale e diritto parlamentare*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, fasc. 167-168, 2010.

Lupo N., *Gli organi di garanzia statutaria, i metodi della legislazione e i Consigli regionali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2011.

Lupo N. e Rivosecchi G., *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2012.

Malandrino C., *Democrazia e federalismo nell'Italia unita*, Claudiana editrice, Torino, 2012.

Mangiameli S., *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale. Nota alla sentenza n. 12 del 2006*, in *Le Regioni*, n. 4, Il Mulino, Bologna, 2006.

Mangiameli S., *Il ruolo della Provincia nei sistemi territoriali Europei: Italia, Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e Polonia. Modelli in comparazione*, presentato all'Assemblea Generale delle Province d'Italia di Torino il 13-15 ottobre 2008 (disponibile *on line* sul sito dell'UPI).

Mangiameli S., *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Giuffrè, Milano, 2012.

Mangiameli S., *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Piccolo codice del federalismo* (a cura di M. Carabba e A. Claroni), Quaderno SVIMEZ n. 33, Roma, ottobre 2012.

Meloni G., *Breve elogio delle "inefficienze" a livello locale*, in *Le Autonomie in cammino-Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Cedam, Padova, 2012.

Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1969.

Nardini M., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 5 marzo 2012.

Nardini M., *La "tutela degli equilibri di bilancio" delle Regioni nella sentenza n. 70/2012 della Corte Costituzionale, alla luce dei nuovi articoli 81 e 119 della Costituzione (nota a sentenza del 28 marzo 2012, n. 70)*, www.amministrazioneincammino.luiss.it, 14 novembre 2012.

Nardini M., *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2013.

Negri G., *Il Sistema Politico degli Stati Uniti d'America*, Nistri-Loschi, Pisa, 1969.

Olivetti M., *Requiem per l'autonomia statutaria delle regioni ordinarie*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 febbraio 2004.

Onida V., *La forma di governo*, in *Riformare la Costituzione?* (a cura di R. Cardini e P. Caretti), Atti del Convegno di S. Gimignano del 10 giugno 1995, Bulzoni, Roma, 1997.

Onida V., *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2011.

Onida V., *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in *Le Regioni*, n. 2/3, Il Mulino, Bologna, 2011.

Pastori G., *Le Regioni senza regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 2, Il Mulino, Bologna, 1980.

Pastori G., *La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale*, in *Dir. Econ.*, 2002.

- Pastori G., *Prima e dopo la riforma: bilancio e prospettive*, in *Le Regioni*, n. 2/3, Il Mulino, Bologna, 2011.
- Pavone C., *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Cavour*, in A. Caracciolo, *L'organizzazione dello Stato unitario*, Giuffrè, Milano, 1964.
- Petrillo P., *Le forme di governo regionale con particolare riferimento al riequilibrio del sistema di poteri tra consiglio e (presidente della) giunta*, in *I nuovi statuti delle regioni ordinarie* (a cura di M. Carli, G. Carpani e A. Siniscalchi), Il Mulino, Bologna, 2006.
- Piccirilli G. e Perniciaro G., *Il "fallimento politico" del Presidente della Giunta regionale. Note critiche sul decreto legislativo in materia di premi e sanzioni*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011.
- Pironi M., *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale*, in www.cortecostituzionale.it, ottobre 2008.
- Pinelli C., *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Tomo III, Jovene Editore, Napoli, 2008.
- Piperata G., *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3, 2012.
- Pitruzzella G., *L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, n. 6, 2004.
- Rivosecchi G., *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia* (a cura di R. Bifulco), Giappichelli, Torino, 2006.
- Rivosecchi G., *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: una questione aperta*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/4, 2009.
- Rivosecchi G., *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012.
- Rivosecchi G., *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012.
- Rivosecchi G., *L'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali tra (incompiuta) attuazione del Titolo V e (sedicente) federalismo fiscale*, in *Le autonomie in cammino-Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Cedam, Padova, 2012.

Rubecchi M., *Le regole del gioco. Forma di governo e sistema elettorale regionale*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 16 novembre 2009.

Ruggeri A., *Il cappio alla gola degli statuti regionali: a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2006.

Salerno G. M., *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2012.

Staiano S., *Mitologie federaliste ed esperienza del federalismo*, www.federalismi.it, 24 ottobre 2012.

Troilo S., *L'articolazione della forma di governo regionale dopo l'adozione dei nuovi Statuti ordinari, tra uniformità del modello e spunti di differenziazione nei singoli enti territoriali*, in www.federalismi.it, 25 gennaio 2012.

Volpi M., *Breve controreplica a Guzzetta sullo Statuto calabrese*, in *Quaderni Costituzionali*, 2003.

Volpi M., *Sulla legittimità della Statuto calabrese in tema di forma di governo, ovvero in difesa del "formalismo" dei giuristi*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2003.