

Rivista N°: 4/2014
DATA PUBBLICAZIONE: 24/10/2014

AUTORE: Gaetano Bucci*

POTERI DELLE REGIONI TRA GOVERNANCE ECONOMICA E DESTABILIZZAZIONE SOCIALE**

1. Il disegno costituzionale delle autonomie – 2. Gli enti autonomi tra processo di europeizzazione e processi di riforma istituzionale – 3. La crisi economica e gli embrioni di uno stato neo-corporativo.

1. Il disegno costituzionale delle autonomie.

Dalla fase d'avvio del processo di integrazione europea sino a quella attuale contrassegnata dalla crisi economico-finanziaria, si è assistito ad un deperimento dello "stato-comunità" e ad un potenziamento dello "stato-apparato"¹.

La struttura del potere statale non è stata indebolita, ma «intaccata nella sua sostanza democratica»² e ci troviamo pertanto di fronte ad «una crisi [...] della democrazia dal basso»³ e di conseguenza ad una compressione dell'«autonomia degli enti substatali»⁴.

* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Bari.

** Questo scritto rispecchia gli argomenti trattati nel corso dell'intervento tenuto al Convegno su *Il regionalismo tra crisi e riforma costituzionale*, Bari 2-3 ottobre 2014. Una versione più approfondita e corredata di un apparato più esteso di note è in corso di pubblicazione negli atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa su *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, Bergamo 6-7 giugno 2014.

¹ Cfr. L. PATRUNO, *Istituzioni globali e autonomia*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa sul tema: *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, Bergamo 6-7 giugno 2014, in *www.gruppodipisa.it*, p.p. 7, 9. Sul tema, Cfr. P. INGRAO, *Crisi e riforma del Parlamento*, a cura di M. L. BOCCIA E A. OLIVETTI, Ediesse, 2014, p. 55.

² Cfr. U. ALLEGRETTI, *La Costituzione tra difesa e innovazione: un'agenda di questioni*, in *Quest. giust.*, n. 2/3, 1994, 391-397.

³ M. LUCIANI, *L'antisovrano, e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, n. 1/1996, p. 164.

⁴ Cfr. L. PATRUNO, *Istituzioni*, cit., p. 7. A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale ?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, pp. 6,7, osserva come «le Regioni di oggi» rappresentino «l'ombra di se stesse», poiché sono state «sostanzialmente defraudate di quell'autonomia [...] promessa dal disegno costituzionale».

In una fase caratterizzata da una forte concentrazione del potere nelle mani degli esecutivi giustificata oltretutto con la necessità di governare la crisi, risulta pertanto superfluo pensare di recuperare una dimensione politica e soprattutto sociale del ruolo delle autonomie⁵, se non si riapre una riflessione approfondita sul nesso che connette strettamente le norme del *Titolo V* ai *Principi fondamentali* della Costituzione⁶.

Gli enti autonomi sono considerati - al pari dello Stato - «elementi costitutivi della Repubblica» (art. 114 C.), perché traggono «comune derivazione dal principio democratico» e da quello della «sovranità popolare»⁷. Ad essi è stata attribuita la funzione di rappresentare, nel processo di predisposizione dell'indirizzo politico nazionale, le istanze delle collettività che possono anche divergere dagli orientamenti governativi⁸ specie se ritenuti incompatibili con le finalità della Costituzione.

Nel contesto unitario della Repubblica, gli enti autonomi sono chiamati ad affrontare i problemi delle popolazioni con metodi diversi da quelli adoperati nello stato liberale e nello stato fascista⁹. La Costituzione prevede infatti che le grandi scelte incidenti sulla condizione materiale dei cittadini debbano essere adottate con il metodo della programmazione che consente di ottenere una visione globale delle contraddizioni generate dai processi produttivi, sulla cui base risulta possibile preordinare le strategie idonee alla loro soluzione (art. 41, 3° co., C.).

Gli Statuti regionali di prima generazione individuarono non a caso nella programmazione l'«asse di riferimento» dei rapporti fra gli enti autonomi e il Parlamento¹⁰ e considera-

⁵ Cfr. M. DELLA MORTE, *Il valore costituzionale dell'autonomia e la sua "deriva" politica*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, cit., p. 3.

⁶ Sul punto, Cfr. P. INGRAO, *Crisi e riforma*, cit., p. 5; G. ZAGREBELSKY, *Con le "riforme" la politica va al servizio della finanza*, in *Il Fatto Quotidiano*, 22 agosto 2013; A. A. CERVATI, *Riforme costituzionali e principi in tema di sfera pubblica e di interessi privati*, in *www.apertacontada.it*, 2012, p. 2, 4, 16.

⁷ Sul carattere politico delle autonomie, Cfr. L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, cit., pp. 9, 10; B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, cit., p. 4.

⁸ C. NAPOLI, *Autonomia finanziaria*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, cit., pp. 2, 3, evidenza come il principio autonomistico contenuto nell' art. 5 C., «abbia espresso un evidente segnale di rottura» rispetto alla concezione «autarchica» degli enti territoriali, che comportava «un forte ridimensionamento» del loro ruolo in quanto gli consentiva di «perseguire finalità proprie, soltanto se coincidenti con quelle statali». La nozione di autonomia costituisce invece l'«essenza della forma di stato delineata dalla Carta» e si traduce nella «capacità dell'ente di darsi un proprio indirizzo politico(-amministrativo) [...] pur nel rispetto del riparto di competenze costituzionalmente stabilito». S. D'ALBERGO, *La funzione costituente del «Partito nuovo»*, in *Novant'anni dopo Livorno*, a cura di A. HÖBEL E M. ALBERTARO, Editori Riuniti, Roma, 2014, p. 255, evidenza come - nella fase della *conventio ad excludendum* - le assemblee elettive locali riescono comunque ad esprimere una «funzione dirigente autonoma» rispetto agli indirizzi del «potere esecutivo».

⁹ Cfr. S. D'ALBERGO, *La funzione costituente*, cit., p. 256. Sul rapporto fra struttura economica e unità della comunità politica, Cfr. M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, pp. 1 ss. F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in) disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della Parte Prima (quella "intoccabile") della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, pp. 26, 27, evidenza come la Costituzione persegua il fine dell'«unità nazionale» non solo in senso politico-istituzionale, ma anche «sociale».

¹⁰ Cfr. S. D'ALBERGO, *La funzione*, cit., p. 258; P. INGRAO, *Crisi*, cit., pp. 41, 44.

rono gli enti medesimi - unitamente alle forme organizzate del pluralismo politico, sindacale e sociale - come «soggetti della programmazione» e quindi titolari del potere di partecipare - «con autonome proposte» - al processo di elaborazione del «programma economico nazionale» orientato a fini sociali (artt. 3, 2° co. e 41, 3° co. C.)¹¹. Il «territorio» fu considerato insomma come lo «spazio politico» in cui «la comunità» determina le «forme della propria convivenza» non solo di livello locale e nazionale, ma anche sovranazionale ed internazionale.

Il modello «autonomista» fondato sul primato della «rappresentanza»¹² si contrappone pertanto non solo al modello liberale e al modello fascista-corporativo, ma anche a quello presidenziale-federalista incline a potenziare le caratteristiche autoritarie e centralizzatrici di un sistema imperniato sui rapporti privilegiati fra gli esecutivi¹³.

Nella Repubblica democratica fondata sul «lavoro» e sulla «sovranità popolare», le scelte concernenti l'«organizzazione politica, economica e sociale del Paese» non possono essere compiute solo dagli esecutivi, ma devono invece essere adottate con la partecipazione effettiva di tutte le componenti dello «stato-comunità»¹⁴.

La forma di stato e quella di governo sono state impostate infatti su una serie di raccordi politico-istituzionali che generano un «*continuum*» tra sovranità popolare, assemblee elettive locali e Parlamento. Ai partiti, ai sindacati e alle comunità di base è stato attribuito il compito di individuare le istanze delle popolazioni e di convogliarle - attraverso la rete delle assemblee rappresentative locali - nel Parlamento considerato come «centro» di confluenza e di sintesi del pluralismo sociale, politico e istituzionale¹⁵.

2. Gli enti autonomi tra processo di europeizzazione e processi di riforma istituzionale

Nella fase della crisi governata con le logiche dello «stato d'eccezione», gli enti autonomi non riescono tuttavia più a incidere sulle decisioni relative all'attività produttiva che si svolge nei loro territori. Anche se si deve evidenziare come ogni ipotesi di programmazione sia stata abbandonata, in realtà, dalla seconda metà degli anni Settanta, ossia da quando i gruppi di potere coadiuvati dalle teorizzazioni del «revisionismo giuridico» e da una propaganda mediatica capillare¹⁶, riuscirono a radicare la convinzione della necessità di rimuovere i «lacci» e i «laccioli»¹⁷ che ostacolano la transizione «verso una nuova costituzione», ovvero

¹¹ Cfr. art. 4 St. Reg. Emilia-Romagna (L. 342/1971) e art. 5 St. Reg. Toscana (L. 343/1971).

¹² Cfr. L. RONCHETTI, *Territorio*, cit., pp. 9, 10; B. PEZZINI, *Il principio costituzionale*, cit., p. 3.

¹³ Cfr. S. D'ALBERGO, *Potere e diritti nel processo federalista italiano*, in *Quad. del Ponte*, n. 10/2009; Id. *La repubblica parlamentare delle autonomie e il presidenzialismo federalista neo-centralista*, in *www.marx21.it*, pp. 3, 5.

¹⁴ Cfr. L. RONCHETTI, *Territorio*, cit., p. 10; S. D'ALBERGO, *La funzione*, cit., pp. 255 ss. .

¹⁵ Cfr. P. INGRAO, *Crisi*, cit., p. 32.

¹⁶ Cfr. A. A. CERVATI, *Riforme costituzionali*, cit., pp. 5, 12.

¹⁷ Sull'espressione «lacci e laccioli» utilizzata per stigmatizzare i vincoli posti dalla Costituzione all'attività economica privata, Cfr. G. CARLI, *Lacci e laccioli*, Luiss University Press, Roma, 2004.

verso una “seconda Repubblica” fondata sui principi della “governabilità” e della “stabilità economica”¹⁸.

Furono avanzate, in particolare, proposte volte a introdurre nella Costituzione il principio del “pareggio di bilancio” e - in questa prospettiva - fu adottata la L. n. 468/1978 (modif. dalla L. 362/1988), che segnò il passaggio dalla programmazione economica orientata a “fini sociali” alla “programmazione finanziaria” volta a subordinare l’organizzazione pubblica ai criteri di “efficienza” e di “economicità” propri delle organizzazioni aziendalistiche private.

La «prospettiva dell’europeizzazione» fu utilizzata come pretesto non solo per alterare la forma di governo, ma per sostituire le norme della *Prima parte* imperniate sul controllo sociale della produzione con altre norme finalizzate a garantire la piena espressione dell’autonomia delle imprese¹⁹.

Il processo di restaurazione delle forme organizzative del liberismo ha raggiunto l’apice con l’«*introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*» che condiziona non solo la potestà di bilancio dello Stato (art. 1 L.c. 1/2012), ma anche quella delle Regioni perché la subordina al vincolo «dell’equilibrio di bilancio», consentendo il ricorso all’«indebitamento solo per finanziare spese di investimento» da individuare tramite piani specifici di ammortamento (art. 4, *lett. b*), L.c. 1/2012).

L’art. 5., 1° co., *lett. g*, della L. c. 1/2012 prevede inoltre che una “legge rinforzata” debba disciplinare «le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni inerenti ai diritti civili e sociali» (art. 5., 1° co., *lett. g*., L. c. n. 1/2012).

L’ambigua formulazione della norma rischia di pregiudicare la realizzazione dei diritti sociali, perché si presta ad essere interpretata nel senso che lo Stato possa provvedere al loro finanziamento, solo in caso di «recessioni economiche», «crisi finanziarie» e «calamità naturali» (art. 5, 1° co., *lett. d*), L. c. n. 1/2012), sicché la tutela non sarebbe più «costituzionalmente dovuta», ma «meramente condizionata»²⁰.

Si può dunque comprendere come i processi che hanno determinato il rafforzamento dei poteri statali e la riduzione dell’autonomia degli enti territoriali non siano stati generati dalla “natura delle cose”, ma costituiscano l’esito delle scelte politiche dei governi che hanno stipulato una serie di trattati basati sulla «norma fondamentale» secondo cui la «*politica economica [...] degli Stati membri e dell’Unione*» deve essere «*condotta conformemente al prin-*

¹⁸ Cfr. F. MERUSI, *Commento all’art. 47 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Tomo III, Zanichelli, Bologna, 1980; G. BOGNETTI, *Il modello economico della democrazia sociale e la Costituzione della Repubblica italiana*, in *Verso una nuova costituzione*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1983.

¹⁹ Cfr. S. D’ALBERGO, *Costituzione e organizzazione del potere nell’ordinamento italiano*, Giappichelli, Torino, 1991, pp. 324, 325.

²⁰ Cfr. S. GAMBINO, W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell’economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, in *www.astrid.eu*, 2012, p. 20. Sul punto, Cfr. M. Salerno, *Solidarietà e cooperazione tra territori*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, cit., pp. 1 ss.; F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell’autonomia locale?*, di prossima pubblicazione in *Dir. pubbl.*

cipio di un'economia di mercato aperta ed in libera concorrenza» (artt. 119, 120 TFUE)²¹.

Questo principio ha trovato una prima traduzione nella L. 142/1990 che ha imperniato il disegno di riorganizzazione dei servizi pubblici sulle privatizzazioni ed è stato ribadito in seguito dalla L. 59/1997 che ha introdotto una serie di canoni liberisti (efficienza, economicità, copertura finanziaria) funzionali al sostegno della «competitività delle imprese nel mercato globale»²².

Nella medesima prospettiva si pone il d.l. n. 138/2011, il quale contravvenendo al principio della gerarchia delle fonti e a quello della separazione dei poteri, ha imposto «una reinterpretazione dell'art. 41 C.» che attribuisce un rilievo «preminente all'iniziativa economica privata»²³, rischiando così di vulnerare non solo i «diritti fondamentali considerati [...] irriducibili alla logica di mercato»²⁴, ma anche i «principi supremi dell'ordinamento» che non possono essere «sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale»²⁵.

L'art. 3 del d.l. n. 138/2011 ha disposto infatti che «in attesa della revisione dell'art. 41 della Costituzione, Comuni, Province, Regioni e Stato, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione [...], adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge».

L'art. 3 della Legge di conv. n. 148/2011 pur eliminando l'arbitrario riferimento alla futura revisione costituzionale, ha ribadito tuttavia l'obbligo - per lo Stato e per gli enti autonomi - di adeguare i rispettivi ordinamenti al principio della libera iniziativa privata considerato essenziale per garantire lo «sviluppo economico» e la «concorrenza tra le imprese» (art. 3, 2° co., d.l. cit.).

La «reinterpretazione dell'art. 41 C. appare ancora più marcata» nell'art.1 d.l. n. 1/2012 (conv. nella L. n. 27/2012)²⁶ che - in nome di un "interesse pubblico generale" «identificato con il principio di concorrenza»²⁷ - sancisce nuovamente il primato della iniziativa economica privata, riducendo ulteriormente la potestà dello Stato e degli enti autonomi di intervenire nei processi economici per coordinarli e indirizzarli a fini sociali.

²¹ Cfr. G. FERRARA, *Prigionieri dei trattati*, in *il manifesto*, 24. 5. 2014.

²² v. art. 3, 3° co., *lett. c)* ed *i)* e art. 4, 4° co., *lett. c)*, L. 59/1997.

²³ Cfr. F. ANGELINI, *L'iniziativa economica privata*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. ANGELINI E M. BENVENUTI, Jovene, Napoli, 2012, pp. 134-136.

²⁴ Cfr. S. RODOTÀ, *Semplificare senza sacrifici*, in *la Repubblica*, 23.1.2012.

²⁵ Cfr. sent. CC. n. 1146/1998.

²⁶ Cfr. F. ANGELINI, *L'iniziativa*, cit., p. 134.

²⁷ Cfr. S. RODOTÀ, *Semplificare*, cit.

3. La crisi economico-finanziaria e gli embrioni di uno stato neo-corporativo

Nell'ultimo ventennio del resto sono stati emanati numerosi provvedimenti normativi che hanno fatto ricorso al marchingegno teorico dell'«interesse strategico nazionale» o ad altri consimili espedienti²⁸, per legittimare il ripristino del nesso di compenetrazione organica fra stato-apparato e sistema delle imprese che contrassegnava il modello liberale e quello fascista-corporativo.

Una conferma di questo assunto proviene dal d.l. 207/2012 adottato allo scopo precipuo di vulnerare gli effetti dei provvedimenti di sequestro degli impianti-Ilva disposti dai magistrati per tutelare i diritti inviolabili dei cittadini pregiudicati dall'attività irresponsabile dell'impresa monopolistica privata²⁹.

Il decreto comprova altresì la sussistenza di una tendenza a contravvenire al principio della gerarchia delle fonti, ossia ad utilizzare le fonti ordinarie e specie i decreti-legge per prefigurare linee di future revisioni incompatibili con i principi fondamentali dell'ordinamento o per introdurre interpretazioni manipolatorie delle norme costituzionali vigenti.

Nel d.l. 207/2012 si richiamano infatti gli artt. 41 e 43 della Cost. non per coinvolgere un'impresa considerata di «interesse strategico nazionale» in processi di pubblicizzazione o di socializzazione, ma per giustificare l'intervento del governo volto a sostenere gli interessi del gruppo dirigente dell'Ilva s.p.a.

Si deve osservare, inoltre, come le leggi adottate nella fase della crisi risultino permeate da una logica emergenziale e siano orientate univocamente a contenere la spesa pubblica in funzione dell'obiettivo del pareggio di bilancio prescritto dal *Fiscal compact* e dalla L. c. 1/2012³⁰. Ciò ha determinato una «una ri-centralizzazione dei poteri statali relativi alla finanza pubblica» e, parallelamente, una riduzione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali³¹. Nella medesima direzione si pone il Ddl cost. Renzi-Boschi che determina un'ulteriore compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali³².

Si comprende come, in un tale contesto, gli enti autonomi non possano più svolgere una funzione di «contropotere» finalizzata all'estensione degli «spazi democratici», ma una funzione analoga a quella esercitata dagli enti locali nell'epoca fascista³³, ossia quella di «au-

²⁸ Per una ricognizione dei provvedimenti normativi che hanno utilizzato formule analoghe a quella di «interesse strategico nazionale» per garantire la continuità dei profitti delle grandi imprese in «crisi», Cfr. S. D'ALBERGO, *Ilva: dalla crisi di Taranto ai privilegi dei Riva*, in *Marx ventuno*, n. 1-2/2014, pp. 102 ss.

²⁹ Sulle questioni giuridiche connesse al «caso Ilva», Cfr. G. BUCCI, S. D'ALBERGO, *L'Ilva e gli embrioni di uno Stato neo-corporativo*, in *Marx ventuno*, n. 1-2/2014, pp. 107 ss.

³⁰ Cfr. P. MILAZZO, *L'impatto del DDL costituzionale "Renzi-Boschi" sul sistema degli enti locali e sulle funzioni locali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2014, p. 1

³¹ Cfr. L. MOLLIKA POETA, *L'autonomia degli enti territoriali alla prova della crisi economica. Nuovi vincoli ed equilibrio di bilancio*, in *www.gruppodipisa.it*, 2014, p. 27.

³² Cfr. M. DELLA MORTE, *Il valore*, cit., p. 7; L. MOLLIKA POETA, *L'autonomia*, cit., pp. 18-20. Sull'incidenza dei vincoli derivanti dal processo di integrazione europea (parametri di Maastricht e Patto di stabilità anche interno) e delle connesse modificazioni costituzionali e legislative, sull'autonomia finanziaria degli enti autonomi territoriali Cfr. C. NAPOLI, *Autonomia finanziaria*, cit., pp. 5 ss.

³³ Cfr. M. DELLA MORTE, *Il valore*, cit., pp. 7, 8.

silio” alle strategie politiche nazionali³⁴ e sovranazionali oggi improntate al principio supremo della competizione sul mercato globale.

Le comunità e i movimenti che rivendicano il diritto di tornare a decidere le questioni fondamentali relative alla qualità della vita, dell’ambiente e del lavoro³⁵ dovrebbero rivendicare pertanto il ripristino di un metodo di “governo democratico dell’economia” fondato sulla partecipazione dei cittadini-lavoratori alle decisioni concernenti gli indirizzi politici, economici e sociali di livello nazionale, sovranazionale ed internazionale.

³⁴ A. RUGGERI, *Quali insegnamenti*, cit. p. 20, evidenzia - in riferimento alla “clausola di supremazia” inserita dal ddlc Renzi-Boschi nel quarto comma del nuovo art. 117 C. - come ritorni ad affacciarsi «quell’interesse nazionale», che rischia di recare «grave pregiudizio» all’autonomia regionale.

³⁵ Sul tema Cfr. gli interessanti saggi di M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L’equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012 e A. ALGOSTINO, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione. Il caso del movimento no Tav*, Jovene, Napoli, 2011.