

Rivista N°: 3/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 10/07/2019

AUTORE: Gian Candido De Martin *

A VOLER PRENDERE SUL SERIO I PRINCIPI COSTITUZIONALI SULLE AUTONOMIE TERRITORIALI**

Sommario: 1. Premessa. – 2. Sul modello e sul quadro costituzionale vigente. – 2.1. Il policentrismo autonomistico. – 2.2. Le garanzie unitarie del sistema. – 3. Il nodo della effettività della Repubblica delle autonomie. – 3.1. Sul piano dell'assetto delle competenze. – 3.2. In ordine al finanziamento. – 3.3. Sul versante delle relazioni interistituzionali. – 3.4. L'eccezione (peraltro problematica) delle autonomie speciali. – 4. Le priorità a voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie. – 4.1. Le riforme per attuare il disegno costituzionale. – 4.2. Problemi del regionalismo ordinario differenziato. – 4.3. Esigenze di integrazione e di chiarificazione delle previsioni costituzionali. – 5. La questione culturale per dar vita ad autonomie responsabili.

1. Premessa

Cerco di sintetizzare qualche considerazione a valle di un dibattito assai ricco sulla geografia del potere pubblico, dibattito che ha completato in certo modo una triade di convegni AIC dedicati a temi fondativi del diritto costituzionale: nel 2016 quello su sovranità rappresentanza e territorio, quello del 2017 sulla democrazia e quest'anno appunto sulla geografia del potere come problema di diritto costituzionale, senza dimenticare peraltro il convegno del 2011 su Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana, che per certi versi si ricollega al tema di quest'anno. In questa prospettiva non posso naturalmente che recuperare, per quanto mi riguarda, la chiave di lettura sul pluralismo autonomistico che contraddistingue le istituzioni della Repubblica, già utilizzata nei miei studi giuspubblicistici, dedicati con una certa continuità alle tematiche autonomistiche, a partire dalla monografia del 1984 sull'amministrazione locale nel sistema delle autonomie, precisando che intendo soffermarmi qui essenzialmente sul versante interno dell'organizzazione del potere. Lascio

* Ordinario di Diritto Amministrativo nell'Università Luiss Guido Carli di Roma.

** Relazione conclusiva al Convegno Associazione italiana costituzionalisti su "La geografia del potere: un problema di diritto costituzionale" - Firenze, 16/17 novembre 2018.

quindi sullo sfondo la questione, per molti versi ovviamente oggi imprescindibile, riguardante la configurazione del potere nel contesto europeo, opportunamente richiamata da Falcon, visto che anche a livello europeo emerge la questione del ruolo e delle garanzie delle autonomie infrastatali, che sono parte essenziale del sistema, come evidenziato in un mio intervento recente sugli enti autonomi territoriali tra integrazione europea e involuzione neo centralistica dell'ordinamento italiano (nel convegno fiorentino sui 150 anni dell'unificazione amministrativa). Aggiungo poi che mi limito in questa sede a riprendere solo alcune delle tematiche qui approfondite, quelle sull'ordinamento positivo della Repubblica - tra quadro costituzionale, nodi pendenti e prospettive possibili -, non potendomi soffermare sulle riflessioni, pur suggestive e stimolanti, riguardanti la teoria dell'autonomia come autodeterminazione, tra *suità* e territorio, sviluppate da Cantaro e Torre.

2. Sul modello e sul quadro costituzionale vigente

Una prima considerazione vorrei dedicarla alla necessità di superare la cultura del modello nella disamina delle istituzioni statuali, poiché convengo con Torre sul fatto che la modellistica finisce per ingabbiare la valutazione, anche comparata, sui singoli sistemi statuali, ciascuno frutto di vicende storico-politiche difficilmente riconducibili a paradigmi rigidi, come messo in evidenza anche da Elazar, il quale - da studioso dei federalismi - ha tra l'altro chiaramente sostenuto che non si possa ricostruire un modello federale tipo.

2.1. Il policentrismo autonomistico

A maggior ragione questa considerazione può valere a fronte del sistema italiano, che presenta peculiarità e originalità del tutto evidenti, non essendo Stato composto o federale nel senso classico del termine, ma piuttosto un sistema unitario contrassegnato da alcuni elementi di federalismo, a partire dalla sussidiarietà e dal ruolo forte, almeno potenzialmente, riconosciuto alle autonomie sia regionali che locali, in applicazione del fondamentale principio autonomistico sancito dall'articolo 5 della Costituzione, completato dall'art. 114, in cui si elencano tutte le istituzioni territoriali costitutive della Repubblica, dai Comuni allo Stato, senza gerarchie. In sostanza, un'unità policentrica, con una pluralità di autonomie di diverso livello riconosciute e promosse il più possibile, secondo la visione istituzionale impressa da Mortati, primo artefice in Costituente di questo principio fondamentale.

In effetti, a voler considerare l'ordinamento italiano per una messa a fuoco del quadro costituzionale di geografia del potere, vi è la necessità di considerare tutte le autonomie territoriali - sia regionali che locali - che sono tutte in certo modo istituzioni pubbliche capaci di scelte di indirizzo politico, in quanto esponenziali di comunità territoriali: una Repubblica delle autonomie, più che uno Stato regionale. Di qui una prima osservazione su quanto emerso anche in questo convegno, laddove si è privilegiata una analisi per lo più circoscritta alle autonomie regionali, senza dare spazio adeguato anche alle autonomie locali. Si tratta d'altronde di una tendenza frequente tra i costituzionalisti (puri), come si può rilevare anche

dalla limitata attenzione - tranne alcune eccezioni - riservata alle autonomie locali nei documenti sulle riforme istituzionali e costituzionali elaborati nell'ultimo decennio dalle varie commissioni di "saggi". O come traspare anche da studi recenti (v. i saggi di Granara/2013 sul principio autonomistico e di Staiano/2017 sull'art.5), pur contraddistinti da specifica sensibilità autonomistica, ma con un angolo visuale polarizzato per lo più sul versante regionale (stante il potere legislativo), senza considerare il ruolo autonomo - politico-normativo, oltre che amministrativo - delle istituzioni territoriali più prossime ai cittadini. D'altra parte, quello della geografia del potere è un problema certo di diritto costituzionale, ma anche di diritto amministrativo.

A parte questa osservazione, aggiungo che mi ritrovo sostanzialmente nella ricostruzione di Cantaro della Repubblica democratica delle autonomie, in chiave ascendente più che discendente, la quale si traduce in una garanzia costituzionale di ripartizione del potere, dando vita ad un sistema policentrico *multilevel*, non piramidale, costituito da una pluralità di istituzioni territoriali (senza qui menzionare lo spazio e la garanzia costituzionale per altre autonomie, sociali e funzionali, riconducibili alle formazioni sociali di cui all'articolo 2 della Costituzione, anch'esse riconosciute per la loro genesi comunitaria, da ultimo messa a fuoco da un saggio di Balboni nell'introduzione al manuale di diritto regionale di Massimo Carli). Convengo, in altre parole, sul paradigma della *suità* come autogenesi e fondamento dell'autonomia nelle comunità territoriali, al di là dei riferimenti etologici di Torre, allorché si realizza un nesso stretto tra una collettività di persone e un territorio, elemento decisivo per definire l'ambito unitario di chi convive stabilmente in un dato ambito spaziale, caratterizzato da elementi identitari e di appartenenza: fenomeno sostanzialmente analogo per tutte le realtà territoriali di vario livello, con la conseguenza di una contemporanea "cittadinanza" comunale, provinciale, regionale e statale (e ora anche europea).

Una appartenenza ad istituzioni non artificiali, create a tavolino, ma fondate su realtà consolidate, da riscoprire e valorizzare (come già sottolineava Luca Antonini nella relazione al convegno del 2016 "Alla ricerca del territorio perduto, anticorpi nel deserto che avanza", laddove appunto richiamava il valore fondativo del territorio e le radici storico-culturali delle comunità territoriali, legate alle ragioni della convivenza e all'intelligenza dei luoghi). Di qui le necessarie cautele anche nelle modifiche territoriali delle istituzioni autonome, in cui va rispettata la volontà delle popolazioni interessate. Di qui il rischio (ribadito di recente da Gianfrancesco rispetto alle "mappe d'Italia e alle prospettive di riorganizzazione territoriale delineate da Caravita-Salerno-Calzolaio-Grandi, 2018) che si può correre nel prefigurare nuove zonizzazioni o ricostruzioni a tavolino di ambiti ottimali per creare simmetrie sulla carta che non corrispondono alla realtà delle comunità territoriali come si sono storicamente evolute: l'obiettivo non può essere quello di creare istituzioni che funzionano a tavolino in base a simmetrie frutto di ingegneria istituzionale, bensì quello di adattare l'ordinamento alle differenze esistenti nelle comunità territoriali anche dal punto di vista delle dimensioni spaziali e della popolazione residente (differenziazione ed adeguatezza sono, non a caso, due principi costituzionali guida introdotti nell'art. 118 per l'allocatione delle funzioni amministrative).

D'altronde, proprio in questa prospettiva assume un valore essenziale e un significato portante il "riconoscimento" delle autonomie operato nell'articolo 5, che indica l'esigenza di

rispettare caratteri e funzioni proprie di ciascun soggetto autonomo, da valorizzare integrare e coordinare nel sistema unitario, coniugando i principi di sussidiarietà, integrazione e solidarietà. Ed è proprio per questo che “l'autonomia è un modo di essere della Repubblica e la faccia interna della sovranità dello Stato”, per richiamare la lucida ricostruzione di Giorgio Berti nella sua monografia sul carattere delle autonomie comunali e provinciali, ripresa da Stefano Grassi nel convegno AIC del 2011 e qui opportunamente ribadita da Andrea Pisaneschi, che ha anche menzionato le radici sturziane di questo pensiero, sottolineando il significato forte dell'autonomia nella Costituzione: un'idea dell'autonomia “non col filo spinato, ma in una prospettiva cooperativa”, che valorizza il ruolo proprio dei corpi intermedi ed è integrata in un sistema certo unitario, ma con uno spostamento del baricentro verso le istituzioni autonomistiche infrastatali, a cominciare da quelle (territorialmente) più vicine ai cittadini, quindi con un nesso stretto tra sussidiarietà e democrazia locale.

In sostanza, un assetto non statocentrico, ma policentrico, in cui il principio direttivo è il rafforzamento dell'autonomia rispetto al rischio (fisiologico) del centralismo e della concentrazione del potere, come già osservato da Carlo Esposito all'indomani dell'approvazione della Costituzione repubblicana, chiarendo la portata in certo modo rivoluzionaria dell'art. 5, laddove si sancisce che il metodo della legislazione deve essere volto costantemente a tener conto delle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Di qui si percepisce anche il valore del nuovo titolo V del 2001, che ha mirato a sviluppare (di massima) con coerenza le potenzialità del principio autonomistico, al di là di taluni limiti, specie nel riparto del potere legislativo tra Stato e Regioni e nella rappresentanza delle autonomie in Parlamento, nonché di alcune lacune, specie in ordine ai rapporti interistituzionali e alla tutela giurisdizionale delle autonomie locali.

In base a questo nuovo assetto - approvato a stretta maggioranza dal Parlamento, ma poi convalidato dal referendum costituzionale (e - si può aggiungere - in precedenza largamente condiviso dalle principali forze politiche nei lavori della Bicamerale D'Alema, come da ultimo chiaramente e puntualmente evidenziato da Ettore Rotelli nel fascicolo n.1/2 - 2017 di “Amministrare”) - la fisionomia dei poteri pubblici dovrebbe impernarsi, da un lato, su due livelli (prevalentemente) legislativi, con un riparto tra Stato e Regioni disciplinato dall'articolo 117, peraltro in larga misura riletto da una giurisprudenza costituzionale molto penetrante, talora resa necessaria dall'assenza di leggi cornice per le materie concorrenti, dall'altro su due livelli locali (prevalentemente) amministrativi, superando l'originario parallelismo stabilito nell'articolo 118, in cui sono riconosciuti i ruoli e funzioni fondamentali e comunque proprie di comuni e province o città metropolitane, rispettivamente per funzioni e servizi di prossimità e per funzioni di area vasta e servizi di rete. Anche le istituzioni di governo rappresentative di comunità locali sono dotate costituzionalmente di autonomia politica, normativa, amministrativa e finanziaria, potendo contare quindi su spazi di auto-organizzazione e di autogoverno per l'esercizio dei rispettivi compiti (e di eventuali funzioni “libere” autoassunte), definiti in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Rispetto a questo modello generale di articolazione dei poteri vanno peraltro considerate alcune varianti costituzionali o comunque previste nell'ordinamento vigente. In particolare, a livello regionale è significativa la previsione di cinque regioni speciali o province au-

tonome, dotate di un ordinamento con forza costituzionale con funzioni e risorse proprie stabilite dai rispettivi statuti. Inoltre vi è la previsione di una possibile autonomia differenziata delle regioni ordinarie in base a quanto previsto nel terzo comma dell'articolo 116, che prefigura eventuali intese tra singole regioni e governo nazionale, sancite con una legge rinforzata. A livello locale vanno menzionate soprattutto le città metropolitane introdotte in Costituzione con la riforma del 2001, ma in precedenza già previste dalla legge 142 del 1990, che costituiscono in larga misura una variante istituzionale rispetto alle province, mentre vi è anche una dinamica di possibile differenziazione che riguarda, per un verso, i microcomuni (incentivati, se non talora obbligati, a dar vita ad unioni per la gestione di funzioni e servizi), nonché per altro verso le province totalmente montane di confine, per le quali la legge 56 del 2014 prevede specifiche funzioni di cura dello sviluppo strategico del territorio e delle relazioni anche con enti territoriali di altri Stati con esse confinanti.

Nel complesso uno scenario istituzionale *multilevel* nell'organizzazione ordinaria del potere statale, che si basa comunque, come già rilevato, sul primato delle istituzioni esponenziali di comunità territoriali, quindi su meccanismi di carattere democratico, in una prospettiva che dovrebbe ricondurre la macchina pubblica ai soggetti istituzionali politico-territoriali previsti dall'articolo 114 Cost., con un effetto anche di possibile significativa semplificazione rispetto alla miriade di enti strumentali operanti per singoli compiti o servizi ai vari livelli, di fatto sottratti ad ogni effettivo controllo democratico. Una prospettiva assai impegnativa per le (spesso radicali) riforme dello status quo che dovrebbero essere realizzate, a voler realmente attuare il disegno istituzionale sotteso al titolo V riformato (come prefigurato, ad esempio, in modo organico nel volume curato da Bassanini e Castelli per Astrid nel 2008).

2.2. Le garanzie unitarie del sistema

A fronte di questo policentrismo autonomistico così rafforzato, vanno ovviamente considerati anche gli elementi di bilanciamento costituzionalmente previsti a tutela dell'unità e indivisibilità del sistema, egualmente sancite dall'art. 5 Cost. Ovviamente non è qui il caso di dettagliare, né di soffermarsi in analisi puntuali: basti menzionare rapidamente - convenendo con quanto rilevato da Cantaro e soprattutto da Rivosecchi - i tre principali elementi di garanzia unitaria ricavabili dallo stesso titolo V, in connessione anche col fondamentale principio di eguaglianza, da perseguire certo non in termini di uniformità/uniformismo, ma comunque avendo presenti le esigenze di pari garanzia, specie sul piano dell'amministrazione, di diritti civili e sociali per tutti i cittadini della Repubblica.

In primo luogo, va richiamata la funzione unificante della legislazione statale, anzitutto di quella esclusiva, ossia in toto riservata alle fonti primarie statali in base all'articolo 117, secondo comma, nonché quella costituita dai principi fondamentali nelle materie oggetto di potestà concorrente elencate nel terzo comma. Nell'ambito della legislazione di esclusiva competenza statale assume ovviamente, come già osservato, un ruolo centrale, ai fini dell'unificazione del sistema - in campi in cui si intrecciano, a vario titolo, anche competenze proprie di autonomie regionali o locali - la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che vanno assicurati a tutti i cittadini, peraltro in una chiave

di equivalenza, e non di uniformità, ossia garantendo sostanzialmente condizioni di vita analoghe (a voler richiamare la formulazione prevista nell'art. 72 della *Grundgesetz* tedesca). Spetta quindi al legislatore statale operare la scelta della soglia necessaria di garanzia, senza con ciò precludere, ad esempio, politiche regionali aggiuntive in campo sanitario con risorse autonome, se disponibili, ovviamente non nelle regioni commissariate e vincolate a piani di rientro, fermo restando lo spazio di possibile differenziazione organizzativa per le prestazioni sui territori regionali e locali in base a criteri di adeguatezza e di efficienza gestionale.

In secondo luogo, va menzionato il valore significativo del potere sostitutivo previsto dal secondo comma dell'articolo 120 Cost., che indica casi e forme di esercizio di questo intervento spettante al governo, sia pure nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Assumono ovviamente particolare rilievo, ai fini che qui maggiormente interessano, i possibili interventi preordinati alla tutela dell'unità giuridica o economica o al rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da parte di tutti i soggetti di autonomia, sia regionale che locale.

Da considerare con maggiore attenzione in ordine al rapporto tra unità e autonomie - tenuto conto che la disponibilità di risorse finanziarie condiziona l'effettività dei diritti - è poi quanto prefigurato dai principi costituzionali dell'art. 119 in materia di assetto della finanza pubblica, che dovrebbe impernarsi anche su un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, sebbene il sistema delle autonomie sia tuttora per lo più legato a meccanismi di finanza derivata. Da questo punto di vista va subito rilevato che è, a mio avviso, del tutto condivisibile la ricostruzione di Rivosecchi, laddove pone l'accento soprattutto sulla esigenza di corresponsabilità tra Stato e autonomie nel coordinamento della finanza pubblica in vista di una correlazione tra funzioni attribuite ai vari soggetti e le risorse necessarie per esercitarle integralmente, in base a criteri oggettivi o standard, eventualmente differenziati in rapporto alle condizioni del territorio (es. montano, insulare), con spazi per possibili manovre perequative in caso di divari territoriali, ossia laddove vi sia una minore capacità fiscale per abitante. Sono questi i criteri fondamentali - previsti dal terzo e quarto comma del 119 - che dovrebbero poter garantire, al tempo stesso, finanza pubblica perequata e autonomie responsabili e anche il finanziamento ordinario dei Lep, secondo un'impostazione di massima già adottata dalla l. 42/2009 sul cd. federalismo fiscale, peraltro poi poco attuata se non abbandonata con la crisi economica. A parte vanno invece considerati i divari infrastrutturali, non riguardanti comunque i Lep, che possono essere oggetto di specifici interventi aggiuntivi o di politiche di riequilibrio ad hoc in base a quanto previsto dal quinto comma dello stesso articolo. In tal senso, mentre Rivosecchi sottolinea opportunamente la differenza tra la generale e ordinaria funzione perequativa del fondo previsto dal terzo comma rispetto agli eventuali interventi straordinari prefigurati nel quinto comma, meno convincente appare la tesi di Guazzarotti, che finisce per spostare quasi interamente sul quinto comma gli interventi connessi a divari territoriali, dando in tal modo oltretutto spazio a politiche di stampo centralistico, ossia decise unilateralmente dallo Stato, mentre l'obiettivo dovrebbe essere un riequilibrio fondato su un effettivo finanziamento dei Lep per tutti, utilizzando il fondo perequativo del terzo comma, nell'ambito non di accordi bilaterali tra Stato e singola Regione, ma basati sul coordinamento

interistituzionale Stato/Regioni della finanza pubblica e l'armonizzazione dei bilanci (come ha sottolineato anche Luchena). Importante è infine aggiungere che una corretta attuazione di questa impostazione implica, o dovrebbe implicare, il superamento definitivo ed effettivo di criteri di finanziamento basati sulla spesa storica, recuperando invece una prospettiva maggiormente in sintonia con la *ratio* del cd. federalismo fiscale per regolare i rapporti finanziari tra Stato e autonomie sia regionali che locali.

Tanto accennato sui fattori di garanzia dell'unità del sistema, si deve necessariamente aggiungere qualche battuta a proposito delle relazioni interistituzionali che dovrebbero caratterizzare il policentrismo autonomistico, riprendendo anzitutto alcuni spunti, del tutto condivisibili, delle relazioni di Morelli e Cosulich, in base alle quali tali relazioni non possono essere certo espressione di una supremazia o di un coordinamento statocentrico (o - aggiungo - regionocentrico nei confronti degli enti locali), bensì principalmente configurate come strumento di collegamento e di intesa tra soggetti tra i quali non sussiste un ordine gerarchico, ma una distinzione di ruoli istituzionali, con autonomie comunque non separate, ma integrate in un sistema unitario. Di qui anche la netta preferenza per una impostazione cooperativa, più che competitiva, nei rapporti verticali - oltre che in quelli orizzontali - tra soggetti istituzionali di diverso livello, da concretare i meccanismi strutturali e procedimentali in cui l'esigenza di coordinamento tra una pluralità di soggetti pubblici interagenti sia coniugata per quanto possibile con obiettivi di leale collaborazione e di convergenza in intese.

Si tratta peraltro di uno scenario che, pur potenzialmente decisivo per le dinamiche operative di un sistema policentrico unitario, ha avuto finora poco spazio negli enunciati costituzionali e che in certo modo risulta tuttora misterioso, per riprendere un'affermazione di Morelli. In effetti, sia per la impostazione del tutto riduttiva in Costituente, sia per le reticenze anche nel nuovo titolo V - nel quale l'unica previsione in materia di relazioni interistituzionali è quella sui consigli delle autonomie locali (CAL), prefigurati nell'ultimo comma dell'articolo 123 sui rapporti tra regioni ed enti locali (a parte l'ipotesi, restata senza seguito, di un possibile raccordo in Parlamento con rappresentanti delle autonomie nella commissione parlamentare per le questioni regionali) - mancano riferimenti costituzionali significativi. Ciò non ha peraltro impedito che si sviluppasse nella cultura giuspubblicistica più avvertita una significativa attenzione per le possibili forme di coordinamento e collaborazione non gerarchiche, ma equiordinate, a partire dalle tematiche approfondite nei convegni di scienze amministrative di Varenna degli anni '60 e poi dagli studi di Bachelet sul coordinamento nella programmazione economica e di Marongiu sull'amministrazione una società complessa, così come dal saggio di Sergio Bartole sul coordinamento tra garanzia dell'autonomia e principio collaborativo, qui opportunamente ricordato da Morbidelli. D'altra parte, è proprio sulla scia di queste analisi e di questi stimoli culturali che si è arrivati alla giurisprudenza costituzionale sulla leale collaborazione, ormai del tutto consolidata e fatta propria in vario modo dal legislatore ordinario.

Per chiudere su questo punto delle relazioni interistituzionali, va comunque sottolineata - in sintonia con taluni richiami emersi anche in questo convegno - l'importanza cruciale di una presenza della voce delle autonomie di diverso livello in Parlamento, affrontando finalmente in modo adeguato il nodo del superamento del bicameralismo paritario con un

Senato delle autonomie, al di là di quanto previsto, con qualche confusione e con soluzioni talora assai opinabili, nella riforma costituzionale bocciata col referendum del 2016.

3. Il nodo della effettività della Repubblica delle autonomie

Rispetto a questo quadro costituzionale inequivoco - almeno nei suoi assi portanti e nei vincoli di sistema - quale distanza e quali ritardi nell'attuazione effettiva della Repubblica delle autonomie? Un interrogativo che ha attraversato molte delle relazioni e degli interventi, con considerazioni non sempre univoche, che qui certo non si possono tutti riprendere. Mi limito quindi a riassumere in alcune battute le principali questioni pendenti ed i tanti chiaroscuri delle vicende reali, sottolineando comunque subito la forte discrasia che si registra tra le previsioni costituzionali ed il loro invero, complice ovviamente una carente cultura delle autonomie che ha contrassegnato fin qui la vita repubblicana, specie in alcune fasi cruciali, a causa anche di una deriva sempre più centralistica, quando non verticistica, nell'organizzazione dei partiti politici e delle forze sindacali (come ha ben evidenziato da ultimo Staiano nel saggio del 2017 sull'art. 5 Cost.).

In sostanza, a 70 anni dall'affermazione dei principi autonomistici in Costituzione il disegno di promozione e valorizzazione delle comunità territoriali infrastatali nel riparto e nella gestione del potere pubblico è stato in larghissima misura disatteso, anche dopo la riforma del titolo V del 2001, che avrebbe dovuto aprire una stagione di più penetrante e organica attenzione al ruolo autonomo di regioni ed istituzioni locali. Anzi, si può aggiungere che proprio dopo tale riforma si è registrata, a causa anche della crisi economica dell'ultimo decennio, una sostanziale involuzione rispetto alle prospettive di potenziamento di autonomie responsabili delineate nel 2001, in molti casi non adeguatamente contrastata neppure dalla giurisprudenza costituzionale, i cui orientamenti sono apparsi talora prevalentemente volti a privilegiare le competenze statali e in qualche caso condizionati anche da valutazioni non strettamente giuridiche (Margherita Raveraira non a caso ha di recente rilevato - in *Stato*, n. 11/2018 - "l'aumento della politicità e creatività della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni"). E si prescinde qui da ogni valutazione sul forte ridimensionamento delle autonomie che si intendeva realizzare con le novelle al titolo V prefigurate dalla riforma costituzionale Renzi-Boschi, poi bocciata in sede referendaria (sul punto posso rinviare al mio saggio "Contraddizioni e incoerenze della riforma costituzionale in materia di autonomie territoriali", in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 1/2 - 2015).

3.1. Sul piano dell'assetto delle competenze

A voler qui precisare con qualche maggiore dettaglio i principali limiti della situazione in atto rispetto alle previsioni del titolo V vigente, si può anzitutto considerare la mancata chiarificazione del chi fa che cosa. Già prima della riforma del 2001 si era registrata una forte vischiosità, sia nel trasferimento di funzioni alle regioni ex art. 118 (anche se in una seconda fase il decreto 616/77 aveva provveduto a definirle nell'ambito di tre settori organici di com-

petenze), sia soprattutto nella determinazione delle funzioni delle autonomie locali, nonostante l'esplicito rinvio dell'art. 128 Cost. a leggi generali della Repubblica, che avrebbero dovuto concretare il ruolo proprio di comuni e province come enti autonomi: per lungo tempo era prevalsa un'impostazione regionocentrica, preludio ad una sostanziale amministrativizzazione delle regioni, rispetto al loro ruolo precipuo di legislatori nelle materie costituzionalmente previste, mentre gli enti locali venivano di fatto mantenuti in una condizione di enti autarchici, più che autonomi. E neppure con la legge 142/90, che pure mirava a garantire le funzioni proprie di comuni e province, dotandoli anche di un significativo potere statutario e normativo, si era riusciti a riallocare effettivamente gran parte delle funzioni a loro spettanti, in una prospettiva che già era incentrata sulla *ratio* della sussidiarietà, poi sancita formalmente dalla riforma Bassanini del 1997, a sua volta solo parzialmente attuata sul versante del trasferimento delle funzioni alle istituzioni comunali e provinciali.

Questa riluttanza è persistita anche dopo la riforma del titolo V, che ha prefigurato inequivocabilmente - almeno sulla carta - un ruolo forte di comuni, province e città metropolitane, a partire dalle funzioni fondamentali da attribuire a ciascuna categoria di ente locale, a fronte di regioni rafforzate soprattutto sul piano dei poteri legislativi, sia concorrenti che esclusivi (talora con previsioni invero forzate o con lacune incomprensibili). Non si è, infatti, poi dato corso alla chiarificazione delle funzioni locali, nonostante la delega in materia contenuta nella legge 131 del 2003, che avrebbe dovuto portare, a conclusione del processo attuativo, ad una "carta delle autonomie", con una garanzia sostanziale della loro autonomia politico-normativa, oltre che amministrativa e finanziaria, e un radicale superamento del Tuel n. 267/2000, per molti versi ancora improntato ad una visione autarchica delle amministrazioni locali. Solo parzialmente o incidentalmente qualche previsione in materia di funzioni fondamentali locali si è poi realizzata, nell'ambito peraltro di interventi legislativi o finalizzati principalmente ad altri obiettivi (come nel caso della legge 42 del 2008 sul federalismo fiscale) oppure poco coerenti, anzi fuorvianti, rispetto alle previsioni costituzionali (come nel caso della legge 56 del 2014). E' comunque sicuramente mancata finora la volontà di sviluppare con coerenza il disegno autonomistico che la riforma costituzionale del 2001 intendeva avviare, talché per molti versi si può oggi parlare a ragione di autonomie finte.

In questo contesto confuso e contraddittorio si sono evidenziati sempre più soprattutto tre specifici problemi, che incidono tutti pesantemente sull'assetto e sulla funzionalità degli enti autonomi territoriali. Ci si riferisce, in primo luogo, alla grave questione delle province e delle città metropolitane, ambedue istituzioni di area vasta - anche le città metropolitane, alle quali peraltro spettano anche talune funzioni di primo livello - che dovrebbero essere quindi titolari di quell'articolato complesso di funzioni sovracomunali e di rete via via evidenziate da organiche ricostruzioni, anche comparate (come quella curata da Stelio Mangiameli nel 2012 su "Province e funzioni di area vasta: dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale", nonché quella cui è dedicato l'intero fascicolo numero 2 del 2014 di *Istituzioni del federalismo*, in una chiave che resta utile anche nella prospettiva delle "province della post-modernità", di cui ai saggi recenti su *federalismi.it* di Paolo Carrozza e Cristiana Benetazzo).

Le province sono state, soprattutto a partire dal 2011, oggetto se non bersaglio principale di una serie di interventi legislativi di messa in discussione della loro ragion d'essere nel sistema istituzionale, in gran parte disposti con decreti legge legati alle misure contro la crisi economica post 2008-2009: interventi per lo più adottati non in base ad un progetto organico di revisione degli ordinamenti locali, ma sull'onda di spesso demagogiche campagne di malintesa semplificazione istituzionale e di risparmio di risorse, volti a mettere in discussione talora la attuale dimensione di molte o gran parte delle istituzioni provinciali, talora il loro ruolo e le funzioni, talora la loro stessa esistenza come soggetti autonomi oppure la loro trasformazione in enti dipendenti dalle regioni. Questo percorso ondivago e paradossale, con il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici (v. il mio saggio del 2014 su *Ist. del feder*), è poi sfociato, nonostante un appello critico-propositivo di oltre 40 giuspubblicisti (v. ora in appendice a Bertolissi-Bergonzini, 2017), nella già citata legge 56 del 2014, che - mirando ad anticipare la decostituzionalizzazione delle province, perseguita con la riforma Renzi-Boschi, con l'assai opinabile conforto della pronuncia (politica) n. 50/2015 della Corte (v. il mio commento con Di Folco in *Giur. cost.*, n. 2/2015, ma anche le note critiche di chi - come Luciano Vandelli - pur aveva condiviso la l. 56) - ha emarginato il principio autonomistico e svuotato le garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali, declassando questi enti in una sorta di agenzia dei comuni, con una serie di complicazioni e varianti nella riallocazione di una parte consistente delle funzioni provinciali e delle strutture organizzative connesse. Di qui disorientamenti e tensioni, anche nei rapporti con le regioni, spesso tentate da un ulteriore accentramento di funzioni dei cd. enti intermedi. In sintesi, province svuotate di funzioni e finanziamenti, anche se ancora officiate a gestire talune funzioni qualificate come fondamentali, comunque decapitate degli organi rappresentativi della comunità provinciale, spesso ridotte al collasso per il taglio delle risorse operative, con amministratori a titolo gratuito e dipendenti sempre più demotivati, con quindi una strisciante destabilizzazione del sistema locale e una disarticolazione del livello provinciale, che ne sta compromettendo il tessuto istituzionale e amministrativo a base democratica espressamente riconosciuto dalla Costituzione.

In parallelo si deve aggiungere che è particolarmente preoccupante anche la condizione delle città metropolitane, previste dalla legge 56 in sostituzione delle province in una pluralità eterogenea di aree a forte conurbazione, per il fatto che la loro identità istituzionale, i rapporti tra gli organi e l'assetto organizzativo e funzionale ora previsti appaiono assai deboli e densi di incognite sulla possibilità di dar vita ad un effettivo sistema di governo in grado di gestire decisioni, interventi e servizi complessi, in realtà territoriali differenziate in cui convivono funzioni di base e di area vasta.

Altro elemento di rilevante incertezza riguarda la condizione istituzionale dei piccoli comuni, che sono peraltro la gran parte dei circa 8000 comuni italiani, per lo più non in grado di gestire in effettiva autonomia molti dei compiti spettanti agli enti locali di base, specie con riferimento ai servizi di prossimità. In tal senso il nodo principale è da tempo quello delle formule di gestione associata, oscillanti tra previsioni di unioni o di altri possibili meccanismi consortili o forme più leggere di collaborazione convenzionale. Senza entrare qui in dettagli sulla erratica successione delle norme in materia, è soprattutto rilevante considerare la pre-

visione dell'obbligo di gestione associata per le funzioni fondamentali nei comuni fino a 5000 abitanti (3000 nei territori classificati montani), introdotto col decreto legge 78 del 2010, poi ripreso e precisato in ordine alle unioni da varie disposizioni della legge 56/2014, rispetto alle quali permane un interrogativo assolutamente non trascurabile, legato alle dimensioni massime delle unioni, che non è in alcun modo regolato, talché le unioni potrebbero dilatarsi fino a diventare surrettizi enti intermedi, in parallelo con le istituzioni di area vasta, con ulteriori motivi di confusione nel sistema locale.

Un'ultima osservazione problematica riguarda il persistente disorientamento esistente in ordine al ruolo amministrativo delle regioni, stante l'accentramento a livello regionale a seguito della legge 56 - sia pure in modo non omogeneo nelle varie realtà regionali ordinarie - di molte funzioni di area vasta, in precedenza di competenza provinciale: accentramento tra l'altro di dubbia costituzionalità, ma contro il quale le autonomie locali sono disarmate, non potendo adire in via diretta la Corte. Il risultato è comunque quello di una progressiva ulteriore involuzione verso una sorta di provincializzazione delle regioni, la cui fisionomia appare sempre più appiattita sul versante dell'amministrazione e quindi sempre meno conforme a quanto previsto in Costituzione.

3.2. In ordine ai sistemi di finanziamento

La distanza con le previsioni costituzionali appare particolarmente marcata anche sul piano dei meccanismi di finanziamento, che dovrebbero alimentare un sistema policentrico di autonomie, bilanciando le ragioni dell'autonomia con quelli dell'unità e della solidarietà, come ricordato a proposito dell'art. 119 Cost., essendo comunque la questione della disponibilità di risorse non strettamente vincolate la cartina di tornasole per poter delineare uno scenario di autonomie realmente responsabili. Rispetto a questa esigenza cruciale va però registrata una sostanziale inattuazione delle previsioni costituzionali, sia per ciò che concerne lo spazio di autonomia finanziaria degli enti autonomi, sia soprattutto per quanto riguarda il nesso tra funzioni e risorse, nonostante il tentativo della legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale di imboccare questa strada, coinvolgendo tutti i soggetti del sistema *multilevel* nelle procedure di determinazione dei costi e fabbisogni standard. A parte taluni evidenti limiti di impostazione di tale legge, intervenuta in assenza di una previa organica determinazione delle funzioni spettanti a ciascun livello di governo del sistema, va comunque registrata la difficoltà di dar seguito - aldilà di alcuni interventi iniziali riguardanti soprattutto l'ambito dei comuni - ai principi e compiti ivi prefigurati, sia per via della oggettiva complessità tecnica dei numerosi adempimenti da perfezionare, sia soprattutto per il sopravvenire, a causa della crisi economica, di un clima politico di segno opposto a quello che aveva ispirato gli intenti riformatori.

Di conseguenza ha preso il sopravvento una impostazione fortemente statocentrica nelle determinazioni finanziarie, accentuando ancor più una interpretazione del coordinamento della finanza pubblica ancorata a scelte esclusivamente statali, spesso di carattere urgente e commiste a modifiche ordinamentali assai poco attente alle esigenze delle autonomie. In tal modo, stanti anche le modifiche costituzionali del 2012 allo stesso art. 119, ope-

rate a seguito del *fiscal compact*, non si è avuta alcuna iniziativa di effettiva attuazione delle previsioni costituzionali sul finanziamento delle autonomie. Di qui la persistenza di una finanza regionale e locale essenzialmente derivata e ancorata a visioni settoriali della legislazione statale, con le autonomie regionali e locali mere destinatarie di scelte governative centrali, private di fatto di una reale responsabilità anche in materia di diritti, come qui ha ben chiarito Rivosocchi. Si può peraltro aggiungere che la giurisprudenza costituzionale, pur ondivaga, ha talora supplito a questa carenza di legislazione attuativa del 119 sul nesso funzioni risorse, cercando di attenuare in qualche modo la persistente impostazione statalistica della finanza pubblica, accentuata con le manovre ed i tagli lineari della legislazione della crisi e ulteriormente complicata, per quanto riguarda le regioni, con la previsione dei piani di rientro (di qui quello che Mangiameli ha qualificato un “regionalismo coercitivo, più che cooperativo”). Significativa di questa sorta di bilanciamento giurisprudenziale è, da ultimo, la sentenza n.137/2018, nella quale la Corte - con riferimento a compiti già di competenza delle province - ha chiaramente richiamato la necessità che il legislatore statale rispetti il nesso tra funzioni, anche non fondamentali, e risorse indispensabili per il loro esercizio, ripristinando così un principio di gestione responsabile delle funzioni pubbliche attribuite a ciascun soggetto autonomo del sistema.

3.3. Sul versante delle relazioni interistituzionali

Un ulteriore elemento che rende precaria la effettività dell'autonomia è costituito dalle debolezze e dalle incertezze in ordine ai meccanismi di leale collaborazione, nonostante - come già osservato - il riconoscimento di questa prospettiva di relazioni paritarie da parte del giudice costituzionale e talora anche da parte del legislatore. Le relazioni interistituzionali sono al momento affidate sostanzialmente al solo meccanismo strutturale delle Conferenze (Stato- regioni o Stato autonomie, cui si possono aggiungere i consigli delle autonomie locali, laddove istituiti), che di massima riguardano il solo campo dell'amministrazione e sono spesso finalizzate a realizzare intese di varia forza, laddove vi sia il concorso di più interessi istituzionali in determinati procedimenti decisionali. Nel complesso si tratta di soluzioni organizzative in cui generalmente prevale - di diritto o di fatto - il ruolo della componente statale (o di quella regionale, negli organi preposti alle relazioni tra regioni e autonomie locali). La leale collaborazione è in certo modo fin qui servita più a legittimare una erosione delle competenze delle autonomie regionali (o locali) e ad estendere quella statale (o regionale), in particolare laddove siano previste le intese cosiddette deboli. Le autonomie sono tra l'altro fortemente penalizzate - a parte per l'assenza endemica di una loro voce nelle sedi legislative - anche per le incertezze pendenti sul ruolo delle regioni e degli enti territoriali locali, frutto spesso di una interpretazione rovesciata del principio di sussidiarietà, sulla scia della ben nota sentenza n. 303 del 2003 e per effetto altresì - come di recente ha sottolineato Sergio Bartole nel saggio del 2018 sulla Repubblica italiana e la sua forma di governo - della costituzionalizzazione del *fiscal compact*, che ha offerto nuove occasioni per un utilizzo in favore dello Stato del principio di sussidiarietà, così come del principio di collaborazione. Rispetto a questo *trend* problematico vanno peraltro registrati indirizzi della giurisprudenza costituziona-

le improntati ad una corretta *vis* espansiva di un principio di leale collaborazione paritaria tra Stato e Regioni, come si può da ultimo ricavare dalla considerazione - oltre che della già citata sentenza n. 251/2016 - da recentissime pronunce: ad esempio la n. 61/2018, che offre anche una sorta di linea guida per l'esercizio del potere sostitutivo, e anche la n.103 dello stesso anno, coraggiosa nel riconoscere le spese regionali incompressibili. A voler comunque sintetizzare, anche da questo punto di vista va ribadito che il principio autonomistico appare, in via generale, sostanzialmente disatteso, essendo in vario modo le istituzioni autonome in balia o dipendenti dal centro e poco in grado di far valere il proprio ruolo.

3.4. 2.4 - L'eccezione (peraltro problematica) delle autonomie speciali

Al bilancio così problematico che si è appena messo a fuoco sulla assai scarsa effettività del principio autonomistico, a fronte di un neocentralismo ricorrente, rafforzato dalla crisi economica, fa eccezione per molti versi la situazione delle Regioni speciali e Province autonome, specialmente con riferimento a quelle alpine, che possono godere - sia pure in modo differenziato tra le cinque realtà regionali in questione - di larghi poteri legislativi e amministrativi garantiti da statuti di autonomia con forza costituzionale, spesso incrementati dalle decisioni delle commissioni paritetiche bilaterali, nonché soprattutto di risorse finanziarie certe di rilevante consistenza, talora addirittura pari al totale di taluni tributi riscossi sul territorio.

Non potendomi qui soffermare ad analizzare le molte questioni connesse alla specialità regionale, spesso considerata a sé stante e inquadrata al di fuori di taluni vincoli costituzionali unitari, senza un raffronto critico con le condizioni del regionalismo ordinario e le prospettive di tenuta dei principi supremi di garanzia della coesione e della solidarietà nazionale, mi limito ad accennare ad alcuni profili maggiormente attinenti ai temi qui in discussione. Tralascio quindi di considerare le asimmetrie in ordine alle attribuzioni di funzioni legislative e amministrative codificate nei rispettivi statuti, l'uno diverso dall'altro, frutto di scelte magari storicamente comprensibili, ma probabilmente oggi meno giustificabili, a parte quelle legate all'insularità o connesse alla (opportuna) tutela dei gruppi etnici allofoni (indipendentemente anche dal supporto di trattati internazionali, come nel caso dell'Alto Adige/Suedtirolo). E tralascio altresì di richiamare le varie questioni alle "rincorse" periodiche che hanno contrassegnato il rapporto tra regioni speciali e ordinarie: le prime indotte a richiedere, al di là delle previsioni statutarie originarie, almeno tutte le funzioni nel frattempo previste per le seconde nelle varie stagioni del regionalismo, specie negli anni '70 e a seguito della riforma costituzionale del 2001 (fonte, quest'ultima, di incertezze interpretative sulla portata dell'articolo 10 della l. c. 3/2001 in ordine a procedure e latitudine degli adeguamenti statutarî, su cui puntuali aggiornamenti sono, di recente, quelli di Pajno-Rivosecchi e di Mangiameli)

Tre sono invece le questioni che mi sembrano qui a vario titolo più rilevanti. In primo luogo, quella relativa al sistema di finanziamento previsto soprattutto per le autonomie speciali alpine (mentre diversa è l'impostazione per quelle insulari, con gli scompensi per la Sardegna dapprima segnalati da Demuro): un sistema basato principalmente su riserve di aliquote, in qualche caso fino ai 10/10, che assicura entrate certe non rapportate alle funzioni attribuite, come ha specificato Rivosecchi. Quindi un criterio del tutto diverso da quello previ-

sto in via generale per tutte le autonomie del sistema dall' art. 119 Cost., fondato sul nesso stretto tra funzioni e risorse, eventualmente corretto per ragioni perequative. Di qui una sorta di rendita di posizione a favore delle autonomie speciali, che - seppure poi in parte attenuata, sia da intese bilaterali tra Stato e singola istituzione speciale, volte ad un certo riequilibrio basato sull'attribuzione di ulteriori funzioni, sia dalla compartecipazione ai vincoli di finanza pubblica *ex fiscal compact* - ha finora consentito alle stesse istituzioni autonome politiche pubbliche di sostegno alle economie locali e al welfare del tutto impensabili per le regioni ordinarie, creando situazioni di disparità di trattamento sempre più evidenti (Guazzarotti ha opportunamente richiamato i malesseri delle zone contigue), che finiscono per minare gli stessi presupposti della coesione nazionale e non possono certo essere corretti da meri interventi tampone con finanziamenti straordinari a favore dei territori finitimi (come si è finora in vario modo cercato di fare). C'è, in effetti, da chiedersi se questa anomalia - che ridonda in condizioni di oggettivo privilegio, peraltro di diversa entità tra le stesse autonomie speciali alpine - sia compatibile con il principio di eguaglianza che dovrebbe contrassegnare, come già osservato, l'unità del sistema.

La seconda questione riguarda l'applicazione *sui generis* del principio di leale collaborazione tra Stato e autonomie speciali che si è andata via via consolidando, sulla scia delle commissioni paritetiche previste in ciascuno statuto speciale per la concreta definizione delle funzioni amministrative di spettanza regionale e delle risorse organizzative connesse (un'esperienza di collaborazione intergovernativa illustrata di recente da Giuseppe Verde su *federalismi.it*): un meccanismo bilaterale in cui tra l'altro la parte debole finisce spesso per essere quella statale, anche nella definizione della compartecipazione alla solidarietà nazionale, come ha qui ben evidenziato Rivosecchi. Si è, in sostanza, determinata una persistente tensione tra le garanzie statutarie di cui beneficia la singola autonomia speciale e il principio di unità giuridica ed economica della Repubblica, con uno sbilanciamento che solo in parte la recente giurisprudenza costituzionale è riuscita a correggere. E' questo un tema assai delicato, in cui la leale collaborazione viene coniugata non in chiave multilaterale, come previsto per le regioni ordinarie e per i rapporti con le autonomie locali, ma in un rapporto diretto, poco trasparente, se non opaco, nelle dinamiche procedurali, in cui prendono il sopravvento logiche particolari, più che di sistema. Motivo per cui sono a maggior ragione perplesso sull'ipotesi, ventilata qui da Cosulich, di estendere questo meccanismo dell'accordo bilaterale anche ai rapporti tra regioni speciali e regioni ordinarie contigue, nell'intento di rimediare in qualche modo al disequilibrio finanziario tra territori finitimi, come dianzi accennato, ma col rischio di determinare ulteriori complicazioni in ordine ai possibili beneficiari delle provvidenze previste.

C'è infine una questione qui non emersa, quella della condizione di sostanziale dipendenza degli enti locali dalle scelte sul loro ordinamento spettanti alle regioni speciali o province autonome. Ciò determina in concreto il rischio di una compressione dell'autonomia locale sul piano normativo, funzionale e finanziario rispetto alle specifiche garanzie in materia sancite nel titolo V, in particolare per quanto riguarda l'attribuzione delle funzioni fondamentali e per la potestà regolamentare, sancita nel sesto comma dell'art. 117, in ordine all'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni di competenza. Ed è poi solo il caso di

accennare ad alcune vicende di forte disorientamento delle istituzioni speciali in materia: ad esempio, con riferimento alle scelte altalenanti di Sicilia e Sardegna in tema di province, addirittura raddoppiate in una certa fase dal legislatore sardo. Per non dire del caso limite del Friuli Venezia Giulia che, nelle more della riforma costituzionale Renzi-Boschi, ha anticipato la soppressione delle province - le quali, almeno per ora, non esistono quindi più in questa parte del territorio italiano, nonostante la previsione dell'art. 114 Cost., tuttora pienamente vigente, dopo la bocciatura referendaria della riforma - ponendo a mio avviso un serissimo problema di costituzionalità, finora peraltro non giunto al vaglio della Corte, anche per via dell'inerzia del governo nazionale nel sollevare la questione. Si può, d'altra parte, aggiungere che anche la giurisprudenza costituzionale non ha contribuito a chiarificare latitudine e limiti dell'autonomia delle regioni speciali in materia di ordinamenti locali: basti menzionare, da ultimo, la sentenza n. 168 del 2018, che ha addirittura censurato la legge siciliana che ripristinava l'elezione diretta degli organi delle province, ritenendo prevalente la scelta per l'elezione di secondo grado operata dalla già citata legge (ordinaria) n. 56 del 2014, alla quale è stato riconosciuto il carattere di riforma economico-sociale della Repubblica.

In definitiva, dunque, sulle autonomie speciali sussistono varie questioni affatto marginali, legate anche ad una specialità regionale per certi versi malintesa, che si aggiungono ad un interrogativo più di fondo, qui posto esplicitamente da Tarli Barbieri: se, cioè, a 70 anni dalla previsione della specialità regionale permangano le stesse ragioni originarie che avevano indotto il legislatore costituzionale a dar vita a tali ordinamenti autonomi peculiari. O se non si debba magari cominciare ad affrontare, tanto più a fronte delle complesse questioni che si stanno affacciando in connessione con le possibili differenziazioni di autonomia per le regioni ordinarie ex III comma art. 116 Cost., una prospettiva di revisione complessiva ed attualizzata del sistema regionale repubblicano, con l'obiettivo anche di evitare inaccettabili disparità tra cittadini di regioni ordinarie e speciali.

4. Le priorità a voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie

A fronte della serie di situazioni problematiche e delle distorsioni dianzi descritte, frutto spesso anche di vecchi e nuovi centralismi (statali e regionali), è a questo punto d'obbligo il quesito sul *quid facere* per prendere sul serio la Costituzione, con un approccio e metodo volti a promuovere realmente le autonomie e un policentrismo sussidiario e solidale, in una prospettiva cooperativa e unitaria. In tal senso - a parte l'esigenza di chiarificazione del ruolo delle regioni, sottolineata da Morelli e da Falcon e per la quale è a mio avviso condivisibile la proposta di Catelani di qualificarle soprattutto sul piano della partecipazione alle politiche europee e, per altro verso, della riorganizzazione del territorio e della promozione delle autonomie locali - prendere sul serio la Costituzione non significa mitizzarla o considerarla immobile ed immutabile, ma considerare i principi costituzionali come un necessario e prioritario punto di riferimento, pur nella consapevolezza (opportuna qui richiamata da Massimo Luciani, ricordando il pensiero di Leopoldo Elia) che l'ordinamento è in cammino e che quindi, oltre a taluni possibili (e talora auspicabili) interventi puntuali di manutenzione o di

modifica e integrazione, si deve procedere con una lettura adeguatrice anche del principio autonomistico, tenendo comunque conto che si tratta di un processo di ripartizione del potere in cui va supportata la parte più debole. In sintesi, non un'enfasi sul principio autonomistico come soluzione salvifica, ma una scelta di sistema per distribuire il potere e valorizzare le comunità territoriali, anche come "antidoto al sovranismo e al nazionalismo" (come ha qui osservato il sindaco Nardella).

Prendere sul serio l'opzione autonomistica inequivoca dell'art. 5 e del titolo V novellato della Carta significa, in effetti, mirare a superare ogni centralismo autarchico, basato su una visione in certo modo piramidale del rapporto centro-periferia, che deresponsabilizza le comunità territoriali e tradisce la forma di Stato e di democrazia voluta dai Costituenti. Significa quindi superare i molti assetti di stampo autarchico che persistono nell'ordinamento positivo, che indeboliscono la democrazia sul territorio, con autonomie di diritto o di fatto emarginate e incomplete, nonostante taluni tentativi di riforma in chiave autonomistica avviati nell'ultimo decennio del secolo scorso fino alla modifica del titolo V, poi in larga misura abbandonati o contraddetti (come rilevato anche nel saggio del 2016 di Manganaro sull'autonomia incompiuta).

Per ripartire in una direzione coerente bisogna perciò riprendere il filo del percorso riformatore intrapreso dapprima con la l. 142/90 e le riforme Bassanini del 1997, poi sviluppato nella riforma costituzionale del 2001, in cui si erano fissati alcuni presupposti di fondo e principi guida tuttora complessivamente validi e utili, a parte talune carenze di previsioni o soluzioni opinabili da rettificare, come già osservato. L'obiettivo - tanto più dopo l'esito referendario del 2016, che ha confermato il quadro costituzionale vigente - non può che essere quello di realizzare autonomie regionali e locali realmente responsabili, con ruoli funzionali distinti, ma non separati, in grado di costituire una griglia istituzionale su cui impostare con coerenza tutte le iniziative volte a modernizzare il sistema e consolidare una democrazia sostanziale *multilevel*, nell'ambito di una coesione nazionale fondata sia sulla solidarietà che sull'attuazione effettiva dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Ed è appena il caso di aggiungere che questo modello appare anche in piena sintonia con le previsioni della Carta europea dell'autonomia locale, a cui l'Italia si è espressamente vincolata nel 1989, nonché con tanta parte della legislazione dell'Unione europea, che coinvolge a vario titolo tutte le autonomie territoriali infrastatali nelle fasi ascendente e discendente delle politiche comunitarie, rispettandone e valorizzandone il ruolo (a differenza di quanto avvenuto con interventi di impronta tecnocratica della BCE, che hanno ad esempio indotto o supportato in modo improvvisto orientamenti volti a sopprimere le province italiane, per mere e superficiali esigenze di risparmio e di semplificazione del sistema istituzionale).

4.1. Le riforme per attuare il disegno costituzionale

In questo orizzonte di riforme necessarie in chiave autonomistica, va subito chiarito che, per impostare in modo adeguato un intervento legislativo capace di concretare il disegno costituzionale, non si può a mio avviso certo pensare a mere modifiche parziali della legislazione della crisi sfociata nella legge 56/2014, con la quale - come già rilevato - si era

cercato di anticipare un disegno di riforma costituzionale mirato ad un forte ridimensionamento del sistema autonomistico locale, in particolare sul versante delle province, accentrando nelle regioni molte funzioni di area vasta e privando le comunità provinciali di propri organi rappresentativi, con soluzioni confuse, senza reali risparmi e con diffusi disorientamenti gestionali (segnalati qui da Camilla Buzzacchi nel campo specifico dei servizi per il lavoro, ma più in generale già messi a fuoco nei saggi del 2017 di Bertolissi-Bergonzini sulle province decapitate e risorte, di Gardini sull'incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio, di Travi sulle complicazioni della semplificazione amministrativa e di Gorlani sui disorientamenti *post referendum* costituzionale).

Proprio le molte conseguenze problematiche connesse alle scelte di tale legge, viziata da una prospettiva incompatibile con il quadro costituzionale vigente e con la Carta europea dell'autonomia locale (come ampiamente documentato da un saggio recente di Francesco Merloni, in corso di stampa, che si sofferma sul valore della CEAL a fronte della crisi delle autonomie), rendono impossibile (e fuorviante) l'ipotesi di intervenire con qualche mero aggiustamento o rettifica, in chiave continuista, nonostante non manchino tentativi in tal senso, sia ad opera della Commissione parlamentare per le questioni regionali (nella relazione del 10 maggio 2017), sia da parte di chi continua in certo modo a condividere l'impostazione che ha ispirato l'intervento del 2014 di messa in discussione di un ruolo autonomo proprio delle istituzioni provinciali (v. qui l'intervento di Falcon e gli scritti recenti di Vandelli e Tubertini).

Come ho già avuto occasione di sostenere (nel volume "Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa", curato nel 2017 con Francesco Merloni), mi sembra fuori di dubbio che la strada da percorrere da parte del legislatore statale debba essere quella finalizzata ad attuare finalmente in modo organico e coerente le previsioni costituzionali sulle autonomie, ovviamente da realizzare in modo processuale, ma con un ordine logico, partendo dalla determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali di prossimità e di area vasta, con la variante metropolitana, riprendendo quindi il disegno a suo tempo delineato dalla legge delega n. 131 del 2003, restato senza seguito (salvo che in materia di controlli sulle varie autonomie, laddove si è allora regolata la materia dopo l'abrogazione degli artt. 125, secondo comma e 130 Cost.).

L'obiettivo dovrebbe sempre essere, sul versante del sistema locale, quello di dar vita ad una "carta delle autonomie", con superamento del Tuel, come già accennato, con una particolare attenzione a definire spazio e limiti dell'autonormazione locale, statutaria e regolamentare, evitando una visione restrittiva del principio di legalità, in modo da favorire anche soluzioni virtuose di autoorganizzazione e di autocontrollo, sulla scia ad esempio di quanto già avvenuto in molti comuni con i regolamenti per la gestione dei beni comuni (laddove si possono incrociare proficuamente sussidiarietà verticale e orizzontale). Da questo punto di vista condivido pienamente il recente commento di Michele Massa al sesto comma dell'art. 117 Cost., in cui si sottolinea il valore portante dell'autonormazione locale, "salvo espressi limiti di legge", recuperando la ratio sostanziale dell'originario art. 128 Cost.

Per il resto, senza entrare qui nei dettagli (per i quali mi permetto rinviare al volume poc'anzi indicato), mi limito a sottolineare alcune esigenze imprescindibili da tener presenti

per attuare correttamente il policentrismo autonomistico. In primo luogo, in ordine alle scelte che maggiormente condizionano il riassetto delle funzioni, si deve affrontare sul serio il doppio nodo istituzionale che caratterizza l'attuale sistema locale. Da un lato vi è quello dell'attribuzione del complesso delle funzioni di area vasta e della chiarificazione del ruolo e della fisionomia dell'istituzione democratica che deve governarle, con organi eletti e responsabili nei confronti della comunità rappresentata, in grado di adottare decisioni autonome, sia nelle aree metropolitane che in quelle ordinarie, senza con ciò ovviamente escludere che le province e le città metropolitane possano costituire anche sedi di supporto e di gestione di funzioni tecniche dei comuni, valorizzando a tal fine l'assemblea dei sindaci prevista dalla l. 56 (questioni ampiamente trattate nella mia relazione sul ruolo delle province al convegno del 16 giugno 2017 a Milano-Scienze politiche statale, in corso di stampa). Va a tal fine tenuto conto tra l'altro che – come ha osservato Cristiana Benetazzo nel già citato saggio su *federalismi.it*, a cinque anni dalla legge 56/Delrio – gli enti territoriali più omogenei in tutto il paese, sulla cui base costruire un meccanismo semplificatorio nel riassetto delle funzioni, sono proprio quelli provinciali, che si volevano abolire come enti inutili e che, invece, possono essere determinanti anche per invertire il trend di amministrativizzazione delle regioni.

Dall'altro persiste - e anzi si pone con maggiore urgenza, dopo la sent. n. 33/2019 che ha censurato le disposizioni sulle forme associative obbligatorie dei piccoli comuni - il nodo di una riorganizzazione efficiente delle gestioni dei micro comuni, da perseguire con decisione incentivando forme stabili ed effettive di gestione associata, magari tenendo conto della positiva esperienza francese delle associazioni intercomunali, senza con ciò rinunciare a sostenere soluzioni preordinate alla fusione tra comuni contermini, laddove vi sia il consenso delle comunità interessate. In ogni caso va ribadito che queste gestioni associate debbono riguardare essenzialmente funzioni e servizi di competenza comunale, evitando che le unioni di comuni assumano ambigualmente la dimensione di aree vaste, con una potenziale confusione di ruoli rispetto alle province.

In parallelo - e in stretta connessione - con la chiarificazione di questi nodi istituzionali dovrebbero essere finalmente affrontate anche le questioni sul finanziamento delle autonomie, superando la visione statocentrica del coordinamento della finanza pubblica. Si tratta a tal fine di riprendere e perfezionare il percorso prefigurato per l'attuazione del terzo e quarto comma dell'art. 119 dalla legge delega sul federalismo fiscale, che opportunamente prevedeva tra l'altro un ruolo decisionale di un organo interistituzionale, in una prospettiva di determinazione oggettiva di costi e fabbisogni standard delle funzioni (anzitutto) amministrative, in modo da creare le condizioni per una attribuzione di risorse correlata alle funzioni, premessa per dar vita ad autonomie realmente responsabili, tenendo conto del principio generale dello Stato costituzionale (G. U. Rescigno, 1967), che implica appunto un nesso stretto tra potere e responsabilità, da declinare nel rapporto tra i diversi livelli territoriali di governo. Non si può non convenire, a questo proposito, con Rivosecchi, laddove ha concluso che - pur essendo la questione molto complessa, non solo sul piano tecnico, poiché lo Stato controlla la finanza e può anche ricorrere ai poteri sostitutivi - solo un quadro chiaro delle competenze e delle disponibilità finanziarie consente ai cittadini di comprendere a chi sono imputabili le

scelte politiche e le relative responsabilità, così da individuare chiaramente a quale livello di governo spettano funzioni e risorse per garantire l'effettività dei diritti.

Altra questione cruciale non differibile - almeno nell'impostazione metodologica del percorso volto all'attuazione del disegno policentrico - è ovviamente quella della definizione dei Lep, di cui si è in precedenza considerata la carenza in gran parte dei campi dove può avere rilievo il ruolo delle autonomie di diverso livello. A tal fine si può evidenziare - a testimonianza che tutto si tiene e quindi della necessità di un approccio complessivo per l'attuazione del titolo V - che sussiste chiaramente un nesso biunivoco tra la chiarificazione dei costi e fabbisogni standard e la possibilità di definire il livello essenziale delle prestazioni, specialmente per i diritti sociali, che coinvolgono certamente anche varie competenze di autonomie di diverso livello. Si può aggiungere che proprio queste chiarificazioni potrebbero indurre le regioni ordinarie ad imboccare la strada della riorganizzazione interna, riquilificando il proprio ruolo legislativo, programmatico e di supporto alle autonomie infraregionali - condivise con i Consigli delle autonomie locali (nonostante la sfiducia qui espressa da Massimo Carli) - con una riallocazione anzitutto delle funzioni di area vasta e interventi incisivi a favore del riordino associativo dei piccoli comuni.

4.2. Problemi del regionalismo ordinario differenziato

Richiamate le principali questioni di fondo da affrontare per attuare realmente il disegno autonomistico, qualche battuta si deve ancora dedicare alla prospettive del regionalismo ordinario differenziato (oggetto qui di qualche intervento), che paradossalmente appare attualmente l'unico tema all'ordine del giorno in ordine alle autonomie territoriali, viste le ipotesi pendenti di intese tra tre regioni e il governo per una maggiore autonomia, in base a quanto previsto nel III comma dell'art. 116 Cost., dopo le preintese del febbraio 2018. Queste iniziative si sono sviluppate nel segno di un regionalismo ordinario a più velocità, come teorizzato da Luca Antonini, peraltro in vario modo messo in discussione da chi è preoccupato delle possibili implicazioni problematiche sulla tenuta del sistema: v. anche i saggi recenti di Gallo, Morelli, Pajno-Rivosecchi, Tarchi, a parte quelli di economisti come Zanardi, Petretto, Viesti e Longobardi. Senza qui ovviamente entrare nel merito delle singole ipotesi - che peraltro parrebbero avere, specie per Lombardia e Veneto (che avevano avviato l'*iter* con un referendum popolare), una portata assai ampia, estesa a tutte le 23 materie nelle quali sarebbe possibile immaginare forme di maggiore autonomia regionale - non si può non porre qualche interrogativo, di metodo e di contenuto, sull'orizzonte e sulle implicazioni problematiche di tali iniziative, anche in rapporto al processo complessivo di riforme in chiave autonomistica qui dibattuto (a maggior ragione tenendo conto che numerose altre regioni appaiono intenzionate a procedere nella medesima direzione, al punto che sarebbero in netta minoranza le regioni per così dire ancorate al modello ordinario).

Sul piano del metodo ci si deve chiedere se sia possibile procedere regione per regione, in base al modello (per molti aspetti fuorviante) delle regioni speciali, senza aver definito previamente alcune scelte generali sulle modalità di attuazione del regionalismo ordinario asimmetrico, chiarendo altresì il ruolo del Parlamento (che non può essere certo confinato

ad un mero intervento conclusivo dell'*iter*) ed i vincoli di sistema da rispettare, in modo da evitare che prendano il sopravvento logiche di relazioni bilaterali di tipo competitivo (magari talora venate di pulsioni secessioniste), che possono finire per compromettere la visione cooperativa e solidale del policentrismo unitario prefigurato in Costituzione (in particolare sul piano finanziario, come incisivamente rilevato da Franco Gallo, 2018). E, ancor più, va chiarito se si possa intraprendere la procedura della eventuale maggiore autonomia di talune regioni in assenza di riforme di sistema, quali sono quelle in precedenza delineate, col rischio di un uso congiunturale dell'autonomia (come ha rilevato Tarli Barbieri). Sono a mio avviso ovviamente interrogativi retorici, essendo del tutto evidente la necessità, da un lato, di linee propedeutiche comuni sulle procedure di applicazione del 116 III, senza dover affidare praticamente a successive commissioni paritetiche bilaterali (tra l'altro non previste in Costituzione) i compiti più delicati sui rapporti finanziari connessi alla maggiore autonomia, e, dall'altro, di un impianto generale solido, con un centro in grado di garantire funzioni strategiche, Lep e risorse in base a criteri standard, nonché sedi collaborative e azioni di supporto alle realtà più deboli.

Quanto ai limiti di contenuto della maggiore autonomia, mi pare si debba senz'altro concordare con chi ha sottolineato che si tratta di uno strumento di rifinitura, per ritagliare funzioni aggiuntive su misura per specifiche esigenze di singole realtà regionali (Cammelli, 2018), escludendo quindi che possa riguardare interi settori di amministrazione statale, a maggior ragione se connessi a prestazioni concernenti fondamentali diritti sociali, come ad esempio l'istruzione. In tal senso è comunque necessario evitare il rischio di aumentare i divari territoriali (Gianfrancesco) o di dar corso ad intese che possano compromettere il diritto di eguaglianza nel godimento dei diritti costituzionali (come paventato, a vario titolo, da Dogliani, Grosso-Poggi e Chessa, 2018): fermo restando che a tal fine è essenziale il rispetto dei principi dell'art.119 sull'assetto della finanza delle autonomie, alla cui definizione il 116 III subordina espressamente la possibilità di intese (come sottolineato anche dalla presa di posizione del 18 ottobre 2018 delle Conferenza delle regioni). Si deve, inoltre, aggiungere che altra questione assai rilevante, anche se finora molto ai margini del dibattito sull'attuazione del 116 III, è quella sul rischio che il rafforzamento dell'autonomia resti ancorato al livello regionale, senza tener adeguato conto dei vincoli della sussidiarietà e delle attese degli enti locali, pur sentiti nella fase dell'iniziativa (interessante in tal senso, anche se atipico, è il caso del referendum bellunese, coevo a quello veneto del 2016, volto a prefigurare nell'intesa funzioni statali da attribuire direttamente alla provincia totalmente montana di Belluno, in attuazione di quanto previsto da una disposizione della l.56/2014, finora inattuata).

Tutto ciò premesso, a fronte del mosaico di differenziazioni che si vanno prefigurando nel sistema regionale ex 116 III, che si aggiungerebbero alle asimmetrie delle regioni speciali, a loro volta diversificate in modelli multipli (alcuni dei quali stimolano iniziative emulative delle regioni ordinarie), appare ancor più giustificato quanto si è in precedenza considerato sullo scenario di frantumazione di questo livello di autonomia territoriale e sulla conseguente problematica tenuta del sistema nazionale unitario, tenuto tra l'altro conto della difficile sostenibilità organizzativa e operativa di amministrazioni statali che verrebbero incise in modo assai disomogeneo dalle differenziazioni regionali che si vanno ipotizzando. Di qui l'interro-

gativo se non si sia di fronte ad una vera e propria crisi del regionalismo nel suo complesso, così come si è venuto finora evolvendo, frutto anche della inerzia e della deriva del centralismo statale, tale comunque da indurre ad una riflessione sulle misure con cui rimediare a questa “lunga transizione” (per riprendere le parole di Stelio Mangiameli, che ha avviato un ragionamento in tal senso in una relazione Issirfa del 2017, dopo che Ugo De Siervo si era già posto la domanda sul “che fare delle regioni?” in un volume del 2014). In ogni caso queste considerazioni avvalorano la necessità di una riflessione di sistema prima di affrontare decisioni su singole intese ex 116 III.

4.3. Esigenze di integrazione e di chiarificazione delle previsioni costituzionali

Prima di concludere, ancora qualche rapido spunto - aldilà di quanto considerato sul complesso degli interventi prioritari per implementare le previsioni costituzionali sulle autonomie - su alcune esigenze di integrazione del quadro costituzionale per supportare e rafforzare l'effettività del disegno della Repubblica delle autonomie. Infatti, in parallelo con le iniziative attuative di competenza del legislatore ordinario finora auspicate, mi sembra necessario affrontare alcune questioni irrisolte, che dovrebbero tradursi in iniziative puntuali di interventi di carattere costituzionale, che mi limito qui ad indicare su tre versanti.

In primo luogo, mi riferisco all'esigenza di realizzare finalmente una sede stabile di interlocuzione legislativa al centro, in cui siano rappresentate tutte le autonomie territoriali costitutive della Repubblica. Il che significa, in buona sostanza, riprendere il cammino della riforma del bicameralismo perfetto, mirando a configurare uno dei rami del Parlamento come voce delle autonomie, in modo da coinvolgere in via permanente le autonomie di diverso livello nelle decisioni di sistema che, a vario titolo, riguardano il policentrismo, senza con ciò escludere il sistema delle Conferenze (opportunamente riordinate) come raccordo sul versante amministrativo. Questa resta la strada maestra delle relazioni interistituzionali paritarie, delineate da Morelli, su cui - dopo la bocciatura della riforma Renzi-Boschi, che prevedeva anche il Senato delle autonomie - si è ricominciato a riflettere (Cecchetti, 2018), nella prospettiva ovviamente di migliorare la proposta per molti versi confusa allora formulata, in cui tra l'altro era prevista una commistione impropria tra rappresentanze istituzionali e politiche e una debole presenza delle autonomie locali, oltretutto designate dalle regioni (per qualche dettaglio rinvio mio commento critico su quella riforma, già menzionato).

Peraltro, non essendo agevole immaginare una rapida riforma costituzionale in tal senso, per via anche dell'*iter* aggravato, sarebbe opportuno non rinunciare - nelle more - alla possibilità di realizzare comunque una presenza delle autonomie in Parlamento attraverso l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, come previsto nell'art. 11 della novella del titolo V del 2001. A voler utilizzare questa possibilità - come auspicato qui da Tarli Barbieri e Gianfrancesco (*contra* Bin, 2018) - si potrebbe procedere celermente anche solo mediante una appropriata revisione dei regolamenti delle due Camere, in modo comunque da coinvolgere le rappresentanze di regioni ed enti locali nel complesso processo di attuazione del policentrismo, così facilitando tra l'altro la successiva applicazione delle riforme a livello regionale e locale.

Un secondo obiettivo di integrazione puntuale e coerente del disegno costituzionale sulle autonomie dovrebbe consistere nel rendere giustiziabile la sussidiarietà dal punto di vista delle autonomie locali (come ha espressamente qui proposto Gianfrancesco), che sono tra l'altro le più esposte alle interpretazioni rovesciate del principio sussidiario, spesso frainteso in modo fuorviante come ascensore, nella prospettiva avvalorata dalla giurisprudenza costituzionale (sent. 303/2003). A tal fine la strada non può essere che quella di prevedere l'accesso diretto anche di comuni, province e città metropolitane al giudice costituzionale, magari subordinando l'azione ad alcune condizioni, come nel sistema spagnolo, evitando comunque che l'accesso alla Corte delle autonomie debba essere necessariamente mediato - secondo la disciplina vigente - dalle regioni o dal governo nazionale, che possono essere spesso controinteressati (si pensi, da ultimo, all'impossibilità per le province friulane di chiedere alla Corte una verifica della assai dubbia legittimità costituzionale della scelta regionale di abolire le istituzioni provinciali, operata in sintonia col governo nazionale, che aveva in parallelo promosso la soppressione delle province in Costituzione).

Vi è, inoltre, un'esigenza sempre più evidente di adeguata chiarificazione - anche nelle more di una revisione complessiva della specialità differenziata delle cinque regioni o province autonome interessate, nell'ambito di una auspicabile messa a punto dell'intero regionalismo, come già accennato - dei vincoli di sistema che debbono sussistere anche per le regioni dotate di statuti costituzionali di autonomia particolare. Ciò significa anzitutto, sul piano del metodo, superare le ricorrenti propensioni a gestire solo con accordi bilaterali i rapporti tra governo e singole autonomie speciali, blindando il più possibile la specialità riconosciuta dallo statuto ed evitando così di coinvolgere il Parlamento in decisioni di sistema che possano mettere in discussione l'autonomia speciale garantita (pur riconoscendo che finora il Parlamento è apparso per lo più riluttante, con maggioranze trasversali, a entrare nel merito di qualsivoglia revisione sostanziale dei vari regimi di specialità). Quanto ai contenuti, due dovrebbero essere soprattutto i nodi da chiarire sul piano dei vincoli unitari o di sistema, per evitare disparità di trattamento in ordine alla sussidiarietà o che ridondino in privilegi non giustificabili: il primo in materia di garanzie dell'autonomia degli enti locali, che dovrebbero essere come minimo pari a quelle riconosciute in via generale agli enti territoriali minori in base al titolo V; il secondo a proposito del principio di fondo che dovrebbe governare in modo univoco la ripartizione della finanza pubblica nel sistema policentrico, basato sulla correlazione tra funzioni attribuite e risorse standard, con le opportune correzioni perequative del fondo di solidarietà nazionale.

5. La questione culturale per dar vita ad autonomie responsabili

A voler tirare le fila, emerge con tutta evidenza la complessità del disegno riformatore necessario per attuare e implementare le previsioni costituzionali sull'assetto *multilevel* del potere pubblico. Si tratta comunque di un impegno di lungo periodo, almeno di legislatura, subordinato a due condizioni dirimenti: per un verso una volontà determinata di intraprendere un percorso destinato ad un riassetto profondo del sistema, con uno spostamento a vario

titolo del baricentro operativo sul versante delle autonomie, ferma restando però una adeguata chiarificazione delle garanzie di tenuta unitaria; per altro verso una solida cultura dell'autonomia responsabile, attualmente poco diffusa dopo una certa retorica del federalismo, sia al centro che negli attori delle istituzioni territoriali.

Quanto al primo punto, non si può che ribadire una considerazione già accennata, ossia che una prospettiva così impegnativa, non legata a meri obiettivi contingenti (né, tanto meno, a ritorni elettorali immediati), richiede una disponibilità effettiva ad una visione di sistema di tutti i principali attori che dovrebbero essere protagonisti, sia al centro che nelle articolazioni territoriali. Di qui la necessità comunque di pensare - auspicando che vi sia la disponibilità in tal senso di tutte le principali forze politiche - ad una cabina di regia interistituzionale, sulla scia di quello che si era inizialmente immaginato a valle della riforma del titolo V (in cui si era anche elaborata, con la bozza Mancino, una concreta ipotesi di integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali), associando rappresentanze istituzionali *multilevel* ad esperti qualificati in uno sforzo di progettazione di un percorso di lungo periodo (v. allora la commissione Vari), da mettere in certo modo al riparo dalle quotidiane dinamiche politiche.

Più delicata ancora è la questione della cultura dell'autonomia indispensabile per orientare e innervare con coerenza ed efficacia un percorso così impegnativo (come ha qui osservato Tarli Barbieri). Da questo punto di vista non ci sono scorciatoie facili, ma proprio la considerazione sulla necessità di reagire alle incongruenze della attuale situazione, a partire dalla revisione della legge 56/2014, dovrebbe indurre i giuspubblicisti a (ri)proporre con decisione - in un periodo di evidente affaticamento della democrazia del nostro paese - il valore di un sistema di autonomie responsabili, in grado di riprendere il filo della Costituzione e di contrastare derive populiste e di sovranismo statocentrico (Pisaneschi). Di qui uno specifico compito critico-propositivo per il giurista, che mi sento di indicare in via primaria, per concludere, agli studiosi di diritto pubblico delle nuove generazioni, che hanno già mostrato spiccata sensibilità per i principi autonomistici, come quelli che hanno collaborato a dar conto della portata delle norme in materia nei due più recenti Commentari della Costituzione (rispettivamente curati da Bifulco-Celotto-Olivetti per la Utet nel 2006 e da Clementi-Cuocolo-Rosa-Vigevani per il Mulino nel 2018): è essenziale non perdere assolutamente di vista il senso e il ruolo di autonomie responsabili, tra sussidiarietà e solidarietà, non solo per concretare con coerenza il disegno costituzionale della Repubblica delle autonomie, ma per concorrere a rafforzare le basi istituzionali della democrazia.