

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI

QUADERNO n. 25
Seminari 2020-2021



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

QUADERNO n. 25
Seminari 2020-2021

In copertina:

Formella del campanile: la Grammatica (non Aritmetica)
di Luca della Robbia.

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI

QUADERNO n. 25
Seminari 2020-2021



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

© Copyright 2021 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-4155-1

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEREdi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

In ricordo di Antonio Brancasi e Stefano Merlini

INDICE

pag.

Presentazione

PAOLO CARETTI-MASSIMO MORISI

XI

Incontro con il Presidente della Camera
dei deputati Roberto Fico
Saluto del Rettore
LUIGI DEI

1

Incontro con gli studenti del Seminario Tosi
di Firenze. Intervento del Presidente
della Camera dei Deputati
ROBERTO FICO

3

L'economia italiana tra vincoli europei
e criticità strutturali
GIANNI BONAIUTI

9

Il caso di Giulio Regeni.
Profili di diritto internazionale
MARTINA BUSCEMI

37

La posizione del governo in Senato a seguito della riforma organica
del regolamento del 2017: spunti di riflessione
ANDREA CARBONI

49

	<i>pag.</i>
Seminario S. Tosi 2021. Corso di diritto regionale. Lezione introduttiva STEFANO GRASSI	87
Regioni e sanità ENZO BALBONI	107
Il raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali attraverso il sistema delle Conferenze Stato-regioni e Stato-città ed autonomie locali GUIDO CARPANI	127
Pandemia, rapporti Stato-regioni e proposte di riforma costituzionale ANTONIO D'ATENA	149
Prospettive del sistema delle autonomie locali GIAN CANDIDO DE MARTIN	167
La Corte costituzionale nelle varie fasi del regionalismo italiano UGO DE SIERVO	179
L'autonomia finanziaria delle Regioni FRANCO GALLO	193
Riflessioni sulla giurisprudenza della Corte costituzionale sul rapporto Stato-regioni VALERIO ONIDA	209

pag.

Diritto europeo e servizi sociali

ALFREDO MOLITERNI

225

Verso il *post-populismo*? Il timido riemergere del conflitto politico
nell'Occidente scosso dalla pandemia

GIULIANO VOSA

249

PRESENTAZIONE

Il *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari* giunge con questo volume al suo venticinquesimo numero. È opportuno ricordare che l'Associazione, quale "Centro di eccellenza" dell'Ateneo fiorentino, collabora con molte istituzioni che contribuiscono alla sua attività formativa e di ricerca e al suo sostegno: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei ministri, alcuni Consigli Regionali. Una collaborazione che investe anche attività di stage e specifici percorsi didattici. L'Associazione si avvale anche del supporto sia della Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze, sia della Presidenza della Regione Toscana. L'Università degli studi di Firenze e in particolare i Dipartimenti di Scienze giuridiche e di Scienze politiche e sociali, mantengono con l'Associazione uno storico e organico legame che risale al 1967. Da allora lo scopo dell'Associazione non è cambiato: mobilitare le migliori conoscenze analitiche e dottrinarie nelle discipline inerenti alla funzionalità delle istituzioni per formare giovani esperti orientati alle tecnostutture delle assemblee elettive.

Il Quaderno n. 25 raccoglie alcune delle lezioni tenute nei seminari 2020 e 2021: lezioni emblematiche per quella che è l'odierna agenda politico-istituzionale italiana. Si tratta di un ventaglio di temi quanto mai ampio, che dà conto dell'articolazione formativa ed euristica che il Seminario è venuto assumendo nel tempo: ove l'analisi e la riflessione correlano le specificità della fase storica che stiamo attraversando sia con l'evoluzione delle sue matrici strutturali, sia con le sollecitazioni delle criticità congiunturali più acute.

Così, su un versante più propriamente interistituzionale, il Quaderno si apre con le riflessioni del Presidente della Camera dei deputati, Roberto Fico: il quale avvia un dialogo con i nostri studenti a partire dalla sua testimonianza attorno alla complessità della prassi del "mandato esplorativo" del Presidente della Repubblica in vista della possibile formazione di un nuovo governo; e prosegue con una valutazione di Andrea Carboni circa il rapporto Parlamento-governo alla luce della riforma del regolamento del Senato. A questi si affiancano alcuni contributi su tematiche particolarmente sfidanti per il ruolo delle Camere e per il loro impatto ancora sul raccordo Parlamento-esecutivo:

dalle questioni di diritto internazionale poste dall'assassinio di Giulio Regeni ed evidenziate nella lezione di Martina Buscemi; alle dinamiche dell'economia italiana "... tra vincoli europei e criticità strutturali" analizzate da Gianni Bonaiuti; alla tematizzazione dei servizi sociali nella chiave del diritto europeo, mediante la riflessione di Alfredo Molinterni; all'evoluzione tendenzialmente – e interrogativamente – "post-populista" della conflittualità politica che Giuliano Vosa propone alla nostra attenzione.

Il Quaderno 25 annovera poi una corposa sezione di studi e riflessioni sull'evolversi del diritto regionale italiano, sia nella prospettiva della crisi pandemica e post pandemica, sia in una chiave retrospettiva e prospettica di medio e lungo andare. Ecco allora che dopo una introduzione di Stefano Grassi, responsabile per l'appunto del corso di diritto regionale del Seminario, si susseguono contributi più legati al governo multilivello della crisi sanitaria e delle politiche anti-Covid: l'analisi di Enzo Balboni su "Regioni e sanità"; quella di Guido Carpani sulle conferenze Stato-regioni e Stato-città ai fini del raccordo tra Stato e autonomie territoriali; e quella di Antonio D'Atena sulle proposte di riforma costituzionale alimentate o riproposte dall'impatto della pandemia sui rapporti Stato-regioni. In una chiave più diacronica, il Quaderno si concentra poi su l'autonomia finanziaria delle Regioni, grazie alla lezione di Franco Gallo; sulle prospettive del sistema delle autonomie locali, ad opera Gian Candido De Martin; e sul ruolo e gli orientamenti della Corte costituzionale rispetto al rapporto Stato-regioni nelle varie fasi del regionalismo italiano, grazie ai contributi di Valerio Onida e di Ugo De Siervo.

Come si vede la scelta delle lezioni che qui riproduciamo propongono una puntuale attenzione alla congiuntura politico-istituzionale in cui ci dibattiamo ma cercandone logiche e dinamiche anche nei suoi fattori non contingenti: secondo un'angolazione riflessiva che è da sempre tipica del Seminario e che costituisce uno dei profili qualificanti il suo metodo didattico.

Firenze, novembre 2021

Paolo Caretti
Massimo Morisi

I
INCONTRO CON IL PRESIDENTE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
ROBERTO FICO
SALUTO DEL RETTORE

LUIGI DEI *

Caro Presidente della Camera dei Deputati Roberto Fico, cari Paolo e Massimo, care studentesse e cari studenti, care Colleghe e cari Colleghi, sono molto lieto di recare il saluto dell'Ateneo fiorentino e mio personale a questa conversazione del Presidente sul tema del mandato esplorativo che conclude il Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "Silvano Tosi 2021". Per tutti gli anni del mio mandato ho sempre desiderato essere presente, senza mai delegare, alla cerimonia conclusiva del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "Silvano Tosi" e così ho voluto anche in questa mia ultima occasione alla guida dell'Ateneo, seppure a distanza e in una condizione psicologica per me difficile, dolorosa e travagliata. Non posso non sottacere che questa conversazione che chiude il Seminario si colloca in un momento davvero unico nella storia recente dell'umanità. Una pandemia ha sconvolto e sta ancora sconvolgendo l'intero pianeta. L'anno appena archiviato passerà alla storia, ma, a così breve distanza dagli eventi che lo hanno caratterizzato, è difficile inquadrarlo nella sua complessità. Sicuramente abbiamo assistito all'esplosione di un'imprevista fragilità planetaria. Il mondo, robusto e orgoglioso di un'ostentata possanza scientifico-tecnologica sulla natura, si è rivelato vulnerabile in modo tanto improvviso, quanto inesorabile. La pandemia pare una sorta di contrappasso alla globalizzazione e alla crescita smisurata e convulsa degli ultimi decenni. Esiste il rischio reale di un'involuzione del progresso sociale e civile conseguito dopo le catastrofi della prima metà del secolo scorso. È nostro

* Già Rettore dell'Università degli Studi di Firenze.

compito, come formatori che hanno a cuore il destino delle nuove generazioni, combattere con tutte le energie questa possibile deriva, facendo leva sul sapere, sulla conoscenza, sulla lucida razionalità. Dobbiamo sempre aver forte la consapevolezza che chi pagherà più dolorosamente per quanto accaduto saranno purtroppo i più deboli e marginali. È inevitabile domandarsi: quale nuovo ruolo possono giocare oggi gli Stati nazionali rispetto a una globalizzazione che ha mostrato crudamente, oltre che una profonda e radicata ingiustizia sociale, la sua altissima vulnerabilità? Dopo quello a cui abbiamo assistito negli ultimi dodici mesi, il mondo può ancora essere governato da un insieme di Stati in competizione fra loro o comunque senza un'idea di gestione transnazionale sui grandi temi che riguardano il pianeta? Nella storia dell'umanità non si è mai verificata una siffatta situazione; in questo nuovo contesto abbiamo il dovere di pensare a un governo mondiale di alcuni processi, frutto della condivisione di prospettive sovranazionali. La pandemia ha clamorosamente mostrato che tutti i Paesi hanno dovuto sottomettere e condizionare le ragioni dell'economia e della crescita a quelle della salute di miliardi di persone. Un bel cambio di direzione: l'ago della bussola si è spostato verso la collaborazione di contro all'esasperata competizione. La collaborazione transnazionale è la grande sfida del futuro; una collaborazione che faccia tesoro della crescita del benessere, ma che metta al primo posto il tema della redistribuzione della ricchezza, affrontando in modo ragionato uno dei più grandi problemi del pianeta: l'Africa. La pandemia ha già mostrato di esasperare le ingiustizie e le disuguaglianze sociali: al preludio di una durissima crisi economica che sconvolgerà il mondo, si registra la divaricazione sempre più marcata fra l'accumulo di ricchezza nelle mani di pochissimi e l'arretramento delle condizioni di vita di milioni di persone. Rassegnarsi a questa ineluttabile evoluzione è colpevole e riprovevole: dobbiamo rimettere in discussione paradigmi e modelli di sviluppo e riprendere a pensare altrimenti, a immaginare il mai esistito, a costruire nuove utopie capaci di aggregare donne e uomini, magari intorno a un sogno, che però inneggi con forza alla volontà di cambiare. L'incertezza in cui ci dibattiamo deve divenire potente molla per una reale alternativa di cambiamento. La società che questo virus ci lascerà non potrà ricostruirsi come prima, come se niente fosse accaduto e allora la politica deve riacquisire il ruolo di assoluto protagonista, affinché un forte movimento di idee che unisca la sostenibilità alla giustizia e all'uguaglianza sociale possa tradursi in azione concreta. Questo ci chiedono i giovani che necessitano di ideali, anche di utopie e sogni, di immaginare un avvenire profondamente diverso. Grazie dell'attenzione, complimenti per i grandi risultati conseguiti dal Seminario "Silvano Tosi" nella sua storia e auguri del miglior successo per questa mattinata e per il vostro e nostro avvenire.

II

INCONTRO CON GLI STUDENTI DEL SEMINARIO TOSI DI FIRENZE INTERVENTO DEL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

ROBERTO FICO *

Saluto il rettore dell'Università di Firenze Luigi Dei, i docenti e tutti gli studenti del Seminario di Studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi".

Sono molto contento di prendere parte a questo incontro oggi. Ciò anzitutto in considerazione del **forte legame che unisce la Camera, come pure il Senato, al Seminario** che ha avuto il merito di formare negli anni **molti consiglieri parlamentari, professori universitari o altre figure professionali** con una formazione qualificata nel diritto e nella procedura parlamentare.

Per questa ragione ho fortemente voluto che la Camera ripristinasse dall'anno 2020 il suo contributo annuale all'attività del Seminario che era stato interrotto nel 2013.

Sono consapevole della solida preparazione che tutti voi avete acquisito in questi mesi, anche attraverso lezioni tenute da consiglieri delle due Camere. Considero perciò utile che questo nostro incontro abbia il più possibile la natura di una conversazione.

Pertanto, dopo aver svolto alcune considerazioni sul tema che abbiamo scelto – quello del **mandato esplorativo** conferito in vista della formazione di un nuovo Governo – risponderò molto volentieri alle domande che vorrete rivolgermi.

Mi piacerebbe svolgere con voi, da un lato, una riflessione più sistematica sull'argomento, che consente di riflettere in modo ampio sulla **dinamica dei**

* Testo tratto dalla conversazione con gli studenti del Seminario S. Tosi del 21 maggio 2021.

rapporti tra Capo dello Stato e Governo, fra Governo e Parlamento e fra forze politiche e organizzazione costituzionale dello Stato nel procedimento che porta alla formazione dell'Esecutivo.

Dall'altro, vorrei raccontarvi la **mia concreta e diretta esperienza in materia**: come sapete nella legislatura in corso mi è stato affidato in due occasioni dal Presidente della Repubblica un "mandato esplorativo": **la prima ad inizio legislatura, il 22 aprile 2018**, con "il compito di verificare la possibilità di un'intesa di maggioranza parlamentare tra il Movimento 5 Stelle ed il Partito Democratico per costituire il Governo"; **la seconda, lo scorso 29 gennaio**, con il compito di "verificare la possibilità di una maggioranza politica composta a partire dai gruppi che sostenevano il governo precedente, c.d. Conte-bis".

Il mandato esplorativo – come anche il preincarico – non è in alcun modo menzionato dagli articoli della Costituzione che disciplinano il procedimento di formazione del Governo, e cioè gli articoli **dal 92 al 94**.

Esso – **conosciuto anche in altri ordinamenti, come quello belga e quello olandese** – si è infatti delineato nella **prassi della prima Repubblica**, caratterizzata da un sistema elettorale rigorosamente proporzionale e da un multipartitismo accentuato, anche se polarizzato, per **integrare il quadro delle conoscenze a disposizione del Capo dello Stato**.

Il mandato esplorativo e il preincarico sono in sostanza istituti cui il Presidente della Repubblica ricorre quando il quadro politico non offra, dopo lo svolgimento delle consultazioni presidenziali, quei necessari **elementi di chiarezza per l'assunzione di decisioni preordinate alla formazione del Governo**, in particolare, per il conferimento di un incarico.

Attraverso tali istituti il Presidente della Repubblica continua a **mantenere la regia della crisi**, in quanto i passaggi successivi sono comunque subordinati ad un'ulteriore valutazione presidenziale, laddove con il conferimento di un incarico pieno la nomina del Presidente del Consiglio dipende esclusivamente dall'accettazione da parte dell'incaricato.

Sia per il mandato esplorativo che per il preincarico sono pertanto assegnate **scadenze temporali generalmente ravvicinate** entro le quali i soggetti designati devono riferire al Capo dello Stato.

Considero utile – anche in relazione alla mia esperienza personale – precisare bene gli elementi che, nella prassi, sembrano **differenziare il mandato esplorativo dal preincarico**.

Nel caso del mandato esplorativo appare **prevalente l'aspetto conoscitivo**: l'attività svolta dall'"esploratore" sembra in un certo senso più "accostabile" alle consultazioni presidenziali, tanto da essere definita dalla dottrina come "attività integrativa" di queste.

Questo aspetto risulta invece meno incisivo nel preincarico che viene **con-**

siderato una sorta di “promessa di incarico”. In sostanza, al preincarico il Presidente della Repubblica ricorre al fine di accertare – in particolari momenti di difficoltà della situazione politica e in una fase ancora incerta – la concreta **praticabilità di una determinata prospettiva di soluzione** della crisi con la duplice finalità di mantenere un’ampia libertà di manovra e di non pregiudicare successivi sviluppi con il peso di un eventuale incarico pieno andato poi a vuoto.

Altro grande elemento di differenza tra i due istituti risiede nella **platea dei soggetti cui l’uno o l’altro possono essere affidati**: i mandati esplorativi, coerentemente con le finalità perseguite, sono stati **conferiti esclusivamente ai Presidenti dei due rami del Parlamento**, proprio in ragione del **ruolo di terzietà ed imparzialità** che viene ad essi riconosciuto e della loro **conoscenza approfondita** del panorama politico parlamentare.

Nel caso del preincarico la platea si allarga ricomprendendo anche **altre figure pienamente coinvolte nella dinamica politica** e la cui individuazione avviene, anzi, proprio ad opera delle stesse forze politiche.

Nella storia repubblicana si registrano finora 13 casi di mandato esplorativo: in 8 casi si è trattato del Presidente del Senato e in 5 casi del Presidente della Camera. Nella legislatura in corso un mandato esplorativo ha riguardato la Presidente del Senato e due hanno coinvolto me, in qualità di Presidente della Camera.

Come ho detto prima, si può sostenere che il mandato esplorativo ponga in risalto una **continuità tra la posizione del Presidente d’Assemblea e quella del Presidente della Repubblica**. In sostanza i Presidenti delle due Assemblee parlamentari, per il ruolo che svolgono e per le attribuzioni costituzionali di cui sono titolari – in particolare quelle di cui all’art. 88 Cost. proprio nel procedimento di scioglimento delle Camere –, assumono la **fisionomia di “naturalisti consiglieri” del Presidente della Repubblica**.

In effetti, essendo eletti generalmente a largo suffragio, con mandato a termine fisso ed irrevocabile, i Presidenti delle Camere sono chiamati a svolgere all’interno delle Assemblee che presiedono un **ruolo attivo di rappresentanza e di garanzia**, caratterizzato dalla **imparzialità e dalla posizione di alterità-diversità rispetto al Governo e ai Gruppi di maggioranza** che lo sostengono.

Da tali presupposti discende che il Presidente che ha ricevuto l’incarico di approfondire gli intendimenti delle forze politiche debba attenersi **scrupolosamente ed esclusivamente alle eventuali indicazioni fornitegli dal Capo dello Stato e riferirgli sull’esito dei colloqui in modo obiettivo e dettagliato**, formulando – se richiesto – giudizi che, pur tenendo nel debito conto gli orientamenti delle diverse forze politiche, si ispirino essenzialmente **all’interesse obiettivo delle Istituzioni**.

Ed è a questi principi che mi sono attenuto nell'esercizio dei due mandati che mi sono stati conferiti.

Al tempo stesso, voglio sottolineare che la posizione dei Presidenti delle Camere nel sistema politico costituzionale non si può ridurre alla **mera titolarità di poteri arbitrari**, ma di precisi **interessi politico-costituzionali**. Si tratta di **posizioni imparziali, ma non politicamente neutre**. I Presidenti infatti sono organi *super partes* chiamati a svolgere un **ruolo di mediazione e di impulso politico**, sì, ma **autonomo dai singoli gruppi e partiti**. Ed esercitano questo ruolo al fine di **comporre i contrasti e di assicurare l'ordinato svolgimento dei lavori parlamentari**.

In quest'ottica, nel corso di crisi di governo che appaiano di difficile soluzione a causa di **forti dissidi tra le forze politiche**, il ricorso al mandato esplorativo consente al Presidente cui esso è affidato di svolgere di **un'attività di "mediazione politica" tra le forze in campo** che non potrebbe essere ricondotta al ruolo del Capo dello Stato.

Ecco, dunque, la potenziale utilità del mandato esplorativo in determinate, difficili, situazioni. Il Presidente di Assemblea non si limita ad **acquisire informazioni** ma, **all'occorrenza, può svolgere una vera e propria attività di negoziazione** – che può dirsi in un certo senso “di riserva” – volta a **stemperare il confronto e a smussare i conflitti tra le forze politiche potenzialmente in grado di dar vita ad un nuovo Governo**.

In questo quadro il mandato esplorativo si concretizza essenzialmente nell'**opportunità offerta alle forze politiche di nuovi e specifici contatti per mantenere o anche ampliare gli ambiti di trattativa**, a cominciare da quelli programmatici, e nella corrispondente **decantazione della crisi**, approfittando del carattere maggiormente informale di questi nuovi tavoli di colloquio.

Mi avvio alla conclusione richiamando le parole molto significative di una mia illustre predecessora, la Presidente Iotti, in un articolo pubblicato nel 1992.

Quell'articolo richiamava “due fondamentali principi che percorrono tutto il tessuto costituzionale. Il **principio dell'unità e il principio del pluralismo**”. La democrazia – scriveva la Presidente Iotti – “è così un **sistema unitario**, nella sua finalità ultima; ma nel suo divenire è un **sistema pluralistico ed articolato**. A questi due principi corrisponde una serie di istituzioni che io distinguo come istituzioni del pluralismo (fra queste in primo luogo i partiti politici) e come istituzioni dell'unità, cioè quelle la cui vocazione prevalente consiste nel riferirsi ai valori fondamentali della Costituzione nella loro storica evoluzione e nel renderli attuali in funzione anche dell'insopprimibile giuoco democratico, che risulta dalla presenza e dall'azione di una maggioranza e di un'opposizione. Colloco i **Presidenti di Assemblea fra le istituzioni dell'unità** e valuto

il loro operato nella misura in cui hanno **agevolato (e fatto rispettare) il libero dispiegarsi della competizione pluralistica** delle forze politiche, carattere tipico ed insostituibile delle moderne democrazie”.

Ecco, il mandato esplorativo costituisce un’occasione evidente nella quale **un’istituzione dell’unità si relaziona con le istituzioni del pluralismo** al fine di consentire il raggiungimento di un risultato, quello della formazione del governo.

Vi ringrazio e vi prego di rivolgermi tutte le domande che ritenete opportune sul tema.

III

L'ECONOMIA ITALIANA TRA VINCOLI EUROPEI E CRITICITÀ STRUTTURALI

GIANNI BONAIUTI *

SOMMARIO: Premessa e sintesi del lavoro. – 1. I benefici percepiti dai cittadini. – 2. Controversie sulla moneta unica. – 3. Aspetti strutturali della crisi italiana. – 4. Conclusioni: gli esiti auspicabili. – 5. Bibliografia.

PREMESSA E SINTESI DEL LAVORO

La partecipazione italiana all'esperienza della moneta unica, ed in generale l'atteggiamento verso le politiche e le regole dell'Unione Europea, ha suscitato un ampio dibattito circa il bilanciamento tra effetti negativi e benefici che ricadrebbero sul sistema economico nazionale. La controversia tra chi – con varie sfumature – si dichiara europeista e quanti, invece, preferirebbero una completa autonomia nazionale nelle politiche macroeconomiche ha riacquisito particolare vigore dopo la crisi finanziaria del 2008. Negli anni successivi, infatti, le difficoltà emerse nel finanziamento del debito di alcuni paesi sono state seguite dalla approvazione del *Fiscal Compact*, in cui si stabiliscono vincoli stringenti nella gestione delle politiche fiscali nazionali. Il rispetto delle misure stabilite in questo accordo, che prevede una convergenza nella finanza pubblica a tappe forzate¹, ha fatto emergere – sulla scia di quanto accaduto

* *Docente di Economia Monetaria presso l'Università di Siena. Versione rivista della lezione tenuta in ricordo del Prof. Antonio Brancasi.*

¹ Uno degli aspetti più rilevanti è costituito dall'impegno di ridurre ogni anno un ventesimo della differenza nel rapporto debito/Pil rispetto al valore del 60%. Per paesi, come l'Ita-

nel caso della Grecia – numerose posizioni critiche sull’assetto attuale dell’area euro, sulla sua *governance* e sugli interventi necessari per eliminarne, o temperarne, gli effetti negativi per la crescita di singoli paesi. Periodicamente, in coincidenza con fasi di difficoltà congiunturale, l’esperienza della moneta unica viene rimessa in discussione, risentendo anche di orientamenti politici e culturali, il cui obiettivo consiste in una riappropriazione piena a livello nazionale delle decisioni di politica economica.

Criticare le argomentazioni a favore dell’abbandono della moneta unica non significa affatto ignorare le carenze dell’attuale assetto istituzionale europeo, a proposito del quale, non a caso, si parla di unione monetaria incompleta²; va infatti riconosciuta l’incoerenza di un modello economico (e sociale), preso come riferimento per le politiche europee, che nel tempo non rafforzerebbe un processo di convergenza tra i partecipanti all’area euro, ma potrebbe esacerbare eventuali difficoltà strutturali interne a singoli paesi³. Occorre però ribadire con forza – anche in base anche ad alcune recenti analisi sul caso italiano – che i motivi dei deludenti risultati economici degli ultimi venti anni vanno cercati nelle caratteristiche e nell’evoluzione dell’assetto produttivo interno. In questo lavoro si ritiene che una possibile concausa vada individuata nelle mancate scelte di policy fondate su un quadro coerente ed una visione di medio termine, che per troppi anni hanno caratterizzato il comportamento della classe dirigente nazionale. Nel paragrafo 1 si commentano alcune indagini di opinione sull’atteggiamento dei cittadini europei, da cui emerge che l’Italia appare all’ultimo posto per i giudizi favorevoli espressi, con la quota più elevata della popolazione che considera un “male” l’appartenenza all’Unione europea⁴. Di seguito, nel paragrafo 2, vengono sinteticamente discusse le posizioni critiche, più o meno radicali, verso l’esperienza della moneta unica: si sviluppano una serie di riflessioni sugli argomenti utilizzati dai sostenitori di un abbandono dell’area Euro, i quali spesso minimizzano, o ignorano, gli effetti negativi di una tale decisione, e soprattutto non menzionano i benefici derivanti dall’appartenenza all’unione monetaria. Nel paragrafo 3 si sostiene

lia, che presentavano uno squilibrio rilevante in tale indicatore ed una tendenza alla bassa crescita, ciò significava un impegno di aggiustamento annuale dei conti pubblici particolarmente oneroso.

² Un’ampia analisi degli aspetti critici riferiti alla realizzazione dell’Unione monetaria è contenuta in De Grauwe (2012).

³ Per una posizione in tal senso si rinvia a Gnesutta (2011) e Roncaglia (2013).

⁴ Nella edizione dell’autunno 2019 del Parlametro, per effetto della pandemia in corso da due anni, tale giudizio appare in lievissimo miglioramento, forse più per le risorse monetarie attese, che per una convinta adesione circa i benefici generali per il paese.

che la crisi economica dell'Italia non sia dovuta alla partecipazione all'Unione monetaria, ma dipenda da comportamenti e tendenze di fondo, che hanno disincentivato l'innovazione produttiva, contribuendo così alla bassa crescita interna; l'orientamento di policy europeo improntato alla "austerità espansiva"⁵ avrebbe reso più difficile il superamento delle difficoltà nazionali. Infine, nel paragrafo 4, si menziona l'ambito da cui potrebbero emergere segnali nuovi per un completamento dell'unione monetaria: l'avvio di una centralizzazione di interventi espansivi, da finanziarsi tramite l'emissione di titoli sui mercati finanziari da parte delle istituzioni europee. Il proseguimento di tale iniziativa – decisa in seguito alla crisi pandemica – è soggetto, però, ad un ampio grado di incertezza, in quanto è prevedibile che si riaccenda all'interno dei paesi europei il contrasto tra chi vede prioritaria una strategia di riequilibrio finanziario, attualmente sospesa, e chi invece sostiene la necessità di modificare in senso più espansivo le regole di *governance* economica. Nello stesso senso, vi è incertezza su quelli che saranno i possibili cambiamenti nelle misure di politica monetaria in atto all'interno dell'Eurosistema, tenendo conto, anche in questo caso dei contrasti emersi a suo tempo, all'avvio del *quantitative easing* europeo.

1. I BENEFICI PERCEPITI DAI CITTADINI

L'ultima versione (ottobre 2019) del "Parlametro", una delle indagini demoscopiche che periodicamente misurano il grado di fiducia dei cittadini degli stati membri verso l'Unione europea, le sue istituzioni e le sue politiche, conferma una tendenza in atto da svariati anni nella maggioranza dell'opinione pubblica italiana, e cioè che l'appartenenza all'Unione non sarebbe considerata vantaggiosa; il giudizio positivo verso tale condizione assume per l'Italia il valore più basso, 37%, tra i 28 partecipanti, rispetto ad una media europea del 59% e con un notevole divario verso paesi simili per dimensione e sviluppo economico, come Germania (76%), Spagna (67%) e Francia (58%). Secondo l'indagine, dunque, i cittadini italiani sarebbero i più "euroscettici",

⁵ Le indicazioni di policy europee discendono da uno schema teorico secondo cui gli squilibri economici possano essere corretti mediante meccanismi di mercato, relegando l'intervento pubblico alla funzione di rendere fluido tale processo. Ciò richiede che vi siano condizioni tendenti ad una perfetta concorrenza, senza posizioni di rendita o altre forme di rigidità. L'azione delle banche centrali viene rivolta al controllo dell'inflazione, tramite gli strumenti monetari, mentre quella dei governi deve perseguire condizioni equilibrate di bilancio. La riduzione dell'indebitamento pubblico, ottenuta con rigorose politiche fiscali, sarebbe di per sé espansiva, in quanto stimolerebbe i consumi.

addirittura in misura superiore a quelli del Regno Unito, in cui la risposta positiva alla stessa domanda veniva espressa dal 42% degli intervistati. Di tenore analogo la percezione che emergeva nell'indagine del "Parlametro" di due anni prima (2017), in cui il 48 per cento dei partecipanti riteneva che nel complesso non vi fossero ricadute positive derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Queste informazioni appaiono emblematiche nel delineare un corpo sociale che, nella sua maggioranza, esprime una posizione critica, se chiamato a fornire un giudizio sulla percezione dei benefici ottenuti. Può essere interessante considerare i dati sulle caratteristiche socioeconomiche di coloro che nell'indagine del 2019 hanno dato una risposta positiva riportati nella figura successiva.

QB12 In linea generale, lei pensa che per il (NOSTRO PAESE) far parte dell'UE sia...?

(%)

Risposta: Un bene

	 UE28	 IT
TOTALE	59	37
 Età		
15-24	64	45
25-39	61	44
40-54	60	45
55+	54	26
 Fino a che età ha studiato		
15-	42	17
16-19	53	37
20+	71	53
Sta ancora studiando	70	46
 Scala di occupazione dell'intervistato		
Lavoratori autonomi	65	46
Dirigenti	75	61
Altri impiegati	59	41
Operai	54	33
Lavoratori domestici	49	24
Disoccupati	49	26
Pensionati	54	25
Studenti	70	46

Ripartizione socio-demografica

In maniera sintetica, si osserva come il giudizio diventi meno positivo con il procedere dell'età, risenta favorevolmente degli anni di studio accumulati, e, per il caso italiano, si distacchi in modo netto per le posizioni lavorative più qualificate. In particolare, il divario con la media europea di chi occupa una posizione di dirigente appare più contenuto (61% di risposte positive contro il 75%) rispetto invece al divario riferito alle posizioni di lavoratore autonomo, operaio, disoccupato e pensionato. Considerando queste osservazioni in modo puramente indicativo, e senza entrare in interpretazioni di tipo storico-sociologico, è possibile che tale risultato sia il frutto di una serie di informazioni, di agevole fruibilità nel caso di percezione degli aspetti negativi, ma di maggiore complessità interpretativa quando riguardano aspetti positivi, specie di lungo periodo. Il risultato è che si tende a dare maggiore rilievo ad eventi ritenuti di impatto negativo immediato per le condizioni economiche individuali, di cui difficilmente si dimostra il legame causa-effetto; all'opposto, si osserva una perdurante difficoltà ad impegnare tempo e risorse nella illustrazione dei benefici di tipo più generale, connessi con l'appartenenza alla moneta unica. Il quadro che emerge può essere, dunque, l'esito di una scarsa riflessione sui messaggi mediatici recepiti e sulle modalità, spesso superficiali, con cui si forma una opinione circa l'incidenza dell'assetto europeo⁶ sulle questioni economiche interne.

Appare sicuramente molto più agevole diffondere messaggi rassicuranti sulle buone "tradizionali" virtù del sistema produttivo e commerciale esistente, la cui continuità nel tempo sarebbe messa a repentaglio dalle imposizioni di origine esterna. In altri termini, imputando all'estero – in questo caso alle politiche europee – l'origine di gran parte (o di tutte) le difficoltà dell'apparato economico italiano, si contribuisce a creare l'idea che magicamente queste potrebbero dissolversi, se solo fosse consentito il ripristino della sovranità monetaria. Negando qualsiasi inadeguatezza del sistema economico a confrontarsi con le condizioni dettate dai nuovi scenari competitivi a livello internazionale, non sarebbero necessari particolari sforzi di adeguamento della attuale struttura imprenditoriale e professionale. Se il declino di un paese dipende dalla sua incapacità ad adattarsi al mutamento richiesto da eventi o forze esterne⁷, ecco che la soluzione viene ottenuta semplicemente ignorando tale situazione, e

⁶ Si potrebbe azzardare l'affermazione che si tratti di una opinione pubblica imperfettamente informata o disinformata. Su questo potrebbe, forse, incidere quanto alla qualità delle notizie, il modo con cui gli intervistati si informano e che vede, per l'Italia, una prevalenza di Internet e dei social network rispetto alla media dei 28 paesi; in direzione opposta, invece, la tendenza ad informarsi tramite la stampa quotidiana, più bassa in Italia rispetto al dato europeo.

⁷ Su questo punto si rinvia a Toniolo (2003).

proponendo di ripristinare il vecchio modello di funzionamento dell'economia.

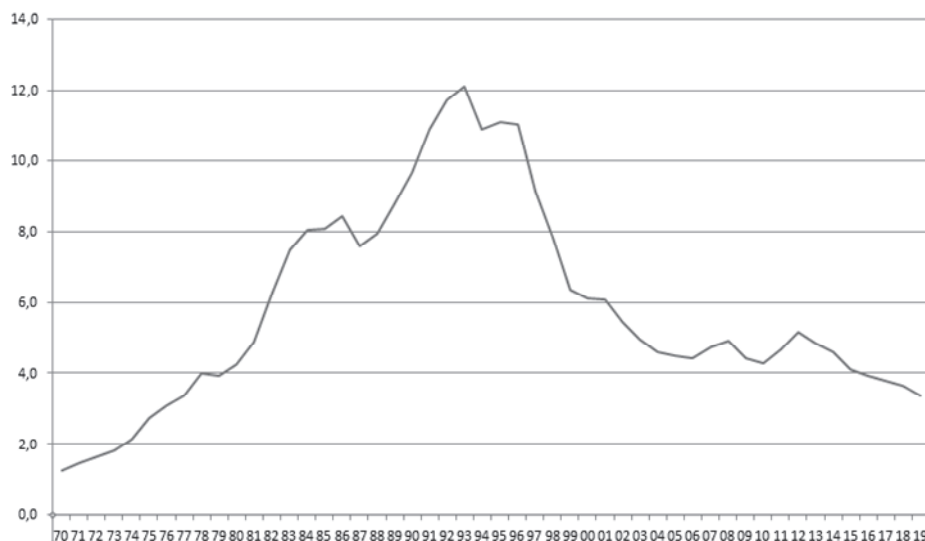
Molto più complesso, invece, è fornire ai cittadini la spiegazione di quali possano essere i benefici derivanti dalla acquisizione di una credibilità in termini di lotta all'inflazione, e, magari, di una maggiore attenzione nell'impiego delle risorse pubbliche. Sui motivi per cui conviene avere un tasso di inflazione basso anziché elevato, si potrebbe argomentare, tra l'altro, che quando non sono attivi meccanismi di indicizzazioni integrali delle retribuzioni ai prezzi, si impediscono miglioramenti nelle quote di appropriazione del reddito slegati da motivi di efficienza. In altre parole si impedisce a chi opera in ambiti protetti dalla concorrenza, di approfittare dei divari nella dinamica settoriale dei prezzi⁸. Se, dalla credibilità verso comportamenti socialmente ostili all'inflazione, si procede verso la necessità di una gestione attenta della finanza pubblica, il discorso diventa ancora più impegnativo; in tal caso, infatti, bisogna spiegare il ruolo degli operatori internazionali, delle loro scelte circa la detenzione di titoli nazionali, delle conseguenze di tali comportamenti sul premio per il rischio richiesto agli emittenti. Si tratta di argomenti che difficilmente possono essere oggetto di una strategia di comunicazione semplificata, immediata e rivolta ad una platea dotata di un grado medio di educazione finanziaria poco evoluto. In tale ambito, un primo indubbio beneficio dell'appartenenza all'area euro si è concretizzato nel minore tasso di interesse corrisposto sul debito: aspetto di estremo rilievo vista l'entità del medesimo. Il tasso di interesse nominale richiesto dai sottoscrittori, infatti, deve tener conto del premio per il rischio di default e del premio richiesto per l'inflazione. Il secondo risente del livello dell'inflazione attesa, ed il primo dei possibili eventi che potrebbero compromettere il rimborso del debito. Un paese ritenuto affidabile⁹ dovrà pagare un minore premio per il rischio, tenendo conto anche dei giudizi delle agenzie di *rating*, le quali considerano un ampio ventaglio di variabili correnti ed attese¹⁰.

⁸ Ad esempio, guardando all'esperienza italiana degli anni ottanta, in cui molti operatori, date le condizioni di scarsa concorrenza erano nella possibilità di esercitare un controllo sui prezzi finali praticati sui beni o servizi venduti, a danno di chi invece non si trovava in una analoga condizione. Si veda Barca e Visco (1992).

⁹ In particolare circa la sua evoluzione futura.

¹⁰ È indubbio che la consapevolezza sull'esistenza di una banca centrale disposta ad acquistare titoli sui mercati secondari per stabilizzarne il prezzo sia una ulteriore elemento che può tenere basso il premio per il rischio richiesto, e su questo aspetto vi potrebbe essere una insufficiente consapevolezza tra la maggioranza della popolazione.

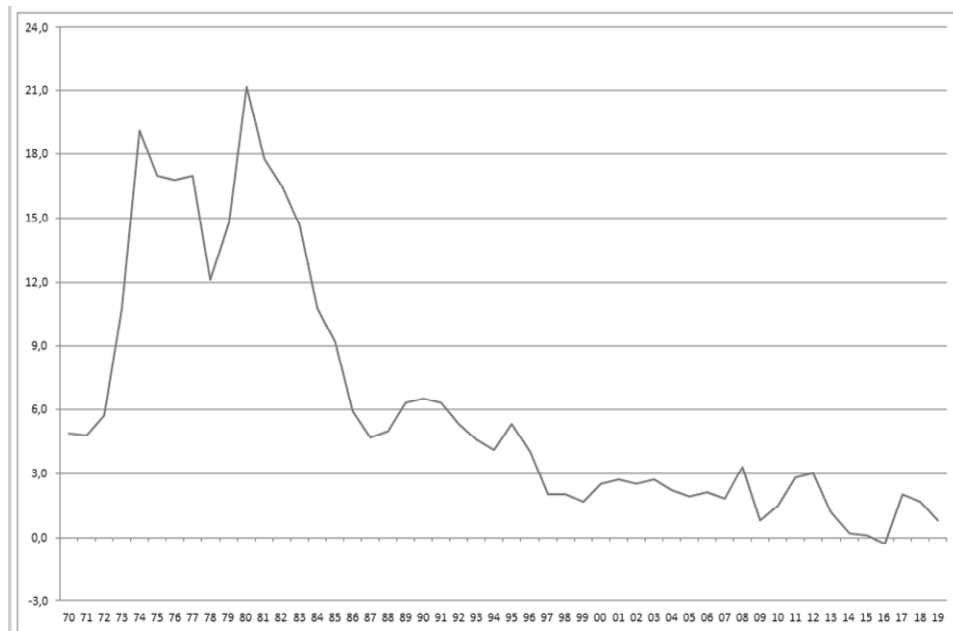
Grafico 1 – *Rapporto tra spesa per interessi sul debito pubblico e PIL: percentuali. Italia 1970-2019*



Fonte: Osservatorio CPI – Università Cattolica.

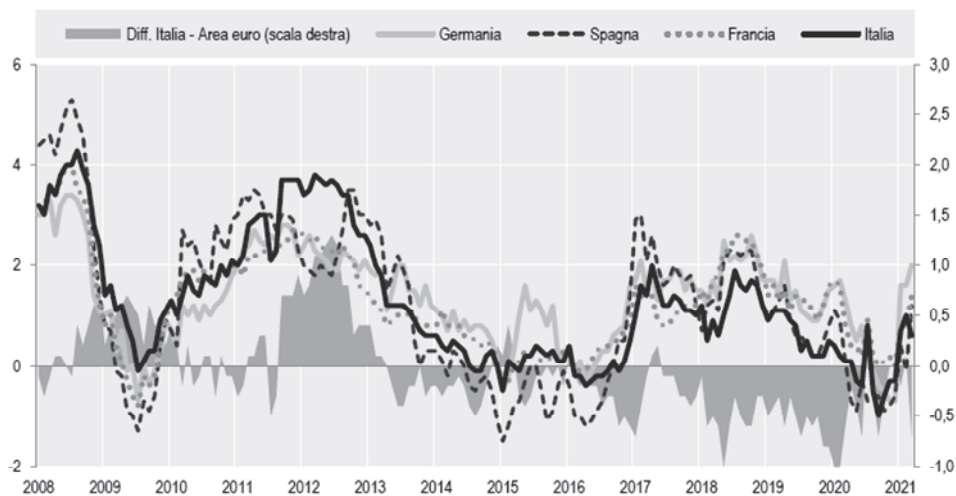
Nel Grafico 1 si evidenzia che nel tra il 1970 ed il 2019 la spesa per interessi sul PIL ha mostrato una tendenza a diminuire fortemente a partire dal 1992, quando l'incidenza era del 12 per cento: dopo tale data, per le politiche adottate nei sei anni fino al 1998, e successivamente con l'ingresso nell'area Euro, tale quota si è ridotta di tre volte. Nel Grafico 2, inserito di seguito, si riportano le variazioni annue riferite al deflatore del PIL, da cui emerge che il tasso di inflazione italiano si dimezza rispetto ai primi anni novanta, quando si attestava intorno al 6 per cento, per poi restare sotto il 2 per cento come media per l'intero periodo 1999-2019. Nel Grafico 3 sono riportati i dati delle variazioni dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo riferiti ai quattro maggiori paesi che adottano l'Euro, a partire dall'anno 2008, e le differenze dell'Italia rispetto al valore riferito all'intera area. A conferma della più lenta evoluzione dell'economia italiana, le differenze con il dato medio per gran parte degli anni successivi al 2013 mostrano valori negativi.

Grafico 2 – Deflatore del PIL. Variazioni percentuali. Italia 1970-2019



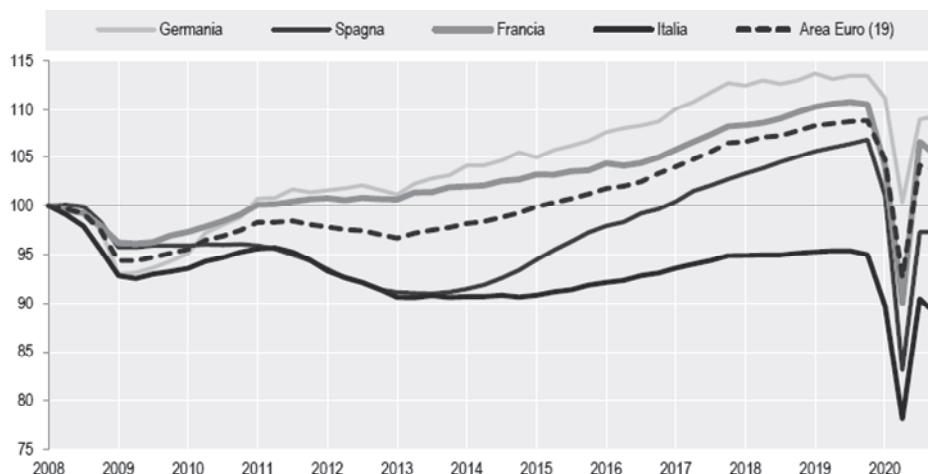
Fonte: Osservatorio CPI – Università Cattolica.

Grafico 3 – Indice armonizzato dei prezzi al consumo nell'Area Euro. Variazioni percentuali e differenze in punti percentuali. Gennaio 2008 – Marzo 2021



Fonte: Istat 2021 su dati Eurostat.

Grafico 4 – Andamento del PIL in alcuni paesi dell'area Euro – valori trimestrali 2008-2020. Indici: I trimestre 2008=100



Fonte: Istat 2021 su dati Eurostat.

Nel Grafico 4, dove è stato riportato l'andamento della crescita nei quattro maggiori paesi dell'area euro, si osserva che la situazione italiana appariva già più debole fin dal 2009, come il divario si intensifichi a partire dal 2013 e perduri fino ad oggi; vengono confermati sia il maggiore rallentamento a fronte di shock negativi, sia il minore dinamismo nella fase di recupero dei livelli di produzione realizzati prima della crisi. Si tratta dell'evidenza utilizzata da quanti sono favorevoli ad un abbandono delle politiche, soprattutto fiscali, attuate negli anni precedenti alla pandemia del 2020; una posizione che viene invocata anche da chi, in modo più o meno aperto, condivide la necessità di un abbandono della moneta unica, recuperando la libertà di manovrare il tasso di cambio a fini congiunturali.

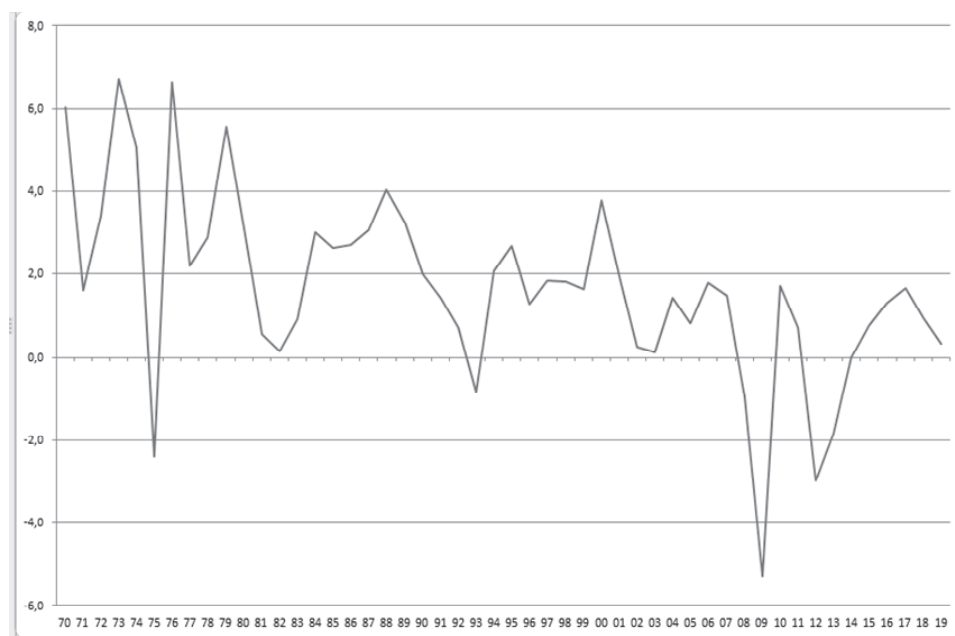
2. CONTROVERSIE SULLA MONETA UNICA

L'avvio ed il successivo sviluppo dell'Unione europea, come è noto, si fonda sull'estensione della logica di mercato, che ha consentito, in un lungo arco di tempo, di aumentare enormemente gli scambi di merci, servizi e capitali: l'idea di fondo è che la maggiore concorrenza incrementi l'efficienza ed il benessere. Da un punto di vista di *policy*, tale impostazione ha progressivamente condiviso le tendenze di tipo neo-liberista, che prevedono precisi limiti per l'azione delle politiche monetarie e fiscali. Negli anni tra il 2014 ed il 2019 si è manifestato, a livello di opinione pubblica e di parti importanti della classe dirigente nazionale, un atteggiamento

giamento – in genere negativo – circa le conseguenze che l'economia italiana avrebbe sopportato rinunciando alla propria sovranità monetaria.

Con riferimento al caso italiano, si imputa il rallentamento della crescita del Pil, in atto ormai da più anni, come evidenziato nel Grafico 5, all'impossibilità di utilizzare – come invece avveniva in passato – gli strumenti della politica monetaria, del tasso di cambio e dell'espansione fiscale finanziata in deficit per finalità di stimolo della produzione e dell'occupazione.

Grafico 5 – *Pil in termini reali: variazioni % – Italia 1970-2019*



Fonte: Banca d'Italia, Relazioni annuali.

L'argomento che caratterizza tali posizioni – diffuse, e spesso richiamate in occasioni pubbliche – è che il basso tasso di crescita dell'Italia degli ultimi due decenni sia imputabile ai vincoli imposti dall'appartenenza all'area Euro. Di conseguenza, la soluzione proposta, in modo più o meno esplicito, consisterebbe nell'abbandono dell'unione monetaria europea e nel ripristino di una valuta nazionale¹¹. Tali idee sono particolarmente insidiose, in quanto, nella

¹¹ Per una esposizione dei diversi motivi si rinvia a Bagnai (2012). Una discussione sui rischi e le opportunità si trova in Realfonzo e Viscione (2015), e Marelli e Signorelli (2017).

loro apparente semplicità, possono avere facile presa su gran parte dell'opinione pubblica ed essere usate strumentalmente in occasione di appuntamenti elettorali, come si è osservato nel 2018. La loro forza di penetrazione a livello comunicativo consiste nel fornire ricette facili a fronte di problemi complessi¹², che non vengono né menzionati né spiegati, ma ben presenti a numerosi osservatori, che da tempo avevano messo in evidenza le carenze strutturali dell'economia italiana¹³.

Negli anni seguiti alla crisi del debito sovrano di alcuni stati europei, il dibattito sull'opportunità o meno di continuare l'esperienza della moneta unica – condividendone le implicazioni di politica economica – è stato alimentato anche dalle misure fortemente restrittive poste in atto nel caso italiano. In particolare, venne evidenziato come l'attenzione esclusiva al raggiungimento di condizioni equilibrate di bilancio potesse rivelarsi incoerente con un obiettivo di crescita del reddito. Questa critica generale all'impostazione di *policy* prevalente a livello europeo in Italia si articolava in un ampio ventaglio di posizioni, che divergevano circa l'uscita dall'area Euro, ma concordavano sulla critica allo schema che ne è alla base: l'economia sociale di mercato¹⁴.

Tale modello economico-sociale nel secondo dopoguerra ha costituito l'asse portante del successo economico della Germania, dove l'elemento di maggiore dinamismo è costituito dalla domanda estera, il cui incremento continuo si ottiene con un processo competitivo, assicurato da una dinamica salariale inferiore a quella della produttività, in modo da stabilizzare i livelli di profitto. In modo complementare, il modello privilegia la tutela del risparmio e vede l'indebitamento come elemento negativo per la società. L'impostazione macroeconomica che ne consegue, quindi, rifiuta manovre espansive di finanza pubblica, ha tra i suoi obiettivi principali la stabilità dei prezzi ed implica una limitazione nella crescita della domanda interna¹⁵. Molti commentatori con-

¹² Questi atteggiamenti non vanno sottovalutati, data la loro possibile estensione: tendono ad essere guardate con favore dalle parti estreme dello schieramento politico, accomunando posizioni radicali di opposta formazione ideologica.

¹³ Ad esempio Salvati (2000), Toniolo (2003) e, più di recente, Visco (2018).

¹⁴ Lo schema dell'economia sociale di mercato è menzionato come riferimento per l'assetto istituzionale dell'Unione Europea: si fonda sulla estensione delle condizioni di concorrenza, sull'esistenza ed il rispetto di regole non discriminanti a tutela dei consumatori e del mercato e sulla libertà di impresa. Per evitare conflitti di tipo sociale, si prevedono ampie misure di assistenza.

¹⁵ Per tali motivi, l'obiettivo di far convergere i paesi dell'Unione monetaria verso questo assetto potrebbe esporre l'area europea ad una tendenziale riduzione delle potenzialità di crescita, altrimenti possibili.

cordano su queste critiche e propongono cambiamenti nell'attuale assetto dell'unione monetaria¹⁶.

Di tutt'altro genere, invece, appaiono le posizioni di chi non intende affatto suggerire correttivi per far proseguire l'esperienza della moneta unica, ma si adopra attivamente per la sua conclusione e per il ritorno a politiche monetarie e fiscali decise ed attuate a livello nazionale.

In questo caso, si invia un messaggio rassicurante agli operatori economici, perché fondato sulla non necessità di introdurre modifiche sostanziali ad un modello tradizionale, che ha costituito – nel suo insieme – il fulcro dello sviluppo economico italiano nei periodi precedenti ai primi anni novanta, quando è iniziata la fase di globalizzazione. In questo paradigma sociale ed economico “del passato”, di cui si propone il ripristino, prevale l'attenzione e la valorizzazione delle economie territoriali, una limitata attenzione ai processi innovativi ed all'impiego di competenze avanzate, la tolleranza verso le inefficienze nel settore dei servizi. L'idea di fondo è che l'attività imprenditoriale soggetta a poche regole sia di per sé un fattore di crescita e benessere, e, dato lo scarso peso attribuito ad atteggiamenti di contrasto dell'inflazione, le prevedibili esigenze di squilibrio nella competitività di prezzo dovrebbero essere risanate mediante variazioni del tasso di cambio¹⁷. Tali convinzioni si collocano in antitesi sia con l'impostazione che ha guidato le politiche europee, sia con le sollecitazioni verso una più coraggiosa integrazione anche sul piano fiscale e politico; criticarle, tuttavia, non è sufficiente perché vanno cercati i motivi per cui hanno avuto una così facile presa sulla popolazione italiana, in netta divergenza con quanto accaduto negli altri paesi.

Guardando ai risultati di una indagine demoscopica condotta nel 2016 e riferita alla collocazione di classe percepita dagli intervistati si osserva un forte ridimensionamento del senso di appartenenza al ceto medio. Nell'arco di un decennio la quota di chi si considerava parte di questo gruppo sociale si riduce di oltre venti punti (dal 60% del 2006 al 39% del 2016), come si può osservare nel Grafico 6.

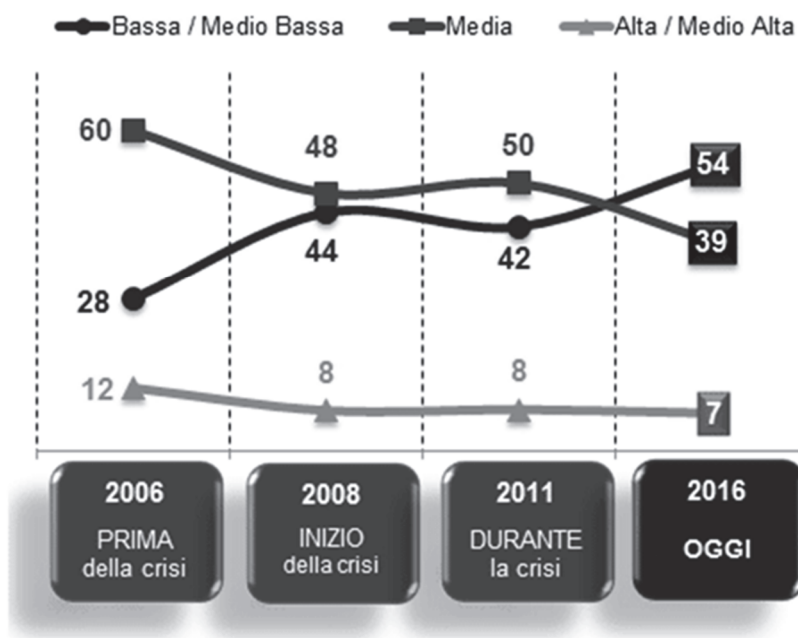
¹⁶ Si veda, tra i numerosi contributi, quelli di De Cecco (2014), Gallegati (2015), Gnesutta (2014), Roncaglia (2013).

¹⁷ Il sostegno di queste tesi ha visto momenti altalenanti e più di recente si è in parte attenuato, vista la disponibilità di ingenti risorse di cui il paese dovrebbe disporre in futuro, nell'ambito dei piani di intervento straordinario decisi dalle autorità europee.

Grafico 6 – La percezione della classe sociale di appartenenza

LA PERCEZIONE DI CLASSE

Secondo Lei, oggi, la sua famiglia a quale classe sociale appartiene? (valori % - Serie storica)



Fonte: Sondaggio Demos & Pi, aprile 2016 (base: 1327 casi).

Limitiamoci, per ora, ad evidenziare che il peggioramento nella percezione del gruppo sociale di appartenenza coincide con una fase storica in cui i prezzi interni tendono a non crescere o addirittura a diminuire: tale dinamica, come si è già visto, in certi anni è peggiore rispetto alla media dei paesi euro e va posta in relazione con quanto accaduto nell'ambito delle posizioni lavorative.

3. ASPETTI STRUTTURALI DELLA CRISI ITALIANA

Le difficoltà dell'economia italiana, che alcune delle posizioni ricordate tentano di ricondurre esclusivamente all'esperienza della moneta unica, hanno origini più lontane. In una analisi dei primi anni duemila¹⁸ venivano indivi-

¹⁸ Si rinvia all'analisi di Toniolo (2003).

duate fasi di successo¹⁹, nelle quali il livello di reddito pro-capite si era avvicinato a quello dei paesi più avanzati; nell'ultimo decennio del secolo scorso, tuttavia, la situazione diventò meno favorevole, perché erano stati ignorati o sottovalutati gli effetti di una mutata situazione internazionale, che rischiava di rendere inadatto il modello di sviluppo economico fino allora seguito. Questa linea interpretativa si rifà ad una visione di "occasioni mancate", secondo cui, proprio in quel periodo²⁰ sarebbe stata necessaria una rivoluzione nei processi produttivi utilizzati e nei beni da destinare ai mercati internazionali; i cambiamenti necessari riguardavano sia aspetti tecnologici, sia le istituzioni, che avrebbero dovuto affiancare e promuovere quel processo di rinnovamento, seguito poi da un ricambio ai vertici della classe dirigente.

I mutamenti necessari non avvennero, perché i benefici di un modello di sviluppo passato, ottenuti da classi e gruppi sociali nella forma di posizioni di rendita, possono rappresentare un ostacolo²¹: pertanto, prima ancora che sul piano economico, il declino italiano avrebbe avuto origine da una coagulazione di interessi avversi di natura politico-istituzionale, sociale e culturale. Tanto più ampio è il numero di chi ha beneficiato del "vecchio" modello, tanto maggiori diventano le resistenze al cambiamento²². Il nuovo modello contemplava una serie di azioni che sarebbero poi rientrate in quasi tutti i progetti di riforma degli anni successivi, ma che non avrebbero trovato una loro piena e convinta attuazione. Gli interventi avrebbero dovuto riguardare²³ la promozione della concorrenza e l'apertura di tutti gli ambiti protetti dei mercati²⁴; la riorganizzazione della pubblica amministrazione e della funzione giurisdizionale, ai fini di una maggiore certezza nell'applicazione delle leggi sul piano penale e civile; il ripen-

¹⁹ In particolare nei due decenni dal 1950 in poi, come sostenuto anche da Crafts e Magnani (2011).

²⁰ Si vedano i contributi di Salvati (2000) e Salvati (2003).

²¹ Secondo Toniolo (2003), p. 7, l'Italia presentava una evidente divergenza rispetto agli altri paesi riguardo alle condizioni delle grandi imprese, al legame tra inflazione e svalutazione, alla dinamica ed alla composizione della spesa pubblica.

²² Su questo punto si veda Toniolo (2003), p. 4. Va ricordato che, nonostante il radicale cambiamento della classe politica egemone sin dagli anni sessanta, poi variamente combinatasi nei decenni successivi, non si è avuto nel caso italiano nessun apprezzabile ed effettivo cambiamento di tipo istituzionale. Il ricambio politico avvenuto nei primi anni novanta avrebbe proseguito l'attività di governo dell'economia sulla base degli stessi schemi adottati in precedenza.

²³ Per una illustrazione di questi punti, si rinvia al lavoro di Toniolo (2003), pp. 15-16.

²⁴ Nell'analisi di Barca e Visco (1992) si indicavano le azioni necessarie per affrontare il problema di un insufficiente grado di concorrenza in molti settori, precisandone i legami con il fenomeno dell'inflazione.

samento dello stato sociale ed il rinnovo delle attività di istruzione, ricerca e formazione, oltre ad interventi sulle reti di trasporto e di comunicazione. Come si osserva, l'attenzione veniva riposta sull'assetto interno, ritenendo che la convergenza verso il modello europeo di riferimento – mai esplicitamente messo in discussione – potesse consentire un adeguamento e ammodernamento del sistema economico a condizioni più favorevoli²⁵.

Per tutti gli anni ottanta in Italia era prevalsa una narrazione dell'attività industriale che colpevolmente aveva ignorato le tendenze di fondo del decennio precedente²⁶. Si era affermata l'idea che lo spontaneismo imprenditoriale, favorito da peculiari condizioni storiche, potesse valorizzare le situazioni locali con nuovi modelli di competizione incentrati su reti di piccole imprese²⁷. La rivoluzione digitale avviata a fine millennio – ma che produrrà i suoi effetti qualche anno più tardi, innescata dalla crisi economica seguita a quella finanziaria – ha messo a nudo tutta l'inadeguatezza del sistema produttivo italiano; la scarsa propensione ad innovare si coniugava con altre criticità, come il mancato rispetto delle condizioni ambientali e delle norme fiscali e contributive, la bassa capitalizzazione e la tendenza a non estendere l'assetto proprietario, per mantenere un controllo di tipo familiare, limitando il potenziale di crescita delle imprese²⁸. La relativa arretratezza del settore dei servizi – caratterizzato in genere da scarsa efficienza, insufficiente crescita della produttività ed impiego di capitale umano a bassa qualificazione – ha contribuito ulteriormente ad indebolire la capacità di risposta dell'economia italiana ai nuovi scenari globali²⁹. I nuovi fattori di com-

²⁵ Tali interventi avrebbero permesso di contenere le tensioni sui prezzi, di avere più bassi tassi di interesse, un maggiore controllo nell'uso delle risorse pubbliche ed un clima favorevole ad un ridimensionamento dei settori protetti.

²⁶ In particolare, le difficoltà delle grandi imprese e le loro esigenze di ristrutturazione, affrontate – spesso in modo non risolutivo – con la manovra del tasso di cambio e con una politica di trasferimenti pubblici a famiglie ed imprese.

²⁷ Accogliendo questa visione post-fordista, un paese industriale avanzato poteva concentrare le proprie prospettive di sviluppo economico non più su un nucleo di grandi imprese, ma su una serie di agglomerazioni di piccole e piccolissime unità, operanti nel settore dell'industrializzazione leggera, secondo lo schema dei distretti industriali. Una conferma dell'attenzione destata da tale fenomeno proviene anche dai numerosi studi sullo sviluppo regionale, realizzati dalla banca centrale nazionale: si veda, ad esempio, Signorini (2000). Per una posizione del tutto diversa si rinvia a De Cecco (2013).

²⁸ Ciò non significa, ovviamente, che nel panorama industriale italiano non siano presenti casi di medie, o anche di piccole, imprese innovative e competitive a livello internazionale.

²⁹ In questo ha avuto un effetto negativo l'incapacità dell'operatore pubblico di prospettare traiettorie di policy di medio periodo che guidassero il settore industriale.

petitività fondati sulla tecnologia, insomma, avevano fatto venir meno i vantaggi dei distretti industriali, dove le economie di ambiente (la cosiddetta “*industrial atmosphere*” di Marshall, richiamata negli studi di Becattini) non erano più sufficienti, come in passato, a costituire un fattore di successo. Se in un sistema in cui le grandi imprese sono poco presenti, le opportunità di sviluppo economico fondato sui distretti industriali di piccole imprese vengono meno, allora rimane solo la capacità di estrarre valore aggiunto dalle risorse paesaggistiche e culturali di cui un territorio dispone. Anche questo, tuttavia, può favorire posizioni di rendita e facili profitti, perché gran parte dell’attività turistico-ricettiva era caratterizzata da esteso impiego di lavoro a bassi salari, intenso sfruttamento delle risorse naturali e capacità innovativa limitata. Non avere compreso e spiegato queste tendenze dell’economia all’opinione pubblica e non averle poste al centro di un progetto di effettivo cambiamento è stata la colpa maggiore della classe dirigente: delle imprese, in primo luogo, ma anche dell’operatore pubblico, che doveva riflettere sulla collocazione dell’Italia di fronte alla globalizzazione, prospettando traiettorie di riferimento per il settore privato. In mancanza di questo, dunque, l’economia italiana si preparò all’ingresso nella moneta unica in modo inerziale, senza utilizzare la svolta del biennio 1992-1993 sulla stabilizzazione interna. Negli anni successivi, ci si limitò ad una attesa messianica, nella convinzione che grazie alla riduzione delle tutele ed all’aumento della flessibilità nel mercato del lavoro si sarebbe “naturalmente” originata una nuova fase di ripresa economica.

Dopo l’uscita dall’accordo di cambio europeo – che condusse ad una svalutazione della lira rispetto al marco di circa 30%³⁰ – gli effetti sui salari e sui prezzi interni risultarono minori che in passato per le procedure di concertazione; tuttavia, poiché i prezzi aumentarono più dei salari nominali, si determinò una caduta dei salari reali. È in questa fase storica che le opportunità possibili per una diversa collocazione dell’economia italiana non vengono sfruttate per il comportamento della classe dirigente: tra il 1993 e l’inizio del nuovo secolo la crescita dei profitti ed il calo dell’inflazione non sono seguiti da una strategia di investimenti produttivi adeguata, ponendo le premesse per una dinamica della produttività industriale e dei servizi, che negli anni successivi costituiranno la principale debolezza italiana³¹.

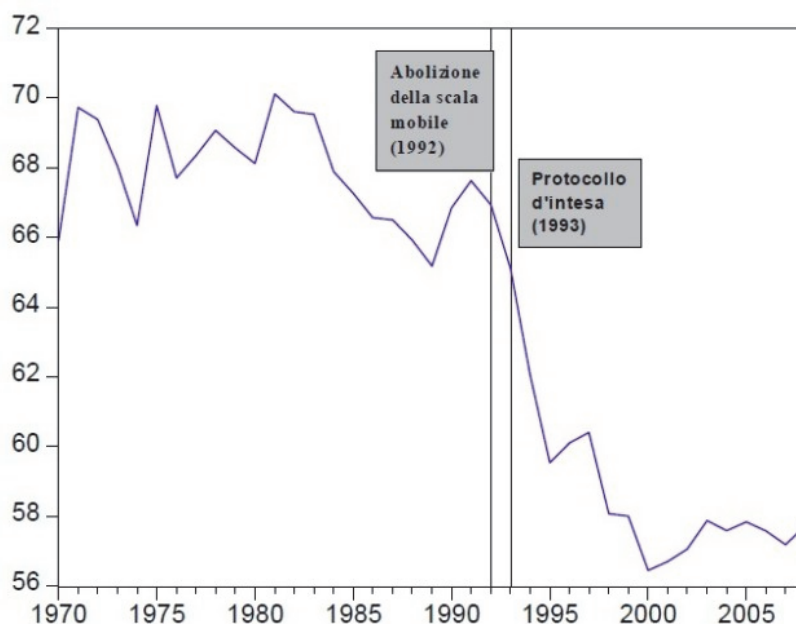
³⁰ Tra il primo trimestre del 1992 ed il quarto trimestre del 1993 la quotazione media di mercato della lira rispetto al marco passò da 752 a 981.

³¹ Su questo aspetto si vedano le osservazioni contenute in D’Ippoliti e Roncaglia (2013), p. 216 e ss.; la diminuzione dei redditi da lavoro è comunque un fenomeno generalizzato nei paesi Ocse, come evidenziato anche in Pastore (2010). Circa gli effetti negativi sui consumi e sul livello della domanda aggregata si veda l’analisi di Canelli e Realfonzo (2018).

Nel Grafico 7 viene riportata la quota dei redditi da lavoro dipendente sul Pil, osservandone la continua ed intensa diminuzione di oltre dieci punti percentuali nel decennio degli anni novanta.

Grafico 7 – *Andamento della quota dei redditi da lavoro dipendente sul Pil*

Italia: 1970 – 2008



Fonte: Riportato da Pastore (2010).

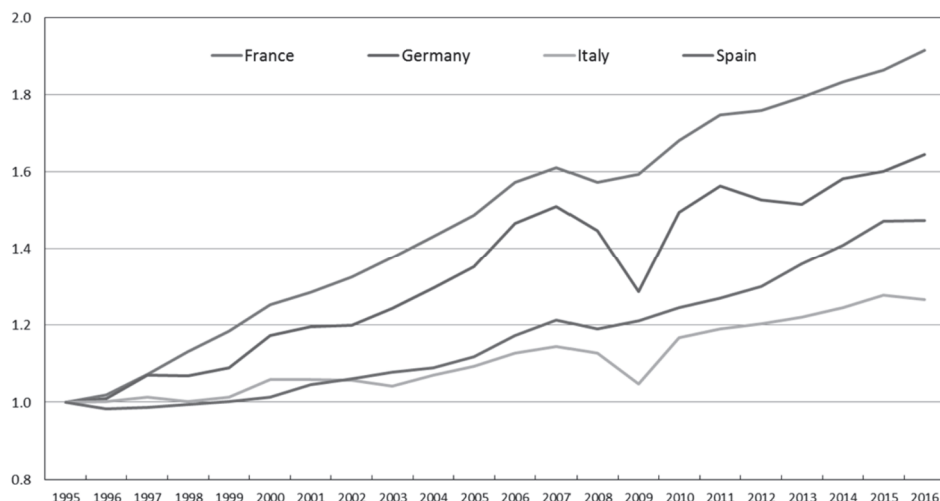
Questa situazione di “profittabilità elevata e produttività stagnante”³² costituisce il primo tassello dei motivi per cui l’economia italiana ha affrontato in condizioni di estrema fragilità le diverse situazioni di crisi degli anni duemila³³. Nel Grafico 8 vengono riportati i dati sull’andamento della produttività

³² Tale espressione è utilizzata da Ciocca (2010), p. 56.

³³ D’Ippoliti e Roncagli (2013), mettono in evidenza che alle debolezze menzionate a proposito dello sviluppo degli anni settanta ed ottanta, se ne erano aggiunte di nuove derivanti dalla modificata distribuzione del reddito e che avranno poi conseguenze sulla competitività delle esportazioni, in una fase di rallentamento del commercio mondiale.

nel settore manifatturieri nei quattro maggiori paesi dell'area euro³⁴, da cui emerge la netta divergenza del caso italiano; che tale tendenza possa essere legata ad una ridotta attività di ricerca e sviluppo sembra evidente dal successivo Grafico 9, dove si osserva l'andamento decrescente per tutto il decennio degli anni novanta delle spese in ricerca e sviluppo rapportate al PIL, che da un valore intorno allo 0,7% si riduce fino a poco più dello 0,5%.

Grafico 8 – *Produttività per ora lavorata nel periodo 1995-2016: Indici 1995 = 1*

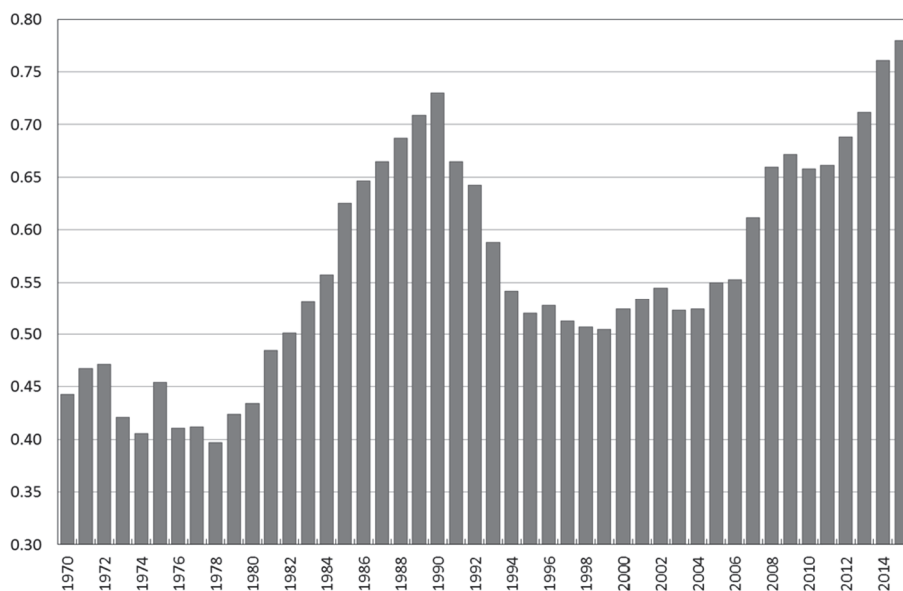


Fonte: Bugamelli e Lotti (2018), p. 88.

L'attenzione va quindi concentrata sulla qualità degli investimenti effettuati dalle imprese italiane nelle diverse tipologie: macchinari, attrezzature, mezzi di trasporto, edifici, capitale umano, capitale intangibile. In passato la diffusione della tecnologia avveniva principalmente con l'investimento in macchinari, in cui erano incorporati nuovi livelli di progresso tecnico; in seguito, però, questa tendenza si è profondamente modificata e si è visto che la realizzazione di beni ad alta tecnologia si basa principalmente sulla disponibilità di altri fattori, come le competenze della forza lavoro e l'attività di ricerca e sviluppo.

³⁴ I dati vengono ripresi da uno studio di Bugamelli e Lotti (2018), in cui si illustra la tendenza divergente rispetto agli altri paesi dell'area, mettendo in evidenza il legame con la struttura dimensionale del sistema produttivo italiano. Su questo punto si veda anche Artoni (2021).

Grafico 9 – Quota sul Pil delle spese per attività di ricerca e sviluppo: Italia 1970-2015



Fonte: Bugamelli e Lotti (2018), p. 93.

In Italia l'attività di investimento durante gli anni novanta non sembra essere andata in quella direzione: tra il 1992 ed il 2000 la quota percentuale degli investimenti in macchinari rispetto al Pil aumenta, mentre diminuisce, come già ricordato, la spesa in ricerca e sviluppo³⁵. In contrasto con quanto accaduto in altri grandi paesi dell'area euro, come Germania e Francia, in Italia non vi sarebbe stata una modifica negli investimenti in beni intangibili, così, il modello di specializzazione precedente³⁶. Gli effetti di queste mancate strategie vanno

³⁵ Per questi aspetti si rinvia a Lucarelli, Palma e Romano (2013), pp. 181-187, dove appare significativo il caso della Finlandia, che tra il 1989 ed il 2009 dimezza la quota degli investimenti in macchinari/Pil e quasi triplica l'incidenza della spesa privata in ricerca e sviluppo.

³⁶ In questo modo il processo di innovazione, come sostenuto anche in Di Martino e Vasta (2017), sarebbe stato rallentato a danno delle capacità di crescita del periodo successivo. Tale situazione sarebbe legata alla prevalenza della piccola dimensione di impresa, a causa delle modalità con cui si ha accesso alla proprietà intellettuale, come affermato anche in Pagano (2016). In passato la diffusione della conoscenza era libera all'interno dell'esperienza dei distretti, poi – escludendo i casi in cui era emersa una impresa leader – questo vantaggio è venu-

inquadrate anche con quanto accaduto nell'impiego della forza lavoro: se questa costa di meno e soprattutto diventa più flessibile si preferisce usarne di più, anziché fare investimenti, perpetuando un modello *labour intensive*, i cui effetti negativi emergeranno dopo la crisi finanziaria del 2008. In questi dieci anni, infatti, in un contesto internazionale caratterizzato da crisi di varia origine e da un rallentamento nel commercio mondiale, l'economia italiana stenta a recuperare i livelli di attività precedenti; è vero che nel 2019 sarà raggiunto un picco nel livello di occupati, pari a 23,5 milioni di unità, ma in presenza di condizioni non positive, già descritte, quali bassa crescita della domanda, bassa produttività, prezzi cedenti. Questo è stato l'esito della profonda riallocazione nell'uso della forza lavoro, che si può osservare nei Grafici 10 e 11 inseriti di seguito: l'occupazione italiana si è spostata dalle posizioni indipendenti a quelle di lavoro subordinato, ma in attività lavorative a bassa qualifica e bassa retribuzione, e soprattutto in condizioni maggiormente precarie³⁷. Nello stesso tempo si rafforza il fenomeno del disallineamento tra le competenze offerte dai singoli individui e quelle richieste dal mercato: non deve sfuggire il collegamento con quanto detto in precedenza circa l'evoluzione delle caratteristiche dell'apparato produttivo industriale e del settore dei servizi.

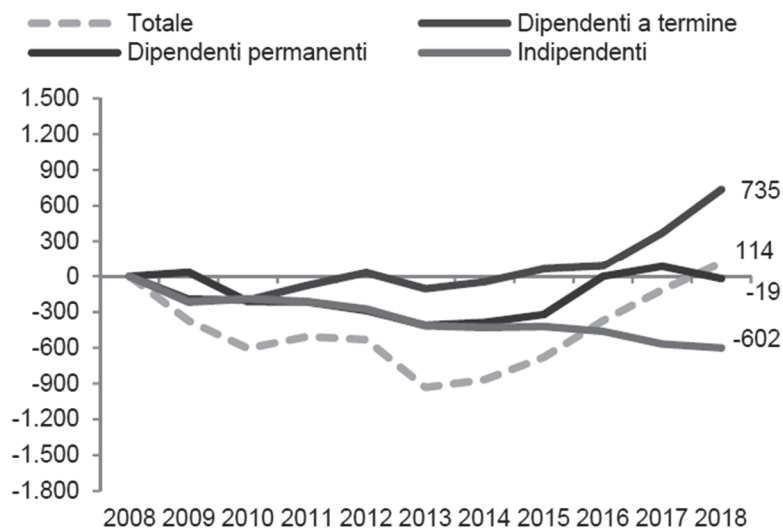
L'ultima considerazione a tale proposito riguarda l'evoluzione delle qualifiche degli occupati, che in prevalenza riguardano mansioni non qualificate – come si vede nel Grafico 12, attestando la diminuzione delle mansioni artigianali e di quelle operaie specializzate; da un punto di vista settoriale, l'aumento delle posizioni lavorative si concentra nel settore terziario: commercio, ristorazione, servizi alla persona³⁸.

to meno, con la globalizzazione e l'allungamento delle catene produttive. Le migliori competenze dei distretti, allora, sono così diventate un mero supporto per l'attività di imprese globali estere: in questo modo si è accentuata la debolezza italiana, perché molte piccole imprese esportatrici hanno un basso potere contrattuale rispetto ai mercati di sbocco.

³⁷ Come messo in evidenza in Pintaldi e Rapiti (2019), le nuove posizioni di lavoro sono caratterizzate da un minor numero di ore lavorate e da forme di occupazione discontinue.

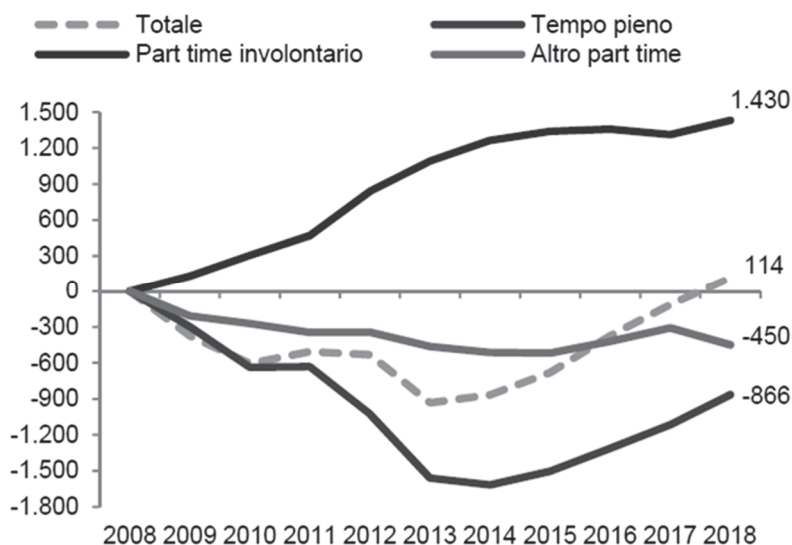
³⁸ Incidentalmente si può osservare che per effetto di tale dinamica, l'economia italiana potrebbe aver risentito enormemente di più delle conseguenze dovute ai provvedimenti adottati per affrontare l'emergenza sanitaria del 2020.

Grafico 10 – *Andamento dell'occupazione per posizione lavorativa: variazioni assolute rispetto al 2008*

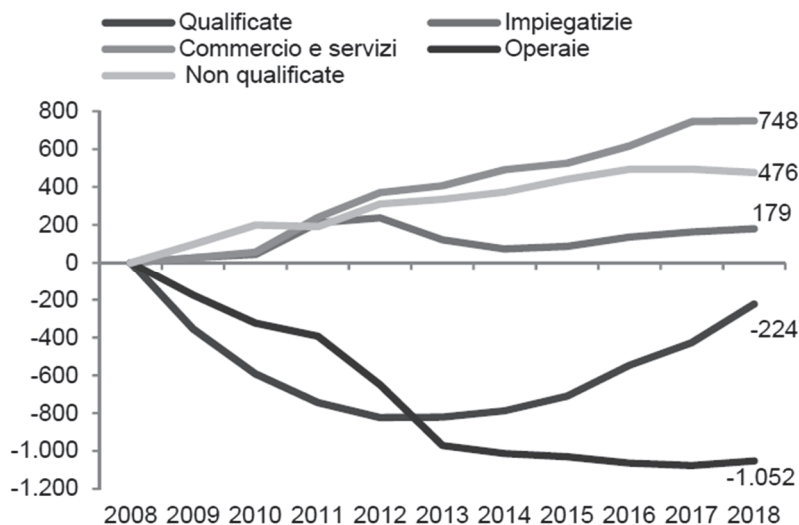


Fonte: Istat (2019), P. 14

Grafico 11 – *Andamento dell'occupazione per regime contrattuale: differenze assolute rispetto al 2008*



Fonte: Istat (2019), p. 14.

Grafico 12 – *Andamento dell'occupazione per mansioni: differenze assolute rispetto al 2008*

Fonte: Istat (2019), p. 14.

Dall'insieme delle considerazioni sviluppate, in conclusione, si intuisce che la diffusione di atteggiamenti di contrasto verso l'esperienza della moneta unica risente del peggioramento nelle condizioni economiche dell'ultimo decennio, dovuto principalmente a carenze di tipo strutturale, mai affrontate in modo risolutivo. L'interpretazione corretta di tali tendenze necessita, però, di una spiegazione articolata su piani diversi. Non c'è quindi da sorprendersi, se da parte di una ampia quota di popolazione il ridimensionamento percepito a livello sociale, menzionato nel secondo paragrafo, possa trovare una facile giustificazione nelle condizioni, esterne, specie se la comunicazione a livello pubblico non contribuisce a realizzare questo obiettivo.

4. CONCLUSIONI: GLI ESITI AUSPICABILI

L'attuazione del PNRR³⁹ per l'Italia rappresenterebbe un deciso mutamento di modello per gli interventi pubblici, con importanti ricadute sulle inizia-

³⁹ Il criterio di selezione, valutazione ed attuazione dei progetti destinati ad ottenere i finanziamenti europei costituirebbe un'ottima occasione per un ripensamento dell'organizza-

tive private, a condizione che sia condotto con rigore metodologico, adottando criteri di efficienza. Nell'imminenza di nuove consultazioni elettorali, tuttavia, non vanno ignorati i rischi che prevalga, ancora una volta, la tendenza a riproporre azioni nell'ambito del modello di sviluppo dei decenni passati e che si ricreino le condizioni per una nuova fase di marginalità dell'Italia nel contesto internazionale. Le modalità richieste per usufruire delle risorse stanziare in sede di PNRR- e quindi la necessità di rispettare adempimenti di natura esterna – potrebbero, come più volte accaduto, forzare le decisioni e le azioni a livello nazionale⁴⁰. Stavolta tuttavia le misure da adottare non riguarderebbero le politiche macroeconomiche (monetaria, valutaria, fiscale), ma l'assetto istituzionale di una parte importante del sistema economico, come l'organizzazione della Pubblica amministrazione, il funzionamento della Giustizia, il rafforzamento di alcune condizioni essenziali per migliorare la concorrenza.

Si possono conseguire esiti positivi, ma, ancora una volta purché non si scambino tali obiettivi come un punto di arrivo, anziché come un punto di partenza – così come si è verificato per l'adesione allo Sme nel 1979 e venti anni dopo per l'ingresso nell'area euro⁴¹. I settori su cui convogliare risorse attivando formazione, innovazione e strategie imprenditoriali, che una volta sarebbero rientrate negli indirizzi di politica industriale, attraverso il PNRR vengono individuati dall'esterno: sarà però indispensabile che ad essi si adegui tutto quel complesso produttivo, politico ed istituzionale che Toniolo (2003) riteneva necessario per evitare il declino. Ciò deve avvenire nella piena consapevolezza dell'evoluzione internazionale, che espone il modello economico europeo a frequenti instabilità di origine esterna⁴². È su questo aspetto che si addensano le maggiori incertezze, in quanto si dovrebbero accogliere molte idee espresse dai critici del modello teorico *mainstream* preso come riferimen-

zione e del modo di funzionamento dell'apparato pubblico. In precedenza, nonostante che tale esigenza sia stata più volte invocata, solo con il meccanismo del Fondo investimenti e occupazione (FIO) dei primi anni '80 si è tentato di imboccare tale direzione, poi abbandonata dopo pochi anni. Sul punto si veda Pennisi (1987).

⁴⁰ Secondo Gnesutta (2011) casi analoghi sarebbero avvenuti al momento dell'adesione allo Sme e per entrare nell'Unione monetaria europea.

⁴¹ Potrebbero cioè verificarsi mutamenti che le istituzioni e gli operatori nazionali non hanno avuto la volontà o la capacità di realizzare in passato; su questo aspetto si vedano le considerazioni svolte in Gnesutta (2011).

⁴² A causa della dipendenza della crescita dei singoli paesi dalle dinamiche del commercio internazionale, in quanto si è rinunciato a considerare la domanda interna, privata e pubblica, come un fattore dinamico. L'impostazione che ha guidato le politiche europee fino al periodo che ha preceduto la pandemia era già stata criticata in molti contributi teorici, come, ad esempio, Lucarelli (2012).

to per la *governance* dell'Unione europea, che, come già detto, si voleva estendere a tutti i paesi appartenenti all'area euro senza riconoscere la impossibilità – a volte strutturale – di convergere verso quell'assetto⁴³.

Si può auspicare che il precedente assetto fiscale-monetario non venga riproposto, almeno nella forma che prevalse nel 2012, quando la soluzione fu individuata nell'approvazione del cosiddetto *Fiscal Compact*. Non solo perché importanti quote di popolazione – anche nei paesi meno euroscettici – sarebbero colpite da una ulteriore contrazione dell'attività economica, ma anche perché per la prima volta sembrerebbe possibile coagulare all'interno delle istituzioni europee un insieme di paesi, in grado di temperare la tradizionale spinta verso obiettivi di rigore finanziario, da sempre condivisa nei paesi del Centro-Nord Europa.

È inoltre da considerare che sullo sfondo aleggiano sempre possibili ostacoli di tipo giuridico: si pensi ad esempio alla pronuncia della Corte federale tedesca, circa i limiti di mandato della Banca centrale europea; ma si possono temere anche modifiche sia sul versante fiscale che su quello della politica monetaria. La recente decisione di collocare titoli da parte non di un emittente nazionale, ma direttamente dalle istituzioni europee – che per la prima volta, come operatore unico, raccolgono risorse sui mercati finanziari ed attraverso gli strumenti di bilancio li fanno ricircolare nella forma di aiuti ai paesi componenti l'Unione – è senza dubbio un evento rilevante. Inoltre si possono scorgere segnali dell'intenzione di non ritornare alle logiche del passato anche sul versante monetario, dove è in atto non solo una continuazione della politica espansiva, ma un ripensamento – seppur parziale – della strategia di fondo⁴⁴.

Naturalmente è da vedere se la prospettata attribuzione ad un soggetto unico delle decisioni inerenti la politica fiscale – come più volte richiesto dai vertici della Banca centrale⁴⁵ – non si risolva in una ennesima riproposizione delle regole del patto di stabilità e crescita; così come non è detto che una volta che si intravedano rischi effettivi di inflazione generalizzata, o si manifesti l'esigenza di uscire dalla politica di tassi di interesse nulli, la politica monetaria

⁴³ Per una critica alle politiche *mainstream* perseguite a livello europeo, si veda quanto sostenuto da De Cecco (2014) e Gnesutta (2014).

⁴⁴ Il recente annuncio di luglio 2021 che alla politica monetaria dell'Eurosistema sarà affidato il conseguimento di un obiettivo di inflazione di tipo "simmetrico" – cioè comprendente anche il contrasto della deflazione – potrebbe costituire un elemento di novità rispetto al passato, quando l'attenzione della Banca centrale riguardava solo le tendenze al rialzo nei prezzi.

⁴⁵ Durante la Presidenza Draghi, i vertici della banca centrale europea, di fronte a situazioni di crisi, hanno lamentato che l'onere dei riaggiustamenti necessari non dovesse ricadere sulla sola politica monetaria, che di per sé presenta limiti intrinseci nella sua capacità di stabilizzazione. L'individuazione di un soggetto a cui competono eventuali decisioni di stimolo fiscale permetterebbe di raggiungere più agevolmente obiettivi di tipo espansivo.

si debba porre un problema di riassorbimento della enorme liquidità immessa. Perché è su questo punto che alcuni commentatori esprimono i loro dubbi. Se per alcuni l'idea di un *narrow central banking*⁴⁶ sarebbe ormai superata, per altri ciò comporterebbe la necessità di rivedere il patto fondativo su cui è stata edificata l'unione monetaria, e cioè il principio che il risparmio interno di un paese vada tutelato dai rischi di inflazione, nella convinzione che il “fare debito” sia sempre e comunque negativo⁴⁷.

5. BIBLIOGRAFIA

- ARTONI, R. (2021), Da che cosa dipende la bassa produttività italiana, Sbilanciamoci.info, 4 maggio; reperibile al link: <https://sbilanciamoci.info/da-che-cosa-dipende-la-bassa-produttivita-italiana/>
- BAGLIONI, A. (2014), Uscire dall'Euro? No, grazie, Lavoce.info, 4 aprile; reperibile al link: <https://www.lavoce.info/archives/18592/uscire-euro-no-grazie-europa-crisi/>
- BAGNAI, A. (2012), *Il tramonto dell'Euro*, Imprimatur, Reggio Emilia.
- Banca Centrale Europea (2021), Dichiarazione sulla politica monetaria della BCE, 23 luglio; reperibile al link: https://www.ecb.europa.eu/home/search/review/html/ecb.strategy_review_monopol_strategy_statement.it.html.
- BARCA, F. (1997), *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli, Roma.
- BARCA, F. e CASELLI, P., (1989), *Competitività internazionale e ristrutturazione dell'industria italiana negli anni '80*, Politica economica, n. 2.
- BARCA, F. e VISCO, I. (1992), *L'economia italiana nella prospettiva europea: terziario pro-tetto e dinamica dei redditi nominali*, Banca d'Italia Temi di discussione, n. 175.
- BINI SMAGHI (2020), Intervento al Webinar Cesifin su Politica monetaria e politica economica nell'UE a valle della sentenza della Corte costituzionale tedesca del 20 maggio 2020; reperibile al link: <https://www.cesifin.it/politica-monetaria-e-politica-economica-nellue-a-valle-della-sentenza-della-corte-costituzionale-tedesca-del-5-maggio-2020-video/>
- BINI SMAGHI, L. (2014), *33 false verità sull'Europa*, Il Mulino, Bologna.

⁴⁶ Ad esempio, Reichlin (2020). Con tale termine si intende una banca centrale a cui viene attribuita una pluralità di obiettivi.

⁴⁷ Si veda l'intervento di Bini Smaghi (2020), dove, pensando al caso tedesco, si sostiene che, in caso di modifica dei patti alla base della creazione della Bce, diventerebbe legittimo, per chi li aveva sottoscritti, la richiesta di stabilire un nuovo assetto o di ridiscutere quello esistente. Tale posizione si riferisce alla perdurante politica di tassi di interesse, che di fatto agisce in senso redistributivo: rendimenti bassi o nulli avvantaggiano i debitori e svantaggiano i creditori (cioè i risparmiatori), mettendo a rischio il mantenimento dell'attuale unione monetaria.

- BUGAMELLI, M. e LOTTI, F. (editors) (2018), *Productivity growth in Italy: a tale of slow-motion change*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 422, gennaio.
- CANELLI, R. e REALFONZO, R. (2018), *Quota salari e regime di accumulazione in Italia*, *economiaepolitica*, 9 febbraio; reperibile al link: <https://www.economiaepolitica.it/il-pensiero-economico/quota-salari-e-regime-di-accumulazione-in-italia/>
- CESARATTO, S. e PIVETTI, M. (a cura di) (2014), *Oltre l'austerità*, Micromega.
- CIOCCA, P. (2010), *La specificità italiana nella crisi in atto*, Moneta e Credito, vol. 63, n. 249.
- CRAFTS, N. e MAGNANI, M. (2011), *The Golden age and the second globalization in Italy*, Banca d'Italia, Quaderni di storia economica, n. 17, ottobre.
- D'IPPOLITI, C. e RONCAGLIA, A. (2011), *L'Italia: una crisi nella crisi*, Moneta e Credito, vol. 64, n. 255.
- DE CECCO, M. (2013), *Ma cos'è questa crisi. L'Italia, l'Europa e la seconda globalizzazione (2007-2013)*, Donzelli, Roma.
- DE CECCO, M. (2014), *Il fallimento dell'Unione europea*, 14 ottobre, reperibile al link: <https://sbilanciamoci.info/7353-2/>
- DE GRAUWE, P. (2012), *Economia dell'Unione Monetaria*, nona edizione, Il Mulino, Bologna.
- DI MARTINO, P. e VASTA, M. (a cura di), (2017), *Ricchi per caso*, Il Mulino, Bologna.
- FELICE, E. (2015), *Ascesa e declino*, Il Mulino, Bologna.
- GALLEGATI, M. (2015), *Europa politica o fine dell'Euro*, *Economiaepolitica*, 10 marzo; reperibile al link: <https://www.economiaepolitica.it/politiche-economiche/europa-e-mondo/europa-politica-o-fine-delleuro/>
- GNESUTTA, C. (2011) *Oltre l'Euro*, Sbilanciamoci.info, 2 agosto; reperibile al link: <https://sbilanciamoci.info/oltre-l-euro-9390/>
- GNESUTTA, C. (2013), *Euro sì euro no: falsi dilemmi e scelte possibili*, Sbilanciamoci.info, 17 marzo; reperibile al link: <https://www.lavoce.info/archives/18592/uscire-euro-no-grazie-europa-crisi/>
- GNESUTTA, C. (2014), *Cambiare politica non uscire dall'Euro*, Sbilanciamo l'Europa, 28 febbraio; reperibile al link: http://sbilanciamoci.info/wp-content/uploads/2017/05/06_Sbilanciamo_l_Europa_28_02_2014.pdf
- ISTAT (2019a), *Il mercato del lavoro 2018. Verso una lettura integrata*, Roma.
- ISTAT (2019b), *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi*, Roma.
- ISTAT (2021), *Attività conoscitiva preliminare al documento di economia e finanza 2021 – Allegato statistico*, Riunione congiunta Commissione V del Senato della Repubblica e Commissione V della Camera dei Deputati, 19 aprile.
- LUCARELLI, B. (2011), *German neomercantilism and the European sovereign debt crisis*, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 34, issue 2.
- LUCARELLI, S., PALMA, D. e ROMANO, R. (2013), *Quando gli investimenti rappresentano un vincolo. Contributo alla discussione sulla crisi italiana nella crisi internazionale*, Moneta e Credito, vol. 67, n. 262.

- MARELLI, E. e SIGNORELLI, M. (2017), *E se l'Italia tornasse alla Lira?*, Libreria universitaria.it.
- NARDOZZI, G. (2004), *Miracolo e declino. L'Italia tra concorrenza e protezione*, Laterza, Bari.
- PAGANO, U. (2016), *Dal successo al declino. Le piccole imprese e il paradosso dell'economia della conoscenza*, Etica ed economia, Menabò n. 52, 2 novembre; reperibile al link: <https://www.eticaeconomia.it/dal-successo-al-declino-le-piccole-imprese-e-il-paradosso-delleconomia-della-conoscenza/>
- PASTORE, F. (2010), *La slavina dei redditi da lavoro dipendente*, Lavoce.info, 28 agosto; reperibile al link: <https://www.lavoce.info/archives/26457/la-slavina-dei-redditi-da-lavoro-dipendente/>
- PENNISI, G. e PETERLINI, E. (1987), *Spesa pubblica e bisogno di inefficienza. L'esperienza del Fondo investimenti e occupazione 1982-1986*, Il Mulino, Bologna.
- PINTALDI, F. e RAPITI, F. (2019), *Il mercato del lavoro in Italia: un bilancio dell'ultimo decennio*, Etica ed economia, 1 aprile; reperibile al link: <https://www.eticaeconomia.it/il-mercato-del-lavoro-in-italia-un-bilancio-dellultimo-decennio/>
- REALFONZO, R. e VISCIONE, A. (2015), *Gli effetti di un'uscita dall'Euro su crescita, occupazione e salari*, Economiaepolitica, 22 gennaio; reperibile al link: <https://www.economiaepolitica.it/primo-piano/gli-effetti-di-unuscita-dalleuro-su-crescita-occupazione-e-salari/>
- REICHLIN, L. (2020), *La Bce e la crisi*, Lezione Onorato Castellino, 23 novembre; reperibile al link: <https://www.youtube.com/watch?v=JKn9osASUw4>
- RONCAGLIA, A. (2013), *Le politiche di austerità sono sbagliate*, Moneta e Credito, vol. 66, n. 262.
- SALVATI, M. (1997), *Una rivoluzione copernicana: l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, Il Mulino, n. 1.
- SALVATI, M. (2000), *Occasioni mancate*, Laterza, Bari.
- SALVATI, M. (2003), *Perché non abbiamo avuto (e non abbiamo) una classe dirigente adeguata? Un'interpretazione politica dello sviluppo economico italiano nel dopoguerra*, Stato e mercato, n. 3.
- SIGNORINI, L. (a cura di) (2000), *Lo sviluppo locale. Un'indagine della Banca d'Italia sui distretti industriali*, Meridiana libri, Corigliano Calabro.
- TONIOLO, G. (2003), *L'Italia verso il declino economico? Ipotesi e congetture in una prospettiva secolare*, Intervento alla 44° Riunione scientifica annuale della Società italiana degli economisti, Salerno 24-25 ottobre.
- VISCO, I. (2018), *Anni difficili. Dalla crisi finanziaria alle nuove sfide per l'economia*, Il Mulino, Bologna.
- ZINGALES, L. (2014), *Europa o no*, Rizzoli, Milano.

IV

IL CASO DI GIULIO REGENI. PROFILI DI DIRITTO INTERNAZIONALE *

MARTINA BUSCEMI

SOMMARIO: Premessa. – 1. Il quadro giuridico internazionale rilevante. – 1.1. Gli obblighi primari di diritto internazionale in capo all'Egitto. – 1.2. Le condotte dell'Egitto in possibile contrasto con gli obblighi in esame. – 2. Possibili azioni del Governo italiano sul piano internazionale. – 2.1. I mezzi di risoluzione delle controversie previsti dalla CAT: l'art. 30. – 2.2. L'esercizio della protezione diplomatica: facoltà o obbligo?

PREMESSA

A distanza di oltre cinque anni dalla scomparsa di Giulio Regeni, e a seguito del recente rinvio a giudizio di quattro agenti della *National Security* egiziana, ci si propone di esaminare i profili di diritto internazionale sollevati dal caso Regeni. La riflessione che segue si concentrerà, in particolare, su due aspetti: da un lato, si tratterà il quadro normativo di riferimento, allo scopo di verificare la compatibilità delle condotte tenute dallo Stato egiziano con gli obblighi internazionali in tema di diritti umani e di trattamento dello straniero;

* Lezione tenuta in data 16 febbraio 2021. Il testo riprende il contenuto dell'audizione svolta, insieme alla Dott.ssa Federica Violi (Università di Rotterdam), il 19 maggio 2020 davanti alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Giulio Regeni e la memoria successivamente presentata. Per opportuni riferimenti bibliografici agli argomenti trattati sia consentito rimandare a M. BUSCEMI, F. VIOLI, *The unsolved case of Giulio Regeni: An attempted legal analysis*, in *Völkerrechtsblog*, 3 luglio 2017 (www.voelkerrechtsblog.org/the-unsolved-case-of-giulio-regeni/); M. BUSCEMI, F. VIOLI, *Atti di tortura e ricorsi interstatali: prospettive nell'ambito della CAT e oltre*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3/2021, in corso di pubblicazione.

dall'altro lato, si illustreranno le azioni che il Governo italiano potrebbe in concreto promuovere nei confronti dell'Egitto, con particolare riferimento ai mezzi che il diritto internazionale offre per risolvere le controversie tra Stati.

1. IL QUADRO GIURIDICO INTERNAZIONALE RILEVANTE

Occorre, in primo luogo, identificare gli obblighi primari di diritto internazionale rilevanti per la vicenda Regeni e, in secondo luogo, prospettare le possibili condotte egiziane che si ritengono, almeno *prima facie*, in violazione degli obblighi esaminati. Le considerazioni che svolgeremo si basano sulla conoscenza dei fatti a nostra disposizione, ricostruiti soprattutto grazie al (prezioso) quadro probatorio delineato dalla Procura di Roma nelle diverse audizioni svoltesi dinanzi alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Giulio Regeni. Pertanto, le ipotesi che avanzaeremo in questa sede andranno corroborate da un accertamento puntuale dei fatti, a cui mira, tra l'altro, il processo penale attualmente in corso davanti alle autorità giudiziarie italiane, così come gli sforzi istituzionali intrapresi dalla Commissione parlamentare d'inchiesta.

1.1. GLI OBBLIGHI PRIMARI DI DIRITTO INTERNAZIONALE IN CAPO ALL'EGITTO

I regimi normativi rilevanti nella vicenda in esame sono essenzialmente due. Il primo è costituito dalle norme in materia di trattamento degli stranieri, un *corpus* di obblighi molto antico e tradizionale del diritto internazionale. Si tratta di norme che impongono allo Stato nel quale si trova un cittadino straniero il divieto di sottoporlo a maltrattamenti, sia rispetto alla sua integrità psico-fisica sia rispetto ai suoi beni, e a non opporgli diniego di giustizia. Queste norme hanno a corollario un istituto altrettanto tradizionale del diritto internazionale, la protezione diplomatica, ossia l'azione promossa dallo Stato di nazionalità a tutela del proprio cittadino nei confronti dello Stato territoriale, con mezzi diplomatici o giurisdizionali.

Di estrema rilevanza sono poi le norme consuetudinarie in materia di divieto di tortura e atti disumani e degradanti, contenute anche nella Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti (d'ora innanzi CAT), conclusa a New York il 10 dicembre 1984, ratificata sia dall'Italia nel 1989 sia dall'Egitto nel 1986. L'Egitto ha ratificato, peraltro, altri strumenti pattizi internazionali, universali e regionali, che impongono il divieto di tortura, inclusa la Carta africana dei diritti dell'uomo e

dei popoli, a chiara indicazione del fatto che lo Stato si ritiene vincolato al rispetto di queste norme.

È importante segnalare, seppure brevemente, due aspetti importanti relativi alle norme in materia di divieto di tortura. In primo luogo, occorre evidenziare che, trattandosi di norme che pongono interessi di natura collettiva, la loro violazione può essere invocata da tutti gli Stati della comunità internazionale, nel caso siano qualificate come obblighi *cd. erga omnes*, o dalla cerchia degli Stati parte di suddetti trattati, nel caso siano qualificate come obblighi *cd. erga omnes partes*. Questo significa che non si tratta di norme comuni, ma di prescrizioni che esprimono un valore collettivo particolarmente pregnante per tutti gli Stati. In secondo luogo, queste norme – in particolare il divieto di tortura – sono considerate inderogabili e di diritto cogente (*ius cogens*). In virtù della loro natura, esigenze di sicurezza nazionale non ne possono mai giustificare la violazione.

Sebbene indicati come ‘due’ regimi diversi di diritto internazionale, vi è una sovrapposizione dal punto di vista materiale fra le norme in materia di trattamento degli stranieri e le norme che vietano la tortura. Vale la pena precisare, in ultimo, che questi obblighi non si sostanziano solo nel divieto di commettere atti di tortura (obbligo ‘negativo’), ma anche in quello di prevenirli e reprimerli (obblighi ‘positivi’), aspetti che, come vedremo a breve, sono certamente di interesse per la vicenda Regeni.

1.2. LE CONDOTTE DELL’EGITTO IN POSSIBILE CONTRASTO CON GLI OBBLIGHI IN ESAME

Sono essenzialmente quattro le condotte dell’Egitto che potrebbero, qualora il quadro probatorio lo confermasse, presentare profili di incompatibilità rispetto alle norme appena delineate. In primo luogo, se fosse dimostrato che gli atti di tortura sofferti da Giulio fossero stati commessi dagli apparati militari, di polizia o di sicurezza egiziani, questo implicherebbe la responsabilità diretta dello Stato egiziano per violazione del divieto di tortura (l’obbligo ‘negativo’ menzionato in precedenza). La responsabilità deriverebbe dall’esistenza di un rapporto organico con lo Stato: le autorità che si presume abbiano sequestrato e poi torturato Giulio Regeni sono infatti organi statali e, come tali, le loro condotte sono direttamente attribuibili all’Egitto. Ciò è valido tanto se gli atti fossero stati commessi sulla base di istruzioni precise ricevute dal Governo egiziano, quanto se fossero stati commessi *ultra vires*, ossia in violazione di ordini superiori o al di fuori delle loro competenze, purché nell’esercizio delle loro funzioni; in altri termini, se le autorità si siano mosse in coerenza o

meno con ordini superiori, non ha rilevanza per le norme internazionali in tema di imputabilità del fatto illecito. Dalle prove emerse finora, si tratta certamente di un'ipotesi da non escludere: sembra infatti che la tortura e l'omicidio di Giulio Regeni si collochino in un contesto generalizzato di repressione politica ed eliminazione del dissenso, oggetto peraltro di numerose risoluzioni da parte di organizzazioni regionali e internazionali (fra questi, ad esempio, il gruppo di lavoro ONU sulle sparizioni forzate) che hanno a più riprese denunciato il *modus operandi* delle autorità egiziane in materia di arresti, esecuzioni arbitrarie, nonché atti di tortura. Si pensi che solo tra il 2014 e il 2015, sarebbero state circa 789 le sparizioni forzate in Egitto. Se da un lato è vero che gli elementi fino ad ora raccolti non consentono ancora di giungere ad una conclusione pienamente definitiva, è anche vero che il GUP di Roma ha recentemente rinviato a giudizio quattro agenti della *National Security* egiziana. Su questo aspetto determinanti saranno le conclusioni a cui giungerà il procedimento penale attualmente in corso.

In secondo luogo, qualora gli atti di tortura non fossero direttamente attribuibili alle autorità egiziane, ma – come è stato sostenuto dalla stampa egiziana – a *squad*, gang criminali, soggetti privati, l'Egitto avrebbe comunque avuto l'obbligo di prevenire la violazione di questi divieti. L'obbligo di prevenzione prevede che lo Stato abbia un apparato legislativo, giudiziario e amministrativo funzionante ed effettivo, che gli consenta di adottare tutte le misure di prevenzione necessarie per impedire e scoraggiare certe condotte da parte dei privati. In Egitto sembrerebbe essersi creato un clima di sospetto generalizzato, e, a quanto riportato dai media, è aumentato il numero delle spie spontanee, poi cooptate dalle autorità. Di nuovo, ancora non è chiaro cosa sia successo a Giulio Regeni, ma sembra che anche nel suo caso si possa ravvisare qualcosa di simile. Come ricostruito e riferito dalla Procura di Roma alla Commissione parlamentare d'inchiesta, Giulio parrebbe essersi trovato in una sorta di ragnatela, in un cerchio stretto di controllo da parte degli agenti della *National Security*, che lo seguivano e osservavano attentamente, peraltro anche proprio rispetto a ciò che avrebbe fatto il giorno 25 gennaio 2016, giorno della sua sparizione. Le forze dell'ordine egiziane erano quindi perfettamente in grado di sapere, o perlomeno avevano tutti i mezzi per venire a conoscenza e dunque prevenire, che Giulio potesse subire violenze. Come segnalato dal sostituto procuratore Colaiocco dinanzi alla Commissione parlamentare d'inchiesta, infatti, sembra difficile poter sostenere che le forze dell'ordine egiziane non si siano accorte di eventuali atti criminosi subiti da Regeni.

La terza condotta di interesse, ai nostri fini, è l'obbligo dello Stato di reprimere e perseguire atti di tortura o maltrattamenti verificatisi sul proprio territorio. L'art. 12 della Convenzione contro la tortura afferma chiaramente

che: “ogni Stato Parte provvede affinché le autorità competenti procedano immediatamente a un’inchiesta imparziale, ogni qualvolta vi siano ragionevoli motivi di credere che un atto di tortura sia stato commesso in un territorio sotto la sua giurisdizione”. Il che implica che l’Egitto ha un obbligo giuridico di adottare tutte le misure necessarie per fare chiarezza su episodi di tortura. Non devono esservi opacità o lacune nelle attività di indagine, né atteggiamenti di inerzia: in breve, l’attività istruttoria deve essere eseguita secondo lo standard di diligenza dovuta. Lo Stato ha infatti un chiaro obbligo procedurale di investigare prontamente, tramite il proprio apparato di polizia e giudiziario, per pervenire alla scoperta e alla cattura dei responsabili.

A tale proposito, occorre soffermarsi su due aspetti di questo obbligo, ossia l’imparzialità e l’effettività della inchiesta. In merito all’imparzialità, si osserva che in via generale l’Egitto è stato – come detto – oggetto di rapporti di organismi internazionali (fra gli altri, l’Alto Commissariato per i diritti umani), che hanno riportato a più riprese l’assenza generalizzata d’indipendenza del potere giudiziario e l’impunità spesso accordata a componenti delle autorità militari e di sicurezza, che si rendono autori dei crimini summenzionati. Nel caso di specie è sufficiente ricordare, come del resto è emerso dalla ricostruzione dei fatti fornita dalla Procura, che il *team* investigativo egiziano, perlomeno nella prima fase della cooperazione con le autorità italiane, comprendeva membri della *National Security* che hanno attivamente contribuito a depistare le indagini e che avevano un collegamento diretto con coloro che tenevano sotto osservazione Giulio nei periodi antecedenti alla sua sparizione. Da rilevare che finora nessun componente della *National Security*, coinvolto nella vicenda, risulta direttamente indagato dalla Procura del Cairo, che ritiene che non sussistano ancora sufficienti elementi indiziali. Egualmente, in merito all’effettività dell’inchiesta si può perlomeno dubitare che l’Egitto abbia esperimento ogni sforzo nell’indagine. In questo senso militano di nuovo i depistaggi e i comportamenti ostruttivi (si pensi anche all’autopsia condotta dalle autorità egiziane che ha portato a risultati divergenti rispetto a quelli emersi dall’esame effettuato in Italia), già nella prima fase delle indagini, che peraltro, in un caso che ha fatto molto scalpore, sono costati la vita ad altri individui, risultati poi del tutto estranei alla vicenda. Lo stesso può dirsi dell’attività non certamente tempestiva di raccolta delle prove (si pensi al recupero dei video registrati delle telecamere posizionate nella stazione metropolitana del Cairo dove per l’ultima volta è stato avvistato Giulio Regeni).

Un ultimo obbligo di grande rilievo nella vicenda è contenuto nell’art. 9 della CAT, in virtù del quale gli Stati parte sono tenuti a prestare la più ampia cooperazione e assistenza giudiziaria, compresa la comunicazione di tutti gli elementi di prova dei quali dispongono. Sappiamo che questo è un aspetto

cruciale nella vicenda Regeni e la Procura ha ricostruito in maniera estremamente lucida il rapporto con la controparte egiziana. Dai più recenti sviluppi emerge l'inottemperanza della procura egiziana alle rogatorie inoltrate dalla Procura di Roma, tra cui la richiesta di comunicare il domicilio degli imputati. Sebbene la cooperazione abbia visto fasi alterne (e molta caparbia da parte delle autorità italiane), una valutazione complessiva della condotta egiziana in merito a questo obbligo sembra, quindi, chiaramente puntare verso una violazione. Al di là dei depistaggi che rilevano anche ai fini dell'inadempimento dell'obbligo di cooperazione, sono molti gli episodi (ad esempio i summenzionati ritardi nel recuperare le registrazioni dei video della metropolitana), che militano in questo senso e lasciano dubitare della qualità, e soprattutto dell'ampiezza, della cooperazione egiziana. In merito a questo obbligo di cooperazione, è utile evidenziare due elementi. Il primo è che la più ampia collaborazione deve essere accordata anche in assenza di un accordo bilaterale di cooperazione e assistenza giudiziaria tra gli Stati. Il fatto che Italia e Egitto non siano legati da un simile accordo, non rileva infatti ai fini della sussistenza dell'obbligo *ex art. 9 CAT*. Dal punto di vista pratico, un accordo di cooperazione può facilitare i rapporti tra le autorità giurisdizionali e renderli di più facile attuazione, ma ciò non toglie, però, che la cooperazione possa essere pretesa (e l'assenza di essa invocata) dall'Italia sulla sola base della Convenzione contro la tortura. Vi è poi un ulteriore elemento interessante: dagli archivi del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale risulta che Italia ed Egitto non siano estranei a questo tipo di attività. Esiste, ad esempio, un accordo di cooperazione di polizia, in materia di criminalità organizzata e terrorismo del 2000, che prevede addirittura l'istituzione di un organo bilaterale che supervisioni le attività di cooperazione e scambio di prove. I due Paesi hanno evidentemente già sperimentato o perlomeno trovato un terreno comune su attività simili.

C'è poi un aspetto del quale forse è prematuro parlare, ma che è bene tenere a mente. Si tratta dell'obbligo *aut dedere aut iudicare* – anch'esso contenuto nella CAT all'art. 7 – che riguarda il dovere dello Stato sul cui territorio si trova il presunto autore di atti di tortura, o di estradarlo allo Stato richiedente che intenda procedere con l'esercizio dell'azione penale o con l'esecuzione della condanna, o di sottoporlo alle proprie autorità giurisdizionali competenti. In altre parole, lo Stato dove si trova il presunto autore non può quindi astenersi dal fare l'una o l'altra cosa. Quest'obbligo è stato al centro di un caso relativo a divieto di tortura di fronte alla Corte internazionale di giustizia (*Belgio c. Senegal*), su cui si tornerà a breve. È importante segnalarlo anche perché indica che la Convenzione contro la tortura e l'insieme degli strumenti sostanziali e procedurali del diritto internazionale creano una rete giuridica solida

per evitare che gli autori di atti di tortura trovino porto franco, e che quindi questi atti restino impuniti.

In conclusione, a nostro avviso, sono quattro le potenziali condotte egiziane di rilievo. La prima è la possibile attribuzione diretta all'Egitto degli atti di tortura commessi a danno di Giulio Regeni da parte di organi egiziani. La seconda è il mancato adempimento dell'obbligo di prevenire che atti criminosi si verificassero a suo danno. In terzo luogo, il mancato adempimento dell'obbligo di repressione per perseguire e assicurare alla giustizia gli autori dei medesimi fatti. Infine, il mancato rispetto dell'obbligo di cooperazione con le autorità egiziane.

Se nel caso della violazione diretta dell'obbligo di tortura non vi è ancora un'evidenza certa e incontrovertibile, riteniamo che si sia già perfezionato l'illecito in relazione agli altri obblighi esaminati, ed in particolar modo rispetto all'obbligo di reprimere e perseguire e rispetto all'obbligo di cooperazione.

2. POSSIBILI AZIONI DEL GOVERNO ITALIANO SUL PIANO INTERNAZIONALE

Occorre ora esaminare quali possono essere le azioni promuovibili dall'Italia qualora ritenesse, anche sulla base delle evidenze emerse dai lavori della Commissione parlamentare così come dall'inchiesta giudiziaria in corso, che si siano perfezionate una o più delle quattro fattispecie di illecito internazionale precedentemente delineate.

Non c'è dubbio che lo Stato italiano, sia che faccia valere la violazione delle norme sul trattamento dello straniero sia che faccia valere le violazioni degli obblighi puntuali contenuti nella CAT, sarebbe legittimato ad avanzare le proprie pretese nei confronti dell'Egitto e ad appianare gli eventuali interessi contrapposti, tramite i tradizionali mezzi pacifici di risoluzione delle controversie internazionali, indicati dall'art. 33, paragrafo 1 della Carta delle Nazioni Unite, che includono sia i procedimenti a carattere diplomatico sia quelli a carattere giudiziario. Se questo vale in linea generale, esiste un particolare procedimento di composizione delle controversie previsto dalla CAT su cui è opportuno soffermarsi.

2.1. I MEZZI DI RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE PREVISTI DALLA CAT: L'ART. 30

L'art. 30 della CAT contiene una clausola "compromissoria" che, previo espletamento di alcune condizioni procedurali, attribuisce la giurisdizione alla Corte internazionale di giustizia, il principale organo giurisdizionale delle Na-

zioni Unite, per dirimere le controversie sorte tra le parti della CAT in merito all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione stessa, dunque anche in relazione ad eventuali inadempimenti degli obblighi pattizi ivi sanciti. Il dato interessante è che sia l'Italia sia l'Egitto sono vincolati all'art. 30, poiché nessuno dei due Stati, nel momento della firma e della ratifica del trattato, ha voluto apporre una riserva volta ad escludere l'operatività della suddetta disposizione. Pertanto, qualora l'Italia ritenesse che l'Egitto ha mancato di adempiere a uno o più obblighi previsti dalla CAT, e ne volesse contestare formalmente la violazione, l'art. 30 offrirebbe all'Italia un percorso tracciato che potrebbe portare a una soluzione della controversia con l'Egitto, anche per via giudiziale.

L'attivazione di uno o più dei mezzi indicati dall'art. 30 CAT presuppone, ovviamente, l'esistenza di una controversia fra Italia e Egitto sull'applicazione della Convenzione. L'instaurazione della controversia sarebbe facilmente dimostrabile qualora il Governo italiano notificasse, con un atto formale, al Governo egiziano una, o più, violazioni della Convenzione. A seguito della (probabile) obiezione, o della mancata risposta, del Governo egiziano in merito alle contestazioni sollevate dall'Italia, può considerarsi instaurata una controversia tra i due Stati sull'applicazione della Convenzione. L'eventuale "messa in mora" dello Stato egiziano, attraverso l'invio di una nota formale, contenente una puntuale indicazione degli inadempimenti della CAT, assumerebbe quindi rilevanza anche nel momento in cui si rendesse necessario accertare l'esistenza di una controversia ai fini della sua risoluzione secondo i mezzi indicati dall'art. 30 CAT.

Una volta instaurata la controversia tra le parti, la disposizione in esame indica una strada che si snoda in tre distinte fasi: (i) procedura di negoziato; (ii) procedura di arbitrato; (iii) giurisdizione della Corte internazionale di giustizia.

(i) *procedura di negoziato*. In base all'art. 30, le parti sono invitate ad esperire, in primo luogo, un tentativo di negoziazione al fine di risolvere la controversia relativa all'applicazione della Convenzione contro la tortura. L'avvio delle negoziazioni potrebbe portare, se ci fosse il consenso di entrambe le parti, all'istituzione di una commissione internazionale d'inchiesta *ad hoc* per accertare i fatti, così come all'istituzione di una commissione di conciliazione, che valuterebbe anche elementi in diritto. Trattandosi di mezzi diplomatici, i rapporti con cui si concluderebbero le summenzionate procedure avrebbero in linea di principio una natura non vincolante, ma raccomandatoria. Qualora il tentativo di avviare un negoziato con la controparte avesse esito negativo, poiché ad esempio l'invito non riceve riscontri, oppure poiché i negoziati una volta avviati si bloccano divenendo inutili, le parti potrebbero sottoporre la controversia ad una procedura arbitrale.

(ii) *procedura di arbitrato*. L'art. 30 CAT prevede la facoltà per le parti di avanzare una richiesta unilaterale di arbitrato, dopo aver esperito con esito negativo il tentativo di negoziazione. In caso di accoglimento della richiesta, la composizione della lite viene deferita a un collegio di arbitri scelti dalle parti, che sarebbero chiamati a risolvere la controversia in contraddittorio tra le parti, pronunciandosi con una sentenza (lodo arbitrale), dotata di effetti vincolanti. Tuttavia, qualora la richiesta di arbitrato non fosse accolta, o qualora venisse a mancare la cooperazione per l'organizzazione dell'arbitrato, trascorsi sei mesi dalla data di richiesta del medesimo, le parti potrebbero deferire la controversia alla Corte internazionale di giustizia.

(iii) *Corte internazionale di giustizia*. Occorre evidenziare che la Corte internazionale di giustizia, la cui giurisdizione si radica sulla base dell'art. 30 CAT, sarebbe chiamata ad accertare, con una sentenza dotata di efficacia vincolante tra le parti, la responsabilità dello Stato per violazione di un obbligo della Convenzione e non la responsabilità penale, e quindi personale, dei singoli autori delle condotte criminose. È necessario altresì precisare che l'azione promuovibile dallo Stato italiano davanti alla Corte non sarebbe ostacolata dall'ipotetica obiezione procedurale che lo Stato convenuto potrebbe sollevare circa il mancato esaurimento dei ricorsi interni, cioè quella regola in base alla quale l'azione degli Stati a tutela dei propri cittadini è subordinata all'effettivo esaurimento di tutti i gradi di giudizio presenti nell'ordinamento giuridico dello Stato territoriale. A nostro avviso, la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni non troverebbe applicazione nel caso in esame, perché i rimedi presenti nell'ordinamento egiziano si sono dimostrati ad oggi scarsamente effettivi e comunque i tempi di espletamento di tutti i gradi di giudizio non appaiono ragionevoli: basti pensare a come fino ad ora si sono svolte le indagini in Egitto e al fatto che a distanza di quasi cinque anni non vi è ancora alcuna iscrizione nel registro degli indagati per la tortura e l'omicidio di Giulio Regegni. In ogni caso, la questione procedurale del previo esaurimento dei ricorsi interni non troverebbe applicazione per l'invocazione della responsabilità dell'Egitto in relazione all'obbligo di assistenza e cooperazione giudiziaria previsto dall'art. 9 CAT, perché questo delinea un obbligo interstatale dovuto da e tra gli Stati.

Sia consentita un'ultima digressione sull'eventuale giurisdizione esercitabile dalla Corte internazionale di giustizia. La prassi della Corte, fin dai suoi primissimi anni di attività, è ricca di precedenti riguardanti azioni degli Stati promosse a tutela di persone fisiche (spesso propri cittadini) o giuridiche. La prassi recente evidenzia, peraltro, un incremento dell'instaurazione di ricorsi interstatali fondati su clausole compromissorie contenute nei trattati sui diritti dell'uomo. Limitandosi ad alcuni esempi relativi all'utilizzo della clausola com-

promissoria di cui all'art. 30 CAT, si ricorda il ricorso instaurato nel 2009 dal Belgio nei confronti del Senegal davanti alla Corte internazionale di giustizia, in relazione ad alcuni aspetti dell'obbligo di processare o estradare il dittatore del Ciad, Hisséne Habré, in virtù dell'obbligo *aut dedere aut iudicare* previsto dall'art. 7 CAT e menzionato precedentemente. Recentemente, inoltre, i Paesi Bassi hanno annunciato di volere instaurare un contenzioso nei confronti della Repubblica Araba di Siria davanti alla Corte internazionale di giustizia in relazione alle gravi violazioni dei diritti umani perpetrate durante il conflitto civile siriano, incluse le violazioni dei diritti sanciti nella CAT, sulla base della clausola compromissoria ivi contenuta. Il Canada ha recentemente dichiarato di voler affiancare l'Olanda in questa iniziativa.

2.2. L'ESERCIZIO DELLA PROTEZIONE DIPLOMATICA: FACOLTÀ O OBBLIGO?

Occorre infine esaminare un'ultima questione, e cioè se lo Stato italiano non solo possa, ma anche debba, agire in protezione di un proprio cittadino maltrattato all'estero, invocando formalmente la responsabilità dello Stato territoriale e pretendendo l'adempimento delle conseguenze dell'illecito, tra cui l'obbligo di riparazione, anche attraverso le vie di risoluzione delle controversie precedentemente indicate. Secondo la concezione tradizionale dell'istituto della protezione diplomatica, allo Stato di cittadinanza è riconosciuto un margine di discrezionalità nel decidere se e come tutelare i propri cittadini maltrattati all'estero, in ragione della *fiction iuris* in base alla quale i danni subiti dagli stranieri si considerano inflitti al loro Stato di nazionalità. Molto, però, è stato scritto su come l'istituto si sia evoluto nel diritto internazionale contemporaneo e, in parallelo, su come sia in corso una progressiva erosione di quella tradizionale discrezionalità esercitata dagli Stati in questo ambito. Prova ne è il fatto che, in diversi ordinamenti giuridici nazionali, è riconosciuto all'individuo perlomeno un diritto procedurale di sapere le ragioni per le quali il proprio Stato di cittadinanza non intende agire per tutelarlo sul piano dei rapporti interstatali.

Senza volersi addentrare ulteriormente nell'ampio e articolato dibattito in dottrina sull'esistenza di un obbligo di agire in protezione diplomatica, è importante evidenziare la posizione che l'Italia ha adottato in proposito nell'ambito dei lavori che hanno portato nel 2006 all'adozione del Progetto di articoli sulla protezione diplomatica da parte della Commissione del diritto internazionale, l'organo sussidiario dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite incaricato di codificare e promuovere lo sviluppo del diritto internazionale consuetudinario. Tale progetto incorpora, secondo un punto di vista autorevole, lo stato dell'arte delle regole consuetudinarie in materia di protezione diplo-

matica. Durante la fase di redazione del Progetto, il Governo italiano nel 2006 inviò i propri commenti al testo in corso di elaborazione e patrocinò una proposta significativa che, sebbene fu poi esclusa dal testo, è alquanto rilevante per il nostro quesito iniziale. Il Governo sostenne l'esistenza di un vero e proprio obbligo giuridico di agire a tutela dei propri connazionali maltrattati all'estero, in presenza di due condizioni: qualora l'offesa subita dal cittadino risulti da una grave violazione di un obbligo di importanza fondamentale, quale ad esempio la norma che vieta atti di tortura o di privazione arbitraria della vita, e qualora alla vittima non sia garantito l'accesso a un rimedio effettivo davanti a una corte nazionale o internazionale. È evidente che entrambe le due condizioni siano presenti nel caso in esame: sulla prima vi sono pochi dubbi, mentre, per quanto riguarda la seconda condizione, la possibilità per i familiari della vittima di ottenere un rimedio effettivo sembra ad oggi ostacolata sia sul piano nazionale che sul piano internazionale. Davanti alle corti nazionali, sia davanti a quelle egiziane che davanti a quelle italiane, riteniamo, per motivi diversi, che i familiari incontrerebbero numerose difficoltà di ordine pratico e processuale ad ottenere un ristoro effettivo, perlomeno in sede civile. Sul piano internazionale, l'Egitto non ha riconosciuto la competenza della maggior parte degli organismi (quasi-)giurisdizionali istituiti da trattati sui diritti dell'uomo a ricevere ed esaminare ricorsi promossi dagli individui.

Nel caso Regeni si verrebbero dunque a verificare quelle due condizioni che imporrebbero un obbligo giuridico di agire, secondo l'opinione espressa proprio dal Governo italiano nel 2006. Questa considerazione, a nostro avviso, dovrebbe essere debitamente tenuta in conto nel valutare le azioni future che il Governo italiano intenderà intraprendere. Rispetto alle azioni intraprese in passato, è senz'altro vero che lo Stato italiano ha adottato qualche misura in risposta all'accaduto, quale il richiamo per consultazioni dell'ambasciatore italiano al Cairo e il cosiddetto "emendamento Regeni" con cui il Parlamento italiano ha sospeso la cessione a titolo gratuito di pezzi di ricambio di velivoli dichiarati fuori servizio, sebbene sotto altri punti di vista, per esempio nel settore della difesa militare, il rapporto non pare significativamente mutato. In questa fase molto delicata, la possibilità di adottare ulteriori misure sul piano diplomatico va valutata in stretto coordinamento con la parallela e importantissima azione giudiziaria in corso in Italia, in modo tale che essa non venga in nessun modo pregiudicata, anzi, venga agevolata e aiutata da possibili azioni da intraprendere sul piano internazionale. L'opportunità di promuovere ulteriori interventi a livello internazionale andrebbe valutata proprio al fine di motivare maggiormente l'autorità giudiziaria egiziana a collaborare con quella italiana, ad esempio sollecitando l'Egitto, con una nota formale, a rispettare gli obblighi internazionali di assistenza e cooperazione giudiziaria che derivano

dall'art. 9 della CAT. Qualora queste formali sollecitazioni e contestazioni non fossero sufficienti ad indurre l'Egitto a collaborare e cooperare con le autorità italiane, fornendo gli elementi richiesti, utili ai fini dell'azione giudiziaria, l'Italia potrebbe valutare di ricorrere ai mezzi di risoluzione delle controversie a livello interstatale: una strada da seguire potrebbe essere il ricorso ai mezzi indicati precedentemente dall'art. 30 della CAT, previa instaurazione della controversia, e, in *extrema ratio*, si potrebbe valutare anche il ricorso ai mezzi di autotutela attraverso l'adozione di contromisure, anche a carattere economico, nei confronti dell'Egitto.

In conclusione, l'adozione di misure più incisive da parte del Governo italiano sarebbe un atto non solo auspicabile, ma anche coerente con la stessa opinione avanzata dall'Italia durante i lavori che hanno portato all'elaborazione del Progetto di articoli sulla protezione diplomatica nel 2006; ciò sarebbe altresì in linea e coerente con l'art. 19 contenuto nel medesimo Progetto che, in qualche modo, riecheggia la proposta italiana. Si tratta infatti di una disposizione che invita e incoraggia gli Stati ad agire in difesa dei propri cittadini soprattutto in caso di gravi violazioni di diritti umani, quale la commissione di atti di tortura, precisamente l'offesa subita da Giulio Regeni che purtroppo, come è stato ricordato nell'audizione di Amnesty International Italia davanti alla Commissione parlamentare di inchiesta, si inserisce in un contesto più generalizzato di abusi dei diritti umani in Egitto.

V

LA POSIZIONE DEL GOVERNO IN SENATO A SEGUITO DELLA RIFORMA ORGANICA DEL REGOLAMENTO DEL 2017: SPUNTI DI RIFLESSIONE

ANDREA CARBONI *

SOMMARIO: 1. Premessa: il singolare contesto che ha caratterizzato la discussione della riforma. – 2. Aspetti della riforma rilevanti per la posizione del Governo. – 2.1. Il computo degli astenuti. – 2.2. Gruppi parlamentari e componenti politiche. – 2.3. Organizzazione dei lavori. – 2.4. La cd. “data certa”. – 2.5. Le innovazioni relative alla posizione della questione di fiducia. – 2.6. Lo scrutinio segreto. – 2.7. Comunicazioni e informative del Governo. – 3. Conclusioni.

1. PREMESSA: IL SINGOLARE CONTESTO CHE HA CARATTERIZZATO LA DISCUSSIONE DELLA RIFORMA

Se cercassimo nel testo della Riforma organica del Regolamento del Senato, approvata il 20 dicembre 2017, riferimenti più o meno espliciti al Governo, alla sua posizione, ai suoi poteri e alle sue prerogative ne rimarremmo probabilmente, ad una prima impressione, sostanzialmente delusi. In realtà tuttavia, le disposizioni che possono risultare in grado di declinare in via differente rispetto al passato la posizione del Governo in Senato sono diverse e, sia pur nel quadro di una trattazione che non può in questa sede che essere sommaria, non tutte dello stesso segno. Difatti, accanto a numerose innovazioni che condividono in qualche modo l’obiettivo comune di un Parlamento meno imprevedibile¹ nei con-

* *Consigliere del Senato della Repubblica. Le opinioni espresse sono del tutto personali e non impegnano in alcun modo l’Amministrazione di appartenenza.*

fronti dell'Esecutivo e al contempo – e secondo alcuni conseguentemente – più efficiente, celere e razionale, ve ne è almeno una piuttosto significativa che, per contro, rafforza invece la posizione del Parlamento, rappresentata dalla modifica all'art. 161 R.S. in ordine alla posizione della questione di fiducia sull'approvazione di emendamenti di iniziativa governativa.

Come è noto, tale riforma ha ridefinito – in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione – le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari, intervenendo in primo luogo sulla disciplina per la costituzione dei Gruppi e sugli ambiti dell'attività svolta dalle Commissioni, anche attraverso norme volte a favorire un decentramento verso le Commissioni stesse (interessate da alcune puntuali ma significative innovazioni anche sotto il profilo ordinamentale) nell'ambito del procedimento legislativo e del rapporto con il Governo. Da più parti è stata anche sottolineata l'importanza di modifiche volte al perseguimento di una maggiore razionalizzazione e semplificazione della discussione. Altre disposizioni hanno poi avuto l'obiettivo di coordinare il Regolamento del Senato con numerosi mutamenti nel frattempo intervenuti nell'ordinamento esterno, con particolare riguardo alle norme in materia di bilancio dello Stato e di adeguamento al diritto dell'Unione europea, nonché alla disciplina costituzionale delle leggi regionali e del rapporto con la legge statale.

Per poter comprendere le scelte di fondo e le finalità che ne hanno orientato l'approvazione, la riforma del 2017 va necessariamente inquadrata nel particolarissimo contesto che la vide nascere, all'esito di un voto referendario che respinse una riforma costituzionale estremamente vasta ed incisiva, il cui dibattito politico, parlamentare e nell'opinione pubblica era stato caratterizzato fino a pochissimi mesi prima da scontri estremamente accesi. Lo stesso Presidente della Repubblica prese significativamente posizione, pochi giorni prima del voto, esprimendosi in senso favorevole².

¹ Cfr. F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, in *Nuova antologia*, 619, 2018, p. 61, il quale osserva come la riforma sia stata incentrata «nel recupero del senso originario di un parlamentarismo meno conflittuale e più collaborativo, *rispettoso* dell'autonomia di ciascuna istituzione e *rispettato*, perché credibile, dagli organi di governo e dai cittadini».

² V. in particolare l'intervista pubblicata sul Corriere della sera del 21 novembre 2016, in cui il Presidente Napolitano osserva che «questa riforma consente al Paese di fare passi avanti. Non voglio avventurarmi nel discorso sulle conseguenze. È una legge importante perché può ridare potere e limpidezza di funzione al Parlamento. A partire dalla questione dei decreti legge. Il Senato della riforma composto da sindaci e rappresentanti delle Regioni è utile alla democrazia. Non c'è quasi più in Europa un Senato che sia eletto dalla totalità degli aventi diritto al voto».

Eppure in quella stessa legislatura se da un lato il dibattito si incentrò sulla necessità di un riequilibrio dei poteri in senso fortemente rafforzativo della posizione dell'Esecutivo, con l'aggiunta di una legge elettorale monocamerale già approvata dalle Camere, dall'altro emerse in modo assai rilevante il formarsi di una dialettica politica non più, e non solo, confinata nella strettoia del rapporto maggioranza-opposizione, ma arricchita dal ruolo delle minoranze parlamentari. Il caso certamente più significativo è rappresentato dal confronto instauratosi all'interno del principale partito di maggioranza, il Partito Democratico, nel quale venne a costituirsi una vera e propria minoranza, spesso fortemente critica³ nei confronti della proposta di superamento del bicameralismo paritario sostenuta invece dall'allora Presidente del Consiglio, che dello stesso partito era anche segretario. Con tali premesse, l'esame della riforma costituzionale finì pertanto per costituire – com'era prevedibile – il teatro di una lunga battaglia parlamentare, nella quale le tattiche dei rispettivi schieramenti finirono spesso per oscurare la discussione sul merito della riforma⁴. Innumerevoli furono le iscrizioni a parlare per richiamo al Regolamento, le richieste di verifica del numero legale, le richieste di voto segreto, spesso preordinate attraverso lo stratagemma della massiccia presentazione di emendamenti aventi ad oggetto la tutela delle minoranze linguistiche. Soprattutto, gli emendamenti presentati al Senato raggiunsero numeri inediti – se non addirittura iperbolici – con la conseguente necessità per la Presidenza di assicurare la prosecuzione dei lavori attraverso decisioni financo radicali, anche grazie al conforto della Giunta per il Regolamento⁵. La stessa programmazione dei lavori risentì

³ Fu in particolare oggetto di notevole risonanza mediatica il caso della sostituzione, in Commissione affari costituzionali, del senatore Corradino Mineo. V. in proposito, a titolo di esempio, l'articolo: *Riforme, scoppia al Senato il «Caso Mineo»: 14 senatori si autosospendono dal gruppo Pd. Renzi: non gli lascio il Paese*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 giugno 2014.

⁴ Furono emblematiche, sotto questo profilo, le considerazioni di un eminente esponente della “minoranza PD”, il senatore Vannino Chiti, il quale ebbe modo di sottolineare, non senza rammarico, che «se ci fate caso, non riusciamo a discutere del merito, tranne poche volte: discutiamo, per ore e ore, soltanto ed esclusivamente di procedure». Cfr. *Assemblea*, sed. n. 514 del 1° ottobre 2015.

⁵ La Presidenza ricorse infatti in modo massiccio alla cd. “regola del canguro”, una definizione giornalistica (ed in realtà impropria per il Regolamento del Senato) con la quale ci si riferisce più esattamente alla prassi della votazione delle parti comuni degli emendamenti con conseguente effetto sugli emendamenti successivi in caso di reiezione. L'utilizzo di tale procedura era stato oggetto di forti discussioni e presentava alcuni ma scarsi precedenti per l'esame di disegni di legge costituzionale. Il 30 luglio 2014 la Giunta per il Regolamento espresse un parere con il quale confermava, in conformità dei precedenti e della prassi consolidata, a se-

di questo clima, tanto che furono persino adottati calendari dei lavori con sedute fiume per tutti i giorni della settimana⁶.

Le conseguenze del clima di scontro politico che avevano modellato il dibattito sia dentro che fuori dal parlamento, tanto più nella Camera alta che – fino allo schiacciante esito a favore del “NO” nel *referendum* del 4 dicembre 2016 – aveva toccato molto da vicino l’eventualità di un profondo ripensamento del proprio ruolo e delle proprie funzioni, inevitabilmente ebbe un’influenza su numerosi aspetti della discussione e costituì l’occasione per affrontare, almeno in parte, un’ampia serie di temi, questioni e proposte emerse sia da parte dei rappresentanti delle istituzioni⁷, sia da parte della

guito della pronuncia della Giunta per il Regolamento del 17 luglio 1996, «che è facoltà della Presidenza, alla luce del combinato disposto degli articoli 100, comma 8, e 102, comma 4, del Regolamento, avvalersi della cosiddetta regola del canguro, anche per l’esame dei disegni di legge costituzionale». Ad ogni modo il ricorso al cd. canguro fu così marcato che in sede di dichiarazioni di voto finali il senatore Calderoli, relatore congiuntamente alla Presidente della Commissione affari costituzionali Finocchiaro, osservò: «il canguro è nato con il presidente Mancino, ma l’ho svezzato e fatto crescere io, ma, francamente, saltare oltre 1.400 emendamenti in un solo colpo non l’aveva fatto mai nessuno». Cfr. Assemblea, sed. n. 303 dell’8 agosto 2014, p. 54 res. sten.

Al fine di apportare un correttivo all’inedito ricorso allo scrutinio segreto la Presidenza, innovando rispetto alla prassi precedente, ritenne ammissibile il “canguro” anche per gli emendamenti sui quali era stato ammesso il voto segreto. Cfr. Assemblea, sed. n. 289 del 23 luglio 2014, p. 9 res. sten.

Durante l’esame in seconda lettura del disegno di legge costituzionale, il Gruppo della Lega Nord presentò in Commissione oltre 500.000 emendamenti e, successivamente, oltre 82 milioni in Assemblea. La Presidenza, in applicazione degli artt. 8 e 97 del Regolamento, rilevò che per rispettare pertanto i tempi stabiliti dal calendario dei lavori sarebbe stata «oggettivamente impossibilitata a vagliare nel merito l’abnorme numero di emendamenti, se non al prezzo di creare un precedente che consenta di bloccare i lavori parlamentari per un tempo incalcolabile. Di conseguenza, in ragione di tale criterio sostanziale desumibile dall’articolo 55 del Regolamento, considero non inammissibili (l’inaammissibilità è riferita al merito) ma irricevibili gli stessi emendamenti». Assemblea, sed. n. 512 del 29 settembre 2015, pp. 23-24 res. sten.

⁶ Si veda ad esempio il calendario adottato dalla Conferenza dei Capigruppo del 22 luglio 2014, nel quale furono fissate per tutta la settimana sedute, senza interruzioni, dalle 9,30 alle 24.

⁷ V. ad esempio la dichiarazione dell’onorevole Violante, pubblicata su La Stampa, 14 ottobre 2008: «Si pongono ora due problemi: cambiare i regolamenti per rendere celere il lavoro parlamentare; fare le riforme costituzionali per modernizzare il sistema politico e frenare le vie di fatto che, non da oggi, stanno svuotando la Costituzione. È giusta la richiesta della maggioranza che i progetti del governo vengano decisi entro 30 giorni dalla presentazione. Si può ragionevolmente limitare il numero degli emendamenti presentabili per ciascun progetto di legge. Va cancellata la clausola vessatoria della decadenza degli emendamenti su richiesta del

dottrina⁸. La riforma organica del 2017 ha dovuto pertanto fare i conti con una (sino a pochi mesi prima) inattesa eppure schiacciante riconferma del modello bicamerale adottato dai Padri costituenti, pur nell'obiettivo di rilanciare il sistema paritario in modo più aderente ai principi contenuti nel noto ordine del giorno Perassi, in base al quale l'adozione del sistema parlamentare avrebbe dovuto essere disciplinata in modo tale da «tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»⁹.

In effetti, già negli anni '80, una dottrina estremamente autorevole aveva avuto modo di sottolineare come la possibilità di ripartire il lavoro legislativo tra due Camere consentisse di approvare, attraverso l'esame simultaneo di distinti disegni di legge, un maggior numero di provvedimenti in un tempo minore rispetto a quello reso necessario in un sistema monocamerale¹⁰. D'altro canto, nel corso dell'esperienza repubblicana numerose sono state le asperità che la stabilità dell'azione di governo ha registrato lungo il proprio cammino, dal progressivo modificarsi del ruolo dei partiti alle difformità, non sempre giustificate, presenti ed anzi via via accentuatesi nei Regolamenti e nelle prassi

governo. Bisogna garantire il voto a data certa anche dei provvedimenti dell'opposizione e rendere inammissibili i maxiemendamenti. Ma, come ha ricordato il presidente Casini sempre sulla Stampa, non si può costruire una nuova forma di governo per via regolamentare».

⁸I contributi in proposito sono estremamente numerosi. Oltre ovviamente alla Relazione finale del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, (nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 luglio 1994, ai sensi dell'art. 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400), nella quale si proponeva di introdurre una forma di voto bloccato, alla quale fecero poi seguito il progetto di legge A.C. 3931-A e la riforma costituzionale approvata dalle Camere nella XIV legislatura, viene individuato quale primo esempio vero e proprio di introduzione del voto a data certa la cd. bozza Violante della XV legislatura, sino alla Relazione finale della Commissione per le riforme Costituzionali, istituita con d.P.C.M. dell'11 giugno 2013. Così F.S. MARINI, *Il voto a data certa* (art. 72, comma 7, Cost; art. 39, comma 9, Cost.), in F.S. MARINI e G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, 2016, pp. 125-126. Tra quelli recenti si veda comunque, a mero titolo di esempio, A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Napoli, 2014; R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015.

⁹Cfr. Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione – Seconda Sottocommissione, Res. somm. 4 e 5 settembre 1946, in *La Costituzione italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Roma, 1969, p. 917 ss. Sul punto si vedono le interessanti riflessioni di M. SICLARI, *Il contributo di Tomaso Perassi ai lavori della Costituente*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 2018, n. 2, p. 6 ss.

¹⁰S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1983, pp. 1169-1170.

delle due Camere; dall'estrema semplicità con la quale potevano essere messe in atto tattiche di ostruzionismo, alla disciplina del voto segreto che, specialmente fino alle riforme del 1988, si era in numerosi casi trasformata in un vero e proprio trabocchetto per l'Esecutivo.

La riforma del 2017 è entrata in vigore nella XVIII legislatura; l'applicazione in concreto di numerose disposizioni ha dimostrato come le norme presentino sempre caratteri di spontaneità e duttilità interpretativa, che prospettano problemi e conseguenti soluzioni non sempre immaginabili al momento della loro introduzione. Ad ogni modo, qualunque analisi della prassi parlamentare di prima applicazione della riforma non può prescindere dal fatto che una parte assai significativa del tempo di legislatura trascorso dal primo giorno di vigenza del nuovo Regolamento è stata caratterizzata dall'emergenza epidemiologica. Infatti, anche l'azione dell'Esecutivo è stata certamente condizionata da tale contesto, che ha visto conferire un rilievo ancora maggiore all'utilizzo dello strumento del decreto-legge e ha addirittura registrato una dichiarata compressione sia dell'oggetto dei lavori parlamentari, sia della stessa operatività in concreto delle commissioni permanenti¹¹, con il risultato di una tendenziale concentrazione dell'attività legislativa presso le Commissioni 1^a e 5^a. Ciò in quanto in tali circostanze l'attività legislativa si è concentrata in misura nettamente prevalente – ed anzi per un certo periodo dichiaratamente esclusiva – sull'esame di disegni di legge di conversione di decreti-legge che, per i particolari profili contenutistici, connessi ad aspetti quali la temporanea compressione della libertà personale ovvero la necessità di misure straordinarie di sostegno economico, rientravano fisiologicamente nella competenza di tali commissioni.

Va infine sottolineato che il periodo esaminato si è caratterizzato per la presenza di ben due crisi di governo in corso di legislatura, entrambe di natura sostanzialmente parlamentare.

¹¹ Ad esempio, l'esame del d.l. n. 11/2020 (A.S. 1757), recante misure di contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di attività giudiziaria, non è neppure iniziato nella Commissione giustizia, nonostante il provvedimento fosse stato regolarmente assegnato. La predetta Commissione non è stata neppure inclusa fra quelle autorizzate dalla Conferenza dei Capigruppo a riunirsi, dal momento che il Governo aveva preannunciato in tale sede l'intenzione di far confluire tale decreto – attraverso un apposito emendamento – in un altro provvedimento urgente relativo all'emergenza sanitaria (segnatamente l'A.S. 1766).

2. ASPETTI DELLA RIFORMA RILEVANTI PER LA POSIZIONE DEL GOVERNO

In questa sede si cercherà pertanto di osservare, senza pretesa di esaustività, alcuni aspetti più specifici che appaiono incidere, sia pur in diverse direzioni, sulla posizione del Governo in Senato, sempre tenendo conto del particolare contesto politico-istituzionale che li ha portati a maturazione. Si tratta in ogni caso di aspetti che restano collocati in un'ottica certamente più ampia e complessiva, propria di una riforma che avuto l'obiettivo di porsi quale «realizzazione di quanto in sede scientifica era stato osservato da tempo: un miglioramento non indifferente della funzionalità dei procedimenti decisionali e, inevitabilmente correlata a tale dimensione di funzionalità, della posizione del Governo in Parlamento»¹². Proprio per tale ragione saranno dati per sottointesi, e pertanto tralasciati aspetti, pur senza dubbio rilevanti, connessi alla semplificazione e razionalizzazione delle procedure quali la contrazione dei tempi di intervento, ovvero alla sostanziale riduzione della possibilità di attivare numerosi strumenti procedurali, che è stata in numerosi casi ricondotta ad un rappresentante per ciascun Gruppo parlamentare, in luogo dell'iniziativa precedentemente accordata a ciascun senatore.

2.1. IL COMPUTO DEGLI ASTENUTI

Le innovazioni apportate al Regolamento del Senato sotto il profilo delle modalità di computo degli astenuti costituiscono uno dei momenti più evidenti di un processo di riallineamento progressivo tra le prassi dei due rami del Parlamento, in parte verificatosi anche spontaneamente¹³ «in funzione stabilizzatrice degli elementi di debolezza della forma di governo “concreta” del-

¹² E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi, Focus “Fonti del diritto”*, n. 1/2018, p. 7.

¹³ È quello che è avvenuto, ad esempio, con riguardo alla modalità di esame degli articoli di un disegno di legge già approvato in prima lettura, che l'altro ramo del Parlamento abbia invece soppresso o stralciato: la prassi prevalente, alla Camera, è stata da un certo momento in poi quella di non tenerne conto, mentre al Senato tali espunzioni, fino alla XVI legislatura, venivano poste in votazione d'ufficio dalla Presidenza in quanto considerate a tutti gli effetti “modifiche” rispetto al testo originariamente approvato. Attualmente entrambi i rami del Parlamento non li pongono in votazione, ma a Palazzo Madama si dà conto della soppressione (o stralcio) apportata dalla Camera. Sul punto v., se si vuole, A. CARBONI, G.M. CAPORALE, *Osservazioni in tema di navette parlamentare: l'esame in seconda lettura degli articoli soppressi*, in *Rassegna parlamentare*, 2013, n. 2, p. 381 ss.

l'esperienza repubblicana»¹⁴. La presenza di differenti modalità di computo degli astenuti costituiva infatti una delle più note (se non la più nota) tra le diversità presenti nei due regolamenti parlamentari, in quanto la Camera, per antica consuetudine, non computa gli astenuti nella determinazione della maggioranza deliberativa, giudicandoli non votanti, laddove invece il Senato li ha tradizionalmente considerati (ed il Regolamento espressamente li definisce) votanti e – fino all'entrata in vigore della riforma – li ha sempre tenuti in considerazione ai fini del calcolo della maggioranza¹⁵.

Nell'affrontare per la prima volta in modo diretto la questione della discrasia tra i criteri di computo utilizzati dalle due Camere la Corte Costituzionale, nella nota sentenza n. 78/1984, ha ritenuto pienamente legittime entrambe le interpretazioni prospettate dai Regolamenti¹⁶, in virtù dell'autonomia garantita a ciascuna Camera dall'art. 64 Cost.¹⁷. In sostanza, si trattava nel caso di specie di norme di interpretazione ed attuazione del dettato costituzionale af-

¹⁴ E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, cit., p. 3.

¹⁵ S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959, pp. 84-85. V. anche S. GALEOTTI, *Osservazioni su regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge, di cui all'art. 134 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1981, p. 1111 e ss., nonché da ultimo P. ZICCHITTU, *Le zone franche del potere legislativo*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 340, che rileva come l'interpretazione del precetto costituzionale fornita dal Regolamento del Senato avesse avuto l'effetto di rendere «in pratica più elevata la maggioranza da raggiungere».

¹⁶ Cfr. V. LONGI, *op. cit.*, p. 28: «Molti ritengono che la consuetudine che permette di valutare il *quorum* della maggioranza e gli astenuti nelle votazioni in modo difforme dal disposto letterale della Costituzione, non sia valida, anzi sia decisamente incostituzionale; tuttavia è da ricordare che qui si tratta di interpretare più che di applicare la Costituzione, e ciò può avvenire legittimamente se le Camere, nella disciplina dei propri lavori, interpretano, appunto, le norme costituzionali sulla base di una solida tradizione che si è mantenuta inalterata nel corso della loro storia secolare».

¹⁷ «(...) Relativamente alla disciplina del procedimento legislativo, i regolamenti di ogni Camera, in quanto diretto svolgimento della Costituzione, sono esercizio di una competenza sottratta alla stessa legge ordinaria. Ma se l'autonomia normativa di ognuno dei due rami del Parlamento costituisce preclusione persino nei confronti del legislatore ordinario, si deve a maggior ragione ritenere che il regolamento di una Camera – e quindi l'interpretazione da questa data alla Costituzione – spiega eguale efficacia nei confronti dell'altra Camera e viceversa. E allora, comprendere gli astenuti tra i votanti ai fini della validità delle deliberazioni [...] ovvero escluderli sono interpretazioni ed attuazioni senza dubbio diverse dell'art. 64, 3° comma, Cost., che hanno piena spiegazione appunto nella reciproca autonomia normativa».

fidate alla esclusiva e discrezionale valutazione di ciascuna Camera, che può pertanto «stabilire in via generale ed astratta, quale sia, ai fini del computo della maggioranza e, quindi, della validità delle deliberazioni, il valore di questo o quel “modo di votazione”». ¹⁸

Tale difformità regolamentare era stata oggetto di ripetute critiche, in quanto suscettibile di determinare decisioni confliggenti da parte delle due Camere sul medesimo oggetto, come avvenne ad esempio nel noto caso del Governo della “non sfiducia” costituitosi l’11 agosto 1976, quando la mozione di fiducia al terzo Governo Andreotti fu approvata alla Camera con un numero di astensioni superiore ai voti favorevoli, laddove al Senato fu invece necessario che alcuni parlamentari uscissero dall’Aula. Nel caso altrettanto noto della crisi del Governo Prodi II, verificatasi nel 2007, la mozione della maggioranza aveva ottenuto 158 voti favorevoli, 136 contrari e 24 astenuti, risultando conseguentemente respinta, laddove invece, ove si fosse applicato il Regolamento della Camera dei deputati, sarebbe risultata ampiamente approvata.

Sotto questo importante profilo la riforma del 2017 ha compiuto un passo significativo verso un “riallineamento” delle procedure operanti nei due rami del Parlamento, peraltro sulla scia di un significativo parallelismo registrato sotto il profilo delle rispettive leggi elettorali. Difatti, alla luce di quanto rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 35/2017, «la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all’esito delle elezioni, la formazione di maggioran-

¹⁸ A. MANZELLA, *Art. 64*, op. cit., 34. V. anche in ordine alla pronuncia della Corte le considerazioni critiche di S. LABRIOLA, *La riserva di regolamento delle Camere parlamentari e una (pretesa) potestà speciale di interpretazione della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1984, p. 1208 ss. e l’inquadramento proposto da A.A. CERVATI, *Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1445 ss. Si veda altresì G. FLORIDIA, *La validità delle deliberazioni legislative tra “ontologia” dell’astensione e disciplina costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1984, p. 1798 ss.; M. RAVE-RAIRA, *Le norme dei regolamenti parlamentari come «oggetto» e come «parametro» nel giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1984, p. 1849 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Procedimento legislativo e regolamenti parlamentari*, in *Le Regioni*, 1984, n. 4, p. 765 ss. Più di recente cfr. P. ZICCHITTU, op. cit., pp. 339-340, il quale in particolare osserva che «in questo modo, però, la Corte rinunciava a svolgere quel ruolo di interprete ultimo delle prescrizioni costituzionali relative all’*iter legis*, che si era ritagliata con la sentenza n. 9/1959, ristabilendo in questo modo le basi per affermare nuovamente l’insindacabilità dei regolamenti parlamentari» e M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l’autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l’autodichia)*, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, 2014, p. 6.

ze parlamentari omogenee». Ciò ha portato all'adozione del cd. *Rosatellum-bis*, introdotto dalla legge 3 novembre 2017, n. 165, che prevede sistemi sostanzialmente omogenei sotto il profilo del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi¹⁹. Tale omogeneità è stata nella sostanza ribadita, ed anzi per certi versi ulteriormente ampliata nei fatti, dalla deliberazione del 31 luglio 2019, con la quale il Senato ha respinto gli ordini del giorno in difformità, e quindi nella sostanza accolto la relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari con la quale è stato assegnato il seggio "mancante", in quanto inizialmente non attribuito, per la Regione Sicilia. In tale occasione, infatti, la Giunta ha tenuto conto delle disposizioni di cui agli artt. 18-*bis* e 22 del Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, ai quali rinvia il testo unico delle leggi per l'elezione del Senato, ritenendo in particolare che la lacuna sul punto «potesse essere colmata, sulla base del disposto del secondo comma dell'articolo 12 delle preleggi citato, utilizzando le disposizioni di cui al citato articolo 22 con la conseguente proposta di attribuzione del seggio rimasto vacante al candidato supplente, appartenente alla lista MoVimento 5 Stelle, in possesso dei requisiti previsti dalla legge elettorale»²⁰.

Il mutamento nel sistema di computo degli astenuti ha consentito alle forze politiche di assumere atteggiamenti corrispondenti in entrambe le Camere in occasione dei voti di fiducia. Ad esempio, in occasione della formazione del Governo Conte I, il Gruppo Fratelli d'Italia si è astenuto anche al Senato. È tuttavia da sottolineare come la disciplina dei due Regolamenti sia sostanzialmente omogenea ma non del tutto coincidente, come dimostra il sopravvivere al Senato della possibilità, in occasione delle votazioni con appello nominale, della prassi dei presenti non votanti, in alcuni casi anche con numeri significativi.

Nel succedersi degli eventi che determinarono infine la crisi del Governo Conte II, si rendono evidenti le conseguenze per il Governo della modifica regolamentare introdotta al Senato. Il 18 e il 19 gennaio 2021 il Presidente del Consiglio dopo aver reso comunicazioni in relazione alla situazione politica in atto, pose la questione di fiducia sulle risoluzioni di maggioranza. Alla Camera il Governo ottenne la fiducia con 321 voti favorevoli, 259 contrari e 27 astenuti²¹, mentre al Senato la risoluzione fu approvata con 156 voti favorevoli,

¹⁹ Cfr. G. LAURI, *La riforma organica del Regolamento del Senato a (quasi) un anno di applicazione: spunti e prospettive tra non più e non ancora*, in *Federalismi*, num. Spec. 3, 15 aprile 2019, p. 88.

²⁰ Cfr. Senato della Repubblica, Doc. XVI, n.2, p. 6.

²¹ Camera dei deputati, Assemblea, sed. n. 453 del 18 gennaio 2021, p. 78 res. sten.

140 contrari e 16 astenuti²². È appena il caso di notare che, indipendentemente dalle considerazioni circa il raggiungimento o meno della maggioranza assoluta, ove al Senato fosse stato mantenuto il tradizionale sistema di computo degli astenuti, il Governo sarebbe risultato sfiduciato.

2.2. GRUPPI PARLAMENTARI E COMPONENTI POLITICHE

Le modifiche introdotte dalla riforma del 2017 sulla disciplina dei Gruppi parlamentari risultavano animate dalla ricerca di un compromesso sufficientemente equilibrato tra l'esigenza di non mettere in discussione i principi di libertà sottesi dalla garanzia del divieto di mandato imperativo²³ e l'altra, parimenti rappresentata da parte della dottrina, di porre qualche argine all'esercizio di una facoltà, quale è quella di trasferirsi anche più volte da un Gruppo all'altro, che ove abusata risulta suscettibile di determinare riflessi non prevedibili, e per certi versi patologici, non solo sull'esercizio del potere legislativo, ma anche sulla stessa stabilità del Governo²⁴. Sotto questo profilo, le innovazioni introdotte hanno determinato effetti, probabilmente inizialmente non previsti, non tanto sull'assetto statico del quadro politico, quanto sulla sua idoneità e flessibilità nel rispondere ai mutamenti in atto, nella evidente considerazione della difficoltà di poter distinguere in concreto tra formazioni politiche dotate di una reale consistenza partitica o movimentistica, e aggregazioni costruite "a tavolino" per situazioni politiche contingenti²⁵. Sotto questo

²² Senato della Repubblica, Assemblea, sed. n. 293 del 19 gennaio 2021, p. 141 res. sten.

²³ Cfr. C. Cost. 7 marzo 1964, n. 14. V. anche P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, p. 679 ss.; A. MANINNO, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto di mandato imperativo*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 135 ss.

²⁴ In dottrina non è mancato chi ha inquadrato «il meccanismo "antitransfughismo", più che in una sanzione contro il singolo senatore, in una forma di garanzia dell'interesse dei Gruppi a «mantenere tutelata la propria rappresentanza in Commissione e i relativi rapporti di forza, con benefici effetti consequenziali sulla stabilità della maggioranza di Governo quantomeno nelle sedi parlamentari periferiche». G. LAURI, *La riforma organica del Regolamento del Senato a (quasi) un anno di applicazione: spunti e prospettive tra non più e non ancora*, cit., p. 93.

²⁵ Sotto questo aspetto, risultano particolarmente interessanti le considerazioni espresse dal relatore Calderoli nel corso del proprio intervento in sede di replica: «Credo che sia il caso di fare un atto di onestà: ciascuno di noi pensa veramente di essere eletto? Andando a vedere quante preferenze si prendono quando si viene eletti con il sistema delle preferenze e quanti sono i voti diretti sulla persona con le candidature uninominali, ci si deve rendere automaticamente conto – è la matematica che lo dice – che ciascuno di noi può portare un po' di ac-

aspetto, è interessante notare come l'asimmetria introdotta tra i due regolamenti dalla soppressione della possibilità, in Senato, di costituire Gruppi in deroga abbia determinato una corrispondente discrasia con riguardo alla formazione politica Liberi e Uguali, che ha infatti potuto costituire un Gruppo solo alla Camera²⁶. Al Senato tale formazione risultava in origine rappresentata da quattro senatori, poi passati a sei²⁷, soglia che sotto il regime previgente avrebbe certamente potuto essere sottoposta all'attenzione del Consiglio di Presidenza. Ciò risulta ancor più evidente ove si consideri che il Gruppo rappresentativo delle minoranze linguistiche, per il quale l'art. 14 R.S. prevede una disciplina speciale, può costituirsi anche con solo cinque senatori.

Inoltre, le rigorose norme introdotte dalla riforma hanno determinato, come ampiamente prevedibile, la nascita – ed in particolare il progressivo ampliamento – di un Gruppo misto di inedita estensione²⁸. Questa caratteristica, associata ad un Gruppo di natura inevitabilmente eterogenea, ha determinato e determina ad esempio indubbie ricadute in sede di programmazione dei lavori, vale a dire proprio in quella sede in cui la nota definizione del Governo quale comitato direttivo della maggioranza trova una delle sue più plastiche applicazioni. Che posizione esprime, infatti, il Presidente del Gruppo misto, in tale sede? Certamente può tenersi conto di un criterio ponderato, similmente a quanto avviene ad esempio in sede di determinazione della composizione delle Commissioni permanenti, in cui al fine di rispettare il quadro dei rapporti tra maggioranza e opposizione si tiene conto del voto espresso in occasione dei voti di fiducia. Resta tuttavia intatto il problema per il suo Presidente di esprimere una posizione complessiva, problema tanto più delicato quanto maggiore è, appunto, la pluralità delle posizioni politiche ricomprese dal Gruppo misto. D'altro canto, questo aspetto ha avuto modo di determinare ricadute significativa anche sotto il profilo della prassi. Non è un caso, infatti, che proprio nella XVIII legislatura emerga un fenomeno sino ad allora escluso, vale a dire la possibilità di esprimere dichiarazioni di voto in dissenso

qua al mulino, ma si viene eletti per conto di un partito». Senato della Repubblica, Assemblea, sed. n. 919 del 20 dicembre 2017, p. 6 res. sten.

²⁶ Il Gruppo Liberi e Uguali si è costituito alla Camera il 10 aprile 2018 con 14 deputati, in deroga rispetto alla soglia generalmente prevista di 20 componenti. Attualmente risulta composto da 11 deputati.

²⁷ Ai senatori De Petris, Errani, Grasso e Laforgia si sono successivamente aggiunte, in corso di legislatura, le senatrici fattori e Nuges, provenienti dal gruppo del Movimento 5 stelle.

²⁸ Al momento in cui si scrive il Gruppo misto, al Senato, risulta composto da ben 45 senatori, risultando pertanto più numeroso di Gruppi quali Fratelli d'Italia (20), Italia Viva – P.S.I. (17) e Partito Democratico (38).

da parte di senatori appartenenti al Gruppo misto, proprio in quanto tale Gruppo non possiede, per definizione, il carattere unitario dei Gruppi a corrispondenza partitica. Anzi, tale eventualità avrebbe dovuto a maggior ragione ritenersi esclusa in virtù del nuovo testo dell'art. 109, comma 2-*bis* che, nel fissare il principio in base al quale in tutti i casi di discussione limitata e di annunci o dichiarazioni di voto per i quali è previsto un solo intervento per Gruppo, tale limite si applica anche al Gruppo misto prevede, proprio per tale Gruppo, la possibilità di ampliare il tempo per le dichiarazioni di voto fino a 15 minuti in caso di pluralità di interventi.

Le nuove disposizioni, sorte per scongiurare, o comunque per limitare il più possibile il fenomeno del transfughismo parlamentare e al contempo per stabilizzare l'Esecutivo rendendolo meno dipendente dalle contingenti fluttuazioni del quadro politico, hanno trovato una significativa applicazione in occasione della nascita del Gruppo "P.S.I. Italia Viva", comunicata dal senatore Nencini (sino ad allora appartenente al Gruppo Misto – PSI – MAIE) con lettera del 18 settembre 2019²⁹ e successivamente per il Gruppo Europeisti-MAIE-Centro Democratico.

La previsione del requisito oggettivo della necessità di disporre del contrassegno di una formazione politica effettivamente presentatasi alle elezioni, se da un lato ha consentito di conservare un limitato spazio di manovra per la costituzione di Gruppi in corso di legislatura, ha d'altro canto assolto al compito

²⁹ Cfr. Senato della Repubblica, Assemblea, sed. n. 150 del 24 settembre 2019, p. 6 res. sten.

Dal verbale delle operazioni dell'ufficio elettorale della regione Toscana, concernente l'elezione del Senato del 4 marzo 2018, il senatore Nencini risultava proclamato per il Collegio uninominale n. 4 (Toscana 02– Arezzo). Dai dati del Ministero dell'interno relativi alle elezioni nel predetto collegio uninominale, il senatore Nencini risultava candidato per la lista Italia Europa Insieme. Il simbolo di tale lista depositato presso il Ministero dell'interno recava nel suo ambito – insieme ad altri – il simbolo del Partito Socialista Italiano P.S.I. Su tali basi, la Presidenza ha ritenuto che sussistessero i requisiti per la costituzione di un Gruppo parlamentare autonomo, ai sensi dell'art. 14, comma 4, del Regolamento. Sulle modalità di applicazione dell'art. 14 R.S. in tale vicenda v. però, con forti accenti critici, N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 334, il quale osserva che «la recente vicenda della formazione, pochi giorni dopo la costituzione del governo Conte 2, del gruppo "Italia Viva-PSI", in cui si è registrata un'interpretazione dell'art. 14, comma 4, del regolamento del Senato talmente forzata, in quanto contrastante con la disposizione di cui al primo periodo di tale comma, e a tal punto impopolare, che nessuno ha osato esplicitarla, mostra come allorquando le norme tra Camera e Senato sono divergenti sia tendenzialmente la moneta cattiva a scacciare la buona»; v. anche E. LA FAUCI, *La riforma del Regolamento del Senato sui Gruppi parlamentari: innovazione formale o rivoluzione sostanziale?*, in *La rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2020 p. 55 ss.

che la Giunta per il Regolamento aveva ad essa affidato, di porre una limitazione consistente a tale fenomeno³⁰.

Per tali ragioni, dal momento che i criteri fissati per la costituzione dei nuovi Gruppi risultano di stretta interpretazione, al fine di allineare la rappresentanza parlamentare con i mutamenti nel quadro politico in divenire – quadro che tanto nella XVII quanto nella XVIII legislatura ha subito dei veri e propri stravolgimenti – al fine di conservare spazi di identità e soggettività politica ulteriori rispetto a quelli garantiti dalla struttura del Gruppo, non è rimasta altra via che quella delle componenti politiche in seno al Gruppo misto, anche alla luce di una disciplina regolamentare che al Senato, a differenza della Camera dei deputati, risulta appena accennata. È anche per questo che in sede di Giunta per il Regolamento – nonostante la riforma organica del 2017 avesse a rigore modificato espressamente i soli requisiti per la costituzione di un Gruppo vero e proprio, lasciando inalterate le scarse disposizioni riferite alle componenti politiche – è stato avviato un dibattito estremamente complesso e articolato che non risulta, attualmente, ancora concluso. Nel corso della legislatura, infatti, numerose sono state le richieste di costituzione di componenti politiche³¹, e la valutazione di tali richieste è stata in qualche modo collocata all'interno di una sistematica regolamentare caratterizzata dalle innovazioni apportate alla disciplina dei Gruppi veri e propri, basate sul requisito della “presentazione alle elezioni di propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori”³². Difatti, se da un lato il 5 ago-

³⁰ Nella relazione di accompagnamento al Doc. II, n. 38, recante la proposta di riforma organica del Regolamento del Senato, presentata dalla giunta all'Assemblea, veniva in particolare sottolineato come nella XV legislatura, durata appena due anni, al Senato fossero stati costituiti ben undici Gruppi parlamentari.

³¹ Il 27 marzo 2018 è stata comunicata alla Presidenza la costituzione, all'interno del Gruppo misto, delle componenti “Liberi e Uguali” e “PSI-MAIE-USEI”, mentre il giorno successivo la costituzione della componente “Più Europa con Emma Bonino”. Il 6 aprile 2018 la componente PSI-MAIE-USEI si è scissa nelle distinte componenti politiche “PSI-MAIE” e “USEI”. Il 4 giugno 2018 la componente “PSI-MAIE” si è scissa nelle distinte componenti politiche “PSI” e “MAIE”.

³² V. in proposito l'intervento della senatrice De Petris, Presidente del Gruppo misto, la quale osserva che «prima della riforma del Regolamento del 2017 non vi erano sostanziali limitazioni, né per la costituzione di Gruppi parlamentari, fermo restando il requisito dei dieci senatori, né per la costituzione di componenti politiche, che si risolveva infatti in una semplice dichiarazione alla Presidenza, anche da parte di un solo senatore. La riforma approvata nel 2017 ha invece, come è noto, introdotto una disciplina ben più restrittiva per la costituzione di nuovi Gruppi, che ha a suo avviso modificato l'impostazione complessiva anche per il rico-

sto 2020 è stata ammessa la costituzione della componente “IDEA e CAMBIAMO”,³³ con riguardo ad ulteriori richieste, caratterizzate da maggiore complessità, la Presidenza ha ritenuto opportuno un coinvolgimento specifico della Giunta per il Regolamento³⁴.

Oltre alle motivazioni di carattere strettamente politico alla base della necessità di costituire distinte componenti politiche, nel corso del dibattito presso la Giunta per il Regolamento sono emerse ulteriori circostanze correlate ad alcune delle richieste pervenute, riferite ad aspetti più specifici: dalla presenza presso la Camera dei deputati di una componente politica caratterizzata dalli stesso simbolo di quella per la quale viene chiesto il riconoscimento al Senato, alle questioni connesse ai finanziamenti derivanti dal versamento del due per mille ai partiti politici³⁵ a quelle inerenti l'esenzione l'obbligo di presentazione delle sottoscrizioni per la presentazione di un partito o movimento politico alle elezioni³⁶.

La costituzione di una specifica componente può altresì assumere un rilievo politico più spiccato nelle situazioni di crisi di governo, in occasione delle consultazioni del Gruppo misto, il cui Presidente viene per prassi accompagnato anche dagli esponenti delle componenti politiche. Come è stato infatti rilevato, è proprio attraverso tale consultazione che «il Presidente della Repubblica comunica con i partiti per risolvere le crisi di governo e, anche indipendentemente da esse, all'inizio della legislatura, prima di dare l'incarico di formare il governo»³⁷. Per una coincidenza singolare quanto eloquente, la Giunta per il Regolamento del Senato si è riunita per esaminare nuovamente

noscimento delle componenti politiche del Gruppo Misto». Senato, Giunta per il Regolamento, sed. n. 10 del 2 dicembre 2020.

³³ In tale occasione, come precisato dalla Presidenza nel corso della riunione della Giunta per il Regolamento del 2 dicembre 2020, «l'adesione del partito IDEA alla coalizione di centrodestra risultava comprovata da un atto notarile».

³⁴ La Giunta ha in particolare esaminato le richieste di costituzione della componente “Popolo protagonista-Alternativa popolare” e della componente “Partito della Rifondazione Comunista-Sinistra europea”.

³⁵ Senato, Giunta per il Regolamento, sed. n. 10 del 2 dicembre 2020.

³⁶ V. in particolare l'intervento della senatrice De Petris, la quale osserva che «ai fini della concessione dei contributi derivanti dalla destinazione del due per mille ai partiti politici, non è espressamente richiesta l'ufficiale costituzione di componenti politiche, essendo sufficiente l'esistenza di una rappresentanza in Parlamento. La costituzione di una componente politica rileva invece sotto il diverso profilo dell'esenzione dall'obbligo di presentazione delle firme in vista delle prossime elezioni». Senato della repubblica, Giunta per il Regolamento, sed. n. 10 del 2 dicembre 2020.

³⁷ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, 3^a ed., Bologna, Il Mulino, 2018, p. 127.

tali questioni il 27 gennaio 2021, il giorno dopo che il Presidente del consiglio Conte aveva rassegnato le dimissioni.

La disciplina che regola la costituzione e le successive vicende dei Gruppi e delle componenti politiche non può essere pertanto ricondotta ad un mero fatto interno, in quanto è suscettibile di determinare ricadute sulla modalità di presenza in Parlamento delle formazioni politiche in senso lato e della loro capacità di interlocuzione con il Governo, anche sotto il profilo delle concrete modalità con le quali possono esercitare il loro ruolo. Sotto questo aspetto, le modalità previste dal Regolamento in materia di ripartizione dei senatori ai fini della formazione delle Commissioni, tanto più alla luce delle innovazioni della riforma del 2017 che ha esplicitato la necessità del rispetto del rapporto tra maggioranza e opposizione, costituiscono uno degli esempi più evidenti di tale rilevanza.

2.3. ORGANIZZAZIONE DEI LAVORI

Sotto il profilo dell'organizzazione dei lavori, è certamente meritevole di considerazione la previsione, introdotta dalla riforma del 2017, in base alla quale l'assegnazione dei disegni di legge deve di norma effettuarsi in sede decentrata, in questo modo ampliando il più possibile il ricorso alla fattispecie prevista dall'art. 72, comma 3, Cost. In caso di rimessione all'Assemblea (che come è noto può verificarsi anche su richiesta di un numero qualificato di parlamentari o per sopravvenuto venir meno dell'assenso del Governo), gli artt. 35 e 36 R.S. prevedono entrambi che «in caso di riassegnazione del disegno di legge in sede referente la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari fissa il termine per la conclusione dell'esame in Commissione».

Il procedimento legislativo in sede decentrata costituisce un tema che ha sempre suscitato un certo interesse nella dottrina, oltre ad essere la probabile ragione del paradosso del nostro sistema legislativo: ad esso infatti vengono comunemente mossi due rilievi critici, con tutta evidenza contraddittori: da un lato, una scarsa tempestività ed efficienza, nonché una cronica lentezza nell'adeguare il *corpus* legislativo ai mutamenti in atto. Tale disfunzione risulterebbe in particolare determinata dall'aggravio procedurale imposto dal doppio esame parlamentare.

D'altro canto, allo stesso sistema ritenuto troppo prolisso viene al contempo rimproverato, non senza qualche ragione, il problema della cd. ipertrofia normativa, vale a dire un problema di eccesso di leggi in vigore ed una esagerata tendenza a modificarle continuamente³⁸.

³⁸ V. su tutti M. AINIS, *Se 50000 leggi vi sembrano poche. Nel labirinto delle istituzioni tra norme assurde e riforme impossibili*, Milano, Mondadori, 1999.

Come è ampiamente noto³⁹, la scelta compiuta in Assemblea costituente in favore della previsione di spazi di decentramento nell'esercizio del potere legislativo deriva, curiosamente, da una dall'evidente recupero di un istituto del parlamentarismo fascista, che si era affermato con l'entrata in vigore della legge 19 gennaio 1939, n. 129, istitutiva della Camera dei fasci e delle corporazioni, organo a carattere permanente e non elettivo, rinnovantesi solo nei singoli componenti⁴⁰. In tale occasione, se è vero, da un lato, che fu recuperato il sistema delle Commissioni permanenti in luogo di quello degli Uffici, è appena il caso di precisare come tale scelta, in un Parlamento ormai destinato unicamente a «collaborare col Governo per la formazione delle leggi», fosse stata determinata da uno scopo «di comodo» e di tecnica legislativa. In ogni caso, l'innovazione più rilevante fu proprio quella, prevista all'art. 16, consistente nell'attribuzione alle Commissioni del potere di discutere e approvare in via definitiva i progetti di legge. Al riguardo, è stato opportunamente rilevato che, con la scelta di recuperare un'esperienza, per quanto effimera, di decentramento legislativo, l'Assemblea costituente aveva in particolare ritenuto «con questo mezzo di contenere entro angusti limiti il potere normativo del Governo che dal primo dopoguerra in poi era dilagato con i decreti-legge. Attribuendo potere deliberante alle Commissioni, il Parlamento – si pensava – sarebbe stato in grado di fare leggi alla svelta, togliendo al Governo una scusa per fare ricorso ai decreti-legge»⁴¹.

Sotto questo aspetto va in effetti considerato che nel corso delle prime legislature repubblicane il procedimento in sede decentrata non fu affatto confinato al mero esame delle cd. leggi⁴² come dimostra ad esempio il caso della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei amministrativi regionali⁴³, o

³⁹ Cfr. P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, 1971, p. 114 ss.

⁴⁰ Si veda in proposito C.A. BIGGINI, *La Camera dei fasci e delle corporazioni nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, 1940, vol. 1, p. 537 ss.; F. PERFETTI, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma, 1991.

⁴¹ E. ROGATI VALENTINI, *Le Commissioni permanenti della Camera dei deputati*, in *Il Politico*, settembre 1970, vol. 35, n. 3. Sulle probabili ragioni a favore della conservazione dell'istituto anche nella Costituzione repubblicana v. in particolare L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, voce in *Enc. dir.*, VII, 1960, p. 867. Si vedano inoltre le considerazioni di T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, 14^a ed., Milano, Giuffrè, 2017, pp. 289-290.

⁴² Nonostante l'origine evidentemente gergale, il termine risulta da lungo tempo di uso comune anche da parte della migliore dottrina. Cfr. A. PREDIERI, *La produzione legislativa*, in *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1963, p. 238 ss.

⁴³ Il disegno di legge A.C. 434, d'iniziativa del Governo, fu inizialmente assegnato in sede referente, per poi essere trasferito alla sede legislativa, su richiesta della Commissione affari

anche della legge 9 maggio 1975, n. 151, in materia di riforma del diritto di famiglia⁴⁴. Tuttavia, nelle legislature più recenti il ricorso all'assegnazione in sede deliberante o redigente era risultato progressivamente sempre più recessivo e, laddove ancora utilizzato, generalmente limitato a disegni di legge che non contenessero disposizioni di spesa o comunque di amplissima condivisione tra le varie forze politiche⁴⁵.

Ciò che pertanto poteva riscontrarsi nel momento in cui la Giunta del Senato si trovò a discutere della riforma organica del proprio Regolamento era anzi l'emersione di un fenomeno di progressivo riaccentramento dell'esame da parte dell'Assemblea, con un conseguente maggior controllo da parte della maggioranza più squisitamente "politica" e del Governo, per una serie di ragioni concomitanti: in primo luogo, all'opzione dell'esame in sede redigente si ricorreva in casi rarissimi⁴⁶ – ed è attualmente ancora così per la Camera dei deputati – mentre il procedimento decentrato puro, consistente nell'esame in sede deliberante veniva progressivamente relegato, come già detto a testi privi di oneri finanziari e ampiamente condivisi. Il rovescio dell'eccessivo ricorso alla legislazione⁴⁷, infatti, è rappresentato dal fatto che costituendo il provvedimento normativo il principale veicolo con il quale vengono poste in essere

costituzionali che ne ha poi concluso l'esame. Al Senato fu invece approvato, con modificazioni, dall'Assemblea, mentre l'approvazione definitiva spettò, nuovamente, alla Commissione affari costituzionali della Camera.

⁴⁴ Il disegno di legge A.C. 23, d'iniziativa parlamentare, fu anch'esso approvato in prima ed in terza lettura approvato dalla Commissione giustizia in sede legislativa, mentre al Senato, in seconda lettura, fu approvato con modificazioni dall'Assemblea, nella seduta del 25 febbraio 1975.

⁴⁵ V. in proposito B. CACELLI, *Il ruolo delle Commissioni e le caratteristiche dell'iter di approvazione delle leggi nella XIII e XIV legislatura*, in E. ROSSI (a cura di) *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, Pisa University Press, 2007, p. 157 ss.; C. SPECCHIA, *La legislazione decentrata delle Commissioni parlamentari*, in *Nuovi studi politici*, 1993, n. 1, p. 103 ss. Si vedano anche S. TRAVERSA, *Commissioni in sede legislativa o deliberante*, nonché *Commissioni in sede redigente*, entrambi in *Rassegna parlamentare*, 2008, n. 1, p. 305 ss. e n. 2, p. 535 ss. Ricorda in ogni caso S. TRAVERSA, *La riserva di legge d'Assemblea*, in *Il Parlamento nella costituzione e nella prassi*, Milano, 1989, p. 54, che «è in prima approssimazione da rilevare che la qualificazione di "normale" non altro significato può assumere se non quello che il costituente, da un lato, ha previsto altre procedure non normali e, dall'altro, che tali sono da considerarsi quelle che non prevedono un "esame e un'approvazione diretta da parte della Camera"».

⁴⁶ Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 291.

⁴⁷ Su tale aspetto risultano di grande interesse le riflessioni di S. CASSESE, *Troppe norme, spesso inutili: 200 mila leggi dal 1861 in poi*, in *Corriere della sera*, 11 febbraio 2018.

ed attuate le politiche pubbliche, nella maggior parte dei casi esso determina ripercussioni sul quadro della finanza pubblica⁴⁸. Appare pertanto esservi una stretta correlazione tra la necessità di una maggiore selettività nei provvedimenti di spesa (o che comunque comportano ricadute finanziarie) ed il progressivo peggioramento del quadro finanziario del Paese, con una tendenza alla contrazione della legislazione, ed in particolar modo di quella decentrata, che può osservarsi con piena evidenza già dagli anni '90, evidenziando pertanto un evidente parallelismo con l'aggravarsi del quadro della finanza pubblica⁴⁹. È pertanto evidente come anche questo aspetto risulti strettamente correlato al tema del rapporto tra Parlamento e Governo, tenuto conto del fatto che specialmente in passato (ma in buona parte anche oggi) il vaglio della copertura finanziaria delle proposte normative era esercitato in via nettamente prevalente (se non esclusiva) dagli uffici della Ragioneria generale dello Stato⁵⁰.

La scelta di recuperare e valorizzare il procedimento decentrato, ed in particolar modo la sede redigente, ha pertanto tratto spunto dalla ricerca di punto di equilibrio tra le esigenze di speditezza e quelle di coinvolgimento del *plenum* dell'Assemblea anche al fine – ove ritenuto necessario – di poter attivare le procedure per l'eventuale riassegnazione alla sede referente, ai sensi dell'art. 72, comma 3, secondo periodo, Cost.⁵¹. A tale riguardo, il nuovo comma 1-

⁴⁸ A titolo di mero esempio, si consideri che persino l'istituzione di una "Giornata nazionale", se ha carattere festivo, determina la necessità di introdurre una specifica copertura finanziaria.

⁴⁹ V. ad esempio in proposito il Rapporto sulla legislazione 2012, curato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati.

⁵⁰ È anche per ovviare a questo tipo di asimmetria informativa che si deve l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, un organismo indipendente, con sede a Roma presso le Camere, che svolge compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio. La sua istituzione – prevista nel 2012 dalla riforma dell'art. 81 Cost. – è culminata nella legge di attuazione, nel quadro delle norme europee in materia, che hanno fissato principi di *governance* economica più severi. In passato, difatti, il controllo della finanza pubblica (e in particolare delle coperture dei provvedimenti di spesa) era affidato esclusivamente alla Ragioneria generale dello Stato; viceversa l'Ufficio ha assicurato una maggior conformità alle norme europee in tema di trasparenza e affidabilità dei conti pubblici, in qualche modo ispirandosi anche al modello statunitense del *Congressional budget office*, che ha poteri conoscitivi assai incisivi.

⁵¹ V. Ad esempio V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 605, ad avviso dei quali «proprio la sede redigente, che finora ha trovato scarsissima applicazione nei due rami del Parlamento, potrebbe rappresentare una

bis dell'art. 34 R.S., introdotto dalla riforma organica del 2017 non esprime alcun criterio di preferenza tra procedimento decentrato puro (sede deliberante) e procedimento misto (sede redigente), limitandosi a stabilire che i disegni di legge sono «di regola» assegnati in una di tali sedi. È stata invece la prassi a fissare sin dall'inizio un criterio di massima in base al quale le assegnazioni sono tutte effettuate di norma in redigente, mentre alla sede deliberante si ricorre per lo più in caso di esplicita richiesta di assegnazione (o riassegnazione) deliberata dalla Commissione di merito⁵².

La ragione del recupero dei procedimenti decentrati e misti ha in effetti avuto una duplice finalità: da un lato, si è tentato di comprimere a livelli nuovamente fisiologici un fenomeno, registratosi frequentemente nella XVII legislatura, definito talvolta dagli addetti ai lavori con formula estremamente gergale, ma significativa, di «referente in Aula», che vedeva concludere in modo talvolta eccessivamente «corsivo» l'esame in sede referente, per poi lasciare all'Assemblea la definizione non solo delle questioni squisitamente politiche, ma anche di diversi aspetti tecnici che avrebbero invece dovuto più opportunamente essere trattati in Commissione. Anche questa opzione finì tuttavia per determinare notevoli inconvenienti al corretto svolgimento del procedimento, in quanto risultava assai frequente (specialmente nel corso della XVI legislatura) la necessità per l'Aula o per la Presidenza di ricorrere allo strumento del rinvio in Commissione, rispettivamente dell'intero testo o di singoli articoli ed emendamenti, a causa di aspetti tecnici non sufficientemente approfonditi in sede di merito. La presentazione – oltre il termine ordinariamente previsto e pertanto già in fase di votazione – di emendamenti del relatore e del Governo, talvolta con termini per presentare subemendamenti talmente compressi da risultare meramente formali, determinava poi notevoli difficoltà nell'approfondimento di merito dei testi, specialmente nella sede plenaria dell'Assemblea, priva di quel carattere di specializzazione che è proprio dei collegi minori competenti per materia.

D'altro canto, l'introduzione del citato comma 1-*bis* ha la finalità, come è stato rilevato anche in dottrina, di generare «un effetto in via teorica multipli-

ragionevole procedura per accelerare l'*iter* legislativo, per rilanciare il ruolo delle Commissioni permanenti, per decongestionare l'Assemblea per affrontare in modo più adeguato la progettazione normativa sempre più tecnicamente complessa e infine per garantire un equilibrio tra il ricorso ad una corsia preferenziale e le prerogative dell'Assemblea, tra il diritto della maggioranza ad approvare il proprio programma legislativo e il diritto delle opposizioni di veder approfondite le proprie proposte emendative».

⁵² Al momento della redazione del presente contributo (aprile 2021) i disegni di legge assegnati in sede redigente risultano 1327, mentre quelli in sede deliberante sono, allo stato, pari a 22.

catore della produzione legislativa del Senato, anche se la persistente possibilità di richiamo al procedimento ordinario da parte del Governo e delle minoranze qualificate dell'art. 72 Cost. aprirà probabilmente inediti scenari di contrattazione tra maggioranza, Governo e minoranze parlamentari»⁵³. Il ristretto ambito temporale di applicazione di tali innovazioni non consente ancora tuttavia, sotto questo aspetto, di fornire una valutazione complessiva di efficacia della disposizione. È certamente significativo il fatto che rispetto alle legislature precedenti il tasso di approvazione in Assemblea di disegni di legge provenienti dalla sede redigente sia comunque – nonostante le distorsioni determinate dall'emergenza pandemica – significativamente cresciuto⁵⁴.

2.4. LA CD. “DATA CERTA”

Tra gli interventi espressamente finalizzati ad intervenire sui “tempi” del procedimento legislativo⁵⁵, essenzialmente in un’ottica di rafforzamento del ruolo e dei poteri del Governo, il voto a data certa rappresentava uno dei più noti istituti previsti dalla riforma costituzionale del 2016, in quanto il testo modificato dell'art. 72 Cost. attribuiva all'Esecutivo il potere di chiedere alla Camera di iscrivere con priorità all'ordine del giorno un disegno di legge e sottoporlo alla pronuncia in via definitiva entro i successivi settanta giorni, salvo il potere di proroga per ulteriori quindici giorni⁵⁶. Ancora una volta, uno dei punti nodali del rapporto Parlamento-Governo era rappresentato dalla questione del decreto-legge e dell'ampiezza con la quale ad essa si è fatto sempre più ricorso nel tempo. Anzi, la dottrina più autorevole già da tempo aveva sottolineato che «in tutta la storia repubblicana il ricorso accentuato alla procedura del decreto-legge ha rappresentato la naturale reazione della istituzione Governo alla totale assenza di garanzie sui tempi di decisione in Parlamento»⁵⁷.

⁵³ E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi, Focus “Fonti del diritto”*, n. 1/2018, p. 8.

⁵⁴ È significativo il fatto che, nei primi tre anni della XVIII legislatura, in Senato i disegni approvati dall'Assemblea e provenienti dalla sede redigente risultino pari a 10, contro i 2 della XVI legislatura, mentre nella XVII legislatura non ne risulta nessuno.

⁵⁵ T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018, n. 7, p. 2.

⁵⁶ Così F.S. MARINI, *Il voto a data certa (art. 72, comma 7, Cost; art. 39, comma 9, Cost.)*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, cit., p. 121.

⁵⁷ A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 359. Con particolare riferimento alla soluzione prospettata nella riforma costituzionale, v. tuttavia S. MERLINI, G. TARLI

Va tuttavia considerato che proprio questo tema, nonostante la notevole importanza ad esso attribuita nel corso del dibattito relativo alla riforma costituzionale della XVII legislatura non rappresentava, quanto meno per il Senato, una questione di così evidente priorità, dato che il Regolamento di Palazzo Madama prevedeva nella sostanza una tipologia di voto a data certa già da lungo tempo, a seguito dell'approvazione delle modifiche adottate con la riforma del 1988⁵⁸. Segnatamente, l'art. 55, comma 5, in materia di calendario dei lavori, prevede infatti che per l'organizzazione della discussione dei singoli argomenti iscritti nel calendario, la Conferenza dei Capigruppo determina di norma il tempo complessivo da riservare a ciascun Gruppo, stabilendo altresì la data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario debbono essere posti in votazione⁵⁹. È probabilmente proprio in conseguenza del carattere particolarmente avanzato presentato dal regolamento di Palazzo Madama in ordine alla certezza dei tempi di conclusione dell'esame che il voto a data certa è stato ulteriormente sviluppato, dalla riforma del 2017, non più e non tanto quale strumento di rafforzamento della posizione dell'Esecutivo, ma, quasi per converso, dell'opposizione e delle minoranze. Proprio il tema delle minoranze parlamentari e delle loro garanzie era infatti emerso in modo evidente nel corso nella XVII legislatura, sia in quanto, come già accennato, in occasione sia della discussione della riforma costituzionale che della connessa legge elettorale (cd. *Italicum*) vennero a determinarsi minoranze all'interno dei singoli partiti che ebbero un ruolo tutt'altro che secondario nella dialettica politica, sia in quanto lo stesso testo della riforma costituzionale approvata dalle Camere

BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 521 i quali osservano che «a fronte della previsione in termini generali della nuova procedura di voto a data certa, attivabile in dipendenza di un presupposto piuttosto generico (quale il riferimento alla deliberazione di un “disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo”, data l'evanescenza dei programmi di governo nell'esperienza italiana) le limitazioni apportate alla decretazione d'urgenza dal novellato art. 77 Cost. apparivano tutto sommato assai poco innovative, limitandosi a costituzionalizzare limiti impliciti individuati *de iure condito* dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988 ovvero limiti affermati in recenti pronunce della Corte costituzionale (si pensi al controverso requisito dell'omogeneità riferito sia al testo del decreto, sia, in senso lato, alla legge di conversione), mentre non era chiaro se la discutibilissima possibilità per il Governo di porre la questione di fiducia fosse venuta meno con riferimento alla Camera dei deputati».

⁵⁸ Cfr. Assemblea, sed. n. 194 del 30 novembre 1988, p. 90 res. sten.

⁵⁹ L'istituto della cd. ghigliottina trovò spazio in una decisione della Conferenza dei Capigruppo del 30 novembre 1996, che fece leva proprio sul combinato disposto degli artt. 55, comma 5 e 78, comma 5. Alla Camera, si dovette attendere la seduta del 29 gennaio 2014.

conteneva un significativo riferimento nella modifica, in esso prevista, dell'art. 64 Cost., che attribuiva ai regolamenti di entrambi i rami del Parlamento il compito di garantire i diritti delle minoranze parlamentari laddove, significativamente, la disciplina dello statuto dell'opposizione veniva demandata unicamente al Regolamento della Camera dei deputati⁶⁰.

Il dibattito concernente la riforma del Regolamento del Senato ha in qualche modo fatto proprie tali sollecitazioni ed il testo proposto dalla Giunta per il Regolamento e approvato dall'Aula è pertanto risultato ricco di innovazioni che rafforzano la posizione delle minoranze, pur trattandosi in ogni caso di minoranze qualificate. Se infatti, da un lato, con la riforma scompaiono dal Regolamento gli ultimi due periodi dell'art. 53, comma 3, che stabilivano che ogni due mesi almeno quattro sedute fossero destinate esclusivamente all'esame di disegni di legge e di documenti presentati dai Gruppi parlamentari delle opposizioni e da questi fatti⁶¹ propri, viene inserita, una disposizione in base alla quale la Conferenza dei Capigruppo fissa la data entro cui i disegni di legge, gli atti di indirizzo e gli atti di sindacato ispettivo, sottoscritti da almeno un terzo dei senatori e inseriti nel programma dei lavori ai sensi dell'art. 53, comma 3, R.S., debbono essere posti in votazione o svolti, con ciò assicurando per la prima volta un esito certo anche alle proposte dell'opposizione. Inoltre, all'art. 55, comma 3, la riforma aggiunge un secondo periodo, in base al quale la Conferenza dei Capigruppo fissa la data entro cui i disegni di legge, gli atti di indirizzo e gli atti di sindacato ispettivo, sottoscritti da almeno un terzo dei Senatori e inseriti nel programma dei lavori ai sensi dell'art. 53, comma 3, debbono essere posti in votazione o svolti.

Indubbiamente, come è stato peraltro già rilevato dalla dottrina, l'introduzione di tali disposizioni non è certamente in grado di assicurare, sia pure in via episodica, una legislazione condivisa ma, tutt'al più, di salvaguardare dal-

⁶⁰ Per approfondimenti sul tema sia consentito rinviare a A. CARBONI, *Durata, titoli di ammissione e ruolo dei regolamenti parlamentari; il cd. «statuto dell'opposizione»* (artt. 64, 66 Cost.; art. 39, comma 8, l. cost.), in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, cit., p. 55 ss. V. anche F. BIENTINESI, *Minoranze* (voce), in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Bari, Laterza, 2000, pp. 303-304. Vi erano poi altre disposizioni ricollegabili al vasto tema dei diritti delle minoranze, come ad esempio l'art. 13, che ad esse attribuiva la possibilità di attivare un giudizio preventivo di costituzionalità con riguardo alle leggi elettorali.

⁶¹ Su cui v. A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo: maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 107; L. STROPPIANA, *Le più recenti modifiche ai regolamenti parlamentari: una prima rassegna*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, n. 2, p. 425. Oltretutto, a tali disegni di legge veniva espressamente estesa l'applicazione del citato art. 55, comma 5.

l'insabbiamento i disegni di legge dell'opposizione, fermo restando che la maggioranza non può – né mai potrebbe – essere costretta ad approvare un testo in cui non si riconosce⁶².

Sotto questo aspetto, è stata poi sottolineata la presenza di ulteriori disposizioni ritenute particolarmente qualificanti in ordine alla posizione riconosciuta all'opposizione e alle minoranze. In primo luogo, il nuovo comma 3-*bis* dell'art. 18 R.S. stabilisce che quando uno o più Presidenti di Gruppo la cui consistenza numerica sia pari ad almeno un terzo dei componenti del Senato sollevino una questione di interpretazione del Regolamento, il Presidente sottopone la questione alla Giunta. Come è stato rilevato in dottrina, tale soluzione «sembra voler incoraggiare un metodo più aperto e dialettico di risoluzione dei casi di interpretazione del Regolamento, nel quale le minoranze (purché cospicue) dispongono del potere di attivare la Giunta»⁶³.

La scelta di fissare ad un terzo dei componenti del Senato la soglia di attivazione delle procedure sopra richiamate non costituisce in linea di principio un'innovazione assoluta, essendo con tutta evidenza ispirata al *quorum* previsto dall'art. 62, comma 2, Cost., con riguardo alla convocazione straordinaria delle Camere. In ogni caso, pur senza voler sminuire la valenza delle innovazioni adottate nel 2017 a garanzia e presidio delle prerogative delle minoranze, non va tuttavia trascurato il fatto che, proprio in quanto tali disposizioni consentono in qualche modo di attivare o comunque di accelerare i procedimenti ai quali si riferiscono, non vi è certamente nessuna disposizione che vieti anche alle forze di maggioranza di farvi ricorso. Ed in effetti, anche l'art 53, comma 3, R.S, nella previgente formulazione, nella quale si prevedeva che ogni due mesi, almeno quattro sedute fossero destinate esclusivamente all'esame di disegni di legge e di documenti presentati dai Gruppi parlamentari delle opposizioni e da questi fatti propri aveva progressivamente perso interesse proprio da parte dell'opposizione stessa, a causa della fisiologica ed inevitabile

⁶² M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell'assetto politico-parlamentare*, in *Federalismi, Focus "Fonti del diritto"*, n. 1/2018, p. 8, la quale in proposito sottolinea tuttavia «la importante novella in base alla quale il lavoro legislativo (ad eccezione naturalmente dei casi previsti dall'art. 72 Cost.) dovrà essere svolto dalle Commissioni in sede redigente o deliberante. Accantonare la prevalenza dell'Aula, che si era imposta al fine di impedire i compromessi (ritenuti ignobili) tra le forze politiche, dovrebbe infatti significare che tali compromessi sono ora considerati possibili, e anzi auspicabili, come per la verità li considera chiunque creda nel parlamentarismo voluto dalla Costituzione».

⁶³ N. LUPO, *Il diritto parlamentare tra regolamenti e precedenti: qualche spunto alla luce della disposizione finale della riforma "organica" del regolamento del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.

impossibilità di costringere la maggioranza ad approvare testi contrastanti con le proprie posizioni politiche. Come infatti è stato acutamente rilevato da una risalente dottrina, le stesse minoranze, alle quali deve riconoscersi il diritto di influire sulla formazione dell'ordine del giorno, «non possono certamente rivendicare una illimitata e concorrente possibilità di condizionare l'organizzazione dei lavori parlamentari»⁶⁴.

2.5. LE INNOVAZIONI RELATIVE ALLA POSIZIONE DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA

Di segno certamente opposto, sotto il profilo della direzione assunta dalla posizione del Governo nei confronti del Senato, è la riforma dell'art. 161 del Regolamento, ed in particolare i commi 3-ter e 3-quater, introdotti nel 2017. Come già si è avuto modo di rilevare in un precedente contributo, l'intento perseguito da tali modifiche va individuato nella necessità di porre fine alla prassi delle questioni di fiducia "a scatola chiusa", che caratterizzano la procedura in Senato per i maxiemendamenti di iniziativa governativa e che ponevano la Presidenza nella concreta impossibilità di esercitare in modo adeguato un controllo di ricevibilità e ammissibilità dei testi da porre in votazione⁶⁵. In via di prassi, nella XIV legislatura, si rese anzi necessario adottare un espediente procedurale che consentisse alla Commissione bilancio di potersi esprimere sui profili di copertura finanziaria nei casi in cui ci si trova di fronte [...] ad un maxiemendamento su cui è posta la fiducia e che contiene questioni rilevanti che non sono mai state prese prima in esame dalla Commissione bilancio»⁶⁶.

In questo modo, si consentiva quanto meno all'Assemblea di potersi esprimere con maggior contezza sui profili finanziari dei testi sui quali confermare o revocare la fiducia al Governo. Inoltre, nella stessa legislatura, con una pro-

⁶⁴ D. MARRA, *Le Camere – Art. 62*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Roma, 1984, p. 284.

⁶⁵ Diversamente dalla Camera dei deputati, in cui tale vaglio è stato esercitato in numerose occasioni. Cfr. Camera dei deputati, Assemblea, 12 dicembre 2003. Cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, p. 5, il quale tra l'altro richiama la seduta del 2 febbraio 2006, in cui il Presidente Pera affermò, facendo leva sul parere della Giunta del 1984, che «la fiducia prevale sulle disposizioni regolamentari che disciplinano l'ordinario procedimento legislativo».

⁶⁶ Così il presidente della 5ª C.p. Azzollini, in Assemblea, sed. n. 713 del 15 dicembre 2004.

nuncia estremamente significativa il Presidente Pera rilevò che «la fiducia prevale sulle disposizioni regolamentari che disciplinano l'ordinario procedimento legislativo. Non sono applicabili ad esempio – e per prassi costante non si applicano – gli articoli 97, 100, 101 e 102 del Regolamento, sul regime degli emendamenti. E per la stessa ragione ritengo non applicabile l'articolo 76-*bis*, poiché la relazione tecnica che quella norma prescrive per gli emendamenti di spesa concorre all'istruttoria della 5^a Commissione, ma non può diventare certo condizione di ammissibilità di un emendamento oggetto della fiducia. [...] una volta posta la questione di fiducia, la Commissione bilancio svolge una funzione che è diversa da quella tipicamente prevista per il procedimento legislativo dall'articolo 102-*bis* del Regolamento, poiché le sue conclusioni costituiscono solo un elemento di informazione per il Senato. Parimenti l'eventuale mancata espressione delle conclusioni della 5^a Commissione non potrebbe impedire all'Aula di deliberare sulla fiducia. Libero è in definitiva il Governo di accedere in tutto o in parte alla valutazione della Commissione bilancio, fermo restando che l'ultima parola rimane comunque all'Assemblea, alla quale unicamente spetta, con il proprio voto sovrano, confermare o revocare il rapporto fiduciario con l'Esecutivo».

Questo significa in buona sostanza che, prima della riforma del 2017, la fiducia finiva per prevalere persino sui poteri presidenziali in materia di ammissibilità dei testi, forse con l'unica eccezione (comunque a forte rischio di contestazione in Aula) della presenza di disposizioni *ictu oculi* incostituzionali. A differenza della Camera dei deputati, infatti, era prassi costante in Senato la assoluta contestualità tra presentazione dei maxiemendamenti e questione di fiducia, di modo che la consegna del testo alla Presidenza avveniva contemporaneamente alla dichiarazione del Governo, e sempre più spesso addirittura dopo che la fiducia era già stata posta⁶⁷. Le modifiche all'art. 161 del Regolamento hanno pertanto realizzato certamente un rafforzamento della posizione non solo delle prerogative dell'opposizione, ma in generale del Senato nel suo complesso, attraverso il ripristino di un potere presidenziale in realtà in realtà mai formalmente escluso dal Regolamento previgente, ma lentamente eroso dalla prassi.

⁶⁷ V. ad esempio Senato della Repubblica, Assemblea, 16 febbraio 2017, *res. sten.*, p. 6., in cui il Ministro per i rapporti con il Parlamento pone «la questione di fiducia sull'approvazione dell'emendamento che mi accingo a presentare, interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge n. 2630, di conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244». Per altri esempi v. 14 marzo 2017, *res. sten.*, p. 14, 30 novembre 2017, *res. sten.*, p. 23 (relativo alla I sezione del disegno di legge di bilancio); 18 febbraio 2015, *res. sten.*, p. 69.

Tale riforma ha formato oggetto di riflessione nella nota ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019 la quale al punto 4.4 del “Considerato in diritto”, nel dare atto della particolarità delle condizioni che avevano caratterizzato l’esame della legge di bilancio per il 2019, osservava che «il testo finale contenuto nel maxi-emendamento 1.9000 ha modificato in larga misura il disegno di legge su cui le Camere avevano lavorato fino a quel momento, senza che su tale contenuto la Commissione Bilancio avesse avuto modo di svolgere alcun esame di merito, in sede referente⁶⁸. L’esame che tale Commissione ha compiuto, nella seduta del 22 dicembre 2018, era infatti finalizzato esclusivamente all’espressione di un parere relativo ai soli profili finanziari di tale emendamento, ai sensi del nuovo art. 161, comma 3-ter, regol. Senato». In tale sede, la Corte aveva altresì rilevato che «il nuovo testo dell’art. 161, comma 3-ter, regol. Senato richiede che i testi sui quali il Governo intende porre la questione di fiducia siano sottoposti alla Presidenza per le valutazioni di ammissibilità, tra cui quelle relative alla copertura finanziaria, per le quali la Commissione Bilancio è chiamata a esprimere un parere ai sensi dell’art. 102-bis (anch’esso modificato in data 20 dicembre 2017). Il successivo art. 161, comma 3-quater, consente al Governo, prima della discussione di un emendamento su cui sia posta la questione di fiducia, di precisarne il contenuto esclusivamente per ragioni di copertura finanziaria o di coordinamento formale del testo e di formulare ulteriori precisazioni per adeguare il testo alle condizioni indicate nel parere della Commissione Bilancio. È in applicazione di tali disposizioni che la Commissione Bilancio è stata convocata solo per esprimere un parere sui profili finanziari e che il Governo ha presentato ulteriori precisazioni durante l’esame in Commissione».

Sotto questo profilo, il riferimento alle modifiche regolamentari appare appena accennato e rischia di ingenerare fraintendimenti⁶⁹, in quanto l’inseri-

⁶⁸ Sotto tale aspetto V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l’ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi*, n. spec. 3, 15 aprile 2019, p. 278, ritiene apprezzabile l’ordinanza della Corte, che «appare costituire un passaggio assai significativo nella direzione di un riesame (auspicabile) di prassi disinvolute cui i Governi e le forze parlamentari troppo spesso indulgono sotto la pressione di esigenze politiche immediate, ma che rischiano di alterare gravemente la logica di funzionamento delle istituzioni».

⁶⁹ V. ad esempio anche M.C. GRISOLIA, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Una nuova “voce” nel sistema delle garanzie costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, p. 4, secondo la quale «ciò che sorprende è piuttosto il contorto ragionamento utilizzato dalla Corte per includere, in questo caso, nel suo giudizio elementi che, dirimenti per la sua decisione, appaiono tuttavia privi di una qualche certezza in quanto non aprioristicamente individuabili (l’esistenza di prassi già ampiamente consolidate, il conte-

mento della necessaria espressione di un parere è stato più precisamente determinato dal fine di rafforzare le semplici “osservazioni” sino ad allora affermatesi in via di prassi. Innanzitutto, occorre rilevare che non sempre la Commissione bilancio assomma su di sé sia le competenze in sede referente, sia quelle in sede consultiva. Questa è certamente la regola per l’esame dei documenti di bilancio e spesso anche per i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, ma la disciplina relativa alla questione di fiducia ha un ambito di applicazione estremamente ampio e riguarda ovviamente anche disegni di legge assegnati in sede referente ad una Commissione diversa. Il verificarsi di un effetto “di sostituzione” del parere – reso pertanto in sede meramente consultiva – rispetto all’esame in sede referente, deve considerarsi una scelta contingente di carattere strettamente politico, peraltro determinata da una oggettiva costrizione dei tempi⁷⁰ necessari per concludere l’interlocuzione con le istituzioni dell’Unione europea. Le innovazioni apportate all’art. 161 enunciano il requisito del parere come un “qualcosa in più” rispetto alle mere osservazioni del passato, ma non indicano in alcun modo (né autorizzano a suggerire) che esso possa costituire un requisito acceleratorio tale da rendere superfluo l’esame in sede referente. È infatti appena il caso di precisare che il parere sui profili di copertura finanziaria dei testi sui quali il Governo intende porre la questione di fiducia, lungi dal potersi sostituire all’esame di merito, ne costituisce anzi il fisiologico completamento. Il problema, nel caso di specie – come peraltro riconosciuto dalla Corte stessa – è stato determinato dal fatto che tale esame di merito sul testo non è stato reso possibile a causa della eccessiva ristrettezza dei tempi. Un’eventualità che tuttavia poteva ben verificarsi – e anzi si è diverse volte verificata – anche nel vigore del vecchio testo dell’art. 161, quando in luogo del parere la prassi aveva introdotto la ben più informale procedura delle osservazioni.

La Corte ha rilevato altresì che «la breve durata dell’esame e la modifica dei testi in corso d’opera, lamentate dai ricorrenti, potrebbero essere state favorite dalle nuove regole procedurali, verosimilmente dettate allo scopo di rafforzare le garanzie della copertura finanziaria delle leggi, ma foriere di effetti problematici, in casi come quello di specie, che dovrebbero essere oggetto di attenzione da parte dei competenti organi parlamentari ed eventualmente rimossi o

sto politico che fa da sfondo alle violazioni, la non chiara attuazione della recente riforma del regolamento del Senato).».

⁷⁰ Osserva in particolare I.A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi “mille” poteri dello Stato*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 5/2019, p. 74, che «le forzature procedurali vanno lette alla luce di una vicenda istituzionale che – non va dimenticato – portava con sé il rischio di avvio di una procedura d’infrazione nei confronti dell’Italia».

corretti». È questo probabilmente il punto meno approfondito e conseguentemente più controverso⁷¹ dell'argomentazione della Corte. Se infatti ci soffermiamo sui singoli aspetti più qualificanti introdotti dalle modifiche apportate all'art. 161, è fuor di dubbio che la riforma abbia garantito che i maxiemendamenti vengano:

- presentati prima della posizione della questione di fiducia, laddove prima della riforma il Governo poneva la fiducia contestualmente alla presentazione, se non addirittura prima di depositarlo materialmente⁷²;
- valutati dalla Presidenza sotto il profilo dell'ammissibilità (ciò che in precedenza era escluso dal "fatto compiuto" di una questione di fiducia ormai già formalmente posta dal Governo);
- valutati dalla Commissione bilancio sotto il profilo della copertura finanziaria, al fine dell'espressione di un formale parere, e non più di mere "osservazioni".

Solo a questo punto, osservate queste scansioni definite dalla riforma del 2017, diviene possibile per il Governo porre formalmente la questione di fiducia.

Con riguardo poi alla possibilità per il Governo di introdurre modifiche correlate a correzioni formali o determinate da profili di copertura finanziaria, il nuovo comma 3-*quater* non ha in realtà introdotto alcuna reale innovazione limitandosi a recepire e formalizzare una prassi da tempo consolidata e universalmente applicata⁷³. In ogni caso, le modifiche introdotte dalla riforma del 2017 in ordine al procedimento fiduciario su maxiemendamenti non prevedono – né mostrano in alcun modo di agevolare – la sostituzione in chiave compensativa dell'esame in sede referente con quello in sede consultiva. Per-

⁷¹ Cfr. M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, p. 618, ad avviso della quale «La Corte si limita in verità a supporre, senza dimostrarlo, che quanto avvenuto in Commissione Bilancio sia effetto della previsione dell'art. 161, comma 3-*quater* del regolamento del Senato. Non a caso usa il condizionale, affermando che la breve durata dell'esame e la modifica in corso d'opera "potrebbero essere state favorite dalle nuove regole procedurali"»

⁷² V. ad esempio Senato della Repubblica, Assemblea, 16 febbraio 2017, *res. sten.*, p. 6., in cui il Ministro per i rapporti con il Parlamento pone «la questione di fiducia sull'approvazione dell'emendamento che mi accingo a presentare, interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge n. 2630, di conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244». Per altri esempi v. 14 marzo 2017, *res. sten.*, p. 14, 30 novembre 2017, *res. sten.*, p. 23 (relativo alla I sezione del disegno di legge di bilancio); 18 febbraio 2015, *res. sten.*, p. 69.

⁷³ V. ad esempio la seduta n. 684 del 1° marzo 2012.

tanto sotto questo aspetto la riforma non ha introdotto alcun fattore di novità. Le uniche “accelerazioni” riconducibili alla riforma riguardano in realtà essenzialmente le riduzioni dei tempi di intervento e il contenimento dell’iniziativa su alcuni strumenti procedurali che, semmai, concorrono ad una conclusione dell’esame nei tempi stabiliti, anziché alla necessità di tralasciarne alcune parti: in ogni caso, si tratta di modifiche che valgono in generale per tutti provvedimenti (anche di natura non legislativa) e nel caso di specie non hanno avuto alcun effetto sostanziale, in senso peggiorativo, sulla corretta procedura d’esame parlamentare della legge di bilancio, il cui mancato o insufficiente rispetto è stato determinato, semmai, dalle peculiari circostanze e dai tempi ristretti che ne hanno caratterizzato le modalità attuative⁷⁴.

2.6. LO SCRUTINIO SEGRETO

Anche le innovazioni introdotte in ordine alla disciplina prevista per lo scrutinio segreto, modellata oggi in senso maggiormente conforme all’esperienza della Camera dei deputati, sono state certamente influenzate dalla risonanza degli scontri procedurali che proprio su tale istituto avevano caratterizzato numerosi episodi nel corso della XVII legislatura. In primo luogo, dopo un massiccio ricorso da parte dell’opposizione e delle minoranze allo strumento del voto segreto, attivato attraverso la presentazione di emendamenti che richiama-
vano, a vario titolo, le minoranze linguistiche⁷⁵, tale possibilità (non

⁷⁴ Rileva in particolare C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento – Il Parlamento italiano tra la XVII e la XVIII legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019, p. 91, nota 90, che «Ammesso e non concesso che un parere della Commissione Bilancio sui “soli” profili finanziari di una legge di bilancio possa essere proficuamente discusso e votato in un tempo complessivo di 70 minuti, su un testo che i senatori membri della commissione non conoscevano e che non era nella loro disponibilità materiale, questo comunque non spiega e certamente non giustifica la totale elusione dell’esame di merito in sede referente da parte della stessa Commissione Bilancio, in manifesta violazione dell’articolo 72 della Costituzione e delle norme dello stesso regolamento del Senato che la prevedono».

⁷⁵ Nel corso dell’esame in prima lettura fu ad esempio approvato, con votazione a scrutinio segreto, l’emendamento 30.123, che attribuiva alla legislazione regionale il compito di garantire la rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche. A riprova delle notevoli contestazioni che ne seguirono, meritano di essere ricordate le eloquenti parole del senatore Zeller, Presidente del Gruppo per le Autonomie: «Signora Presidente, intervengo solo per esprimere, come esponente delle minoranze linguistiche, il mio grande rammarico perché, per l’ennesima volta, vengono tirate in ballo le minoranze linguistiche in un modo molto strumentale, così com’è successo anche quando è stato approvato l’emendamento 30.123. Si trat-

presente nel regolamento della Camera dei deputati) è stata infine soppressa dall'art. 113, comma 4, R.S. per scongiurarne d'ora in avanti un utilizzo anomalo e meramente strumentale⁷⁶.

Le modifiche apportate alla disciplina del ricorso allo scrutinio segreto hanno tuttavia un carattere più generale, in quanto concernono da un lato la modalità di presentazione della richiesta, che è stata resa più agevole, e dall'altro il contenuto sul quale può essere attivata tale modalità di votazione, che risulta tuttavia di segno più restrittivo rispetto al passato. Se infatti alla possibilità di richiedere il voto segreto da parte di venti senatori è stata affiancata quella attribuita ad uno o più Presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica, è stata altresì risolta un'importante divergenza che caratterizzava la disciplina del voto segreto rispetto a quella prevista nel Regolamento della Camera, in quanto tale modalità di votazione può attualmente essere concessa per le deliberazioni che incidono – e non più “che attengono” – sui rapporti civili ed etico-sociali di cui agli articoli della Costituzione previsti dal Regolamento, favorendo in tal modo applicazioni di più stretta interpretazione⁷⁷.

Le potenziali ricadute del diverso atteggiarsi della disciplina dello scrutinio segreto sulla forma di governo sono state da lungo tempo oggetto di numerose ed autorevoli prospettazioni in dottrina⁷⁸. Si tratta in effetti di un ambito strettamente correlato all'ampiezza delle aree di dibattito che possono risultare sottratte all'influenza della disciplina di Gruppo o dei profili del mandato elettorale, in quanto si basa sulla perimetrazione dell'ambito nel quale viene ga-

ta di emendamenti che non hanno alcun senso giuridico e sono una vergogna per quest'Aula, perché stiamo votando cose totalmente assurde! Ed è così anche per questo emendamento perché è un nonsenso giuridico attribuire allo Statuto di una Regione la disciplina della rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche. Questa è un'assurdità e non è una bella pagina per questo Parlamento». Senato della Repubblica, Assemblea, sed. n. 301 del 6 agosto 2014, pp. 254-255 res. sten.

⁷⁶V. in particolare sul punto la Relazione di accompagnamento al Doc. II, n. 38, d'iniziativa della Giunta per il Regolamento, che precisa in particolare che «non sarà inoltre più possibile ricorrere strumentalmente a tale modalità di votazione per le deliberazioni concernenti la tutela delle minoranze linguistiche».

⁷⁷Con riferimento al rapporto tra la previgente disciplina e quella prevista nel Regolamento della Camera v. F. BIONDI, *Il voto segreto sulle riforme costituzionali al Senato: una questione «antica»*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2014, p. 909.

⁷⁸Per una panoramica sul tema v. S. CURRERI, *Il voto segreto: uso, abuso, eccezione*, in L. VIOLANTE, F. PIAZZA (a cura di), *Storia d'Italia – Il Parlamento*, vol. 17, Torino, Einaudi, 2001, p. 519 ss.

rantita al massimo grado la libera determinazione del parlamentare. Sotto questo profilo, la limitazione dello scrutinio segreto determinata dalle riforme del 1988 ha esemplificato al massimo⁷⁹ la profonda connessione fra regolamenti parlamentari e forma di governo⁸⁰, proprio con riguardo al profilo delle modalità di votazione⁸¹. Sono celebri, infatti, le considerazioni di Elia, ad avviso del quale la nostra forma di governo, o meglio il suo funzionamento in regime di partiti, aveva effettivamente trovato qualche ostacolo nella persistenza del voto segreto in sede parlamentare⁸². Non deve pertanto stupire più di tanto il fatto che la prima seduta della Giunta per il Regolamento della XVIII legislatura sia stata convocata “alla voce” proprio a seguito di contrasti interpretativi verificatisi in Aula con riguardo alla possibilità – richiesta a gran voce dall’opposizione – di concedere lo scrutinio segreto. Ciò risulta ancor più significativo, ove si consideri che sul tema oggetto della discussione sembrava in realtà non sussistere alcuna questione di interpretazione trattandosi – come poi la Giunta stessa ha confermato – di votazione “di diritto”, in quanto per le questioni pregiudiziali il regolamento del Senato prevede obbligatoriamente il voto nominale a scrutinio palese⁸³. In ogni caso, appare del tutto evidente

⁷⁹ Cfr. M. OLIVETTI, *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana*, in G.C. DE MARTIN, Z. WITKOWSKI e P. GAMBALE (a cura di), *Riforme costituzionali e itinerari della democrazia in Europa: Italia e Polonia a confronto. Atti del I Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Padova, 2007, p. 91 ss.

⁸⁰ Ricorda in proposito U. ZAMPETTI, *Le riforme del regolamento della Camera dei deputati e i riflessi sull'amministrazione*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit. p. 85 che proprio nel 1988 si registrò, specialmente alla Camera, «un dibattito parlamentare particolarmente acceso e fortemente contrappositivo, quale non si era mai registrato in occasione di una riforma regolamentare».

⁸¹ V. sul punto C. CHIMENTI, *I Regolamenti parlamentari del 1971*, in *Frammenti di critica delle Istituzioni*, Torino, 2009, pp. 149-158.

⁸² L. ELIA, *Governo (forme di)* in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 659, ed in particolare la nota n. 112, in cui l'autore osserva che «il fenomeno dei "franchi tiratori" non trova riscontro nelle situazioni di altri Paesi (salvo che in sede di elezione del Cancelliere federale tedesco) per la mancanza del voto segreto a proposito di deliberazioni parlamentari o per la possibilità di far prevalere il voto palese». V. anche A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, p. 18, secondo cui «le storture della c.d. “partitocrazia”, e dei *catch-all-parties*, [...] erano attenuate dall'esistenza del voto segreto nelle Camere, che forse garantiva di più la libertà di coscienza del singolo parlamentare rispetto alla disciplina di gruppo, ma favoriva il connesso, spregevole, fenomeno dei c.d. “franchi tiratori”».

⁸³ Per una ricostruzione analitica della vicenda e, più in generale, dell'evoluzione del regi-

l'ulteriore parziale restringimento degli ambiti di ricorribilità al voto segreto, determinato dalla riforma del 2017, che colloca non solo il Senato, ma in generale il Parlamento in una posizione di minore imprevedibilità, sia in termini assoluti per il ridursi dei margini di esperibilità di tale opzione, sia in termini relativi per l'indubbia ulteriore omogenizzazione che si è venuta a determinare tra le discipline delle due Camere.

2.7. COMUNICAZIONI E INFORMATIVE DEL GOVERNO

Un altro degli aspetti sui quali la riforma del 2017 ha inciso in modo piuttosto evidente concerne le comunicazioni e le informative del Governo, per le quali è stata prevista una maggiore decentralizzazione, in sintonia con quella ricercata nel procedimento legislativo. Si tratta di due strumenti apparentemente simili, differenziati tuttavia dal fatto – tutt'altro che marginale – che nel caso dell'informativa – istituto concretizzatosi nel tempo in via di prassi ed ora formalmente inserito nel Regolamento dalla riforma – a seguito dell'intervento del Governo è previsto unicamente lo svolgimento di un dibattito, senza la possibilità di presentare strumenti di voto, che sono invece sempre possibili nel caso delle comunicazioni.

Il nuovo testo dell'art. 46 R.S. stabilisce in particolare, al comma 1, che le informative del Governo, ad eccezione di quelle rese dal Presidente del Consiglio, hanno luogo presso le Commissioni, anche in sede congiunta, dei due rami del Parlamento. Specularmente, ai sensi del successivo art. 105, comma 1-*bis*, le informative del Presidente del Consiglio si svolgono sempre in Assemblea, ferma restando la possibilità per il Presidente o la Conferenza dei Capigruppo di fissare la trattazione in Assemblea di informative, aventi carattere di urgenza, da parte di ministri. A seguito della riforma del 2017 viene espressamente prevista la possibilità che tale procedura possa svolgersi anche in sede congiunta dei due rami del Parlamento: un riconoscimento non esclusivamente formale, volto anzi conferire ulteriore impulso ad una prassi in realtà già manifestatasi progressivamente negli anni, nonostante l'assenza di una disposizione scritta che autorizzasse una riunione in tale sede⁸⁴.

me dello scrutinio segreto e del suo rapporto con la forma di governo si veda, se si vuole, A. CARBONI, *Voto segreto e questioni pregiudiziali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2019, p. 55 ss.

⁸⁴ L'innovazione era stata già proposta in dottrina, per l'opportunità di «[...]evitare duplicazioni per tutto ciò che riguarda il rapporto Parlamento-Governo nei procedimenti non legislativi, per i quali la fase conoscitivo istruttoria può essere portata ad una dimensione comune, a partire dalle comunicazioni del Governo in Parlamento. Sotto questo profilo, si potrebbe

La finalità perseguita, in entrambi i casi, consiste pertanto in un deflazionamento dell'attività dell'Assemblea e nel più puntuale approfondimento del dibattito, favorito dalla sede ristretta e competente per materia della Commissione di merito: obiettivo del resto condiviso con l'impostazione del nuovo comma 1-*bis* dell'art. 47, ai sensi del quale «in relazione ai pareri sulle nomine governative ad esse assegnati, le Commissioni possono procedere all'audizione del candidato proposto dal Governo», che può avere luogo anche in sede congiunta dei due rami del Parlamento. La previsione della possibilità di svolgere in sede congiunta informative, comunicazioni e audizioni per le nomine governative costituisce, oltre che il recepimento di una prassi già sperimentata dalle Commissioni permanenti di Camera e Senato in occasione delle procedure informative, una novità significativa in un'ottica di semplificazione e sempre maggiore raccordo procedurale tra i due rami, con l'evidente finalità di superare le complicazioni e le diseconomie procedimentali connesse alla duplicazione delle sedi⁸⁵.

Va poi considerato il fatto, anch'esso tutt'altro che secondario, che sino all'entrata in vigore della riforma del 2017 la dicotomia tra informative e comunicazioni aveva assunto un suo fondamento logico solo in relazione all'attività svolta in Assemblea. Solo in Assemblea, infatti, le comunicazioni si concludevano con la presentazione di strumenti di voto sui quali l'Aula veniva

prevedere, per via regolamentare, l'estensione del "modello" costituito dalle prassi di sede congiunta Commissioni esteri-difesa e trasformarlo in una sede congiunta intercamerale, costruendo una procedura che riporti tutta la fase conoscitiva alla sede congiunta». Così G. RIVOSECCHI, *Bicameralismo e procedure intercamerali*, in A. MANZELLA e F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, 2007, p. 72.».

⁸⁵ Viene così in parte realizzata un'estensione delle «procedure intercamerali» già auspicata, ad esempio, da G. RIVOSECCHI, *op. cit.*, 2007. pp. 67-76; D. SICLARI, *Il controllo parlamentare sugli atti non normativi del governo e l'esame di documenti trasmessi al Parlamento dal Governo e da altre autorità: profili evolutivi*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 373. La possibilità di procedere congiuntamente tra Commissioni dei due rami del Parlamento è d'altronde già prevista, in casi limitati, dalle rispettive norme regolamentari, ad esempio agli artt. 48, comma 7, R.S. e 144, comma 5, R.C. (in materia di indagini conoscitive) ovvero all'art. 125-*bis*, comma 3, R.S. (in materia di audizioni congiunte in sede di esame del DEF). V. in particolare sul punto L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 43, per i quali in direzione convergente, quella cioè di un funzionamento meglio coordinato tra i due rami del Parlamento, vanno anche le previsioni di ulteriori procedure «intercamerali»: in particolare, consentendo riunioni congiunte delle omologhe commissioni di Camera e Senato per procedere a informative e comunicazioni del Governo e altresì ad audizioni dei candidati proposti dal Governo, prima di ascoltare il parere parlamentare sulle nomine in questione.

chiamata ad esprimersi. Ed è stata proprio questa, come accennato, la ragione dello spontaneo affermarsi di uno strumento quale l'informativa, che al termine del dibattito si conclude senza votazioni. Viceversa, la costante prassi che ha sino ad oggi escluso la possibilità di presentare presso le Commissioni permanenti strumenti di voto a conclusione del dibattito rendeva in passato del tutto superflua, ed anzi priva di senso pratico, una distinzione tra comunicazioni e informative.

Tuttavia, a seguito delle modifiche apportate dalla riforma, l'art. 46 R.S. annovera oggi espressamente sia «le informative del Governo, ad eccezione di quelle previste dall'articolo 105, comma 1-*bis*» (vale a dire quelle del Presidente del Consiglio dei ministri, sono riservate all'Assemblea), sia le comunicazioni, previste, come in passato, dal comma 3 dello stesso articolo. È allora da ritenere che sotto questo profilo la riforma del Regolamento abbia compiuto un deciso passo in avanti in favore di un rafforzamento dell'attività delle Commissioni permanenti presso le quali pure possono essere presentate e poste ai voti specifiche proposte di risoluzione; rafforzamento che coinvolge con tutta evidenza proprio il Governo, che di tali atti è il naturale destinatario. È certamente vero che il Regolamento non disciplina nel dettaglio le conseguenze dell'eventuale approvazione di questo strumento, ma è altrettanto vero che la possibilità di porre ai voti specifici atti di indirizzo al Governo non costituisce di certo una novità per le Commissioni. È ad esempio proprio quanto avviene per l'esame di affari ad esse assegnati, ai sensi dell'art. 50, comma 2 RS., che prevede espressamente che le Commissioni possano votare «risoluzioni intese ad esprimere il loro pensiero e gli indirizzi che ne derivano in ordine all'argomento in discussione». Proprio per tali ragioni, lo stesso comma precisa coerentemente che, in tal caso, un rappresentante del Governo deve essere invitato ad assistere alla seduta. Deve quindi ritenersi che anche alle risoluzioni approvate in Commissione all'esito di un dibattito su comunicazioni del Governo possa applicarsi in via analogica la disciplina di cui all'art. 50 (alla quale rinvia anche l'art. 144, comma 6, R.S.).

A ben vedere infatti, in una prospettiva più generale si può osservare come le Commissioni esprimano atti di indirizzo al Governo con estrema frequenza: basti pensare al caso degli ordini del giorno presentati nel corso dell'esame di disegni di legge, che possono essere respinti, accolti dal Governo «come raccomandazione», accolti pienamente o posti ai voti ed approvati. In tale ultimo caso essi vengono inoltre sottoposti al successivo esame dell'Aula, quali ordini del giorno che la Commissione ha fatto propri. Ma l'esito dell'accoglimento o dell'approvazione assume rilevanza di per sé anche se avvenuto nell'ambito dei collegi minori, come dimostra la disposizione di cui all'art. 46 R.S. che attribuisce alle Commissioni la possibilità di chiedere ai rappresentanti del Gover-

no di riferire, anche per iscritto, in merito all'attuazione data ad ordini del giorno, mozioni e risoluzioni approvati dal Senato o accettati dal Governo. Indipendentemente, pertanto, dall'involucro formale nel quale l'atto di indirizzo si è concretizzato.

3. CONCLUSIONI

Trascorsi poco più di tre anni dall'entrata in vigore della riforma del 2017 entrambe le Camere, attraverso le rispettive Giunte, risultano attualmente impegnate nell'esame di un ulteriore aggiornamento dei propri Regolamenti, reso necessario a seguito dell'entrata in vigore della legge cost. 19 ottobre 2020, n. 1 recante modifiche agli artt. 56, 57 e 59 Cost. in materia di riduzione del numero dei parlamentari. Sotto questo aspetto, la Giunta per il Regolamento del Senato, presso il quale meno di quattro anni fa è stata già approvata una riforma estremamente ampia, ha stabilito di circoscrivere nell'immediato l'ambito dei prossimi interventi sul proprio Regolamento⁸⁶, per poi valutare ulteriori modifiche in una fase successiva.

Al contempo, la fase di prima applicazione della riforma del 2017 ha costituito un importante banco di prova delle innovazioni introdotte: la discussione è risultata certamente più snella in termini di durata e numerosi istituti (dalle questioni pregiudiziali alle proposte di coordinamento o di non passaggio agli articoli) sono stati ricondotti a seconda dei casi al loro alveo naturale di contributo all'approfondimento di aspetti specifici di carattere tecnico, procedurale o di merito, senza essere più snaturati attraverso presentazioni strumentali con finalità ostruzionistico-dilatorie. Più articolata è invece la valutazione che investe quelle innovazioni che attengono o influiscono in modo più stringente sulla posizione del Governo in Parlamento, sia nel senso del suo rafforzamento, sia, per converso, nel senso di un recupero ed una valorizzazione

⁸⁶ Cfr. la sed. n. 9 del 18 novembre 2020, in cui il Presidente dà conto di uno «schema di riforma predisposto dal senatore Calderoli, che si caratterizza per un approccio molto ampio, volto non solo ad affrontare gli aspetti di più immediata attualità, connessi alla riduzione del numero dei parlamentari, ma anche ulteriori profili sui quali, a tutt'oggi, sussistono incertezze sul piano applicativo. Pur esprimendo apprezzamento per tali approfondimenti, ritiene tuttavia preferibile che la Giunta si concentri, nell'immediato, sull'esame delle questioni strettamente connesse alla revisione costituzionale recentemente entrata in vigore. L'inserimento di ulteriori profili, per quanto di indubbia rilevanza, potrebbe determinare complicazioni metodologiche suscettibili di rallentare il processo di approvazione di misure di adeguamento che non possono in nessun modo essere rinviate».

delle minoranze parlamentari o del Parlamento nel suo complesso.⁸⁷ Anche tali innovazioni, dall'esame in sede decentrata alla riduzione di margini di esperibilità dello scrutinio segreto, dal nuovo sistema di computo degli astenuti alla nuova disciplina dei Gruppi, pur con qualche discussione determinata fasi acute nella contrapposizione tra le forze politiche, hanno ricevuto sostanziale applicazione nel corso della legislatura. Tra di esse sono ricompresi istituti che in modo più spiccato risultano caratterizzati dal fluire della dialettica politica, nella prospettiva della maggioranza parlamentare e del suo rapporto con Governo, ed inevitabilmente della posizione delle opposizioni e delle minoranze. Si tratta di ambiti indubbiamente complessi, specialmente sotto il profilo politico, come dimostra la vicenda relativa alla disciplina per la costituzione di componenti politiche in seno al Gruppo misto, attualmente ancora non conclusa e per la quale sono comunque state formulate richieste di ulteriori interventi sul piano regolamentare⁸⁸.

Va poi considerato che, per quanto la riforma del 2017 si sia basata sulla ricerca di un equilibrio tra interventi aventi la dichiarata finalità, da un lato, di stabilizzare la posizione dell'Esecutivo e, dall'altro, di valorizzare le minoranze, la peculiarità del quadro politico che ha portato alla nascita del Governo Draghi – nel quale per la straordinaria ampiezza della maggioranza che lo sostiene le categorie di opposizione e minoranza finiscono quasi per coincidere – ha portato all'emersione di alcuni profili critici anche con riguardo ad una serie di disposizioni di garanzia, che il peculiare atteggiarsi dei rapporti numerici rischia di precludere all'opposizione, che dovrebbe costituirne invece il naturale destinatario⁸⁹.

⁸⁷ Tale è proprio il caso delle modifiche apportate alla disciplina della questione di fiducia, volte a consentire una previa conoscibilità dei testi, una valutazione di ammissibilità da parte della Presidenza, e l'espressione di un parere formale – in luogo di "osservazioni" dal mero rilievo informativo – sulle conseguenze finanziarie di ciò che l'Aula è chiamata, per giunta solennemente, a votare.

⁸⁸ Cfr. Giunta per il Regolamento, sed. n. 12 del 17 marzo 2021, in cui la senatrice De Petris ha rilevato che «in occasione dell'esame delle modifiche regolamentari rese necessarie dalla riduzione del numero dei parlamentari, potrebbe essere opportuno un approfondimento da parte dei relatori Calderoli e Santangelo per introdurre una disposizione che chiarisca in modo definitivo tutti gli aspetti ancora controversi».

⁸⁹ Si veda in proposito l'intervento del senatore Zaffini: «Ad esempio, il *quorum* di un terzo dei senatori, previsto da numerose disposizioni regolamentari a tutela delle opposizioni per l'attivazione di specifici strumenti procedurali, nell'attuale configurazione dei rapporti tra maggioranza e opposizione appare oltremodo limitativo dei diritti di partecipazione delle minoranze parlamentari. Come è noto, l'unico Gruppo di opposizione attualmente esistente è rap-

Se è vero che tali ultimi profili procedurali, che coinvolgono direttamente la dialettica tra le forze politiche, potranno certamente trovare uno spazio di riflessione ulteriore in una prospettiva di aggiornamento della riforma organica del 2017 al netto delle contingenze politiche e di quelle legate all'emergenza pandemica, può già attualmente ritenersi che diversi correttivi apportati al Regolamento del Senato abbiano rafforzato sia la posizione del Parlamento che quella del Governo, in un equilibrato contemperamento tra esigenze di razionalizzazione procedurale e ampliamento degli spazi di confronto.

presentato – allo stato – da Fratelli d'Italia, che si compone di 19 senatori, numero evidentemente non sufficiente per l'attivazione di numerose procedure. [...] Di fronte a una evidente ipertrofia della maggioranza parlamentare, i Gruppi di opposizione rischiano di non poter svolgere appieno il proprio ruolo». Giunta per il Regolamento, sed. n. 12 del 17 marzo 2021.

VI

SEMINARIO S. TOSI 2021
CORSO DI DIRITTO REGIONALE.
LEZIONE INTRODUTTIVA *

STEFANO GRASSI

1. – Nell'ambito del nostro corso, ogni anno cerchiamo di individuare quali sono le prospettive attuali per la definizione del rapporto tra Stato e Regioni.

Due anni fa, il corso si è incentrato sulle proposte di regionalismo differenziato ai sensi dell'art. 116, comma 3 (le lezioni si trovano pubblicate nel n. 24 dei *Quaderni del Seminario*; mentre le ricerche effettuate dagli studenti sono state pubblicate nell'*Osservatorio sulle fonti*, diretto da Paolo Caretti).

L'anno scorso, volevamo fare il bilancio dei primi cinquant'anni delle Regioni di diritto comune, ma la pandemia ha ridotto il numero dei nostri incontri ed ha reso necessario occuparsi essenzialmente del tema della tutela della salute, del Servizio Sanitario e delle problematiche che nascevano dall'emergenza. Nella fase pandemica, infatti, sono stati messi sotto *stress* tutti i sistemi istituzionali, ed è stato in particolare sottoposto a forti tensioni il sistema dei rapporti Stato /Regioni, mettendo in evidenza alcune incertezze del modello di Stato regionale che noi pratichiamo, con la necessità di individuare alcune verifiche dei meccanismi di raccordo e cercare indicazioni di prospettiva.

A valle della emergenza pandemica (ancora in corso), negli incontri di quest'anno, chiederemo ai nostri interlocutori di fare il bilancio del nostro regionalismo allo stato attuale, con l'individuazione dei singoli problemi che sono diventati maggiormente evidenti e indicazioni propositive, di quelle che potrebbero essere alcune soluzioni.

* Lezione tenuta in data 13 gennaio 2021.

Per impostare le domande, che intendiamo fare a chi verrà a parlarci durante le lezioni del corso di regionale, vorrei fare una premessa di carattere generale sullo studio della forma di Stato regionale e passare poi a richiamare i passaggi essenziali dell'evoluzione del nostro sistema regionale.

2. – In linea generale, lo studio dello Stato regionale suggerisce almeno tre tipi di valutazione.

In primo luogo si può verificare la stessa qualità del sistema costituzionale, cioè, se il rendimento della Costituzione è inciso, e in che direzione, dalla presenza di un sistema di Regioni, un sistema con un centro e una periferia, ed in particolare con una periferia dotata di un'autonomia, in alcuni casi legislativa, come da noi, e quindi anche con una forma di autonomia di tipo politico, oltre che di tipo amministrativo?

E qui il tema è: quale capacità ha il sistema regionale di rispettare sia l'esigenza di unità dell'ordinamento sia l'esigenza di partecipazione democratica dal basso, che il sistema delle autonomie dovrebbe garantire? Le Regioni sono un moltiplicatore delle difficoltà, frammentano il sistema e rischiano di renderlo caotico e ingestibile, o invece possono essere uno strumento per garantire un'unità di livello superiore a quello di uno Stato accentrato?

Il secondo problema che può essere individuato per giudicare un sistema regionale è: qual è la qualità concreta dell'esercizio del potere, nell'amministrazione delle istituzioni del quotidiano, che le Regioni sono in grado di garantire?

I principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà, che sono oggi inseriti espressamente nella nostra Costituzione all'art. 118, in che modo consentono che il sistema permetta di avere garanzie di servizi più vicini ai cittadini, più controllabili? E soprattutto, su questo piano, l'eguaglianza nell'assicurare i servizi in che modo può essere fornita? I livelli essenziali devono essere garantiti; ma, anche in questo caso, l'unità nel senso dell'eguaglianza nel riconoscimento dei diritti, e dei diritti sociali in particolare, va di pari passo con l'esigenza della solidarietà? Si va verso soluzioni efficaci con definizione chiara delle competenze, oppure si va verso una confusione, una difficoltà nel poter distribuire correttamente sia le risorse sia le competenze? Il problema è stabilire se il sistema dà luogo a conflitti e incomprensioni, o se invece dà luogo a un circolo virtuoso di partecipazione e di cooperazione.

Il terzo elemento, che il sistema regionale permette di valutare, più in generale rispetto all'assetto costituzionale, è la qualità del rapporto fra le fonti del diritto nell'ordinamento giuridico e il territorio, rispetto alla comunità territoriale in quanto tale.

Luca Antonini, adesso giudice della Corte costituzionale, in una lezione te-

nuta al nostro corso del 2018, riassunse la tesi contenuta in un suo intervento (al convegno annuale dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti: "Alla ricerca del territorio perduto" in Rivista AIC n. 2 del 2017) nel quale ricordava la concezione kelseniana che esclude la presenza di un legame intrinseco e genetico tra ordinamento giuridico e territorio, contrapponendola alla concezione schmittiana del "*nomos* della terra", tutto calibrato e fondato sull'occupazione della terra come archetipo di un processo giuridico costitutivo; segnalando le tesi intermedie di Heller e di Smend, che vedono il territorio non solo come momento di integrazione materiale della comunità politica, ma anche come prodotto della cultura e sintesi dell'insieme dei valori di un popolo; per giungere all'idea di territorio che in Häberle, è un valore culturale, il valore della Costituzione in cui il territorio è al servizio dei diritti fondamentali.

Su queste basi Antonini riteneva particolarmente felice la definizione di Esposito delle Regioni, qualificate come "centro di vita territoriale"; espressione che Antonini ha inserito già in alcune sentenze della Corte costituzionale, e che bene esprime il fatto che, attraverso un sistema di autonomie regionali, si va anche a valutare la capacità della comunità civile di esprimere un ordinamento che si riconosce in determinati valori, nei valori costituzionali; che è capace di dare servizi adeguati; che è capace di rispondere in modo efficace, equo e solidale ai bisogni di una società che contribuisce a costruire in concreto il suo territorio e la sua cultura.

Esiste indubbiamente il rischio che l'identità territoriale, l'identità di quella comunità, possa portare a forze centrifughe, ai limiti della secessione, alla contrapposizione o alla ricerca di soddisfare gli egoismi della singola regione (faccio cenno al fatto che, nell'ambito dell'attuazione del 116, comma 3, è nato il falso problema del cd. "residuo fiscale": per giustificare la richiesta di trattenere le risorse prodotte nel proprio territorio e non suddividerle in modo perequato e solidale con le altre Regioni, a scapito dell'unità dell'ordinamento e del funzionamento del sistema). Sono problemi, sono tensioni, che si manifestano fisiologicamente nell'ambito degli Stati regionali, e che possono qualche volta essere causa di crisi del sistema.

L'instabilità degli equilibri, che si stabiliscono tra le Regioni autonome e il centro, è una instabilità strutturale che implica sempre la necessità di attivare dei meccanismi in grado di riequilibrare il sistema, nei rapporti dinamici tra i vari territori.

Ovviamente, nell'ambito dei vari sistemi di garanzia di quell'equilibrio, il ruolo della Corte costituzionale è fondamentale. Lo è stato anche nel nostro ordinamento, e quindi nell'ambito del corso dovremo chiedere anche che ci venga fatta una panoramica del ruolo della Corte nella costruzione dello Stato regionale (sul punto sono pubblicate in questo Quaderno le lezioni del 13

maggio 2020 di Valerio Onida e del 17 febbraio 2021 di Ugo De Siervo), per constatare come il Giudice costituzionale sia stato in grado di svolgere un ruolo decisivo nel garantire l'equilibrio del sistema, affrontando l'interpretazione delle norme costituzionali che definiscono il nostro modello di Stato regionale, che ha moltissimi pregi sulla carta, ma molte concrete difficoltà di decollare sul piano sostanziale.

Come si fa a capire queste difficoltà? E come si fa a capire questi pregi?

Nel considerare l'evoluzione del nostro sistema regionale, possiamo constatare come sia difficile dare risposte del tutto soddisfacenti a questi interrogativi. Ai giudizi positivi si possono aggiungere le perplessità e le incertezze che il modello di Stato regionale ha evidenziato sin dall'inizio e nel corso dei primi cinquant'anni di operatività delle regioni di diritto comune.

3. – Il primo giudizio, ed è un giudizio positivo, che si può dare sul sistema regionale, deriva dalla Costituzione del 1948.

La scelta dei Costituenti del 1948 di dare vita a una forma di Stato regionale – utilizzando il modello, più teorico che pratico, della Costituzione spagnola degli anni '30, introdusse, secondo quella che fu una definizione di Meuccio Ruini, ripetuta molte volte, "*l'innovazione più profonda introdotta in Costituzione*", perché voleva dire toccare la stessa identità dello Stato, dal punto di vista della sua capacità di organizzare e di rispettare il sistema delle autonomie e il sistema delle libertà.

C'è una scelta di qualità del livello di democrazia e di partecipazione, che è connessa con questa scelta dei Costituenti.

In realtà, i Costituenti volevano superare il modello rigorosamente accentrato dell'apparato amministrativo prodotto dall'unificazione imposta dal Regno di Sardegna, diventato Regno d'Italia (unificazione ritenuta, non a torto, alla radice dell'involuzione autoritaria del nostro ordinamento).

C'era la possibilità, già all'epoca di Cavour, di non andare verso un'unificazione amministrativa imposta in modo autoritario, e anche con le armi, da parte dei Sabaudi. Come sottolineava Feliciano Benvenuti, nel 1965, in occasione del Convegno per il centenario delle leggi del 1865, si volle invece affermare il mito dell'unificazione amministrativa, con i conseguenti riti e feticci, dando vita ad un ordinamento distaccato dal Paese e dalle esigenze delle varie collettività e delle loro tradizioni, della loro mentalità, della loro sensibilità; non raggiungendo così l'ideale della unificazione sostanziale, che non può non essere *ex pluribus unum*. Per i Costituenti, invece, l'unità che doveva essere raggiunta nel nuovo ordinamento doveva essere sostanziale e non formale, come quella dell'accentramento frutto del feticcio dell'unificazione.

Ma la motivazione più profonda dei Costituenti (sottolineata più volte da

De Siervo nei suoi studi) risale al pensiero di Sturzo, che vedeva nelle Regioni una soluzione strategica per consentire, non solo il decentramento di natura politica, ma anche uno strumento per riequilibrare il rapporto fra Nord e Sud del Paese. Si vedeva nello Stato regionale un metodo per risolvere la questione meridionale; la scelta di costruire un sistema di autonomie politiche territoriali, capaci di promuovere l'economia e la società nei territori, in stretto collegamento con un concetto di democrazia legato ai principi fondamentali che venivano enunciati negli artt. 2 e 3 Cost.: la persona umana si sviluppa nell'ambito anche delle comunità intermedie, e in particolare delle comunità territoriali.

L'intuizione di Sturzo, già avanzata negli anni '20, si sviluppava, infatti, nel pensiero di La Pira, che – non a caso – ha scritto l'art. 5 Cost.

Vi leggo l'art. 106 del progetto della Prima Sottocommissione, scritto da La Pira, *“La Repubblica italiana, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi che dipendono dallo Stato un ampio decentramento amministrativo, adegua i principi e i metodi della sua legislazione all'esigenza delle autonomie e del decentramento”*.

È, con una minima correzione formale, l'attuale art. 5 Cost., significativamente inserito, nella redazione finale, tra i principi fondamentali a cui si ispira la nostra Carta.

Rileggiamo il primo di questi principi: *“L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro”*.

Il principio dell'art. 1 è in parte una norma descrittiva (l'Italia si è unificata, è divenuta una Repubblica); ma, al tempo stesso, è una norma che indica gli sviluppi futuri dell'ordinamento. L'Italia non è uno Stato; non si fa riferimento al concetto di Stato nazionale che era in crisi allora ed è in crisi adesso. La Costituzione imposta un discorso diverso: l'Italia è una Repubblica, e Repubblica significa Stato comunità, nelle sue articolazioni plurali. La Repubblica è democratica; e la democrazia si declina con il riconoscimento delle libertà e la promozione dei diritti sociali, e la democrazia e lo Stato sociale si declinano con il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali. È in questa impostazione dell'intero tessuto costituzionale che si colloca il principio dell'art. 5 Cost.

Giorgio Berti, nel commentarlo (*Art. 5 in Commentario alla Costituzione* curato da G. Branca), dice che *“il dato storicamente più rilevante è che il principio autonomistico, con l'articolo 5, si è liberato delle sue connessioni, strette ed esclusive, con i problemi di organizzazione amministrativa, ed è stato elevato a principio fondamentale dell'ordinamento dello Stato. La Repubblica, una e indivisibile, da un canto riconosce, e da un canto promuove le autonomie e il decentramento. Inoltre, forse ciò che più rileva, si impegna a uniformare la propria legislazione, e quindi la sua presenza più qualificante, ai principi e ai metodi delle*

autonomie". E Berti conclude "ora qui si vede che l'autonomia diventa espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello Stato. Vi è un notevole passo in avanti in questa formula. È forse la più grossa anticipazione di tutta la Costituzione, la trasformazione dello Stato di diritto accentrato in Stato sociale delle autonomie".

Questa è la visione che hanno i Costituenti, ed è anche una visione ingenuamente ottimistica; basta leggere la IX Disposizione Transitoria (la previsione che entro un anno si sarebbero eletti i Consigli regionali, ed entro tre anni si sarebbe adeguata la legislazione alle esigenze delle autonomie), per capire quanto i regionalisti volessero porre in Costituzione una forte soluzione di continuità rispetto allo Stato accentrato da cui si partiva.

Questa è la faccia positiva e teorica dell'impostazione dei Costituenti, che è principio fondamentale, e quindi punto di riferimento; il faro a cui dirigersi per qualunque tipo di proposta di riforma o qualunque tipo di aggiustamento dei rapporti fra Stato e Regioni.

Ma c'era una ambiguità, una difficoltà, una debolezza della costruzione di questo Stato regionale già in Assemblea Costituente.

I nostri Costituenti erano preoccupati della presenza, già in essere e già riconosciuta, di alcune autonomie speciali, come la Sicilia e la Valle d'Aosta, e come le autonomie speciali delle Province del Trentino Alto Adige, sulla base degli accordi con l'Austria.

E quindi, soprattutto con riferimento al caso siciliano, avevano (questo è abbastanza evidente nei lavori della Costituente) la preoccupazione di una secessione o di una perdita delle caratteristiche unitarie dell'ordinamento, cioè di avere degli sfaldamenti, delle fughe centrifughe.

Allora, l'impianto costituzionale, pur impostato sul piano della democrazia, del rispetto delle autonomie come garanzia della democrazia del sistema, viene indebolito da queste preoccupazioni, ma ancor più dal fatto che permane una cultura, anche negli stessi Costituenti, ancora molto legata allo Stato accentrato e al mito dell'unificazione.

C'è la preoccupazione che riconoscere un'autonomia – che per di più viene riconosciuta come autonomia politica, quindi legislativa, un'autonomia forte – delle Regioni, possa portare a delle situazioni di pericolo.

Per esempio, non si parla di Parlamenti regionali ma si parla di Consigli regionali; si stabiliscono delle competenze legislative, ma limitatamente a settori minori dell'attività dei poteri pubblici, e con forti vincoli: la legge dello Stato fissa i principi fondamentali e la legislazione regionale può solo integrarli; è una legislazione concorrente; si prevedono controlli preventivi sulle leggi regionali; gli Statuti vengono approvati con legge dello Stato; sull'amministrazione regionale si attivano i controlli di Commissioni statali.

Quindi, è una costruzione dell'autonomia regionale teoricamente politica, ma al tempo stesso condizionata da un'impostazione che rispecchia (per fare una valutazione un po' grossolana) quelli che sono i modelli tradizionali delle autonomie locali, secondo gli schemi uniformi dei Comuni e delle Province dell'impostazione napoleonica.

Tanto che quando, nel periodo del cd. "*ostruzionismo della maggioranza*", si approvano le prime leggi di attuazione dell'ordinamento regionale (la cd. legge Scelba del 1953), in realtà si trattano gli organi della Regione con lo stesso metodo di un grande Comune; non come organi politici capaci di spesa a indirizzo politico; ma come sedi di mero decentramento amministrativo. Si dà un'attuazione che smentisce in modo implicito gli spazi di autonomia costituzionale riconosciuti dal Titolo V del 1948, e si introducono norme chiaramente dirette ad evitare i rischi di un'effettiva autonomia, capace di esprimere un proprio indirizzo politico locale, vista come uno sviluppo pericoloso per il sistema.

4. – Se vi sono state difficoltà e ritardi nell'attuazione della Costituzione, certamente quella regionale è l'attuazione che tarda di più. Ci vogliono 22 anni per arrivare all'istituzione delle Regioni di diritto comune.

Ci sono, sin dall'inizio, le Regioni speciali; ma le Regioni speciali vengono trattate, sia nei loro Statuti, sia nelle norme di attuazione, in modo da lasciare allo Stato una forte capacità di direzione: ci sono i limiti delle riforme economico sociali, dei principi fondamentali, della necessaria previa approvazione delle norme di attuazione approvate dallo Stato. Nel primo ventennio di vita della Repubblica, le autonomie speciali vengono quindi compresse e condizionate notevolmente.

Ciò avviene anche sul piano delle garanzie giurisdizionali.

Nello Statuto della Regione Siciliana era prevista un'Alta Corte – con tre giudici indicati dallo Stato e tre giudici indicati dalla Regione, quindi in posizione paritaria – che risolveva i conflitti fra lo Stato e la Regione. Ma tale organo ebbe vita breve. L'unificazione del controllo giurisdizionale sulle autonomie regionali si verifica immediatamente dopo che la Corte costituzionale entra in funzione (sentenza n. 38/1957, poi ribadita dalla sentenza n. 6/1970). L'Alta Corte siciliana non viene rinnovata: c'è un'unica giustizia costituzionale e l'unico organo di giustizia costituzionale capace di risolvere i conflitti fra le Regioni, o di giudicare le leggi regionali, è la Corte costituzionale (organo accentrato e composto senza che le Regioni partecipino alla designazione dei suoi membri).

Quindi, anche nella dialettica conflittuale, inevitabile nell'ambito degli Stati composti, questo elemento viene ad essere assorbito in una soluzione (sia pur necessariamente) accentrata.

Non è un caso che fino al 1970, quella delle Regioni è una vicenda che vede la stessa Corte costituzionale avallare tutte le posizioni di accentramento statale.

Ed è una fase in cui lo Stato, il centro, in qualche modo si rafforza perché, nell'ambito dello sviluppo del cd. "miracolo economico", vengono rafforzate non tanto le sedi periferiche o le sedi delle autonomie, ma gli apparati centrali (come la Cassa del Mezzogiorno, gli organismi per la programmazione, il rafforzamento dei Ministeri), con un accentramento amministrativo e legislativo molto rilevante.

Quando, nel 1970, vengono istituite – superando l'ostruzionismo del partito liberale che vedeva nella loro istituzione un attentato all'unità dello Stato (riprendendo le invettive di Benedetto Croce e le critiche radicali di Nitti in Assemblea Costituente) – le Regioni di diritto comune si inseriscono in un contesto più ampio di attuazione delle norme sullo Stato sociale (che caratterizza la fase finale dei governi di centro sinistra) con la possibilità di sviluppare quelli che erano i principi dell'art. 5, quella impostazione costituente molto lungimirante, di cui parlava Berti nel suo commento.

Si introducono le Regioni definendone il profilo con maggior coerenza con i principi costituzionali: superando la legge Scelba, approvando Statuti che hanno una loro notevole dignità, anche dal punto di vista dei valori che in essi sono affermati (nelle dichiarazioni di principio introdotte al di fuori dei contenuti essenziali dello Statuto indicati dalla legge dello Stato); si ammette che possono legiferare anche se non sono stati ancora definiti i principi fondamentali in apposite leggi quadro.

Ma abbiamo una Regione che nasce debole, perché si trova di fronte ad uno Stato che è diventato più forte.

Si trova anche di fronte ad uno Stato che è parte di una Comunità Economica Europea, che condiziona tutta la vita delle istituzioni, anche delle istituzioni del quotidiano, il cui sviluppo è affidato in larga parte all'azione concreta delle autonomie locali.

Quindi, le Regioni nascono, ma nascono tardi, e il ritardo è un peso notevole che indebolisce la loro capacità di intervento, la capacità di creare, come diceva Antonini, quel centro di vita territoriale con una sua identità, una sua autonomia costituzionale.

5. – C'è un altro elemento.

Il ritardo nell'attuazione delle Regioni è un ritardo che è stato voluto dai partiti politici, dal sistema politico che ha retto la Costituzione per quel primo ventennio.

L'idea che si potesse avere un'articolazione plurale del potere (il pluralismo istituzionale che caratterizza i profili organizzativi della nostra Costituzione)

viene attuata dai partiti politici solo con riferimento alla loro stessa esistenza, al pluralismo delle opzioni politiche, alla libertà delle elezioni; ma non con riferimento ai centri plurali del potere, o alla partecipazione all'esercizio delle funzioni pubbliche.

Per esempio, non viene attuato l'art. 39 sui sindacati, pur garantendo la pluralità delle associazioni sindacali; ma senza riconoscerne il ruolo pubblico che era previsto dalla Costituzione. Allo stesso modo si rinviava l'attuazione delle Regioni di diritto comune.

La presenza di partiti che si sono consolidati secondo logiche sostanzialmente accentrate nelle loro decisioni e nelle loro formazioni, fa sì che, anche quando le Regioni entrano in funzione, non sono in grado di esprimere una classe politica autonoma dalle segreterie nazionali dei partiti. Solo dopo qualche decennio si comincia ad avere personale politico regionale con una sua autonomia, una sua capacità di parola nel dialogo politico all'interno dei partiti.

E in realtà, se noi guardiamo bene quando è nata la legislazione che ha indetto le elezioni dei Consigli e attivato le Regioni, possiamo vedere che la decisione matura a conclusione della fase politica in cui ha operato la maggioranza di centro sinistra, in un sistema sociale che chiede non solo di consolidare i diritti di libertà (emersi gradualmente anche sulla base dell'opera intensa dei giudici costituzionali) ma di avviare risposte concrete alle domande di attuazione dei diritti sociali.

Infatti, quando nascono le Regioni, nel 1970, nello stesso anno viene approvato lo Statuto dei lavoratori; a fine anni settanta viene istituito il Servizio Sanitario Nazionale; vengono per la prima volta messe le mani sul Testo Unico delle Autonomie Locali; viene fatta la riforma dell'ordinamento penitenziario; vengono approvate le nuove norme sulla famiglia, sul divorzio, sull'aborto.

Ma, proprio in relazione all'attuazione dei diritti sociali, i partiti – e questo è l'aspetto negativo della vicenda – cominciano a sentire la difficoltà di dare in modo efficiente quei servizi che pretende la società italiana ormai matura, più libera, capace di criticare il potere e assumersi nuove responsabilità.

Si avvia, quindi, un'attuazione della Costituzione, che però entra in crisi proprio nel momento in cui è necessario avere risposte più concrete, che presuppongono un nuovo modo di governare e di articolare le risposte politiche alle esigenze di cittadini.

Solo allora, viene chiesto alla Regioni di intervenire.

6. – Chi ha studiato le Regioni fin dal loro nascere, si ricorda perfettamente quella fase statutaria con gli *slogan* ottimistici: le “Regioni per la riforma dello Stato”, le “Regioni per la riforma dell'amministrazione”, le “Regioni per la partecipazione democratica”.

Era una fase di fiducia nel poter dare vita ai principi fissati dai Costituenti nell'art. 5 e nel vedere attuata quella rilevante innovazione istituzionale.

Ma, in realtà, era anche il sintomo grave della difficoltà obiettiva, per il sistema politico, di essere capace di dare le risposte adeguate alle nuove domande della società.

La cesura, nel percorso di attuazione, e l'entrata in difficoltà della stessa Costituzione, sono segnalate dal caso Moro (con la sua morte veniva soffocata sul nascere la "solidarietà nazionale" che, insieme a Berlinguer, Moro aveva individuato come necessario passaggio verso una democrazia matura).

La crisi del caso Moro dipende anche dalle vicende dello Stato parallelo, delle lotte oscure per contrastare proprio l'attuazione dello Stato sociale di diritto; nel rendere effettivo il programma costituzionale, si toccavano una serie di interessi consolidati, impermeabili alle nuove prospettive della Repubblica democratica, che non volevano essere travolti e che si difendevano in modo anche subdolo e violento.

In quella data inizia ad essere evidente la sclerosi dei partiti, incapaci di comprendere la gravità della crisi che la morte di Moro portava con sé.

In quel contesto, ci si può domandare: le Regioni hanno favorito o sono riuscite a dare una capacità di risposta rispetto al degrado del sistema politico che, dalla fine degli anni '70 al 1992 (quando il declino sfocia nelle vicende di Tangentopoli), si stava verificando?

7. – In realtà i primi due decenni delle Regioni di diritto comune permettono di dare una risposta contraddittoria.

È una fase molto interessante: si capisce che, per dare attuazione allo Stato sociale, occorre che le Regioni intervengano. Ma il regionalismo del primo decennio dall'elezione dei Consigli regionali poteva essere definito un "regionalismo senza Regioni" (secondo la chiara sintesi di Giorgio Pastori), cioè un regionalismo che non aveva dietro di sé la struttura di una classe politica e di una società regionale già formata.

Si deve anche ricordare come Livio Paladin avesse segnalato che il Titolo V, per le materie attribuite alle Regioni, era una "pagina bianca" che andava riempita dalle leggi cornice, da leggi che fissavano i principi fondamentali.

Ma lo Stato centrale, e anche i Ministeri, per evitare di perdere il loro potere nell'assetto tradizionale, realizzato dall'unificazione amministrativa, non facevano le leggi cornice e non stabilivano i principi fondamentali nel cui ambito potessero legiferare.

Quindi, si è verificata questa contraddizione di fatto, che ha portato a sviluppare un sistema regionale, che non poteva essere in grado di portare i risultati positivi che si erano aspettati.

Ed infatti, i primi trasferimenti di funzioni alle Regioni (nel 1971) furono estremamente limitati, con forti ritagli delle materie, affidate solo parzialmente alla responsabilità regionale (che doveva condividere i poteri, in molti settori, con gli organi ministeriali).

Solo nel 1977, con il decreto 616, si imposta un trasferimento di funzioni per settori organici, dando alle Regioni delle responsabilità in ben determinati settori dell'amministrazione, rendendole capaci di poter intervenire con proprie politiche nella gestione del territorio e dei servizi sanitari e sociali.

Le nuove esigenze nascenti dal basso trovarono nelle Regioni l'avvio di alcune risposte, delineando quella che può costituire la capacità di futuro del sistema delle autonomie, secondo l'intuizione e la logica che i costituenti avevano disegnato. Si iniziarono, infatti, a trovare alcune risposte positive alle nuove domande della società in settori chiave come l'urbanistica, l'assetto del territorio e la tutela dell'ambiente; il campo dei servizi alla persona; e più in generale nella garanzia dell'effettività dei diritti sociali a partire dalla sanità e le varie forme di assistenza.

Ma proprio dalla difficoltà di dare risposte efficienti, si comincia a rendersi conto della necessità di riformare la seconda parte della Costituzione, e di avere una riforma anche del sistema delle relazioni fra Stato e Regioni: occorrono non tanto Regioni che hanno la garanzia di fare loro leggi, ma Regioni che devono essere capaci di collaborare, che devono cooperare.

Si comincia a capire che la distinzione delle competenze legislative per materie è una distinzione fasulla, perché in realtà, in molti dei problemi e dei servizi che devono essere concessi ai cittadini, l'interferenza fra le varie materie è notevole.

Occorre prevedere degli obiettivi e, sulla base di quegli obiettivi, andare ad individuare chi meglio li può raggiungere, o come si possono raggiungere insieme.

Cioè, si afferma la necessità, che poi si è sviluppata, di una sussidiarietà o di una cooperazione come elemento essenziale del raccordo tra centro e periferia.

Le materie diventano "politiche" da perseguire in leale collaborazione (secondo il modello eurounitario).

8. – Negli anni '90, si cerca di superare la crisi del sistema sul piano amministrativo, a partire dalla legge sul procedimento (n. 241/1990), con i primi interventi sulla disciplina degli enti locali (n. 142/1990), la riforma Bassanini per il nuovo trasferimento di funzioni alle autonomie locali e la contestuale riforma dell'amministrazione centrale (leggi nn. 59 e 127/1997 n. 191/1998 e d.lgs. n. 112/1998).

Si capisce che occorre riformare l'amministrazione, e che occorre anche riformare i vari Ministeri, che dovrebbero diventare strumenti di coordinamento, e invece l'amministrazione concreta in tutta una serie di settori deve passare alle Regioni.

Però, contemporaneamente, c'è un'Unione europea che diventa più forte e condiziona tutto il sistema, e questo mette un po' in crisi il rapporto fra Stato e Regioni, anche se, ovviamente, c'è l'aspetto positivo che le Regioni cominciano a dialogare direttamente con l'Europa, a partecipare al processo di formazione delle norme comunitarie.

Si comincia ad avere una serie di proposte di riforma della seconda parte della Costituzione, e ogni volta si prevedono riforme anche del sistema regionale.

Le revisioni costituzionali cominciano ad essere progettate concretamente, ed alcune riforme che toccano singoli aspetti, per quanto rilevanti, vengono di fatto approvate (si possono ricordare le modifiche sull'autorizzazione a procedere per la responsabilità penale dei parlamentari; il giusto processo; l'amnistia e l'indulto; l'ingorgo costituzionale dell'art. 88; la parità di genere nell'art. 51; il voto degli Italiani all'estero). Sono riforme, in alcuni casi, collegate a un arretramento, un indebolimento del sistema dei partiti; non sono riforme dettate da una classe politica in grado di recuperare la capacità di futuro delle norme costituzionali: non c'è una reazione di fronte all'emergere dei partiti personali e alle torsioni monocratiche del sistema (favorite dalle riforme elettorali in senso maggioritario ed in particolare dall'elezione diretta dei sindaci, prima, e da quella dei Presidenti di Regione, subito dopo).

Si mettono in campo progetti di grandi riforme (che incidono sull'intera seconda parte della Costituzione). Ma l'unica veramente grande riforma che va in porto è quella riferita alle Regioni. Il Titolo V, della seconda parte, viene completamente rivisitato con la legge di revisione n. 3/2001 e la n. 1/1999, per quanto riguarda Regioni di diritto comune e la loro forma di governo, e la n. 2/2001, per le Regioni speciali.

Con il nuovo Titolo V, si verifica l'ennesima prassi contraddittoria (a livello schizofrenico se si potessero applicare alle istituzioni le patologie umane). Si disegna, infatti, un'autonomia forte, molto più ampia di quanto si potesse immaginare, e si attribuiscono alle Regioni molte delle competenze e delle responsabilità che lo Stato centrale non riesce a svolgere in modo efficace, ma, subito dopo (con al Governo le parti politiche che non avevano approvato la riforma) l'attuazione del nuovo disegno è oggetto di un vero e proprio ostruzionismo nella prassi applicativa e nell'omessa approvazione delle leggi attuative (non senza la difficoltà creata dalla mancata previsione di norme transitorie).

9. – In realtà quella del Titolo V è una riforma che viene dapprima condivisa da tutti.

Nella Commissione D'Alema il testo della riforma del Titolo V è approvato a grande maggioranza.

La legge di revisione del Titolo V, nata nella Commissione D'Alema, viene approvata, in prima lettura, da entrambe le Camere con larghissima maggioranza. Nella seconda lettura non c'è la maggioranza dei due terzi: c'è stata la rottura dell'accordo politico che si era raggiunto, anche perché si deve andare a nuove elezioni.

Ciononostante, la maggioranza di centro sinistra approva ugualmente la riforma, con alcune soluzioni non brillanti, lasciando alcuni errori (perché non si poteva modificare il testo in seconda lettura, senza annullare l'intero *iter*). Viene chiesto il referendum *ex art.* 138 Cost., e la riforma, sia pure con una partecipazione limitata (vota solo il 33% degli elettori), viene approvata dal voto popolare.

La riforma sviluppa nei termini più ampi consentiti il modello regionale impostato dall'art. 5 Cost.: chiarendo che la Repubblica “*è costituita*, partendo dal basso, “*dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*”; ponendo alla legislazione statale e a quella regionale gli stessi obiettivi e gli stessi limiti per l'attuazione dei principi costituzionali (entrambe egualmente soggette al “*rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*”); enumerando (come avviene negli Stati federali) le materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (cui venivano attribuite le funzioni fondamentali dell'ordinamento, ma anche una serie di materie trasversali per mezzo delle quali garantire l'applicazione del principio di eguaglianza nella fruizione dei diritti) ed attribuendo alle Regioni tutte le altre materie, parte in concorrenza con la legislazione statale di principio e parte in via residuale con i soli limiti della Costituzione (con la missione di rendere effettivi i diritti nelle istituzioni del quotidiano e dar vita alle politiche necessarie per accompagnare e stimolare le attività economiche e sociali del loro territorio).

Ma, paradossalmente, questo enorme ampliamento dell'autonomia regionale è rimasto sulla carta, perché il disegno è stato contraddetto sia da veri e propri tentativi di controriforma (come nelle proposte di revisione palingenetiche di Berlusconi, nel 2005, e di Renzi, nel 2015; entrambe bocciate dal voto referendario) sia, soprattutto, dal permanere dall'assoluta indisponibilità dello Stato centrale di dare vita ad una legislazione in grado di promuovere le autonomie: si continua a perseguire sistematicamente il metodo di una disciplina legislativa non ispirata alla definizione dei principi e delle linee guida, ma dettata in termini dettagliati e completi, condizionando (se non, in molti casi, letteralmente ignorando) gli spazi di autonomia spettanti alle Regioni.

Dal punto di vista sostanziale, subito dopo l'entrata in vigore della riforma, si scopre che allo Stato vengono lasciate tutte le funzioni fondamentali per garantire l'unità e l'eguaglianza nei diritti.

Se voi leggete le competenze dello Stato e quelle delle Regioni, le Regioni assumono la responsabilità del sistema socio economico locale (con le competenze legislative concorrenti sull'assetto del territorio, le infrastrutture, i servizi, la salute, la formazione professionale, ecc.; nonché quelle in via residuale in settori chiave dell'economia, come l'industria, l'agricoltura, il commercio, il turismo).

Ma lo Stato rimane titolare delle competenze che assicurano l'unità e la garanzia dei diritti; mantiene, in particolare, quelle che poi sono state definite le "materie trasversali", cioè che attraversano tutte le altre materie, e che consentono allo Stato di condizionare l'esercizio di tutte le funzioni regionali (basta citare la tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente, l'ordinamento civile; il coordinamento finanziario).

La Corte costituzionale all'inizio apre alla nuova impostazione del Titolo V. Vi segnalo la sentenza di Carlo Mezzanotte, sentenza 106 del 2002, in cui si riconosceva che la riforma del Titolo V aveva attribuito alle Regioni un ruolo paritario rispetto a quello dello Stato, e quindi diventavano elementi costitutivi della Repubblica al fianco dello Stato *"a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione del principio democratico e della sovranità popolare"*.

Il tentativo del Titolo V, che io ho sempre valutato in modo molto positivo, è infatti quello di far sì che l'unità dell'ordinamento e l'unità fra centro e periferia sia nell'attuazione dei diritti, che è lo scopo del principio fondamentale dell'art. 5.

Si va verso quella unità sostanziale di cui parlava Benvenuti e che è fondamentale carattere del tipo di democrazia partecipata che avevano disegnato i Costituenti.

Ma la stessa Corte costituzionale (quasi subito dopo, nella sentenza n. 274/2003), nonostante il nuovo assetto costituzionale, riconosce che *"allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare"* desumibile non solo dall'esigenza di garantire il principio dell'unità e indivisibilità di cui all'art. 5, ma anche della necessità di far rispettare i vincoli degli obblighi internazionali e comunitari (art. 117, comma 1), e l'esigenza di tutelare l'unità giuridica (art. 120).

Quindi, c'è la possibilità per lo Stato di continuare nell'accentramento e la Corte individua il meccanismo procedurale per rendere effettivo questo accentramento anche nelle materie attribuite alla competenza regionale. La *"chiamata in sussidiarietà"* – cioè la possibilità di assorbire nella competenza legisla-

tiva dello Stato anche le materie che sono state attribuite alle Regioni, quando vi sia necessità di un esercizio unitario – assicura una continuità nel rapporto di prevalenza dello Stato nei confronti delle Regioni (sent. n. 303/2003).

Questo dà luogo a qualche squilibrio, a qualche difficoltà e a numerosi conflitti perché, anche in questo caso, lo Stato non soltanto mantiene la sua posizione, ma la tutela gelosamente, non facendo leggi cornice e non facendo tutta una serie di leggi che avrebbe dovuto attuare il Titolo V.

Non mancano, come già accennato, i tentativi di vera e propria controriforma del Titolo V.

Sia nella riforma Berlusconi del 2005 sia nella riforma Renzi del 2015 (che pure affrontavano, ma senza individuare soluzioni adeguate, il problema della trasformazione del Senato in una Camera di raccordo tra lo Stato e le Regioni) il presupposto era che le Regioni sono un impiccio, sono un ostacolo nella catena di comando: non si riescono a fare le cose perché ci sono le Regioni.

Se nei primi venti anni del nuovo Titolo V, l'atteggiamento dello Stato, l'atteggiamento del legislatore statale, è quasi di ignoranza completa dei principi innovativi introdotti nel 2001, lo sfaldamento e la perdita di equilibrio diventano tragici, nel momento in cui entra nel nostro ordinamento, anche pesantemente, il Trattato di Maastricht e soprattutto il Patto di stabilità.

La legge cost. n. 1/2012, secondo alcuni, ha sospeso le autonomie regionali, perché l'altro principio trasversale, il coordinamento finanziario, fa sì che la capacità di autonomia nella definizione dei servizi, nella definizione delle politiche, da parte delle Regioni venga completamente annullata dalla presenza di un controllo peculiare, particolarmente penetrante (addirittura su singole voci di spesa, come ad esempio le indennità sulle missioni; ma anche per giustificare norme che incidono sulla stessa composizione dei Consigli regionali).

C'è una giurisprudenza della Corte costituzionale, che si sta recentemente, per fortuna, modificando, che però certamente crea una situazione di mancanza di equilibrio fra il centro e la periferia, sul piano della distribuzione delle risorse e del coordinamento finanziario (sul tema si veda la lezione di Franco Gallo del 12 maggio 2021, in questo Quaderno).

Le Regioni vengono utilizzate – come, del resto, sono state utilizzate anche in questa fase pandemica – come elementi di attuazione di quello che lo Stato centrale non è in grado e non sa fare.

Mentre, su quelle che sono le chiavi di soluzione del problema – il federalismo fiscale (legge delega n. 42/2009), o anche la stessa differenziazione, o anche la riforma del sistema delle autonomie locali minori, come le Province (legge n. 56/2014) – si fanno dei manifesti cui non si dà seguito coerente, e che non hanno alcuna concretezza nel risolvere il problema centrale del nostro sistema, che è quello di far sì che i diritti vengano attuati correttamente, effi-

cientemente, a livello adeguato, con la differenziazione necessaria per garantire l'eguaglianza, con l'applicazione corretta e leale del principio di sussidiarietà e con l'applicazione dei principi di leale cooperazione.

La responsabilità di questa situazione sta nella crisi del sistema politico, ma anche nella crisi del sistema sociale, e della capacità della comunità che vive nel nostro territorio di rispondere in modo adeguato al rispetto dei valori costituzionali.

10. – Non si possono trarre conclusioni facili in questa situazione di grave debolezza del nostro modello di Stato regionale.

Ma le vicende del rapporto tra Stato e Regioni nel corso della crisi pandemica, costituiscono un esempio rilevante per verificare queste difficoltà.

Proprio in relazione ai conflitti (in realtà fortemente enfatizzati nella comunicazione giornalistica) che si sono verificati nell'attuazione degli interventi di contrasto alla pandemia, non sono mancate proposte dirette ad introdurre in costituzione la cd. "clausola di supremazia", attribuendo allo Stato un potere di intervento in grado di risolvere in via autoritaria ogni difficoltà di coordinamento con l'azione delle Regioni (è l'impostazione della riforma Renzi, bocciata dal voto referendario).

In realtà non è tanto il disegno costituzionale da rivedere: è la sua attuazione che è mancata e che ha creato le difficoltà (come ha chiarito Antonio D'Atena nella sua lezione del 24 febbraio 2021, in questo Quaderno).

Lo Stato ha continuato a non approvare alcuna legge-quadro, non ha determinato i principi fondamentali, non ha definito in modo chiaro le responsabilità che ciascun livello di governo è tenuto ad assumere.

Se non viene stabilito al centro, d'intesa con le Regioni, "chi fa che cosa", il quadro istituzionale resta confuso e fonte di conflitti.

A fronte di questa inerzia, accompagnata da interventi pervasivi di uno Stato accentratore, le Regioni hanno manifestato una debolezza strutturale che le vicende vergognose delle spese dei consiglieri regionali e la sostanziale afasia rispetto alle nuove problematiche poste dalla società hanno messo in evidenza.

Ma proprio le vicende del servizio civile e del servizio sanitario, che si sono dovuti attivare per far fronte all'emergenza pandemica, dimostrano che una risposta efficace può venire solo da un sistema decentrato, e sanamente coordinato.

I rischi di conflitto sono superabili se ciascun livello di governo è in grado di svolgere in modo adeguato la sua missione. Occorre stabilire forme e sedi dove rendere praticabile il principio di leale cooperazione, che la costituzione individua come presupposto di ogni azione legislativa e amministrativa del centro e della periferia, e soprattutto quale criterio per applicare il principio di

sussidiarietà (che in buona sostanza esige che ogni intervento venga attuato dal livello di governo in cui si possono dare risposte adeguate ed efficienti alle esigenze dei cittadini).

Non si debbono inserire nuove previsioni per garantire la prevalenza delle direttive poste dall'intervento centrale. Lo Stato è già oggi titolare, ed ha in concreto potuto utilizzare, strumenti e competenze in grado di garantire le istanze unitarie e di coordinare efficacemente gli interventi diretti a contrastare la pandemia.

Lo Stato ha, infatti, competenza esclusiva nella "profilassi internazionale" e nella "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

La Corte costituzionale, proprio con riferimento alla competenza in materia di profilassi internazionale, ha sospeso, prima, e annullato, subito dopo, una legge della regione Val d'Aosta che introduceva norme differenziate rispetto a quelle indicate nei decreti legge che hanno definito modalità ed obiettivi nell'affrontare la crisi sanitaria (sono le decisioni n. 4 e n. 37/2021 – sulle quali non mancano voci critiche con riferimento all'interpretazione espansiva della profilassi internazionale, come materia trasversale).

Lo Stato in base alle stesse norme istitutive del Servizio Sanitario Nazionale può anche dettare i principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente e può definire il coordinamento finanziario con un'incidenza decisiva sulla spesa sanitaria regionale; può avocare a sé le competenze amministrative per le quali debba essere assicurato l'esercizio unitario; può sostituirsi agli organi della regione e degli enti locali, nel caso di pericolo grave per l'incolumità, la sicurezza pubblica ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica ed economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Se lo Stato svolge correttamente questi suoi poteri, consente alle Regioni di assumere, nell'esercizio della loro competenza legislativa concorrente in materia di sanità, una diretta responsabilità per garantire l'efficienza e l'accessibilità del servizio, secondo una logica che si è consolidata da oltre un quarantennio e che vede nella sanità il nucleo più rilevante dell'azione politica delle Regioni (con l'impiego di circa il 70% delle risorse a disposizione dei loro bilanci).

Il decentramento ha il pregio di consentire un'organizzazione sanitaria proporzionata alle esigenze delle comunità regionali, con capacità di flessibilità e di sperimentazione di nuovi modelli giustificati dalla differenziazione territoriale (sui temi dell'autonomia regionale nella materia "tutela della salute", vedi la lezione del 22 aprile 2020, tuttora attuale, di Enzo Balboni, pubblicata in questo Quaderno).

L'emergenza pandemica ha evidenziato la necessità di risposte di livello sta-

tale, con misure necessariamente estese a tutto il territorio nazionale e con raccolta dei dati secondo criteri uniformi e linee di indirizzo e di pianificazione degli interventi stabiliti nei tempi e nei modi dallo Stato. Ma è stata evidenziata anche la necessità di avere un intervento di livello regionale con riferimento alle diverse situazioni e condizioni di sviluppo dell'epidemia in specifiche zone, per l'individuazione dei focolai e la delimitazione delle cosiddette zone rosse (anche per verificare la fattibilità della ripresa delle attività, fornendo i dati che permettano di definire il rapporto tra l'andamento della curva epidemica e le altre condizioni di sviluppo del contagio).

La competenza delle Regioni e degli enti locali, nel definire le modalità di attuazione delle misure adottate dal Governo, nel dettare prescrizioni mirate alle specifiche situazioni locali, risponde alla logica del sistema autonomistico, dove le decisioni vengono adottate dagli organi responsabili più vicini e rappresentativi rispetto alle esigenze delle comunità territoriali (si tratta del principio che, in piena coerenza con il nostro art. 5 Cost., viene enunciato con la massima chiarezza dalla Carta europea dell'autonomia locale di Strasburgo 1985, entrata in vigore nel nostro ordinamento con la legge n. 439/1988, e che riconosce il diritto delle collettività locali di amministrare le parti più importanti dei loro affari pubblici; a questi principi ha fatto ampio riferimento Gian Candido De Martin nella sua lezione del 3 marzo 2021, pubblicata in questo Quaderno).

Il punto di equilibrio tra le esigenze di conduzione unitaria dell'azione di contrasto alla pandemia e le esigenze di gestione autonoma del servizio sanitario si trova in due principi fondamentali che debbono guidare il rilancio, che la crisi sanitaria ha reso indispensabile, del nostro Stato regionale.

In primo luogo il principio di leale cooperazione, che si basa non soltanto su regole e sedi nelle quali attuare il coordinamento tra il centro e la periferia (sedi e metodi che vanno sicuramente innovati e adeguati ai processi decisionali che gli strumenti informatici consentono oggi di attivare) ma soprattutto su una rinnovata etica del rispetto e della responsabilità cui si dovrebbe ispirare l'azione politica (sulle sedi di raccordo tra Stato e Regioni vedi la lezione di Guido Carpani del 24 marzo 2021, pubblicata in questo Quaderno).

In secondo luogo, il principio di solidarietà e di perequazione nella distribuzione delle risorse finanziarie, per contrastare i rischi (purtroppo più volte emersi) di differenziazioni ispirate a egoismi locali (come l'inaccettabile rivendicazione di mantenere nella propria regione il cd. residuo fiscale) e per garantire invece un'inversione di tendenza nelle dinamiche fortemente diversificate della spesa sanitaria tra il Sud e il Nord del Paese (sul tema, ancora la lezione di Franco Gallo del 12 maggio 2021, in questo Quaderno).

Ma entrambi tali principi presuppongono un intervento lungimirante del

legislatore statale, che – facendo tesoro dell’esperienza intensa di collaborazione imposta dal virus pandemico – adegui finalmente il suo intervento alle esigenze delle autonomie, ponendo chiari principi sia sul metodo del coordinamento sia nella definizione dei criteri guida per lo svolgimento ordinato delle funzioni regionali.

Ciò anche prima di aver raggiunto l’obiettivo che la riforma del Titolo V poneva come presupposto per la sua operatività (vedi l’art. 11 della legge di revisione n. 3/2001, nel quale si prevedeva la riforma del Titolo I della seconda parte della Costituzione (sottintendendo la necessità di dare vita alla seconda Camera delle Regioni), e la possibilità di attivare sin da subito l’integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni e degli enti locali.

Si tratta di un tema centrale e decisivo.

L’assenza di una concreta attuazione di queste previsioni conferma la difficoltà di dare vita ad uno Stato regionale maturo, che si potrà sviluppare soltanto con un cambiamento radicale e culturale delle forze politiche (solo in tal modo saranno superati i difficili problemi tecnici sulle modalità con le quali far partecipare le Regioni direttamente alla formazione delle leggi che definiscono i difficili equilibri tra centro e periferia in uno Stato regionale). Si tratta di un cambio di passo urgente, che non sembra nelle corde della stessa attuale larghissima maggioranza di Governo, se si constata il metodo fortemente accentrato con cui è impostato, (sia pur necessariamente) in questa fase iniziale, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Si può solo auspicare che, nel concreto sviluppo del Piano, ci si renda conto che è urgente e necessario riprendere il discorso dei Costituenti sul senso di uno Stato dotato di forti autonomie e rendere resilienti gli spazi di un leale coordinamento tra il centro e la periferia. E ciò potrà essere fatto sin d’ora con leggi ordinarie e con le migliori pratiche amministrative, rivitalizzando il nostro sistema regionale. Solo così si potranno maturare anche le necessarie modifiche del Titolo I della seconda parte della nostra Costituzione, che potranno consolidare risultati che possono essere raggiunti anche senza affrontare il percorso, difficilmente praticabile nell’attuale contesto, di una revisione costituzionale.

VII

REGIONI E SANITÀ *

ENZO BALBONI

1. – I due terzi dell'attività regionale, dal punto di vista del budget e dell'organizzazione della spesa, viene indirizzata nel settore sanitario.

Ecco la ragione per la quale ho coniato – semplificando molto – questa frase “*Regio id est cura salutis, cura salutis id est regio*”, dove “id est” vuol dire “corrisponde esattamente”, “vale a dire”, “Regione vale a dire tutela della salute” e “Tutela della salute vale a dire Regione”.

C'è dunque una connessione molto stretta tra questi due concetti.

Noi abbiamo un articolo – uno dei più belli articoli della nostra Costituzione per come è scritto, in modo sintetico e preciso, l'art. 32 – che si esprime così: “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività”.

Qui, come quasi sempre, tutte le volte che può, la nostra Costituzione non usa il termine “Stato”, ma usa il termine “Repubblica”, perché dentro il termine “Repubblica” ci sta lo Stato, ci stanno le Regioni, i Comuni, ci stanno tutti coloro che sono detentori di una quota di potestà pubblica; ma ci stanno anche i soggetti del pluralismo sociale, le cosiddette comunità intermedie.

Per quello che ci riguarda in questo momento, sicuramente il fatto che l'instestazione della materia e dell'oggetto sia la Repubblica, legittima fortemente quei gradi intermedi tra lo Stato e l'individuo, quelli che sono territorialmente più importanti, le Regioni, a occuparsi di questa materia, che viene identificata già con una dizione molto ampia, che è quella della tutela della salute.

Proseguendo nell'analisi dell'articolo, troviamo “fondamentale diritto dell'individuo”, oltre che “interesse della collettività”: quindi, si cura la salute

* Lezione del 22 aprile 2020 – trascrizione della registrazione, non rivista e non aggiornata dall'Autore.

perché noi prendiamo in considerazione il singolo individuo (*melius*: la persona), ed è lui/lei che dobbiamo curare e salvare da un'ipotesi di morte o, comunque, rimmetterlo il più presto possibile nelle migliori condizioni, per poter riprendere a vivere e a lavorare.

Ma, al tempo stesso, il curare l'individuo produce un interesse per l'intera collettività che, da una certa quantità di individui deboli e malati, ricaverebbe un nocumento sicuro.

L'aggettivo "fondamentale" è usato qui per la prima e unica volta di fronte al sostantivo "diritto".

Tra tutti i diritti, che quindi sono posizioni giuridiche tutelate in modo forte dall'ordinamento, uno tra i principali è proprio il diritto alla tutela della salute.

Qui avviene il secondo passo in avanti nella nostra conoscenza dei dati. Dal punto di vista dei diritti, cioè dell'assegnazione di pretese di tutele giuridicamente valide, la competenza in materia di diritti spetta sia allo Stato che alla Regione.

Ma non c'è dubbio che, con riguardo all'organizzazione del servizio di tutela della salute, del funzionamento del servizio di tutela della salute, c'è una prevalenza della Regione rispetto allo Stato.

Non so quanto consapevolmente sia stato fatto (ma poi in politica le cose vengono fatte anche con una certa inconsapevolezza); ma, dovendo assegnare una funzione principale al nuovo Ente; volendo attribuire qualcosa di solido alla Regione (da amministrare e da gestire, da organizzare e da far funzionare), si è assegnata ad essa la tutela della salute.

Non che lo Stato abbia rinunciato totalmente a questo settore, ma, in una ripartizione semplificata delle competenze, possiamo fermarci al fatto che, sotto tutti i punti di vista, nel rapporto Stato/Regioni, c'è questa compresenza (che, dal punto di vista dell'*actio finium regundorum*, si denomina "competenza ripartita" o "competenza concorrente") tra Stato e Regioni.

E lo vediamo subito, quando si va a vedere come viene finanziato il servizio della tutela della salute.

Dopo varie vicissitudini, è stato istituito un comparto apposito (Fondo Sanitario Nazionale), il cui ammontare per l'anno 2020 (prima dell'emergenza Coronavirus) era previsto per un budget di 116 miliardi di euro, (ai quali ne sono stati già aggiunti 1,5 con il recentissimo d.l. n. 18/2020).

2. – Fermiamoci un altro momento sul riparto di competenza.

Abbiamo detto che è una competenza ripartita o concorrente; cioè, sulla stessa materia, che adesso si chiama "tutela della salute", concorrono – corrono insieme – sia lo Stato per una parte, sia le Regioni per l'altra; il che, poi, obbligherà a stabilire cosa fa uno e che cosa fa l'altra.

All'inizio, quando la Costituzione venne definita per la prima volta (perché, per questa materia, è stata poi riscritta nel 2001), la materia della sanità era molto più modesta e nascosta perché, con un linguaggio un po' da anni '40, l'art. 117 si riferiva alla nostra materia, parlando di "beneficenza pubblica e assistenza sanitaria e ospedaliera". Ma, come ci ha insegnato Bob Dylan, "the times are changing",

Quello che ci interessa è che l'"assistenza sanitaria e ospedaliera" nel linguaggio del nuovo millennio è diventata, giustamente, "tutela della salute".

La competenza regionale è dunque ripartita e concorrente; il che vuol dire che allo Stato restano delle competenze esclusive, che riguardano tuttavia due punti essenziali.

Il primo e più essenziale di tutti: lo Stato si prende l'onere, il potere e la responsabilità di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lettera *m* del comma 3 dell'art. 117 Cost.).

Il che imporrebbe di andare a vedere che cosa sono i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – nel nostro caso i diritti sociali – che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; ma non è scritto che devono essere garantiti con identiche modalità su tutto il territorio nazionale.

Sembrerebbe, da una interpretazione basica e un po' rozza (rozza nel senso che avvicina la risposta, ma non raggiunge completamente il bersaglio), che ci sia un livello "minimo" di prestazione che deve essere garantito su tutto il territorio nazionale.

E questo avviene perché, purtroppo, il legislatore ha utilizzato quello che un grande giuspubblicista del Novecento, Massimo Severo Giannini, ha chiamato sprezzantemente "un linguaggio da geometri". Giannini era un fine giurista, acuto e severo, che guardava molto dall'alto in basso il legislatore.

Quando, nel decreto del 1977 di trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, venne usato per la prima volta il termine "livelli", lui sentenziò: "il legislatore è sceso così in basso da usare un linguaggio mutuato da un geometra".

Il che ha poi indotto a pensare, e non è poi fino in fondo la verità, che si tratti di livelli minimi o poco sopra i minimi.

In realtà, qui viene usato, anche giuridicamente, anche legalmente, uno dei concetti più difficili da maneggiare in una qualsiasi cultura, fondamentalmente anche una cultura filosofica, o anche letteraria, una cultura ideologica: che cosa è essenziale, che cosa risponde all'essenza? Qual è l'essenza di una cosa, l'essenza di una materia, l'essenza di una prestazione? *Was ist wesentlich?*

Approssimativamente, cerchiamo di capire che cosa è un livello essenziale.

Prima fattispecie: un ospedale, che abbia diritto di chiamarsi tale, deve avere un pronto soccorso.

Seconda cosa: il raggiungimento del pronto soccorso di un ospedale deve poter avvenire di norma in un numero di minuti tale da consentire alla persona che fosse colpita da un infarto, o che si sia avvelenata, di essere salvata.

Quindi, bisogna tener conto del territorio nel quale è collocato l'ospedale (un conto è il territorio di montagna, un conto è il territorio di pianura), del fatto che sia in città o fuori città.

È possibile stabilire, ad esempio, che una autoambulanza riesca a pervenire nel luogo, nel quale è stata chiamata, in venti minuti: questo potrebbe diventare un livello essenziale delle prestazioni rispetto a quel tipo di intervento.

Questo deve essere garantito su tutto il territorio nazionale, in modo uniforme, come anticipavo.

Lo Stato, con molta fatica, ha determinato subito, nel novembre 2001 per la prima volta, i livelli essenziali delle prestazioni che dovevano essere garantite, stabilendo, ad esempio, che certe malattie, certe profilassi, dovevano essere svolte in un determinato territorio, a livello ambulatoriale o a livello ospedaliero, con ricovero oppure in *day hospital* ecc.

Successivamente, ha rivisto questi livelli essenziali nel 2017.

3. – La seconda funzione che spetta allo Stato in via esclusiva è la profilassi internazionale (lettera q, art. 117, comma 3).

A questo punto apro una parentesi per dire che, quando parliamo di materie giuridiche, moltissimo sta nell'interpretazione.

Pochi giorni fa, ho letto un articolo del Prof. Cassese – che non è propriamente un amante delle Regioni, ma è molto filostatale – il quale si appoggiava proprio alla competenza esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale per “sgominare” ogni possibile rivendicazione regionalista circa la competenza.

E certamente nell'aggressione derivata dal Coronavirus – una pandemia internazionale – il profilo di profilassi internazionale esiste, ma ci sono modi e modi per stabilire cosa sia appropriato o no in termine di derivate imprescindibili.

Siccome è una pandemia e quindi interviene in ambito internazionale, tutti gli altri poteri, competenze, al di sotto sono annullate, sono eliminate e lo Stato si prende tutta la materia come sua competenza esclusiva? Questa è una delle possibili letture, che però non mi soddisfa per la sua evidente parzialità che odora di eccesso.

Profilassi internazionale, può essere letta, infatti in altro modo. Può voler dire che spetta allo Stato, non alle singole Regioni, stabilire se gli aerei che arrivano in

Italia, o che dall'Italia vanno fuori, debbano essere controllati o fermati in presenza di una epidemia o, peggio ancora, di una pandemia. E altre cose simili.

Se voi lo interpretate così, vedete che allo Stato spetta un certo numero di atti e funzioni rispetto alla profilassi internazionale e alle sue immediate conseguenze.

Se voi, invece, lo interpretate nel senso che essendo una pandemia che viene dalla Cina, in tutto quello che si farà in Italia, e in dipendenza di questo fatto iniziale, tutta la competenza deve essere esclusiva dello Stato, avete preso una strada diversa. E mi verrebbe da aggiungere: una strada conflittuale.

È un bell'esempio, mi pare, di quanto il mestiere del giurista sia complicato. Alla fine spetterà al giudice supremo, la Corte costituzionale, stabilire cosa è profilassi internazionale e cosa, invece, non lo è.

4. – Tutte le volte che c'è una competenza ripartita, o concorrente, evidentemente si scontrano diritti dello Stato e diritti della Regione, e contrastano interessi dello Stato e interessi della Regione, o meglio delle Regioni, perché si è capito che, se le Regioni agivano ognuna di esse da sola contro lo Stato, nei confronti dello Stato, quello che riuscivano a ottenere in questo confronto era meno di quanto potevano ottenere se si fossero riunite in una specie di consorzio, in cui c'è una sorte comune per tutte le Regioni.

Ebbene, è stata istituita, ormai una ventina di anni fa, la Conferenza Stato/Regioni/Province autonome che, rispetto al Piano Triennale (l'ultimo che è stato adottato va dal 2014 al 2016, denominato Patto della Salute), dà il suo parere. Ed è un parere che pesa, soprattutto politicamente.

Insomma, un luogo, brutalmente parlando, di contrattazione tra Stato e Regioni, dove le Regioni cercano di strappare allo Stato e al bilancio dello Stato la più alta quantità di denaro, che poi loro stesse potranno gestire.

Visto che parliamo di denaro, vediamo che la spesa per la salute assorbe in media i tre quarti, cioè il 75%, dei bilanci regionali.

Giustamente, il Prof. Carli, in una precedente lezione, vi ha detto che, essendo la loro torta più grande, alle Regioni a Statuto speciale arrivano molti più soldi.

Ad esempio, le Province Autonome di Trento e di Bolzano si prendono il 90% dei tributi; quindi, dovendo con questi soldi svolgere moltissime funzioni, la parte riguardante la salute è minore.

Pensate che la Provincia di Bolzano e quella di Trento hanno anche le spese per l'istruzione, che invece nelle Regioni a Statuto ordinario sono normalmente addossate allo Stato. Perché lo Stato, salvo una piccolissima fetta delle scuole di formazione professionale, si occupa dei problemi dell'istruzione in modo... totalitario (ma questo è un altro discorso...).

Voglio farvi conoscere un dato che, più che essere giuridico, è di tipo politico, di scienza della politica.

Perché è così importante il comparto salute anche nella distribuzione dei poteri politici in ambito regionale/locale/nazionale?

Perché questa quota di denaro viene gestita con buona discrezionalità da parte di una Regione (nella Regione Lombardia, in cui io abito, il comparto salute si prende venti miliardi sui ventisei complessivi del bilancio della Regione).

Guardiamo la ripartizione dei poteri politici all'interno di una coalizione di Governo, di una Giunta regionale. In Lombardia, per esempio, ha vinto le elezioni la Lega in una coalizione con Forza Italia; il *second prize*, il secondo posto, il secondo premio, spetta al secondo partito della coalizione.

Accanto al Presidente Fontana, se parliamo della Lombardia, c'è spesso il suo Assessore Gallera.

La Lombardia ha ritenuto di accorpare la materia "tutela della salute", intesa come cura ospedaliera, a quella dell'assistenza sociale; l'Assessorato complessivamente riunito si chiama "*Welfare*".

Scopriremo poi che, nella vicenda attuale, questo fatto, per la Lombardia, si è rivelato sfortunato, perché una parte cospicua dell'assistenza agli anziani, quella che viene gestita nelle residenze sanitarie assistite, nelle RSA, è sempre sotto la responsabilità politica del medesimo Assessorato. Quindi, è più facile dare alle politiche adottate una colpa, almeno parziale, dei moltissimi decessi intervenuti nelle RSA.

Molte persone anziane, collocate in queste residenze sanitarie assistite – che fanno parte del settore "assistenza sociale", sul quale concorrono Comuni, Regioni e Stato, ma fondamentalmente Comuni e Regioni – sono sottoposte a una severa difficoltà, ma fanno parte di una lettura complessiva, intesa come tutela della salute. Infatti, la tutela della salute deve partire dalla prevenzione, dalla cd. medicina sul territorio, poi passa alla cura, poi alla riabilitazione, poi passa all'assistenza. Tutto questo si chiama complessivamente "*Welfare*". Ma il suo fondamento risale alla fondamentale legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale fin dal 1978.

Seconda considerazione di ordine politologico: una delle specialità del sistema politico, è quella di nominare dei dirigenti: siano questi dirigenti sanitari, amministrativi, ospedalieri, primari. Il fatto di avere la preponderanza nella organizzazione del funzionamento di tutto l'apparato fa sì che si inneschi fatalmente un sistema che si chiama di *spoils system*.

Cioè, il vincitore delle elezioni ha la possibilità di nominare l'alta dirigenza sanitaria, amministrativa e ospedaliera, e anche questo segnala l'importanza (e l'*appeal*) del comparto.

5. – Mi avete chiesto di farvi un quadro generale del rapporto fra sanità e Regioni, e quindi fra competenze dello Stato e competenze delle Regioni.

Ecco i dati essenziali della nostra materia: tenendo sempre conto che ci sono due piani, che si intersecano: quello legislativo e quello amministrativo.

Tra l'inizio del 1948, quando entra in vigore la Costituzione, e la fine del 1978, quindi per trent'anni, nel settore di quella che oggi chiamiamo "tutela della salute", o "assistenza sanitaria ospedaliera", come si chiamava con la terminologia antiquata nel testo costituzionale, non si fa praticamente niente di serio. Solo nel 1968 viene approvata la legge Mariotti, con la quale si rendono autonomi gli ospedali dal sistema precedente di istituzioni di assistenza e beneficenza pubblica, nel quale erano inseriti fin dalla legge Crispi del 1890.

Finalmente, a fine 1978, in quella stagione di riforme strutturali del centro-sinistra (tra le quali, lo Statuto dei lavoratori, la legge di programmazione nel settore economico e finanziario ecc.), si fa un'importantissima riforma nel settore sociale: la principale legge di programmazione della seconda fase della vita della Repubblica, dopo la prima fase dell'immediato dopoguerra, che aveva prodotto il boom economico.

Vengono così poste le basi del principale servizio pubblico nazionale.

En passant: sono quattro i servizi pubblici nazionali che reggono il nostro Paese come articolazioni fondamentali e spine dorsali. Quelli essenziali sono: sanità, istruzione, trasporti ed energia.

Il servizio pubblico nazionale della sanità nasce dunque con la legge n. 833/1978, e nasce in attuazione dei seguenti principi, importantissimi, che si sforzano di realizzare una Repubblica democratica, per di più fondata sul lavoro, come dice l'art. 1 Cost.

Prendendo spinta e motivazione dal tema del Welfare State – diffuso soprattutto nel mondo anglosassone nel primissimo dopoguerra, dove viene istituito, dietro la spinta di un vero liberal: Sir Beveridge, il primo servizio sanitario nazionale, il National Health Service, NHS. Anche il nostro viene impostato sui principi democratici, molto costosi e molto impegnativi per la Repubblica, della universalità, che è assoluta, perché non riguarda solo i cittadini, ma riguarda anche gli stranieri e coloro che arrivano sul territorio nazionale senza avere con sé nessun pezzo di carta; gli immigrati clandestini, se si ammalano, devono essere curati gratuitamente.

Quindi, *primo principio* è l'universalità verso tutti.

Secondo principio: la gratuità.

La qualità dei servizi sanitari nazionali – salvo una contribuzione individuale attraverso i ticket, una compartecipazione molto piccola e modesta – è tendenzialmente gratuita da parte del Servizio, perché il nostro non è (per fortuna!) un sistema privatistico come quello americano o svizzero, che pretende che il citta-

dino paghi direttamente la prestazione sanitaria (e qui sono presenti le compagnie assicurative...), salvo poche eccezioni per quelli davvero poveri e anziani.

Terzo principio: la globalità.

Tutte le cure che servono a salvare la vita delle persone, devono essere prese in carico dal Servizio Sanitario Nazionale, che non può rifiutare neppure le cure più costose.

Per esempio, fare un'operazione a cuore aperto, che richiede una équipe di medici e anestesisti e altri specialisti, nonché una strumentazione particolare, può arrivare a costare anche un milione di euro. Le medicine per malattie rare possono costare centinaia di migliaia di euro per un solo malato.

Globalità significa che tutte quelle cure, che la scienza e la ricerca portano alla nostra attenzione, devono essere disposte con finanziamento pubblico, e spese dell'Erario.

Quarto principio: il concetto di uguaglianza verso tutti.

Negli ospedali veniamo trattati tutti allo stesso modo, ed è cosa importantissima dal punto di vista delle cure: non c'è il primario soltanto per coloro che possono pagare, non c'è differenza nella cura.

Eventualmente, una differenza pagata dal singolo, è in quella che si chiama "prestazione alberghiera", se, per esempio, viene chiesta la camera singola o quella più ampia e con migliori servizi igienici, il salottino e i fiori.

Ma, dal punto di vista della cura, non sarebbe servizio pubblico universale, gratuito e globale quello che facesse discriminazioni sui metodi e sulle modalità di cura a seconda del reddito.

E naturalmente, tutto questo implica la solidarietà.

Ovviamente, un sistema come quello nordamericano riadattato (molto parzialmente) con l'Obama Care Act, è impostato su una base totalmente diversa.

Una particolarità tipica dell'Italia, e particolarmente di alcune zone dell'Italia: la fornitura di cure può essere data da un sistema pubblico, da un soggetto pubblico, da ospedali pubblici e cliniche pubbliche, ma può essere dato anche da privati.

L'art. 41 Cost. quando parla di iniziativa economica privata libera non esclude il comparto sanitario. Se qualcuno ritiene di svolgere la propria attività di libero imprenditore nel settore della sanità, fondando ospedali e guadagnando con le cure, è libero di farlo.

Va detto che chi istituisce un gruppo ospedaliero non lo fa principalmente per guadagnare soldi: non è un settore nel quale il profitto è la motivazione principale. Anche perché è molto difficile che possano esserci dei soggetti privati, anche robustissimi (penso per esempio al Gruppo Ospedaliero San Donato, al San Raffaele di Milano, al Gruppo Humanitas, all'Istituto Europeo di

Oncologia o alla Poliambulanza bresciana per fermarmi alla Lombardia) (a meno che non siamo in Svizzera o negli Stati Uniti) che possano andare avanti se non sono in grado di ottenere una convenzione, un accordo, un contratto, con il Servizio Sanitario Nazionale. Questo, dopo aver valutato positivamente le capacità di quel privato, lo accredita come un soggetto in grado di fornire cure adeguate alla popolazione.

Non siamo in un sistema sovietico, in cui soltanto i soggetti statali, gli ospedali diretti dal partito forniscono le cure. E lì poi si scopriva facilmente che c'erano gli ospedali per la popolazione normale e c'erano le cliniche raffinate e con i migliori medici e attrezzature per la oligarchia comunista. Alla fine, quindi, era tutto pubblico ma non c'era nessuna uguaglianza effettiva fra i soggetti curati.

Da noi è consentita la presenza di privati, in forma sussidiaria perché, per il costo oggettivo ineliminabile e altissimo che ha la sanità, i privati possono intervenire soltanto in sussidio, in aiuto alla dimensione pubblica.

Questo lo vediamo molto bene negli "Enti not for profit", che sono delle Fondazioni *ad hoc*, come il Bambin Gesù o il Policlinico Gemelli a Roma: il primo è di proprietà del Vaticano, l'altro è una Fondazione dell'Università Cattolica. Entrambi però, sono convenzionati con la Regione Lazio, senza la quale non avrebbero le risorse necessarie. Pensate che al Gemelli di Roma entrano ogni giorno circa cinquemila persone: sono persone che vengono curate sulla base di una convenzione e di un accreditamento da parte del Servizio Sanitario Nazionale.

I privati, poi, intervengono anche in altri settori della tutela della salute: farmacie, laboratori di analisi.

Poi ci sono infermieri e medici in libera professione: è lecito fare la libera professione, anche soltanto la libera professione; vedremo. La normalità è quella di un medico che fa per gran parte professione pubblica come dipendente, ma gli viene consentito, in maniera regolata, di svolgere un'attività libero professionistica *intra moenia*, all'interno delle mura dell'ospedale nel quale svolge la sua attività.

Ma queste attività devono essere, appunto, convenzionate, accreditate dal Servizio Sanitario Nazionale, autorizzate, abilitate e sottoposte a controlli, perché i fini della sanità pubblica non vengano messi da parte. I medici possono poi avere – fuori dal loro orario di lavoro – un'attività professionale del tutto libera sui cui introiti pagano le tasse (... si spera).

Segnalo la posizione particolare dell'odontoiatria.

Normalmente, nessuno di noi va in un ospedale per curare i denti, perché da sempre tutto il sistema odontoiatrico è stato considerato un sistema a grande prevalenza privatistica, dal momento che non viene messa a repentaglio la

vita delle persone. Mentre di solito la cura riguardante la particolare “acutezza” e incombenza di una malattia che impone di curarsi o dal medico di famiglia (anch’esso un libero professionista convenzionato con la Regione nell’ambito del S.S.N.) o in ospedale.

Nell’odontoiatria l’elemento volontaristico prevale. Tuttavia esistono, presso gli Ospedali, dei reparti di odontoiatria e stomatologia, che rientrano anch’essi nel S.S.N.

Questo fatto è ancora meglio visibile con la chirurgia estetica.

Il miglioramento del proprio aspetto rientra nella chirurgia estetica, e questa ognuno se la paga da solo.

Anche se ci sono delle scappatoie, perché si riesce talvolta a far passare alcuni interventi di chirurgia estetica ricostruttiva come interventi da addossare al Servizio Sanitario Nazionale... ma questa è l’inventiva italica (chiamiamola così).

6. – Riallacciandomi a quanto detto all’inizio, sulla tutela della salute c’è, almeno da quattrocento anni, un’attenzione pubblicistica a largo spettro.

All’inizio, era un’attenzione di tipo caritativo. Non per caso primo soggetto ad occuparsi della tutela della salute è stata la Chiesa cattolica. Con una doppia motivazione: la Chiesa cattolica curava i corpi (pensate alla parabola del Buon Samaritano) ma aveva anche lo scopo di salvare le anime. Curare i malati e tenerli in luoghi in cui cercare di alleviare, per quanto possibile, le loro sofferenze, poteva essere il modo migliore per predisporli al passaggio nell’Al-dilà, e così salvare la loro anima.

Il primo intervento laico è quello del Poor Law, la legge sui poveri, di Elisabetta I del 1601, in Gran Bretagna. E qui l’elemento securitario e di ordine pubblico viene in primo piano. Insieme agli ospedali nascono gli ospizi... e, più avanti, le case coatte.

Poi, duecentocinquanta anni dopo, arriviamo al paternalismo prussiano di Bismark, verso il 1870.

Qui non risalta tanto l’assistenza sanitaria, quanto l’assistenza agli indigenti e ai senza dimora, che vengono tolti dalle strade. La sanità si lega da una parte a una esigenza di ordine pubblico, dall’altra alla necessità del sistema industriale di avere persone che non siano malate o fragili, e dunque improduttive.

Poi abbiamo il Welfare State lib-lab, liberale laburista, a partire dal 1945 in Gran Bretagna. Ve l’ho già accennato. Il pioniere è William Beveridge (colui che dà avvio a quello che diventerà il primo sistema sanitario mondiale, quello del Regno Unito alla fine degli anni ’40) che era un liberale; ma le sue idee aperte vengono accolte dai laburisti, che inaspettatamente vincono le elezioni del luglio 1945 contro Churchill, che pure aveva condotto la Gran Bretagna

alla vittoria contro il nazifascismo. Fra parentesi: questa è la forza dei sistemi democratici. Che cosa è la democrazia? La democrazia è la capacità di sostituire i propri capi senza spargimento di sangue. Dopo sei anni di guerra terribile, dopo la vittoria, Churchill si presenta agli elettori sicuro di vincere le elezioni generali del luglio 1945; e invece le perde e vincono i laburisti, i quali cominciano ad applicare le loro dottrine socialiste e a far partire il Servizio Sanitario Nazionale.

Vediamo, quindi, quanto un sistema pubblicistico della salute sia quasi sempre legato a un modello di questo tipo.

Come dimostra anche il caso degli USA.

Obama, quando vinse le elezioni nel 2008, aveva messo nel suo programma il tentativo di riuscire a portare anche gli Stati Uniti verso un sistema di tutela della salute di tipo universale.

Ci ha messo tantissimo impegno. Prima di lui avevano provato i Clinton, e non ci erano riusciti.

Lui riesce a fare qualcosa. Gli Stati a maggioranza repubblicana però lo attaccano forti della competenza legislativa e amministrativa che hanno su molte partite del sistema salute, e portano la legge davanti alla Corte Suprema, che dà cinque contro quattro un verdetto favorevole al mantenimento dell'Obama Care Act, che però viene, negli anni successivi, progressivamente inaridito.

Questo sarà uno dei temi fondamentali di contrasto della campagna elettorale di Trump contro Biden, che è appena iniziata.

Torniamo in Europa. Il testo più avanzato attualmente valido per l'Europa è l'art. 35 della "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea", la Carta di Nizza.

All'interno del Titolo IV della Carta di Nizza, intitolato "Solidarietà", l'art. 35 recita: "Ogni individuo ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e dalle prassi nazionali".

Questa è una materia nella quale l'Europa non entra, ha scelto di non entrare nei dettagli da realizzare.

In altre materie, come la tutela della concorrenza, o la moneta, è entrata pesantemente; invece, qui si limita a dire che l'individuo ha diritto di ottenere le cure mediche, però alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali.

L'art. 35 prosegue dicendo "Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione, è garantito un livello elevato di protezione della salute umana".

È un Titolo abbastanza generico perché, lasciando questa materia alle legislazioni nazionali non c'è un diritto europeo alla universalità, gratuità, globalità ed eguaglianza delle cure sanitarie.

7. – L'ultima parte della lezione riguarda le competenze Stato/Regioni in materia di salute, raffrontate con alcune recenti sentenze della Corte costituzionale.

Vediamo l'evoluzione normativa.

Dall'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale nel 1978, intervengono due correzioni, prima con il decreto del Ministro De Lorenzo nel 1992, poi con il decreto Bindi nel 1999, che riorientano il Servizio Sanitario Nazionale in una dimensione territoriale prevalentemente ospedaliera.

Un grande passo avanti viene fatto con le leggi Bassanini (n. 59/1997) e i decreti attuativi (n. 122/1998), con i quali – prima ancora della modifica del Titolo V della Costituzione – vengono attribuiti poteri e funzioni specialmente alle Regioni, ma anche ai Comuni per la parte assistenziale, nella nostra materia spingendosi, come si disse, ai limiti del federalismo.

Poi, nel Titolo V vengono previsti fundamentalmente i LEA, Livelli Essenziali di Assistenza, sanitaria e non solo sanitaria, che sono per la prima volta enunciati nel 2001, e poi saranno rivisti e sostituiti nel 2017.

Dei costi del Servizio Sanitario Nazionale ho già fatto cenno all'inizio.

Rappresentano circa il 6,5% del bilancio dello Stato, 118 miliardi ai quali aggiungiamo quasi 38 miliardi (saranno anche di più adesso) di spesa dei privati per il settore sanitario; il che vuol dire che, per il settore sanitario, noi cittadini italiani spendiamo quasi 158 miliardi annui; e, rispetto ai 1800 miliardi del bilancio dello Stato, sono un qualcosa di cospicuo.

Per chi volesse approfondire, segnalo un recente studio dell'Ufficio parlamentare del bilancio (UPB) che è un organismo serio e (relativamente) indipendente dalla politica... L'Italia ha impiegato cinquanta anni a istituire questo Ufficio.

Nei sistemi di democrazia pluralista è un ufficio tecnico incardinato presso una istituzione parlamentare, anzi riunisce Camera e Senato. In questo ufficio, però, non c'è una pedissequa osservanza delle direttive della maggioranza; anzi, è spesso critico nei confronti della maggioranza al governo. Ciò, in un sistema democratico, è un bel segnale.

Ho individuato una riga e mezzo che deve servire per coloro che fanno i critici eccessivi del nostro sistema sanitario statale e regionale perché, pur provenendo da un soggetto che non le manda a dire, dovendo sintetizzare e dire in una riga, qual è il giudizio che dà sul nostro Servizio Sanitario Nazionale e su quelli regionali, afferma che, in un confronto europeo "appare piuttosto efficiente (poco costoso, nel senso che il rapporto tra fini e mezzi è buono) e abbastanza efficace". E l'Ufficio parlamentare del bilancio in genere non è abituato a regalare voti alti e giudizi accomodanti.

Le criticità maggiori.

Eccessivi divari territoriali in Italia tra le Regioni.

Per me, che abito in Lombardia, nel complesso la tutela sanitaria e ospedaliera è buona sia in sé sia perché sono sicuro di poter avere, all'occorrenza, servizi buoni e, talvolta, addirittura eccellenti.

In Calabria, i cittadini che vogliono sicurezza di diagnosi e cura devono spostarsi al Rizzoli di Bologna, o a Careggi a Firenze, o al Santa Chiara di Trento, o al IEO di Milano.

Chi sta a Locri o a Crotone, se gli viene diagnosticata una malattia grave (un tumore, ad es.) che necessita di un intervento, certo non può aspettare sei mesi. E allora viene a Milano, riesce a farsi ricoverare e poi la sua Regione pagherà il costo del servizio che ha ottenuto in un'altra Regione. Però, in un sistema ordinato, una mobilità interregionale del 5-8% è accettabile; una mobilità eccessiva, come avviene per le Regioni più sfortunate (fra tutte: la Calabria), non è tollerabile. Fra l'altro, trovo oscena la terminologia giornalistica di "turismo sanitario".

Insufficiente integrazione tra ospedali e servizi territoriali.

Lo abbiamo visto in questi giorni, in Lombardia, e altrove, anche là dove pure c'è un servizio complessivamente efficiente ed efficace.

Dovendo fare dei tagli sul budget sanitario, i soldi sono stati allocati nel miglioramento degli ospedali. Pochi anni fa nelle Province di Bergamo e Como sono stati inaugurati due nuovi, grandi ed eccellenti ospedali. Ma ai servizi territoriali, cioè ai medici di base, alle autorità socio-sanitarie operanti sul territorio, alle Case della salute sono arrivati meno soldi e quindi il servizio territoriale è scaduto. Mentre c'era bisogno di avere un servizio territoriale valido, ad esempio, per curare i malati di Covid al loro domicilio, senza intasare i Pronto soccorso degli ospedali, che erano gli unici soggetti in grado di intervenire.

Carenze rispetto ad una visione complessiva del *welfare* delle persone.

È il caso delle residenze sanitarie assistite, case di riposo che diventano cronici per anziani, che poi, una volta che arriva un malanno grave come quello che ci è capitato adesso, diventano un luogo di diffusione dell'infezione da cui non si riesce a uscire, e troppi sono i morti.

A Milano avere il 20% di persone morte nelle residenze sanitarie assistite – come accade in queste settimane – non è accettabile.

Quindi, andranno collocate risorse (di strutture, personale e mezzi) sull'assistenza socio-sanitaria domiciliare e residenziale.

8. – Mi soffermo infine sulla modellistica del Sistema Sanitario Nazionale.

Quando si vuole parlare male delle Regioni – e del comparto maggiore di attività delle Regioni, che è quello sanitario – ci si domanda come si fa ad an-

dare avanti con ventuno sistemi regionali, ognuno dei quali – si dichiara – va per conto suo, ognuno diverso dall'altro. Non è vero. Non ci sono ventuno sistemi sanitari regionali.

Ci sono due modelli di aggregazione: uno è il modello lombardo-veneto, corrispondente a un certo tipo di scelte politiche; e l'altro è il modello emiliano-toscano. Quindi sono solo quattro delle ventuno Regioni. Le altre diciassette ruotano come satelliti intorno all'uno o all'altro di questi due modelli generali.

Caratteri essenziali del sistema lombardo-veneto.

Normalmente la qualità di cura degli ospedali pubblici è elevata. E questo già tranquillizza: nessuno che abbia una malattia grave può temere, indirizzandosi ad un ospedale pubblico, di dover aspettare un numero eccessivo di settimane o di mesi.

Sono state predisposte modalità di organizzazione del servizio per cui il medico curante, se ritiene che ci sia bisogno di un'analisi o di un ricovero immediato, sotto la sua responsabilità (e adesso è tutto telematico e tutto controllato), scrive nella prescrizione che occorre una valutazione entro 72 ore; e entro 72 ore al paziente viene trovato un posto per fare il primo accesso al sistema pubblico.

Questo significa elevata qualità. E anche elevata la qualità della resa degli ospedali pubblici lombardi.

Nel settore di quella che tecnicamente si chiama "acuzie", cioè per gli acuti, il sistema funziona bene, anche perché accanto all'offerta pubblica c'è un'offerta privata convenzionata e accreditata.

Quindi, il cittadino lombardo o veneto (e similmente a Trento e Bolzano) che accede al sistema di prenotazione, può chiedere una visita oppure un'analisi al sistema pubblico, ma in alternativa lo può chiedere anche al servizio privato accreditato.

Il sistema pubblico/privato ha consentito che i medici dipendenti dal sistema pubblico possano svolgere attività libero professionistica *intra moenia*, cioè dentro le mura dell'ospedale.

Nei momenti di bisogno, chi è sufficientemente abbiente ha la possibilità di avere immediatamente una consulenza medica consentita, e fortemente regolata. Altrimenti, l'alternativa è quella di rivolgersi direttamente a un medico del sistema privatistico.

Questo sistema pubblico/privato (ovviamente con i suoi difetti, perché c'è da pagare una quota che non è minima) in Lombardia funziona.

Segnalo un altro servizio, che ormai fanno tutte le Regioni. Di fronte al fatto che ci sono sempre più malati cronici, è stato istituito un servizio, in cui il paziente viene preso in carico da un medico di dipendenza regionale, che fa

una sorta di programmazione degli interventi. Ogni Regione ha la sua modalità. Tuttavia questo servizio in Lombardia non ha decollato come i suoi responsabili speravano.

Caratteri essenziali del sistema emiliano-toscano.

Presenza massiccia dell'offerta pubblica. Funziona un centro unificato di prenotazioni (CUP), per visite, analisi, ricoveri.

Il fatto di avere sistemi regionali abbastanza diversi fra loro consente di avere sperimentazione e fare innovazione.

Quella che in Lombardia è la gestione dei malati cronici, in Toscana è rappresentata dalle Case della salute. So che in Campania hanno un altro nome e un'altra organizzazione.

L'elemento positivo che traggo da questo è che la possibile differenziazione dei modelli organizzativi è utile sul piano della sperimentazione e uno stimolo a confrontarsi e a migliorare. Questo, a mio avviso, è un argomento importante verso coloro che vorrebbero un unico sistema nazionale, che poi diventa un sistema a gestione burocratica.

9. – Nell'ultima sezione della lezione ritorno sul riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Vorrei farvi vedere due casi limite: da una parte, un caso di *ubris* statale nei confronti delle Regioni; dall'altra, un caso di *ubris* delle Regioni nei confronti dello Stato. Ovviamente, il buono sta nel mezzo.

Ho il ricordo di una sentenza della Corte costituzionale (n. 177/1988), quando ancora vigeva l'interesse nazionale.

Prima della modifica del Titolo V, lo Stato poteva rivendicare a sé una competenza, quando dichiarava che rientrava nell'interesse nazionale avere una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale.

Mi aveva molto colpito (anche perché c'era stata una nota molto "appuntata" di Francesca Trimarchi): un caso in cui lo Stato aveva rivendicato all'interesse nazionale la disciplina delle farmacie rurali. La disciplina delle farmacie rurali era peraltro una delle competenze che spettavano alle Regioni.

La questione che era stata posta riguardava l'orario di apertura e di chiusura delle farmacie rurali, se nelle valli sopra Bolzano dovessero essere uguali a quelli di Ragusa: a prescindere da quando sorgeva e calava il sole, a prescindere dalle abitudini dei contadini e degli impiegati, bisognava che tutte avessero un orario uniforme su tutto il territorio nazionale.

Questo è un caso di *ubris* statale assolutamente ingiustificata.

Nel rapporto Stato/Regioni è molto importante l'autonomia finanziaria regionale. Su tale argomento spesso la Corte costituzionale viene in soccorso allo Stato.

Ci sono due sentenze della Corte costituzionale del 2016, la n. 10 e la n. 56, in cui è stato affermato che sono legittime le limitazioni di risorse alle Regioni, senza che ciò produca, per sé, una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, purché tali limitazioni non siano tali da rendere inadeguato il finanziamento delle sue funzioni ed eccessivamente difficile il loro svolgimento.

Qui entriamo in una materia complicata e raffinata.

La materia del coordinamento della finanza pubblica, che è competenza concorrente fra Stato e Regioni, tocca questo argomento: che cosa posso farne dei soldi che ho? Quali sono le risorse minime indispensabili, perché io possa svolgere correttamente le funzioni in materia sanitaria che mi sono state assegnate?

La sentenza citata sembra spostare il pendolo della competenza prevalente verso lo Stato, anche molto al di là di quanto potrebbe essere considerato ragionevole.

Invece, per la legge del contrappasso, vediamo due casi di *ubris* regionale.

A un certo punto, la Corte costituzionale venne indotta a scrivere che non esiste giuridicamente – ma neppure culturalmente – una sovranità sarda, o un Parlamento sardo (Corte cost. n. 365/2008).

Più seria, nel senso che tocca anche la salute, è la sentenza n. 338/2003.

La Toscana (ma cosa analoga aveva fatto anche la Regione Marche) aveva preceduto la legge statale che metteva al bando l'elettroshock, come una delle modalità di cura di un certo tipo di malattie del cervello. E per farlo, si era riferita, come supporto culturale e scientifico, a una comunità scientifica toscana.

La Corte costituzionale ebbe gioco facile nel dire che non esiste una comunità scientifica toscana, come non esiste una comunità scientifica marchigiana.

La comunità scientifica è per sua natura almeno di livello nazionale; la scienza è universale, riguarda il contenuto internazionale ricercato e accreditato.

Analizziamo infine gli elementi essenziali di due sentenze che riguardano sempre il rapporto Stato/Regioni.

In materia di vaccini.

C'è stata una lunga controversia ideologica. Ci sono state e ci sono persone e associazioni contrarie ai vaccini (i famosi *no vax*).

Lo Stato, che deve curare a livello nazionale le malattie infettive, e avendo riguardo anche a possibili problemi di profilassi internazionale, aveva stabilito con il d.l. n. 73/2017, poi convertito in legge n. 119/2017, di introdurre inizialmente 12 (poi vennero ridotte a 10) vaccinazioni obbligatorie.

A monte c'era stato un ampio dibattito.

Quando c'è un vaccino cosa dobbiamo tenere in considerazione? Il fatto che deve essere mantenuta una copertura vaccinale (immunità di gregge) almeno intorno al 90% dell'intera popolazione. Questo traguardo fa sì che sia esclusa la possibilità del contagio.

Nella legge n. 119/2017 erano state previste sanzioni e controlli: quali, ad esempio, l'obbligo di presentarsi con un certificato (in certi casi era sufficiente un'autocertificazione) per l'iscrizione a scuola, per evitare danni agli altri bambini, soprattutto agli immunodepressi che non possono essere vaccinati.

Contro questa legge aveva fatto ricorso la Regione Veneto, contestando la norma statale per violazione della competenza regionale, per illegittimo utilizzo della decretazione d'urgenza e per violazione del principio dell'autodeterminazione della persona in materia sanitaria, affermando che i trattamenti sanitari devono essere scelti individualmente e personalmente dai destinatari.

La Corte costituzionale con sentenza n. 5/2018 ha ritenuto queste censure non fondate o inammissibili, perché, secondo l'art. 117, comma 3 e 4, Cost., nelle norme censurate “debbono ritenersi chiaramente prevalenti i profili ascrivibili alle competenze legislative dello Stato”.

Voglio segnalare l'importanza dell'aggettivo “prevalente”: qui c'è chiaramente una discrezionalità della Corte. La Corte ha di fronte un problema: deve dire se questa competenza spetta allo Stato o spetta alle Regioni, e la Corte utilizza il concetto di “prevalenza”.

Spetta allo Stato stabilire “i principi fondamentali in materia di tutela della salute, i livelli essenziali di assistenza, la profilassi internazionale (così come le norme generali dell'istruzione). E siccome “i vaccini sono già inclusi nei LEA”, i livelli essenziali di assistenza, questo induce la Corte a dire che è prevalente l'interesse dello Stato.

Ma ancora di più, “l'introduzione dell'obbligatorietà per alcune vaccinazioni chiama in causa prevalentemente i principi fondamentali in materia di tutela della salute, pure attribuiti alla potestà legislativa dello Stato”.

E così resta stabilito che in materia di vaccini la competenza è statale. Aggiunge però il commentatore – in questo caso: chi vi sta parlando – *est modus in rebus* ovvero, detto in altra lingua: *surtout pas trop de zèle*.

La sanità nella Regione Sicilia.

Qui non è questione se la competenza in materia di salute spetti alla Regione Siciliana, perché per questa valgono gli stessi principi che abbiamo visto finora.

Ma c'è un dato ulteriore che riguarda il finanziamento, perché la Regione Siciliana, per il finanziamento di oltre metà della spesa sanitaria, dipende da un concorso dello Stato.

Il finanziamento nelle Regioni a Statuto speciale è diverso da quello che interviene in campo nazionale.

La Regione Siciliana diceva che le avevano attribuito un onere ulteriore di finanziamento della sanità, che portava il finanziamento spettante alla propria sanità fino al 49,11%. Quindi lamentava questa diminuzione della propria autonomia finanziaria.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 62/2020, ha dichiarato che “l'intreccio tra i profili costituzionali e organizzativi comporta che la funzione sanitaria pubblica venga esercitata su due livelli di Governo”: quello statale e quello regionale. Il che richiede una leale collaborazione nel rispetto delle reciproche competenze, per cui all'obbligo statale di definire i LEA corrisponde il necessario intervento regionale.

Qual è stato il ragionamento della Corte?

Lo Stato può legittimamente definire i LEA, e nel meccanismo dei LEA è richiesto un necessario intervento della Regione.

Siccome l'intervento si mantiene (manca uno 0,89%) all'interno della metà che può essere richiesta alla Regione, l'appunto che la Corte fa alla Regione Siciliana è di non aver provveduto a determinare le risorse da destinare ai LEA e alle relative spese.

Nella sentenza n. 62/2020, la Corte costituzionale ha richiamato la propria giurisprudenza precedente, ricordando che “una volta normativamente identificato il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo [il diritto alla prestazione sociale sottostante, esso] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali.... [E dunque] è la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione” (sentenza n. 275/2016).

La ripartizione 50/50 (lo Stato paga fino al 50% e il resto lo pagano la Regione e altri soggetti) non è irragionevole; questa estensione del contributo obbligatorio della Regione fino al 49,11% viene considerato non costituzionalmente illegittimo.

I LEA costituiscono la prestazione necessaria, ma non sufficiente per assicurare prestazioni riconducibili al diritto alla (tutela della) salute.

La Corte sottolinea che l'importanza dello strumento dei LEA fa sì che venga posta al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione della comunità di appartenenza, che caratterizza la socialità del Servizio Sanitario Nazionale.

Nel caso analizzato, la tutela della salute non è garantita dalle norme impugnate, poiché non assicurano nemmeno il livello essenziale delle prestazioni sanitarie come definito dai LEA.

Al postutto viene data da tutti grande importanza ai LEA. Ciò che mi indusse a scrivere, qualche anno fa, che i Livelli Essenziali sono il nuovo nome dell'eguaglianza (E. BALBONI, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica sociale e territoriale*, in E. BALBONI, G. PASTORI, A. MATTION, B. BARONI, *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano, Giuffrè, 2007).

VIII

IL RACCORDO TRA LO STATO
E LE AUTONOMIE TERRITORIALI
ATTRAVERSO IL SISTEMA DELLE
CONFERENZE STATO-REGIONI
E STATO-CITTÀ
E AUTONOMIE LOCALI *

GUIDO CARPANI

1. – Proverò a farvi un quadro essenziale delle principali funzioni e delle modalità di funzionamento del sistema delle Conferenze dando conto non solo di quanto disciplinato puntualmente dalle norme vigenti, ma anche quanto si desume dalla prassi.

Voglio subito precisare che ritengo importante darvi conto anche della prassi, altrimenti non si riuscirebbero a comprendere le modalità di funzionamento di un sistema strategico del raccordo politico-istituzionale tra Stato ed autonomie.

Dal punto di vista del giurista che affronta un tema, la prima cosa da fare è reperire le fonti. Nel nostro caso, è facile reperire le fonti, perché non sono molte:

- l'art. 12 della legge n. 400/1988;
- il d.lgs. n. 418/1989, che attuava la delega prevista nell'ultimo comma dell'art. 12;
- il d.lgs. n. 281/1997 (uno di quei decreti legislativi adottati nell'ambito delle riforme Bassanini. Ricordo che c'era un articolo apposito nella legge di delega, l'art. 9 della legge n. 59/1997, che riguardava il riordino del sistema

* Lezione del 24 marzo 2021 – trascrizione della registrazione, rivista dall'Autore.

dei raccordi), che, tra l'altro, riguarda anche le Conferenze Stato-Città ed autonomie locali e Conferenza Unificata: un provvedimento che ha pochissimi articoli, una decina;

- l'ultimo comma dell'art. 8 della legge La Loggia (5 giugno 2003, n. 131).

L'auspicio di avere un raccordo anche tra il Parlamento e le assemblee legislative regionali purtroppo non si è realizzato. Quell'opportunità introdotta in via transitoria dall'art. 11 della legge cost. n. 3/2001 di portare il raccordo nell'*iter* di approvazione di disegni di legge nelle materie concorrenti non è stata colta. L'*incipit* del comma 1 del ricordato articolo, infatti così afferma "... *sino alla revisione delle norme del Titolo I della parte II della Costituzione*", come a voler dire "proviamo a impraticarci perché poi arriverà la riforma che consentirà di mettere a profitto tutto quello che abbiamo sperimentato". Si trattava, infatti, per i regolamenti di Camera e Senato di prevedere la partecipazione di rappresentanti di regioni ed enti locali ai lavori della Commissione bicamerale per le questioni regionali alla quale venne data la possibilità di pretendere, dalla Commissione di merito, l'adeguamento al parere (negativo o favorevole condizionato), salvo approvazione a maggioranza assoluta dei componenti la singola Camera.

Rimangono così soltanto questi raccordi intergovernativi che sono normati dalle ricordate disposizioni¹ per perseguire la leale collaborazione, anzitutto nei casi di intervento dello Stato nelle materie di competenza concorrente e residuale delle regioni. Sono disposizioni adottate nel periodo tra il 1988 e il 2003. Quindi una legislazione che si sviluppa in un arco di tempo che si è esaurito più di un ventennio fa.

La prima domanda che vi sottopongo è questa: perché questo sistema è così poco normato e tutto sommato è così longevo?

Forse nel 2003 si è composto un quadro normativo così perfetto (o quantomeno così adeguato alle esigenze di raccordo governativo di allora e degli anni successivi) sul quale nessun altro ci ha voluto mettere le mani? In verità qualche intervento c'è stato, ma settoriale di manutenzione di previsione esistente (ad es. sessione comunitaria della Conferenza Stato-regioni). In tal senso potrebbe ricordarsi, per quanto riguarda la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, la legge n. 234/2012 che, riprendendo appunto la cd. sessione comunitaria della Conferenza Stato-regioni, attribuisce un ruolo di rilievo alle Conferenze nelle relazioni con l'Unione europea.

¹ Come ha riconosciuto la Corte costituzionale nella sent. n. 6/2004 e recentemente nella sent. n. 7/2016.

Per conoscere il sistema dei raccordi intergovernativi è necessario conoscere le modalità con cui queste norme sono state applicate (e applicate anche in modo diverso nel corso del tempo).

Sono norme flessibili, che consentono degli aggiustamenti in sede applicativa, utili soprattutto quando gli assetti costituzionali, come dopo il 2001, sono stati oggetto di profondi mutamenti e laddove l'intreccio di materie e di diversi livelli di competenza² ha chiesto l'intervento delle Conferenze per risolvere i casi di intersezione o sovrapposizione di competenze statali e regionali, valorizzandone la vocazione di strumento per la concreta realizzazione del principio di leale collaborazione.

Un sistema quindi che si caratterizza per essere regolato da pochissime norme, non necessariamente con una disciplina onnicomprensiva e che da modo ad aggiustamenti, tenendo conto delle esigenze mutevoli del sistema delle autonomie. Questo è il primo dato.

2. – Abbiamo parlato di sistema di raccordi.

Normalmente riteniamo il sistema delle conferenze un qualcosa di articolato. Gli organismi intergovernativi a composizione mista che danno vita a questo sistema sono la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città e autonomie locali. Qualcuno aggiunge anche la Conferenza unificata, ma io sono propenso a ritenere, sulla scorta della sent. n. 408/1998 della Corte costituzionale³ che la Conferenza unificata sia una modalità di esercizio congiunto delle competenze delle due Conferenze. Ritengo quindi che le Conferenze siano due: la Stato-regioni e la Stato-città, seguite da una modalità congiunta di esercizio delle attività di entrambe costituita dalla Conferenza unificata; altri ritengono che anche la Conferenza Unificata costituisca una autonoma sede istituzionale del raccordo Stato/autonomie territoriali. Ed allora il sistema anzidetto si arricchisce di quest'ultimo strumento.

3. – Fatte queste premesse, delineato il quadro nell'ambito del quale ci muoveremo oggi, vi racconterò le ragioni di questo assetto e le competenze principali delle Conferenze intergovernative.

Le competenze della Conferenza Stato-regioni non nascono tutte nel 1988, in quanto si aggiungono nel corso degli anni, spesso recependo sperimentazioni positive.

Il d.lgs. n. 281/1997 è una sorta di provvedimento di assestamento di un

² La Corte costituzionale li chiama: commiste vedi ad es. sent. n. 250/2015

³ Cfr. n. 19 del *Considerato in diritto*.

sistema che è venuto pian piano maturandosi e si era già allora evoluto ben oltre il dettato normativo dalla fine degli anni '80.

La Conferenza più "anziana" delle due è la Conferenza Stato-regioni, prevista come si è detto nella legge n. 400/1988.

La Conferenza nasce però ancora prima della legge n. 400/1988. Nasce con il d.P.C.M. del 12 ottobre 1983, quindi, con un provvedimento di natura amministrativa.

La legge n. 400/1988 prende questo strumento di raccordo tra Esecutivi e cerca di dargli un assetto compiuto, ma anche in questo caso si tratta di prendere atto di una positiva esperienza maturata negli anni.

Nell'assetto proposto dall'art. 12 della legge n. 400/1988 si riprendono molti di quelli che sono i caratteri della Conferenza come delineata nel 1983: dare vita a un luogo che valorizzi il carattere paritario delle parti (cooperazione paritaria tra Stato-regioni e tra le regioni non legata alla consistenza demografica di queste); una Conferenza che si occupi della generalità degli oggetti su cui converge l'interesse, o lo scontro, fra Stato e Regioni; quindi, non più una collaborazione settoriale, ma uno strumento in grado di gestire in modo unitario i rapporti Governo/Regioni.

Questa scelta va collocata negli anni '80 per capirne la portata innovativa e forse di avanguardia, comunque coerente con il regionalismo cooperativo che in quegli anni si struttura. Le Regioni man mano maturano il convincimento che anziché partecipare a tanti tavoli separati in un Ministero e nell'altro per definire le questioni di comune interesse, è preferibile radunare tutte le questioni su un unico tavolo, dove è possibile gestire con più profitto la dinamica dei rapporti, elaborando, talora, precise strategie.

Una dinamica che non sempre consiste nell'ottenere tutto su tutti gli argomenti. In molti casi le Regioni, in modo tattico, possono decidere di ottenere qualcosa di più in un settore, e cedere qualcosa in un altro.

Ma tutto questo è possibile solo se il tavolo in cui vengono gestiti questi rapporti è uno solo.

La Conferenza nei primi anni si riunisce poco: 18 aprile e 25 maggio nel 1984; gennaio e settembre nel 1985; quattro volte nel 1989. Si cominciano a rodare piano piano le modalità di questo dialogo. Le attività risultano rare e riguardano soprattutto la reciproca informazione sulle questioni più importanti.

La svolta più significativa avviene appunto con l'art. 12 della legge n. 400/1988.

La Conferenza viene "legificata" e ne viene disciplinata la composizione: venti Presidenti di Regione a statuto speciale ed ordinario; i due Presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano; il Presidente del Consiglio dei Ministri (o Ministro delegato) che presiede la Conferenza.

È importante soffermarci su questa composizione, perché essa determina una serie di scelte in ordine alle modalità di funzionamento dell'organo.

Se questo organo collegiale dovesse operare secondo le regole del diritto amministrativo relative agli organi collegiali, avremmo un problema significativo: il Governo si troverebbe in minoranza perché sarebbe soltanto uno dei ventitré componenti del collegio. Il sistema di funzionamento non può essere quello di un collegio amministrativo dove ci si conta in ordine al conseguimento della maggioranza (*quorum* funzionale) necessaria per l'adozione delle decisioni.

Questo è un elemento importante, perché partendo da questa caratteristica possiamo comprendere come poi si evolve la tipologia degli atti affidati alla Conferenza, che sono sostanzialmente riconducibili a tre tenuto conto della loro preponderanza: l'attività consultiva, le intese in Conferenza (che la dottrina chiama "intese deboli") e gli accordi (o, con dizione diversa usata dall'art. 8, ultimo comma della legge La Loggia, "intese pseudo forti").

Non è vero che al tavolo della Conferenza non siedono altri soggetti oltre ai Presidenti di Regione (e Province autonome) e al Presidente del Consiglio. Perché alle sedute possono essere invitati anche Assessori, Vice Presidenti di Regione, Ministri e Sottosegretari. Gli Assessori e i Vice Presidenti in luogo dei titolari; gli altri, invece, sono chiamati affinché possano intervenire nel dibattito per concorrere ad approfondire le tematiche all'esame o a determinare la posizione dell'Esecutivo, ma non fanno parte del collegio.

La partecipazione degli Assessori e dei Vice Presidenti con gli stessi poteri ed in luogo del Presidente della Regione, solo componente per legge della Conferenza, non è indicata nella normativa. Questa è una delle tante regole della prassi. Se la presenza del Vice Presidente attesta l'impossibilità a prendere parte alla seduta del Presidente della Regione e per Statuto il primo esercita i poteri del secondo in caso di assenza/impedimento, più complicato è ritenere che l'Assessore possa partecipare alla seduta in luogo del Presidente anche quando (ed è la regola) manca una delega scritta. Ma come si è detto si tratta di una prassi consolidata.

Questo sistema si regge su una serie di poche norme scritte e molte regole consuetudinarie.

4. – Quanto al funzionamento di questo organo bisogna ricordare che sostanzialmente esso mette insieme due parti che si confrontano/collaborano, animate dal principio di leale collaborazione che impone il temperamento dei rispettivi interessi⁴: il Governo e le Regioni. Abbiamo, difatti, nel tempo,

⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 242/1997.

casi di sedute ritenute valide anche con la presenza di un solo rappresentante delle Regioni.

Si sono tenute sedute della Conferenza Stato-regioni con un solo Presidente (o assessore) e il Ministro degli Affari Regionali, che è il Ministro delegato a presiedere alla Conferenza, a testimonianza che il *quorum* strutturale è in pratica costituito dalla presenza di almeno un rappresentante di ambo le parti. Questo carattere “duale” è attestato ordinariamente dal fatto che le regioni si esprimono attraverso un solo rappresentante (il Presidente della Conferenza delle regioni, di cui dirò).

L'art. 12, comma 1, legge n. 400/1988 stabilisce, da un lato, l'istituzione della Conferenza presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e dall'altro, organizza internamente la stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Cosa significa “presso”? Nel lontano 1988 la Conferenza Stato-regioni fu istituita presso la Presidenza del Consiglio probabilmente per la preminente funzione consultiva che assicurava a favore dell'attività di Governo, ma doveva essere chiaro altresì che non si trattava di un organo dello Stato ovvero un ufficio del Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio. La norma pareva obbedire alla necessità di collocare la Conferenza in un'area neutra, una sorta di crocevia in cui Governo e Regioni potevano incontrarsi liberamente perché si trattava di una istituzione operante nell'ambito dello Stato comunità nazionale “come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni”⁵. Questa scelta del Legislatore del 1980 non è mai stata modificata, e credo stia a testimoniare il desiderio di trovare finalmente un luogo dove i raccordi fra gli Esecutivi possano avere uno spazio neutro ove dispiegarsi.

Altro tema su cui soffermarsi riguarda la questione che la partecipazione delle Regioni in Conferenza non sia calibrata in modo differente a seconda della consistenza demografica delle regioni stesse.

In Conferenza il peso e le prerogative di un Presidente di regione sono identici tanto che esso sia il Presidente della Lombardia o il Presidente del Molise. Si tratta di una scelta molto interessante che ha avuto conseguenze nell'attività concreta delle Conferenze.

La convocazione.

La convocazione rimane formalmente nella piena e sola disponibilità del Presidente della Conferenza (art. 12, comma 2, legge n. 400/1988).

Se facciamo riferimento solo al dato normativo dovrei dire che c'è un monopolio governativo nella gestione delle sedute: quando si fa seduta e gli ordini del giorno della stessa sono fissati non da entrambe le parti, ma da una sola.

⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 116/1994.

In realtà, anche se questa è la disposizione di legge, nella pratica ciò non avviene. L'ordine del giorno delle Conferenze è redatto tenendo anche conto delle indicazioni e dei suggerimenti che vengono dal fronte regionale.

In questo senso, il Governo è tendenzialmente aperto a farsi carico delle esigenze del sistema regionale.

Per le date delle convocazioni, poi anche qui per prassi, si segue un calendario fissato congiuntamente. Invero già l'art. 12 invita il Presidente del Consiglio, Presidente della Conferenza, a tenere conto delle richieste dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome (riprendendo analoga disposizione del d.P.C.M. 12 ottobre 1983). Quanto alla pubblicità delle sedute, di regola quindicinali, la prassi è nel senso di escluderla. Le sedute non sono pubbliche: vi è solo una informativa a cura della Segreteria sugli esiti delle decisioni assunte. Dell'eventuale dibattito, da conto il verbale approvato nella successiva seduta ma redatto in modo molto burocratico. La non trasparenza dei lavori ha senz'altro agevolato (almeno sul versante regionale) l'elaborazione di posizioni tendenzialmente non influenzate dall'appartenenza politica dei Presidenti di Regione e dalla loro omogeneità/disomogeneità con le forze politiche di maggioranza (parlamentare), che esprimono il Governo nazionale; ciò ha portato a tenere tendenzialmente i Presidenti di regione al riparo da dinamiche politiche e a renderli piuttosto tesi a esprimere i reali bisogni dei territori. L'opacità dei lavori ha favorito la composizione degli interessi valorizzando le esigenze delle comunità regionali senza troppe invasioni di campo della dialettica delle posizioni politiche astratte.

L'ultimo comma dell'art. 12 aveva previsto un riordino con soppressione e concentrazione in Conferenza delle competenze degli organismi misti Stato-regioni.

Il d.lgs. n. 418/1989, che attua la delega del comma 7 dell'art. 12 della legge n. 400/1988, relativa alla riorganizzazione, al concentramento nella Conferenza di tutta una serie di attività consultive, aveva anche previsto all'art. 6, sul funzionamento della Conferenza, la possibilità per la stessa di riunirsi in Comitati generali, con l'intervento dei Ministri di settore. Si trattava di Comitati generali a competenza integrata, funzionale alla preparazione delle sedute.

Questa disposizione, formalmente è ancora vigente, non ha avuto attuazione. Il che ha comportato la necessità, nel corso degli anni – nel momento in cui le competenze della Conferenza si sono ampliate a seguito del nuovo compito attribuitole dal Legislatore, su singoli procedimenti o su singoli provvedimenti, di esprimere pareri e intese – di organizzare in modo diverso da come prevedeva il Legislatore delegato del 1989 l'attività propedeutica alle sedute della Conferenza.

Potete intuire che i Presidenti che siedono al tavolo non hanno tempo di

istruire gli argomenti posti all'ordine del giorno dal Presidente del Consiglio o dal Presidente della Conferenza Stato-regioni.

Questa attività di preparazione delle sedute normalmente viene fatta in altra sede.

Poiché i Comitati non hanno operato, tutta l'attività istruttoria è ricaduta sull'ufficio di supporto della Conferenza, la Segreteria della Conferenza Stato-regioni che ha operato coinvolgendo un'altra realtà, cioè la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e la segreteria che man mano è venuta ad organizzarsi a supporto di quest'ultima Conferenza (che, come meglio vedremo, assicura un valido raccordo orizzontale).

Perché nasce la Conferenza dei Presidenti?

I Presidenti delle regioni comprendono ben presto che, se vogliono ottenere dal Governo qualcosa in più, non è bene che ognuno di loro, anche se siede per legge al tavolo con il Governo, porti posizioni singole e differenziate. È più utile che il fronte regionale sia il più possibile coeso al fine di essere più incisivo nell'interlocuzione con il Governo.

Ecco perché nasce la Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Un luogo in cui i Presidenti si riuniscono prima della seduta della Conferenza Stato-regioni per mettere a punto quella che è la loro posizione, un minimo comune denominatore dei Presidenti prima dell'interlocuzione con il Governo.

Questo è un punto importante, che inevitabilmente incide sulla dinamica dei lavori e dei rapporti con la Conferenza Stato-regioni.

5. – L'art. 12 aveva previsto (comma 3) – e il d.lgs. n. 281/1997 lo ribadisce (art. 10) – che la Conferenza avesse una struttura di supporto.

Questa struttura di supporto ha una caratteristica: deve prevedere l'inclusione di personale che viene dalle Regioni (art. 12, comma 4).

L'idea era quella che, se l'ufficio di Segreteria doveva istruire le pratiche che andavano al tavolo della Conferenza Stato-regioni, era opportuno che questa attività istruttoria non fosse in qualche modo soltanto nelle mani del Governo, ma potesse giovare dell'apporto e del supporto anche di personale tratto dai ruoli delle regioni (il cui trattamento economico doveva restare a carico delle regioni di provenienza a testimoniare che si trattava di attività d'interesse anche regionale).

Sono stato anche io all'inizio degli anni '90 un funzionario regionale che ha lavorato per diversi anni in Conferenza.

L'ottica in quegli anni era di creare questa osmosi tra amministrazioni regionali e dello Stato e la Segreteria della Conferenza appariva come una occasione importante di collaborare per facilitare e incrementare l'attività di questa struttura di raccordo. Come è capitato a me, altri colleghi delle Regioni sono

transitati nei ruoli dello Stato; essi hanno così avuto la possibilità di portare l'esperienza maturata nelle amministrazioni di provenienza prima nella Segreteria della Conferenza (a cui è affidata l'istruttoria degli atti della Conferenza) poi nei Ministeri o nella Presidenza del Consiglio dei ministri dove sono andati (per essere definitivamente incardinati nei ruoli di queste Amministrazioni).

L'ultimo d.P.C.M. di riorganizzazione della Segreteria (d.P.C.M. 7 giugno 2016 e d.m. 1° settembre 2016) ha fatto una scelta un po' diversa. Ha incaricato l'ufficio di Segreteria, che fino a quel momento era stato configurato come ufficio autonomo della Presidenza del Consiglio, dentro il Dipartimento degli Affari regionali. È stato creato un apposito ufficio di livello dirigenziale generale (il III) e il Capo del Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie assolve le funzioni di Segretario della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Unificata operando alle dipendenze funzionali e secondo gli indirizzi del Presidente della Conferenza.

Il Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie è la struttura del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio che si occupa del coordinamento del Governo con le Regioni e le altre autonomie territoriali. Si tratta di una struttura del Governo che supporta il Presidente del Consiglio e il Ministro delegato per gli affari regionali in questa attività. Fino a questa modifica organizzativa si era ritenuto che la Conferenza costituisse un luogo non solo del Governo e che il relativo ufficio burocratico dovesse partecipare del carattere di equidistanza e relativa indipendenza o almeno codipendenza del collegio chiamato a servire. Ma anche qui la prassi ci indica la soluzione accolta.

Che cosa fa la Segreteria?

Quando c'è un provvedimento che deve essere portato all'esame della Conferenza, nei casi in cui la legge prevede che una certa questione venga decisa solo dopo aver sentito le Regioni ovvero dopo aver concluso con le stesse una apposita intesa, la Segreteria assicura che alle parti (perché come si è detto le parti della Conferenza sono 2: Esecutivo nazionale ed Esecutivi regionali) sia portata a conoscenza tutta la documentazione relativa al provvedimento o alla questione su cui viene richiesto di acquisire l'avviso delle Regioni. Poiché l'istruttoria avviene su iniziativa della Amministrazione centrale, tale attività si sostanzia nell'invio alle Regioni stesse della proposta di atto o provvedimento su cui è chiamata a pronunciarsi la Conferenza, nonché agli altri Ministeri che devono esprimere il concerto o l'intesa sullo stesso provvedimento.

Una volta portata a conoscenza delle Regioni la questione, il provvedimento o la proposta, l'ufficio di Segreteria si fa carico altresì di istruire la questione per l'esame congiunto di Regioni e Governo.

Si convoca una riunione (un tempo in presenza ora in webinar), in cui i tecnici regionali, vale a dire di regola i dirigenti, i funzionari delle regioni e il

direttore generale del Ministero che ha elaborato lo schema di provvedimento si incontrano per approfondire il provvedimento destinato ad essere portato all'esame della Conferenza.

Questo aspetto è interessante soprattutto se si pensa che, in un primo tempo, alla Conferenza sono state attribuite per lo più competenze consultive (man mano, come vedremo, la situazione muterà).

Che senso ha fare una riunione tecnica su un atto su cui c'è solo la necessità di acquisire il parere delle Regioni in Conferenza? Perché va chiarito che l'attività consultiva della Conferenza non può che realizzarsi nell'acquisire l'avviso, il parere delle Regioni su un atto dell'amministrazione centrale o del Governo. Non è (e non può essere) certamente un'occasione per permettere al Ministro per gli Affari regionali di dire la sua su un atto non ricompreso tra le competenze delegategli.

Che senso ha fare una riunione su questo? Ha senso, perché in queste riunioni l'amministrazione procedente, illustrato il provvedimento ai funzionari regionali, si rende disponibile a dar vita ad un dialogo, una interlocuzione che supera quella meramente strumentale all'espressione del giudizio in cui si estrinseca il parere delle regioni in Conferenza.

In tal modo le amministrazioni centrali possono avvedersi di avere proposto delle soluzioni organizzative o procedurali non funzionali rispetto alla realtà o alle esigenze delle Regioni e quindi convincersi della necessità di modificare la proposta sottoposta ai tecnici regionali per il tramite della Segreteria della Conferenza.

Ma spesso succedeva anche un'altra cosa.

Al fine di acquisire un parere positivo, a livello tecnico, su un determinato provvedimento, si cercava di venire incontro alle esigenze rappresentate dalle Regioni. Si avviava così una sorta di "contrattazione" tra le parti: io modifico la proposta sui punti che mi hai segnalato come critici (per le regioni) e tu recedi su altri taluni aspetti che avresti potuto mettere in evidenza come criticità nella predisposizione dello schema di parere.

In qualche modo, anche in presenza di una (sostanziale ed esclusiva) attività consultiva, l'istruttoria presso la Segreteria della Conferenza diventava occasione per andare ad aprire un cantiere di lavoro sull'intero provvedimento, ovviamente una volta acquisita la disponibilità dell'Amministrazione proponente a modificare il contenuto del provvedimento proposto e al fine di acquisire un parere positivo delle Regioni in Conferenza.

Questa modalità di lavoro istruttorio è interessante perché, come vedremo fra un po', questa realtà, questa prassi, genererà l'attribuzione alla Conferenza di un'ulteriore competenza che sviluppa e accresce quella consultiva, cioè quella di sancire intese tra le parti.

L'attività istruttoria illustrata che si realizza nei tavoli tecnici non avviene alla luce del sole (anche se formalizzata in atti/verbali). Nel momento in cui la si fa emergere nei suoi caratteri ultronei rispetto al mero esame del provvedimento sono posti i presupposti per passare dal parere all'intesa debole.

Come dire: poiché su questo provvedimento ci siamo messi d'accordo ben oltre quanto disposto dal Legislatore (che si limitava a prevedere una collaborazione tramite il modulo della consulenza) perché non dire che su questo provvedimento, anziché un parere positivo delle Regioni, c'è una piena condivisione delle amministrazioni centrali e delle Regioni?

Ma questo discorso lo affrontiamo più avanti.

6. – Il sistema di lavoro illustrato a interlocuzione duale fondato su due parti distinte ma desiderose di collaborare nello spirito di un "regionalismo cooperativo" è efficiente solamente se dalla parte delle autonomie abbiamo Regioni che tra loro si organizzano per portare posizioni unitarie al tavolo di confronto col Governo. Posizioni unitarie da realizzare non soltanto prima della seduta della Conferenza Stato-regioni, ma probabilmente già prima che funzionari e tecnici regionali siedano al tavolo dell'istruttoria avviata e coordinata dalla Segreteria della Conferenza stessa.

Questa sorta di autocoordinamento strutturato (o rappresentanza unitaria) è stato realizzato con la Conferenza delle Regioni, nata nel gennaio 1981, che si appoggia al CINSEDO, Centro Interregionale di Studi e Documentazione, che fa fronte alle incombenze logistiche e organizzative delle sedute

La Conferenza delle Regioni, che assicura sul versante regionale un coordinamento stabile, orizzontale e strutturato, nel 2005 si è data un proprio regolamento di organizzazione e funzionamento.

Secondo questo atto di organizzazione la Conferenza delle Regioni ha un'Assemblea, dove sono presenti tutti i Presidenti delle Regioni e delle Provincie autonome di Trento e Bolzano, che tra l'altro elegge il Presidente, il Vice Presidente e l'Ufficio di Presidenza e individua le regioni che devono coordinare le Commissioni.

Ci sono poi undici Commissioni che approfondiscono e formulano proposte all'Assemblea sui temi posti all'attenzione delle regioni ed in primo luogo quelli posti all'ordine del giorno della Conferenza Stato-regioni.

Queste Commissioni hanno il compito di coordinare l'attività istruttoria di supporto, e sostanzialmente sono quelle che aiutano ad arrivare alla definizione di una posizione unitaria, ad una composizione degli interessi emergenti e delle posizioni delle varie regioni definendo quel minimo comune denominatore tra le regioni che costituirà la proposta al Governo nella interlocuzione in sede di Conferenza Stato-regioni.

Da questi cenni potete vedere come la Conferenza delle Regioni si sia man mano strutturata, organizzata e abbia, soprattutto negli ultimi due decenni, offerto un contributo determinante al funzionamento duale della Conferenza Stato-regioni.

Se voi, oggi, assistete ad una seduta della Conferenza Stato-regioni, potete vedere che a nome delle Regioni parla, di regola, solo il Presidente della Conferenza delle Regioni. Ogni seduta della Conferenza Stato-regioni è infatti di regola preceduta da una riunione della Conferenza delle regioni dove queste, fatto il punto delle istruttorie condotte, definiscono la posizione regionale.

Questa attività di raccordo orizzontale si è molto rafforzata nel corso degli anni e ha per così dire assorbito facendoli propri gran parte dei contenuti dalla interlocuzione fra Regioni e Governo.

Nel corso degli anni, poi, si è sviluppata sempre più l'attività prodromica, rispetto a quella delle sedute della Conferenza: con l'ausilio determinato dell'auto ordinamento orizzontale e strutturato di cui si è detto, la seduta vera e propria della Conferenza Stato-regioni è divenuta momento di ratifica degli esiti di una istruttoria ben condotta.

7. – L'attività della Conferenza Stato-regioni si è caratterizzata fin dall'inizio soprattutto per l'attività consultiva.

Se andiamo a riprendere l'art. 12 della legge n. 400/1988, e soprattutto se andiamo a vedere l'esplosione dell'attività consultiva, prima ad opera del d.lgs. n. 418/1989 e poi, più recentemente, ad opera dell'art. 2, comma 3 del d.lgs. n. 281/1997, che concentra in Conferenza e rende obbligatoria la consulenza sull'iniziativa legislativa o sull'attività delegata dal Parlamento (artt. 71, comma 1 e 76 Cost.), sugli schemi di regolamento di Governo nelle materie di competenza regionale⁶ e sulla decretazione d'urgenza (art. 77, comma 2 Cost.)⁷, vediamo che si tratta di una mole non indifferente di lavoro.

La Conferenza nasce come organo di consulenza (art. 12, comma 1, legge n. 400/1988) nei casi previsti dalla legge, fermo restando che comunque il Presidente del Consiglio può chiederne l'avviso su ogni argomento dove ritenga utile tale consultazione (art. 12, comma 5, lettera c).

Quando la legge parla di parere della Conferenza Stato-regioni noi dobbiamo intendere che si tratta di attività consultiva delle Regioni in Conferenza, consulenza che viene resa al Governo o all'Amministrazione centrale.

⁶ Fin quando ciò è stato possibile: art. 117, comma 6, Cost.

⁷ Ma qui l'intervento è postumo rispetto al decreto-legge adottato: art. 2, comma 5 del d.lgs. n. 281/1997.

La legge imposta la consulenza a senso unico: la Conferenza Stato-regioni opera come organo consultivo del Governo, non viceversa.

La Conferenza è il luogo dove l'Amministrazione centrale ascolta, acquisisce le indicazioni e i suggerimenti del sistema regionale. Non c'è consulenza del Governo nei confronti delle Regioni in Conferenza.

Per l'attività consultiva non si pone un problema di votazione. Semplicemente, in sede di Conferenza, il Governo prende atto dei suggerimenti, delle richieste emendative, che arrivano dalle regioni riguardo agli atti che il Governo sottopone. Non vi è dubbio che è anche delle regioni l'interesse ad essere coinvolte in attività di competenza statale che interseca loro competenze/interessi.

Man mano, nel corso degli anni, questa attività consultiva è andata ad implementarsi, perché il Legislatore ha individuato con più precisione quali provvedimenti devono necessariamente essere adottati solo dopo avere acquisito un parere della Conferenza.

L'apice di questa evoluzione legislativa si è raggiunta, come detto, con il d.lgs. n. 281/1997, che pone una regola generale: l'art. 2, comma 3 afferma che la Conferenza Stato-regioni *“è consultata e sentita obbligatoriamente in ordine agli schemi di disegni di legge, o di decreto legislativo, o di regolamento del Governo, nelle materie di competenza delle Regioni”*.

E man mano questa attività di consulenza, nata su singoli provvedimenti individuati dal Legislatore, diventa una sorta di consulenza generale su tutta quella che è l'iniziativa legislativa del Governo che interseca le materie di competenza regionale, viene in mente come sarebbe stato utile poter disporre della previsione recata dall'art. 11 della legge cost. n. 3/2001.

Questa è l'evoluzione della normativa che sta alla base dell'attività consultiva della Conferenza.

Il che non toglie che, accanto a questa consulenza obbligatoria sui disegni di legge, o sui decreti delegati, o sui regolamenti del Governo, non rimanga l'individuazione puntuale di provvedimenti *ad hoc* in cui si rilevi la necessità di acquisire il parere della Conferenza (ad es. sulla nomina del Direttore generale dell'AIFA).

Se andiamo a leggere il testo dei pareri resi dalla Conferenza, vediamo che ci troviamo di fronte a pareri negativi, positivi, negativi condizionati e positivi condizionati. Il sistema in qualche modo si è evoluto, perché si tratta di pareri che molto spesso sono “messaggi politici”.

Ovviamente, nei pareri positivi e negativi è molto semplice riconoscere quale sia l'avviso delle Regioni su un certo problema.

Meno agevole può essere comprendere le ragioni di un parere positivo condizionato o negativo condizionato perché se il Ministro competente è invi-

tato a prendere parte alla seduta ben potrà esprimersi sulle modifiche chieste al testo dai Presidenti di Regione, risolvendo così in seduta la condizione apposta.

Ci sono condizioni che molto spesso il Governo non può sciogliere in seduta, perché si tratta di un parere che è previsto nell'ambito di un procedimento dov'è prevista l'acquisizione di altri pareri da parte di altri organismi.

Per cui il Governo non può dire, fin da subito, in seduta, se modifica o meno il provvedimento secondo le richieste delle regioni: si pensi alle ipotesi nella quali è prevista l'acquisizione di un parere delle Commissioni parlamentari o ai regolamenti che vanno al Consiglio di Stato.

Le Regioni danno un parere che potrà diventare positivo qualora il Governo alla fine dell'*iter* procedurale, dopo aver acquisito l'avviso di altri organismi, aderisca alla riserva delle Regioni, modificando il testo della proposta.

Quanto questa attività consultiva, di regola non vincolante, è capace di incidere sulle scelte del Ministero proponente o del Governo?

Tutto questo è in relazione a quella che è la disponibilità, la buona disposizione, del Governo nei confronti delle Regioni.

Mi è capitato, qualche anno fa, di partecipare ad una ricerca⁸ nella quale, tra l'altro, si analizzavano i pareri resi dalla Conferenza nell'arco di un decennio in materia ambientale, per valutare la capacità di questa attività consultiva di incidere sulle scelte del Dicastero. Ritengo interessante analizzare come incide la consulenza delle Regioni in Conferenza sull'attività di Governo nei differenti settori materiali ove interviene.

La capacità di incisione dei pareri è una dinamica legata necessariamente alla disponibilità del Governo di aderire o meno alle richieste delle Regioni.

8. – Le intese.

All'inizio del nostro incontro vi ho detto che le competenze più rilevanti della Conferenza Stato-regioni sono tre: attività consultiva, intese e attività di raccordo tramite accordi e intese di cui all'art. 8 della legge La Loggia. Ma le competenze non si esauriscono solo in queste attività come è facile constatare scorrendo l'elenco del comma 1 dell'art. 2 del d.lgs. n. 281/1997.

Sarebbe interessante parlarvi ad esempio delle deliberazioni della Conferenza, una attività senz'altro poco considerata dal Legislatore che avrebbe potuto essere alternativa alle intese e agli accordi e che avrebbe potuto candidare la Conferenza a divenire centro di imputazione di competenze condivise.

⁸ Collaborare per l'ambiente. Sistema delle Conferenze e Consigli delle Autonomie locali: casi di studio e questioni problematiche della cooperazione intergovernativa dopo la Riforma del Titolo V (a cura di G. Carpani, A. Siniscalchi), Roma, Cangemi editore, 2013.

Le competenze elencate dall'art. 2 del d.lgs. n. 281/1997, per gran parte ricognitive di una evoluzione legislativa pluriennale, sono un po' come una cassetta degli attrezzi che può essere utilizzata all'occorrenza, in base anche alla sensibilità o alla necessità delle parti, o all'evoluzione della dinamica dei rapporti fra Stato e Regioni alle scelte del Legislatore.

Delle intese non c'è traccia nell'art. 12 della legge n. 400/1988, né nel d.lgs. n. 418/1989: si parla però di compiti di raccordo (comma 1 dell'art. 12).

Come vi ho detto, per capire la dinamica delle competenze della Conferenza è necessario avere uno sguardo temporale su come il Legislatore le sia andate implementando nel tempo seguendo l'evoluzione delle relazioni tra Governo ed Autonomie regionali.

Delle intese abbiamo una regolamentazione esaustiva nel d.lgs. n. 281/1997 in cui c'è una norma apposita, l'art. 3. Il relativo comma 2 asserisce che le intese si perfezionano con l'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni.

L'intesa attesta la condivisione dei contenuti di un provvedimento da parte del Governo e delle Regioni. Una condivisione piena che si realizza quando, sul contenuto di un atto, il Governo e i Presidenti delle Regioni danno il loro assenso.

Ora, il primo punto è questo: tutti i Presidenti, anche quelli invitati e non presenti, o solo i Presidenti presenti devono dare (o negare) quest'assenso?

La norma su questo non dice nulla, ma la prassi vuole che il Presidente di regione dissenziente non presente perda il suo diritto di opporsi.

È vero anche che vi è una sentenza della Corte costituzionale⁹ che adombra la possibilità per la Regione di far conoscere il dissenso anche fuori della seduta, ma la prassi è che il dissenso di una o più Regioni si concretizza con il dissenso espresso in seduta.

La legge parla di assenso dei Presidenti delle Regioni, ma bisogna leggere questo come assenso di tutti i Presidenti delle Regioni. Quindi, basta che un solo Presidente di Regione dissenta, che non sussiste più quel presupposto enunciato dall'art. 3, comma 2 del d.lgs. n. 281/1997.

Quindi, l'intesa si perfeziona con la condivisione da parte del Governo e di tutti i Presidenti che sono presenti in seduta.

L'intesa è una sorta di evoluzione rispetto al parere.

Perché evoluzione? Perché, in realtà, l'intesa fa emergere un po' quell'attività preparatoria che in sede istruttoria è stata sperimentata in occasione dell'esercizio dell'attività consultiva, vale a dire quella volta alla ricerca, da parte dell'amministrazione centrale, di un consenso, per arrivare a un assenso delle

⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 206/2001, n. 12 del *Considerato in diritto*.

Regioni, anche su provvedimenti per i quali la legge prevedeva l'acquisizione di un semplice parere.

Quindi l'intesa è lo squarciare il velo che fino a quel momento aveva coperto quella carsica contrattazione tra funzionari statali e regionali in vista della formulazione di un parere regionale favorevole e riconosce che ci sono provvedimenti in cui è necessario acquisire l'assenso del Governo e dei Presidenti.

Uno strumento di coinvolgimento regionale che si è dimostrato sempre più idoneo a risolvere, in presenza della prevalenza di una materia regionale concorrente o residuale ¹⁰, nodi inestricabili di competenze nelle quali era possibile individuare quella prevalente o questa non appariva essere una competenza esclusiva statale in presenza della quale bastava la previsione di un parere ¹¹.

Come il parere, che è atto endoprocedimentale e che la legge prevede sia acquisito sulla sequenza procedimentale quale elemento preparatorio alla decisione e necessario per arrivare alla determinazione dei contenuti del provvedimento, così anche l'intesa è un atto endoprocedimentale. Quindi quando la legge prevede sia acquisita una intesa essa indica altresì l'organo che alla fine della procedura amministrativa sarà competente ad adottare il provvedimento nel quale l'intesa si inserisce ¹².

Quindi l'intesa è un atto endoprocedimentale che mette capo a un provvedimento di competenza dell'Amministrazione centrale.

Come i pareri sono strumentali a un miglioramento dei contenuti delle scelte amministrative, così le intese hanno lo stesso paradigma, cioè sono strumentali a una condivisione completa dei contenuti di un atto che, alla fine, verrà imputato (*rectius*, adottato) solo all'Amministrazione centrale.

L'atto proposto/predisposto per l'acquisizione di una intesa, per arrivare all'assenso delle regioni deve essere aperto a probabili modifiche in vista della condivisione di queste. Il Governo che ha necessità di acquisire l'intesa, nel momento in cui porta dei provvedimenti in Conferenza, dovrà avere l'*animus* di mettersi in discussione, di aprire un cantiere con le Regioni, di non essere arroccato sulla proposta iniziale, ma di essere disponibile a cambiare il contenuto della proposta iniziale per "conquistare" l'assenso di tutti i Presidenti delle Regioni sul provvedimento.

Viene allora in considerazione un altro elemento: l'intesa è possibile solo su

¹⁰ Corte cost., sentt. nn. 52 e 79/2019.

¹¹ Corte cost., sent. n. 7/2016.

¹² L'art. 3 del d.lgs. n. 281/1997 mi è sempre parso tarato per attività amministrative. La Corte ha tendenzialmente escluso l'applicazione di procedure di leale collaborazione consistenti in intese al procedimento legislativo: ad es. sentt. n. 43 e 65/2016.

atti che hanno uno spazio di discrezionalità su cui possa mettersi in gioco la predetta contrattazione.

Se un atto ha natura di atto vincolato non ci può essere intesa, perché non c'è quello spazio utile alla "contrattazione" tra il proponente e le Regioni che è l'essenza dell'attività di intesa.

L'intesa è una sorta di co-gestione, di co-amministrazione tra Regioni e Governo, anche se poi nei contenuti, nelle scelte questa attività sarà riversata in un atto unilaterale di una sola delle due parti che hanno concorso a determinarla: l'Amministrazione dello Stato.

Un'altra caratteristica dell'intesa la troviamo espressa nel comma 3 dell'art. 3 del d.lgs. n. 281/1997: *"quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro 30 giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata"*.

Ecco l'intesa debole: la possibilità per il Consiglio dei Ministri, nel caso in cui l'intesa con le Regioni non sia raggiunta entro un arco di tempo di 30 giorni (non è un termine perentorio ma minimo: la ricerca dell'intesa può essere condotta anche dopo i 30 giorni), dal momento in cui il punto è stato iscritto per la prima volta all'ordine del giorno¹³ di provvedere con deliberazione motivata.

Perché questa disposizione?

Di fronte all'impossibilità di provvedere per difficoltà di sancire l'intesa, se l'intesa è un atto endoprocedimentale e questo atto endoprocedimentale alla fine non interviene si pone un problema che va risolto. Nella leale collaborazione, messi sullo stesso piano Governo e Regioni, il rispetto dell'autonomia regionale va soppesata con riguardo all'obbligo statale di provvedere.

L'attribuzione di una competenza non è una mera facoltà, ma è l'attribuzione di un potere al fine di esercitarlo in funzione della tutela di un interesse pubblico affidato all'Amministrazione dello Stato.

Nella ponderazione tra esercizio di una funzione e rispetto della leale collaborazione paritaria (che indurrebbe a fermare la procedura), il Legislatore opta a favore del soggetto che deve provvedere. Di fronte alla necessità di provvedere, soppesandola anche nei confronti della necessità di dare un giusto spazio all'autonomia regionale, si introduce uno strumento per superare la mancata intesa.

¹³ Prima dell'iscrizione c'è però stata un'istruttoria che ha cercato inutilmente di arrivare a una posizione condivisa; se la posizione condivisa non viene raggiunta, il Governo cerca di "mettere alle strette" il sistema delle Regioni iscrivendo il relativo punto all'ordine del giorno della seduta della Conferenza Stato-regioni.

Qui la legge ci indica un altro elemento.

Nel caso in cui si vuole procedere a prescindere dall'intesa è il Consiglio dei Ministri che decide con deliberazione motivata.

Il che vuol dire che, nel caso l'intesa non sia raggiunta e si voglia utilizzare il comma 3 dell'art. 3 del d.lgs. n. 281/1997, l'amministrazione che opta per provvedere con decisione unilaterale deve investire il Consiglio dei Ministri.

Il provvedere senza intesa, a prescindere dall'intesa, è un atto che non può essere demandato a un Ministero o da un singolo Ministro. Deve coinvolgere la responsabilità di tutto l'Esecutivo.

È il Consiglio dei Ministri, quindi, che deve intervenire, deve farsi carico di questa scelta, che inevitabilmente si pone in deroga al principio della pariteticità fra Regioni e Governo, che trova fondamento nell'art. 5 Cost.¹⁴.

La norma parla di deliberazione motivata.

Questa motivazione, a mio avviso, non va confusa con la motivazione del provvedimento.

Se l'intesa è prevista all'interno di un *iter* procedimentale che mette capo a un provvedimento e questo deve essere motivato, quest'ultimo va comunque motivato e non solo in caso di mancata intesa.

Le ragioni della previsione normativa in questo caso sono altre.

Questa motivazione rileva perché bisogna dimostrare, nella delibera consiliare, tutto quello che si è fatto, seguendo il principio di leale collaborazione, per ricercare l'intesa delle Regioni, tutto quello che si è fatto in spirito di leale collaborazione, per ottenere l'intesa; la Corte le chiama "idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze"¹⁵.

Ad esempio, dimostrando che le Regioni erano dieci e si era riusciti ad arrivare ad un accordo con sette, ma mancavano le altre tre e quindi l'intesa la Conferenza Stato-regioni non l'ha potuta sancire perché ci vuole l'assenso di tutti i Presidenti presenti in seduta.

Oppure, non si è potuto conseguire l'intesa perché tutte le Regioni erano d'accordo salvo una, e l'intesa si perfeziona con l'assenso di tutti i Presidenti. Ovvero ancora sottoponendo al Consiglio dei Ministri un atto che tenga conto delle richieste accettate/accettabili avanzate dalle regioni in occasione del confronto, ancorché non considerate da queste sufficienti per dare l'assenso regionale.

Di questo sforzo per superare le divergenze va dato conto nella delibera consiliare. Perché attraverso questa motivazione la Corte costituzionale potrà

¹⁴ Corte cost., sent. nn. 33 e 165/2011.

¹⁵ Corte cost., sent. n. 56/2019.

andare a sindacare un uso eventualmente distorto di questa disposizione in ordine al superamento della mancata intesa.

Il Governo potrebbe infatti anche portare una propria proposta in Conferenza, fare finta di dialogare con le Regioni, fare finta di essere disponibile, in uno spirito solo apparentemente ispirato alla leale collaborazione, senza in realtà voler modificare in nulla la propria proposta, sapendo che, decorsi 30 giorni, può adottare la propria proposta usando la disposizione dell'art. 3, comma 3.

La motivazione è lo strumento attraverso il quale salvaguardare le regioni da un uso improprio di questa disposizione di legge portando la questione all'esame della Corte costituzionale. Quindi, le Regioni potrebbero portare in Corte un provvedimento che è stato adottato usando in modo distorto questo potere riguardo al mancato conseguimento dell'intesa.

9. – Nelle due fattispecie finora considerate si tratta di previsioni secondo le quali l'intervento della Conferenza si configura come un intervento endoprocedimentale.

Il parere e l'intesa sono tutti e due atti endoprocedimentali situati in un procedimento che mette capo a un provvedimento affidato, dalla legge, alla titolarità di un organo dell'amministrazione centrale dello Stato.

La prassi ha messo in evidenza come ci siano tante ipotesi in cui è necessario un coordinamento fra Stato e Regioni anche in fattispecie che non prese in considerazione dal Legislatore.

Sono tutti casi in cui c'è bisogno di una collaborazione, di un lavoro comune, tra Regioni e Stato fuori da un procedimento puntualmente disciplinato.

Ecco l'intervenire degli accordi strumento ascrivibile nei compiti di raccordo della Conferenza (art. 12, comma 1, legge n. 400/1988).

Anche qui considerate che tutto ciò che il d.lgs. n. 281/1997 definisce e disciplina puntualmente in legge, in realtà è stato già sperimentato da una prassi consolidata in sede di Conferenza.

Gli accordi sono strumento di raccordo fra Stato e Regioni fuori da un procedimento amministrativo, quando c'è necessità di arrivare a un'attività comune. La loro utilizzazione è volontaria e quindi eventuale

Leggendo l'art. 4 del d.lgs. n. 281/1997 non si può non cogliere un'assonanza con quanto previsto dall'art. 15 della legge n. 241/1990: "il Governo e le Regioni, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento degli obiettivi di funzionalità, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, possono concludere in sede di Conferenza accordi al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune".

Questa disposizione riprende il contenuto dell'art. 15 della legge n. 241/1990 sugli accordi tra amministrazioni. Potremmo dire che si tratta di una fattispecie speciale degli accordi tra amministrazioni della legge sul procedimento amministrativo caratterizzata da una specifica modalità di conclusione.

La legge ancora, al comma 2, afferma che gli accordi si perfezionano con l'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni. Quindi, gli accordi seguono il sistema di perfezionamento già visto per le intese.

Anche qui, valgono le stesse regole: un solo Presidente che non è d'accordo fa saltare l'accordo, e l'accordo si perfeziona con l'assenso di tutti i Presidenti che sono presenti alla seduta. Qui non c'è il problema del mancato accordo perché non c'è un procedimento dove inserirlo pena la sua impossibilità di conclusione.

La norma stabilisce che si possono concludere accordi al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze. L'accordo non produce effetti verso terzi (rispetto ai sottoscrittori) ed è privo di natura normativa anche quando è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale (per mera pubblicità-notizia).

L'art. 4 fu pensato come strumento di coordinamento di competenze amministrative ma ben presto questa disposizione è stata usata oltre questa prospettiva.

In breve tempo questi accordi sono stati utilizzati come accordi di tipo politico: le parti riconducevano agli accordi non tanto attività amministrative (per delimitare spazi discrezionali nell'esercizio delle rispettive competenze), ma in qualche modo si impegnavano al conseguimento di risultati, di obiettivi che non potevano non passare per la sede legislativa (art. 8, ultimo comma, legge n. 131/2003). Gli accordi avevano così ad oggetto progetti di politiche di settore o modifiche del vigente assetto legislativo.

Gli accordi (taluni non tutti) sono diventati "accordi politici".

Tra gli esempi più importanti (e reiterati nel tempo) vi sono senz'altro i cd. "patti per la salute".

I patti per la salute, che normalmente hanno una cadenza annuale o triennale, sono una sorta di accordo di programma tra Governo e Regioni che si propongono di determinare i contenuti della manutenzione, riorganizzazione e finanziamento del nostro Servizio Sanitario Nazionale. In tale sede si definisce il livello di finanziamento del servizio sanitario nel triennio; si individuano le norme di organizzazione e funzionamento che dovranno essere modificate o aggiornate; le questioni che dovranno essere prese in esame o si convengono modifiche alle disposizioni vigenti relativi al servizio sanitario.

Questi accordi, soprattutto quando hanno questo contenuto politico, vincolano realmente le parti che lo sottoscrivono?

La Corte costituzionale¹⁶ ha distinto tra accordi propedeutici a comporta-

¹⁶ Sentt. n. 437/2001 e n. 31/2006.

menti che coinvolgono competenze del Legislatore e accordi che, invece, si esauriscono a livello amministrativo.

Quando ad esempio un patto per la salute prevede un incremento del fondo sanitario di un miliardo, è ovvio che sono chiamate in causa scelte del Legislatore nazionale.

Gli accordi che coinvolgono la competenza del Legislatore si rivolgono a campi e materie rimesse alla discrezionalità del Legislatore. Si tratta di decisioni politico-legislative per Costituzione non vincolate e quindi non vincolabili.

L'accordo non può costituire un vincolo giuridicamente rilevante del procedimento legislativo perché il nostro ordinamento non prevede strumenti capaci di predeterminare il contenuto di un provvedimento legislativo, anche se questi accordi sono intervenuti tra gli esecutivi regionali e nazionali. L'accordo non può proporsi come parametro cui commisurare la legittimità costituzionale delle decisioni assunte dal Parlamento.

L'accordo, quindi, non può incidere e vincolare il Legislatore.

Il principio di leale collaborazione, che sostanzia il raccordo paritario tramite l'accordo, non può condizionare o limitare leggi o atti del Parlamento. L'esempio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione. Meccanismi cooperativi potrebbero applicarsi a procedimenti legislativi solo qualora la loro osservanza fosse prevista da fonte costituzionale in grado di vincolare il Legislatore statale¹⁷.

Questo è quello che sancisce la Corte costituzionale.

Sugli altri accordi, quelli che riguardano più propriamente comportamenti ed esercizio delle attività amministrative, la Corte afferma che qui il principio di leale collaborazione può essere veramente il parametro per sindacare l'attività dell'amministrazione che non segue quanto pattuito nell'accordo.

La stipula di un accordo in sede di Conferenza impone alle parti di tener fede all'impegno assunto.

L'amministrazione dello Stato deve tenere un comportamento coerente con l'obbligazione assunta in sede di Conferenza ed operare in conformità di questa.

In caso in cui l'Amministrazione centrale si dimentichi di questo impegno, la Corte potrà essere adita per sanzionare comportamenti difforni all'accordo e quindi non in linea col principio di leale collaborazione sulla base del quale questo accordo è stato sottoscritto.

¹⁷ Corte cost. sent. n. 250/2015.

IX

PANDEMIA, RAPPORTI STATO-REGIONI E PROPOSTE DI RIFORMA COSTITUZIONALE *

ANTONIO D'ATENA

SOMMARIO: 1. Cinquant'anni di dibattiti sul destino dell'istituto regionale. – 2. Le competenze legislative delle Regioni in MATERIA di sanità e di protezione civile. – 3. Le funzioni amministrative, l'attrazione in sussidiarietà delle competenze legislative e il potere sostitutivo. – 4. Che fare, quando gli ordinari strumenti non bastano? Il decreto-legge come strumento di chiusura del sistema. – 5. L'ipotesi che il Parlamento non possa riunirsi. – 6. La riesumazione della cd. clausola-vampiro.

1. CINQUANT'ANNI DI DIBATTITI SUL DESTINO DELL'ISTITUTO REGIONALE

A me è stata affidata una valutazione delle ipotesi di riforma che sono attualmente avanzate in ordine al riparto di competenze tra lo Stato e Regioni.

Come è ovvio, il tema, essendo affrontato oggi, è affrontato alla luce del Covid. Mi occuperò, quindi, delle leggi di revisione costituzionale che vengono proposte sotto la spinta di questa emergenza.

A questo riguardo vorrei premettere una confessione: io trovo sempre più insopportabili i dibattiti che nel nostro Paese si avvicinano a ritmo quasi regolare sul destino dell'istituto regionale; dibattiti e proposte di riforma che lasciano trasparire un atteggiamento, che – sia detto con tutto il rispetto – non sembra inappropriato qualificare isterico. Vi faccio una rapida rassegna di questi cambiamenti di umore.

All'inizio, negli anni '70, in corrispondenza con l'istituzione delle Regioni ad autonomia ordinaria, c'era un'attesa addirittura palinogenetica: si immagi-

* Lezione del 24 febbraio 2021 – trascrizione della registrazione rivista dall'autore.

nava che, create le Regioni, si sarebbero risolti una serie di mali inveterati nel nostro sistema. Si immaginava, per esempio, che si sarebbe ridotta l'inflazione legislativa nazionale; anzi, che l'attività legislativa del Parlamento si sarebbe riqualificata, poiché, nelle materie contemplate dal primo comma dell'originario art. 117, tutta la disciplina di dettaglio sarebbe stata di pertinenza delle Regioni. E si pensava anche che, attraverso la creazione delle Regioni, e la sinergia tra Regioni ed enti locali, si sarebbe avvicinata l'amministrazione ai cittadini, parallelamente riducendo il sovrappeso dei Ministeri nazionali.

Quindi, questa è stata la partenza: grandi attese. Tanto che, in quella stagione, anche in dottrina, si è parlato di "fase costituente regionale", con una certa enfasi, perché in realtà le Regioni non hanno Costituzioni, si danno degli Statuti, e non si tratta di un fatto solo onomastico, ma di sostanza, poiché la Costituzione è un'altra cosa. Come risulta con chiarezza da un confronto con le costituzioni degli Stati membri nelle esperienze federali.

Successivamente è intervenuta una fase di cocente delusione, perché queste attese non sono state soddisfatte (e qui penso al titolo di uno scritto apparso allora in dottrina: "Le Regioni nel cono d'ombra"). Le Regioni, che si pensava potessero risolvere tutto, in realtà si era visto che avevano avuto un impatto piuttosto modesto.

Ma nel 1977 è stato adottato il decreto 616, in una stagione particolare, la stagione del terrorismo. In quel periodo hanno visto la luce, sotto la presidenza di Giulio Andreotti, due governi di unità nazionale, i quali avevano l'appoggio, in varie forme (il primo era il "governo della non sfiducia"), del Partito Comunista Italiano. Tuttavia, per una convenzione costituzionale che Leopoldo Elia aveva chiamato la "*conventio ad excludendum*", il Partito Comunista Italiano non poteva entrare a Palazzo Chigi, a meno che non avesse vinto le elezioni. Gli altri partiti non lo consentivano, perché ritenevano che, dal punto di vista della lealtà costituzionale, esso non offrisse garanzie sufficienti, soprattutto per quanto riguardava i rapporti internazionali (dal momento che non guardava all'Alleanza Atlantica ma al Patto di Varsavia).

Però l'appoggio del Partito Comunista veniva compensato, accrescendo le competenze delle Regioni (in alcune delle quali esso era al governo) anche al di là di quanto la Costituzione prevedeva. Quindi grande apertura e grande fiducia nelle autonomie.

Ma, successivamente, la giurisprudenza della Corte, vira in senso centralistico, soprattutto facendo valere un limite che la Costituzione concepisce come limite di merito (il limite dell'interesse nazionale di cui all'art. 127 Cost.), il quale viene trasformato in limite di legittimità. Accade, quindi, che le Regioni vengano a perdere prerogative. Il che ha avuto il significato della perdita anche di parte delle competenze che erano state conquistate con il decreto 616.

Poi si registra un nuovo slancio a favore delle autonomie, per effetto della riforma costituzionale del 2001 (legge cost. n. 3), alla quale siamo debitori del Titolo V così come oggi è scritto. Questa riforma potenzia notevolmente le competenze regionali. Tra l'altro, per quanto riguarda la legislazione, fa uso di una tecnica tipica del costituzionalismo federale, cioè rovescia l'enumerazione. Ormai l'ente che deve dimostrare di avere un titolo per intervenire legislativamente è lo Stato; c'è invece una presunzione di competenza a favore delle Regioni, che sono titolari della competenza residuale.

A questa enorme apertura ha fatto riscontro un'importantissima novità, accolta nel nostro sistema costituzionale con molto maggiore ampiezza che nei sistemi dai quali è stata mutuata. Mi riferisco al principio di sussidiarietà: al principio secondo cui le competenze spettano preferibilmente agli enti più vicini ai cittadini, e, soltanto se questi "non bastino" (l'espressione risale a un ordine del giorno di Giuseppe Dossetti in Assemblea Costituente), se – dicevo – i livelli inferiori non bastino, è possibile passare al livello superiore.

Successivamente, c'è stata la riforma Renzi-Boschi, che non è entrata in vigore perché il referendum di approvazione ha dato esito negativo. Essa aveva una doppia anima: per un verso, apriva alle Regioni, dal momento che avrebbe modificato il nostro bicameralismo, costituendo una Camera delle Regioni che presentava qualche assonanza con il *Bundesrat* austriaco; per l'altro verso, intendeva ridurre le competenze delle Regioni.

E oggi si riaccendono le voci critiche, facendo leva sull'insofferenza generata dal fatto che le Regioni, per fronteggiare la pandemia, abbiano adottato e adottino soluzioni differenziate. Tra l'altro – rilevo per inciso – la differenziazione delle discipline giuridiche è la ragion d'essere delle Regioni: se tutte le situazioni locali si considerassero allo stesso modo, lo Stato sarebbe uno Stato unitario centralizzato.

Questa diffusa insofferenza per i divari territoriali induce un autore, certamente non sospetto di furori antiregionalistici, il collega Gustavo Zagrebelsky, ad affermare, in termini volutamente provocatori, che il rendimento asseritamente deludente delle Regioni forse ne giustificerebbe la soppressione. È questo il punto più basso che, nel corso degli orientamenti avvicendatisi nel tempo, le Regioni abbiano raggiunto. Il loro indice di gradimento è quasi a zero. Non può quindi sorprendere, se, in sede politica (ma anche nella stampa d'informazione), si faccia strada l'opinione che si debba rimettere mano alla Costituzione.

Ci sono delle proposte di legge costituzionale, che prevedono lo spostamento dal comma 3 dell'art. 117 (cioè dalla norma sulla legislazione concorrente delle Regioni) al secondo comma (legislazione esclusiva dello Stato) della materia "tutela della salute". Altre proposte, inoltre, sono rivolte ad introdurre

una “clausola di supremazia”, modellata sulla soluzione che era stata adottata dalla riforma Renzi-Boschi; riforma che – come ho ricordato – non è passata, in seguito alla bocciatura in sede referendaria.

Questa è la situazione sullo stato delle riforme.

Io chiarisco subito qual è la mia posizione. Non condivido le ragioni alla base di queste proposte. Ritengo, cioè, che lo Stato oggi disponga di tutti gli strumenti necessari per una gestione razionale e anche per l'unificazione della gestione, di fronte a emergenze sconvolgenti, come quella che stiamo vivendo.

2. LE COMPETENZE LEGISLATIVE DELLE REGIONI IN MATERIA DI SANITÀ E DI PROTEZIONE CIVILE

Le competenze regionali maggiormente implicate in questa crisi sono competenze in materia sanitaria e in materia di protezione civile. In questi ambiti, le Regioni oggi dispongono di potestà legislativa concorrente. Per quanto riguarda la materia sanitaria, la voce che individua l'ambito di competenza regionale si intitola “tutela della salute”. Si tratta, quindi, di una voce molto ampia.

Per quanto riguarda, invece, la protezione civile, la voce omonima è compresa nell'elenco dell'art. 117, comma 3.

Questo rispetto alla disciplina costituzionale pregressa, segna un cambiamento.

Perché?

In materia sanitaria precedentemente le Regioni avevano competenza su una sub-materia, non la tutela della salute, ma l'assistenza sanitaria ospedaliera, quindi: l'attività assistenziale e la cura nelle strutture a ciò deputate.

La protezione civile, dal proprio canto, non figurava fra le materie di competenza concorrente.

Però, se noi scendiamo dal tenore delle disposizioni costituzionali alla realtà applicativa, al modo in cui queste disposizioni si sono inverate nell'esperienza vivente, ad opera soprattutto della giurisprudenza della Corte costituzionale, vediamo che le differenze sono meno profonde di quanto non possa sembrare. Per esempio, le Regioni ordinarie (diverso il discorso per le Regioni speciali) mancavano di competenze in materia di igiene e sanità. Ora, è da notare che, quando si introduce il Servizio Sanitario Nazionale, il che avviene con una legge ordinaria del 1978 (la n. 833), si riconoscono ai Presidenti delle Regioni poteri di ordinanza, quindi poteri di interventi urgenti, anche derogatori rispetto alla normativa esistente, in materia di igiene e sanità pubblica. E questa è una delle spie della dilatazione della materia, la quale è stata intesa in

senso più ampio, com'è, peraltro, confermato dall'evoluzione normativa successiva.

È analogo il discorso per la protezione civile. Il vecchio art. 117 non menzionava la protezione civile tra le materie regionali. Però, nel 1992, interviene la legge che istituisce il Servizio nazionale della protezione civile (la legge che contempla la determinazione dello stato di emergenza deliberata dal Consiglio dei Ministri) (legge n. 225/1992). Questa legge prevedeva originariamente che la programmazione generale degli interventi da realizzare nelle situazioni di emergenza fosse da adottare sulla base di un parere della Regione interessata, o della Conferenza Stato-Regioni, se fossero state interessate tutte le Regioni. La Corte, investita della questione, con la sentenza n. 127/1995, boccia la soluzione del legislatore statale. Perché, a suo avviso, il parere è troppo poco, le Regioni dovendo essere coinvolte, in maniera più penetrante, attraverso l'intesa.

Questo è interessante, perché la materia non era contemplata nella Costituzione, ma la Corte muoveva dal presupposto che il complesso delle competenze regionali comportasse un ruolo delle Regioni, che non poteva essere soddisfatto attraverso una misura debole come quella del parere. Non sorprende, pertanto, che, quando tre anni dopo, nel 1998, sulla base della prima legge Bassanini, è stato licenziato un importante decreto legislativo: il decreto 112, tale atto abbia previsto che la dichiarazione dello stato di emergenza venga adottata dal Consiglio dei Ministri *d'intesa* con le Regioni interessate.

Quindi, come vedete, in questo caso, pur essendo la materia assente dall'elenco delle materie regionali, la presenza delle Regioni era affermata dalla Corte costituzionale, che ricavava la necessità di questa presenza dal sistema.

Da quanto precede emerge con chiarezza che, se, dal punto di vista letterale, le novità non sono trascurabili, dal punto di vista della sostanza esse risultano meno abissali, meno profonde, di quanto non potrebbe apparire. Si può avere l'impressione che, per questa parte, la riforma costituzionale del 2001, in parte (si ripete: *in parte*), si sia limitata a canonizzare quanto accadeva nella prassi.

La situazione presenta dei punti di contatto con quella che si è verificata per il comma 1 dell'art. 117. Mi riferisco alla parte in cui esso prevede che il legislatore statale e il legislatore regionale siano tenuti al rispetto delle norme dell'Unione europea.

In proposito, va rilevato, che nella nostra Costituzione non erano stati precedentemente introdotti, a differenza di quanto si è verificato in altre Costituzioni (penso ad esempio alla Legge fondamentale tedesca e, quando l'Austria è entrata nella Comunità europea, alla Costituzione austriaca), "articoli europei", cioè articoli che disciplinassero la partecipazione nazionale alle istituzioni europee.

Nel nostro paese, invece, cosa era accaduto? Quando sono nate le Comunità europee, benché l'Italia fosse uno Stato protagonista di quella stagione, fondatore delle Comunità, in Parlamento, mancando l'adesione al progetto europeo del più forte partito d'opposizione, il Partito Comunista Italiano, non era possibile raggiungere la maggioranza di due terzi. Tale maggioranza qualificata era assolutamente necessaria per modificare la Costituzione, poiché, non essendo stata ancora adottata la legge sul referendum, non era possibile fare appello alla maggioranza assoluta, la quale implicava la possibilità che si celebrasse un referendum confermativo (allora impossibile, mancando della necessaria disciplina legislativa). Le forze di maggioranza decisero, quindi, di lanciare il cuore oltre l'ostacolo e di aderire alle Comunità europee senza toccare la Costituzione. Inoltre, nonostante ciò, la Corte costituzionale, in progresso di tempo, anche per la spinta molto forte della Corte di Giustizia (allora: Corte di Giustizia delle Comunità europee), ha riconosciuto che le fonti comunitarie siano fonti prevalenti rispetto alle fonti nazionali. Da allora, quindi, la legge ordinaria è tenuta a rispettare le direttive e i regolamenti comunitari.

Conseguentemente, quando è intervenuta la nuova versione dell'art. 117, comma 1, la disciplina in esso contenuta ha presentato carattere ricognitivo: ricognitivo non di quanto stava già scritto in Costituzione (a livello di testi costituzionali essa è, infatti, certamente innovativa), ma ricognitivo rispetto alla realtà costituzionale sottostante.

Stando così le cose, quando, con riferimento alle inefficienze di qualche Regione in occasione dell'attuale pandemia, nella stampa si legge: "ritorniamo al passato", si deve rilevare che in quel "passato" le Regioni non avevano, in materia sanitaria e in materia di protezione civile, un ruolo radicalmente diverso da quello che oggi riconosce loro espressamente la Costituzione. Questo, ad esempio, è sottolineato, per la sanità, molto chiaramente dagli studiosi della materia (penso a Renato Balduzzi, penso a Donatella Morana).

Ciò premesso, va rilevato che, in entrambe le materie, le Regioni hanno competenza concorrente. E, parlando di competenza concorrente, è il caso subito di chiarire che, a differenza dell'omonima competenza mitteleuropea, la competenza che l'art. 117, comma 3, denomina "concorrente" è caratterizzata da un concorso strettamente vincolato tra la legge statale che alla legge regionale. Lo Stato è chiamato a fissare i principi fondamentali, mente alle Regioni spetta l'adozione delle norme di dettaglio. In dottrina, si parla, in proposito, di riparto verticale di competenza, poiché sugli stessi oggetti intervengono entrambi i legislatori, ciascuno con un proprio ruolo.

Ebbene, è chiaro, che, nell'ambito di questa competenza, lo Stato è chiamato ad esercitare una funzione direttiva. Esso, infatti, adottando i principi, determina il divenire della legislazione regionale. Ciò significa che, nelle mate-

rie di legislazione concorrente, il ricambio normativo è dominato dai principi statali, cui le leggi regionali debbono uniformarsi. E significa, quindi, che lo Stato ha il controllo dell'evoluzione normativa

A questo è da aggiungere che la Corte costituzionale, in più casi, riconosce il carattere di principi anche a discipline piuttosto penetranti. Si pensi, ad esempio, che in materia di introduzione degli obblighi vaccinali, la Corte ha affermato che le Regioni “sono vincolate a rispettare *ogni previsione* contenuta nella normativa statale, *includere quelle che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato*, per la finalità perseguita *si pongono in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore*”. (sent. n. 5/2018). Si pensi ancora alla sentenza sul divieto di fumo nei locali pubblici, la quale ha attratto la disciplina delle sanzioni amministrative e dei procedimenti sanzionatori tra i principi fondamentali in materia di tutela della salute (sent. n. 63/2006).

Ma non basta.

Non può dimenticarsi che lo Stato è anche titolare di competenze esclusive le quali interferiscono con quelle regionali. Un esempio è costituito dalla profilassi internazionale. È, infatti, evidente che, data la diffusione della pandemia e dato il ruolo che, in quest'ambito, giocano gli organismi internazionali, si può invocare questa competenza esclusiva dello Stato. [Ed è esattamente quello che ha fatto la Corte costituzionale, con la sent. n. 37/2021, quando questa lezione era in bozze].

Altri esempi di competenze esclusive statali interferenti con i poteri spettanti alle Regioni in materia sanitaria e in materia di protezione civile sono rappresentati da quelle in materia di “livelli essenziali delle prestazioni” (che, per la sanità, sono i livelli essenziali di assistenza), in materia di ricerca scientifica e tecnologica; in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

C'è, infine, una materia di competenza concorrente in relazione alla quale il ruolo dello Stato si è caricato di una valenza fortemente direttiva. Mi riferisco alla materia denominata “principi di coordinamento della finanza pubblica”. Essa, soprattutto a seguito della gravissima crisi economica iniziata nel 2007-2008, è venuta ad assumere il connotato di una competenza “finalistica” (o trasversale), suscettibile di penetrare in qualsiasi materia regionale. Con riferimento a questo profilo, ricordo, ad esempio, una sentenza della Corte costituzionale, la n. 104/2013, che ha ad oggetto una legge del 2012 della Regione Abruzzo, la quale prevedeva l'assunzione, a carico del bilancio regionale, di oneri aggiuntivi, per garantire un livello di assistenza supplementare ai cittadini della Regione. La Corte costituzionale ha annullato questa norma, facendo leva sull'esistenza del *principio di contenimento della spesa sanitaria quale principio di coordinamento della finanza pubblica*. In questa sede, mi astengo da ogni commento: il principio molto probabilmente c'era; certo è che l'applicazione

cazione di esso ha creato una situazione di sofferenza delle strutture sanitarie, le quali si sono viste progressivamente depauperate dei mezzi a propria disposizione. Con gli effetti che tutti conosciamo nel contrasto all'attuale pandemia.

3. LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE, L'ATTRAZIONE IN SUSSIDIARIETÀ DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE E IL POTERE SOSTITUTIVO

Passando a considerare le funzioni amministrative, è il caso, preliminarmente, di ricordare che la Costituzione oggi ripudia la soluzione che era stata accolta dalla Costituzione del 1947-1948: la rigida applicazione del principio del parallelismo delle funzioni. In base a tale principio, la Regione esercitava competenze amministrative nelle stesse materie su cui legiferava. Questo comportava che lo stesso soggetto fosse chiamato sia alla legislazione che all'amministrazione.

Oggi l'architettura generale del sistema è cambiata completamente. Infatti, la Costituzione non accoglie più il principio del parallelismo, ma prevede, da un lato, che la competenza amministrativa residuale spetti al Comune, d'altro lato, che con legge (statale o regionale), questa competenza possa essere spostata a livelli superiori, fino ad arrivare allo Stato, quando i livelli inferiori si rivelino inadeguati.

Il principio di sussidiarietà è un principio bifronte, che, per un verso, evoca la preferenza per il livello più vicino agli interessati, per altro verso, ammette, in via derogatoria, lo spostamento, con legge ordinaria, verso l'alto delle competenze costituzionalmente spettanti al livello inferiore (in proposito, si usa, non a caso, la metafora dell'ascensore). Questo slittamento verso l'alto è subordinato alla condizione che il livello più basso "non basti" (per dirla con Giuseppe Dossetti), non sia adeguato, non sia sufficiente per lo svolgimento della funzione presa, di volta in volta, in considerazione. E questo, può comportare che quella funzione salga allo Stato.

In relazione a questo meccanismo, non può non ricordarsi una sentenza della Corte costituzionale di importanza capitale, la quale ha inaugurato una linea interpretativa costantemente seguita dalla giurisprudenza successiva. È la sentenza n. 303/2003, che si occupa della "chiamata" in sussidiarietà, la quale ha previsto che, se lo Stato chiama in sussidiarietà funzioni amministrative spettanti ad altri livelli territoriali di governo, le competenze legislative nelle medesime materie, se non già rientranti negli ambiti di pertinenza statale, vengono trascinate ("attratte", si dice) a livello centrale. Aggiungo che, secondo l'impostazione accolta dalla Corte costituzionale, il tutto è bilanciato dalla

partecipazione cooperativa della Regione. Si chiede l'intesa della Regione. In particolare, la legge che sposta verso l'alto le competenze deve prevedere che, nel momento in cui le competenze si esercitano, vengano esercitate d'intesa con la Regione. Mentre inizialmente la Corte costituzionale sembrava richiedere che le intese cui ricorrere in questa materia fossero intese "forti" (in quanto non surrogabili da interventi unilaterali dello Stato), nella giurisprudenza più recente, essa ammette che tali intese possano essere intese "deboli", sia pure con certi accorgimenti sui quali, ovviamente, non posso intrattenermi in questa sede.

Però, non ci si può fermare qui.

Deve infatti ricordarsi che la riforma costituzionale del 2001 ha dotato lo Stato di uno strumento che non era originariamente presente in Costituzione, pur essendo utilizzato da uno dei sistemi federali da cui l'Assemblea Costituente ha tratto ispirazione. In particolare, esso era contemplato nella Costituzione austriaca del 1920 (una Costituzione scritta sotto la diretta ispirazione di Hans Kelsen, quindi: una costituzione d'autore). Tale Costituzione prevedeva la possibilità che, qualora i *Länder* (che sono gli enti omologhi delle Regioni) non avessero adempiuto ad obblighi derivanti dalla Costituzione (per esempio, non avessero attuato una legge-cornice), al loro posto sarebbe potuta intervenire la Federazione.

Questo meccanismo da noi non era stato previsto, e questa carenza ha creato una serie di problemi, soprattutto in materia comunitaria. Perché? Cosa succedeva? La Comunità europea interveniva, ad esempio, con una direttiva in materia di competenza regionale. E, stando alla disciplina costituzionale, l'ente competente ad attuare la direttiva con proprie leggi sarebbe stato la Regione. Tuttavia, se questa non avesse provveduto, se fosse rimasta inerte, lo Stato sarebbe risultato inadempiente sul piano comunitario, cioè: avrebbe commesso illecito comunitario. Esso, inoltre, non disponendo di poteri sostitutivi, sarebbe stato nell'impossibilità di rimuovere la causa dell'illecito. Sarebbe stato, come si legge in una sentenza della Corte, "disarmato" di fronte a questa evenienza.

Per ovviare all'inconveniente, il legislatore ordinario dello Stato ha seguito, nel tempo, due strade diverse.

Inizialmente, espropriava la competenza regionale. Di qui, la conclusione, che, nelle materie di pertinenza regionale in cui fossero intervenuti atti comunitari, la materia passasse nell'ambito di competenza dello Stato.

Successivamente, il legislatore ha fatto qualcosa di più ragionevole, ma di illegittimo: ha previsto lo strumento sostitutivo, ma lo ha previsto con atto legislativo ordinario. Il che non era costituzionalmente consentito, poiché, come ci ha insegnato Hans Kelsen, lo strumento sostitutivo deroga alla discipli-

na delle competenze. Di conseguenza, se tale disciplina è posta (come accadeva e accade in Italia) da norme costituzionali, l'introduzione di tale strumento richiede la modificazione della Costituzione.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, in questa materia si è verificato un paradosso, poiché, la disciplina costituzionale, che originariamente era carente, è venuta a caratterizzarsi per la sua sovrabbondanza: i poteri sostitutivi dello Stato sono, infatti, previsti da due disposizioni diverse e non perfettamente allineate tra di loro. A noi comunque, in questa sede, ne interessa solo una: l'art. 120, comma 2, che prevede che lo Stato possa sostituirsi agli organi dei Comuni, delle Province, delle Città Metropolitane e delle Regioni per una serie di ragioni, tra le quali figura anche la sussistenza di un pericolo grave per l'incolumità e sicurezza pubblica.

Pertanto, se in materia di emergenza sanitaria vi fossero inadempienze delle Regioni, il Governo potrebbe intervenire in via sostitutiva. Cosa, peraltro, che, nel corso della presente emergenza sanitaria, il Governo non ha mai ritenuto di fare.

4. CHE FARE, QUANDO GLI ORDINARI MEZZI NON BASTANO? IL DECRETO-LEGGE COME STRUMENTO DI CHIUSURA DEL SISTEMA

Facciamoci, a questo punto, una ulteriore domanda: *quid iuris*. se la situazione di emergenza fosse tale da rendere inadeguati gli ordinari mezzi?

In proposito, posso ricordare una tesi sostenuta l'anno scorso proprio in relazione alla pandemia da un valoroso collega romano: Massimo Luciani.

Massimo Luciani osserva che nella nostra Costituzione esisterebbe un principio che lui definisce, enigmaticamente, "espresso ancorché implicito", ricavabile da una serie di disposizioni costituzionali (la norma sui Patti lateranensi, quella sugli obblighi comunitari, il dispositivo di adattamento automatico al diritto internazionale generale, la norma sulla finanza). Per effetto di tale principio, in presenza di esigenze che non possano essere soddisfatte con i mezzi ordinari, lo Stato, sarebbe legittimato a fronteggiarle con atto normativo primario.

La tesi, pur cercando di dare risposta ad un problema reale (e, quindi, può muovendo da una premessa condivisibile), mi lascia perplesso, poiché si fonda su regole costituzionali dalle quali mi pare molto difficile ricavare il principio. I principi, infatti, sono un pezzo di diritto positivo; e vanno ricercati muovendo dalle norme di dettaglio, che logicamente li implicano. E, nella specie, le norme costituzionali invocate non sembrano fornire un supporto adeguato.

Ma, anche prescindendo da questo aspetto, si deve rilevare che la Costitu-

zione non è rimasta muta rispetto al caso dell'emergenza. Essa, infatti, ha previsto una norma di chiusura, uno strumento, cioè, che può trovare impiego in tutti i casi in cui gli ordinari strumenti non siano in grado di funzionare.

Questo strumento è il decreto-legge, stando alla lettura, veramente illuminante, che ne dà Carlo Esposito, un grandissimo costituzionalista del secolo scorso.

Aggiungo per inciso un'altra cosa: noi siamo portati a valutare il decreto-legge come se fosse una ordinaria fonte del diritto. I Governi, infatti, un giorno sì e un giorno no, emettono decreti-legge (tra l'altro, questo è uno dei modi per spossare il Parlamento della funzione legislativa, spostando, così, l'asse della legislazione dal potere legislativo al potere esecutivo). Ma il decreto-legge è costruito dalla Costituzione come una fonte straordinaria, che interviene "in casi straordinari di necessità ed urgenza" (come recita l'art. 77). Esso non può, quindi, essere considerato uno strumento ordinario invocando delle necessità, che – con tutta la buona volontà – non è possibile ritenere "straordinarie".

Se si muove da questo presupposto, non c'è bisogno di considerare la necessità fonte del diritto (secondo la vecchia tesi di Santi Romano) o di ricorrere ad altre costruzioni dai fondamenti costituzionali piuttosto incerti. Lo strumento c'è. È uno strumento, ci insegna Esposito, che può derogare alla separazione dei poteri, può derogare al riparto di competenze fra Stato e Regioni. Naturalmente si tratta di deroghe provvisorie, precarie. Per esempio, se una Regione non attua una legge-cornice e, non attuando la legge-cornice, impedisce che ci sia quel rinnovamento dell'ordinamento da essa prefigurato, lo Stato può sostituirsi alla Regione inadempiente, mediante decreto-legge, ponendo norme che, successivamente, la Regione potrà sostituire (nel rispetto, ovviamente, dei principi fondamentali posti dal legislatore statale).

Tra l'altro, il decreto-legge è assistito, in base a Costituzione, da garanzie procedurali e sostanziali tutt'altro che trascurabili.

Esso, anzitutto, è adottato dal Governo nella sua collegialità. Voi pensate ad atti ai quali siamo stati abituati nella fase iniziale di contrasto alla pandemia: i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. I quali sono atti monocratici, su cui il Consiglio dei Ministri va semplicemente a sentito.

Della sua adozione, inoltre, il governo assume la responsabilità, come chiarisce l'art. 77. Il quale non allude alla responsabilità politica, perché ogni atto del Governo è coperto dal rapporto fiduciario con il Parlamento e non si vede per quale ragione la responsabilità politica dovrebbe essere richiamata dalla sola norma sulla decretazione d'urgenza. Attraverso la formula "sotto la sua responsabilità" è, pertanto, da ritenere che l'art. 117 alluda alla responsabilità giuridica. Ciò significa che, se si determinassero dei danni per effetto di un

decreto-legge non convertito, il Governo sarebbe chiamato con i suoi componenti a sostenere il relativo onere economico. Tra l'altro, in ciò può essere ravvisata una spia del *plus* di competenza del decreto-legge, rispetto alla legge (a differenza della quale può eccezionalmente e provvisoriamente derogare alla Costituzione). Infatti, diversamente dai membri del Governo quando adottano un decreto-legge, i componenti del Parlamento sono irresponsabili per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (art. 68, comma 1, Cost.). E questa irresponsabilità copre, ovviamente, anche la funzione legislativa.

Va poi ricordata la partecipazione del Capo dello Stato, al quale spetta l'emanazione degli atti con forza di legge (e quindi, anche, dei decreti-legge), la quale costituisce il *pendant* della promulgazione delle leggi affidata allo stesso organo.

In materia di promulgazione, l'art. 74 Cost. dota il Presidente della Repubblica del potere di rinviare alle Camere, con messaggio motivato, la legge sottopostagli. Nella prassi accade che del rinvio si faccia uso limitatamente al caso di violazione macroscopica, manifesta, di norme costituzionali. In realtà, secondo l'opinione che ritengo preferibile, il Presidente potrebbe rinviare l'atto al Parlamento anche sulla base di valutazioni di opportunità. Ad ogni modo, la norma prevede che, se il Parlamento procede alla riapprovazione, il Capo dello Stato sia tenuto a promulgare. A meno che – come comunemente si ritiene – il contenuto della legge non sia così gravemente lesivo della Costituzione che la sua promulgazione involgerebbe la responsabilità penale del Presidente della Repubblica. Naturalmente tutto questo potrebbe avere un seguito: il Presidente della Repubblica potrebbe esser messo in stato d'accusa perché non ha promulgato; oppure, avverso il diniego di promulgazione, potrebbe essere sollevato conflitto di attribuzione. In entrambi i casi, comunque, la parola finale spetterebbe alla Corte costituzionale (nel primo caso, in composizione integrata).

Questo è il sistema per le leggi. Per il decreto-legge, invece, la Costituzione non dice nulla. Sarebbe, tuttavia, paradossale l'idea che il Capo dello Stato, di fronte al decreto-legge, sia chiamato a svolgere una funzione semplicemente notarile, essendo tenuto a emanare tutti i decreti-legge che il Governo gli presenti. L'inammissibilità di questa conclusione è confermata dal fatto che, alla sua stregua, il Presidente della Repubblica sarebbe tenuto alla emanazione anche laddove ritenesse che, procedendo ad essa, si renderebbe responsabile di attentato alla Costituzione.

Per evitare tutto ciò, non resta che ritenere che l'emanazione non sia un atto dovuto e che il Presidente della Repubblica, in materia, disponga di un potere di veto assoluto.

D'altra parte, questa soluzione, non solo gode di un seguito qualificato in dottrina, ma è anche confortata dalla prassi.

Un esempio piuttosto significativo è offerto dal caso Englaro.

Eluana Englaro era una giovane donna, che, a causa di un incidente stradale devastante, è entrata in stato comatoso ed è stata mantenuta in vita, per anni, attraverso l'alimentazione artificiale. La famiglia, soprattutto il padre che ne era il tutore, faceva richieste per sospendere questo trattamento, ritenendo che non vi fosse più alcuna speranza che la figlia potesse uscire dallo stato vegetativo. Perseguendo questa strada, si è rivolta a una lunga teoria di istanze giurisdizionali. La Corte di cassazione, quando è stata chiamata a pronunciarsi sul caso, ha ritenuto che, se ricorrano certe condizioni, si possa sospendere la nutrizione forzata. Il Governo di allora, presieduto dall'onorevole Berlusconi, dopo che in sede di rinvio gli Englaro avevano ottenuto di poter sospendere il trattamento di nutrizione artificiale, ha deciso di adottare un decreto-legge, rivolto a rendere obbligatorio tale trattamento.

Come accade normalmente in questi casi, il decreto-legge, prima di essere varato definitivamente dal Governo, è stato inviato al Presidente della Repubblica, che allora era Giorgio Napolitano. Quest'ultimo ha scritto una lettera al Presidente del Consiglio (reperibile nel sito della Presidenza della Repubblica), con la quale ha comunicato che, a suo giudizio, non sussistevano le condizioni per adottare quel decreto-legge, perché il suo contenuto era manifestamente lesivo di norme e principi costituzionali. Questa, la conclusione: "Confido che una pacata considerazione delle ragioni da me indicate in questa lettera valga ad evitare un contrasto formale in materia di decretazione d'urgenza, che finora ci siamo congiuntamente adoperati per evitare". Il senso della missiva è chiaro: invito il governo a non adottare un decreto-legge, poiché esso, comunque, non sarebbe emanato. Si tratta di un documento di estremo interesse, il quale, tra l'altro, in un poscritto, ricorda i casi in cui è stata rifiutata l'emanazione di decreti-legge (due sotto la presidenza Pertini, due sotto la presidenza Cossiga e uno sotto la presidenza Scalfaro).

Tra le garanzie procedurali previste dalla disciplina costituzionale, deve poi ricordarsi la necessaria partecipazione del Parlamento, il quale deve riunirsi immediatamente per valutare il decreto-legge (anche, si badi, se le Camere sono sciolte). Infine, come noto, la conversione in legge entro 60 giorni è condizione per il consolidamento della disciplina adottata dal Governo, la quale, in difetto di tale passaggio, è destinata a perdere efficacia fin dall'inizio.

Per chiudere sul ruolo che può assumere la decretazione d'urgenza sul terreno dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, vale la pena di ricordare che, nel concreto dell'esperienza, non mancano precedenti di decreti-legge mediante i quali lo Stato ha esercitato il potere sostitutivo nei confronti delle Regioni.

E vale anche la pena di ricordare che aperture in questo senso non mancano neppure da parte della Corte costituzionale. In relazione a ciò, possono ri-

chiamarsi alcuni passi della relazione sulla giurisprudenza del 2019, presentata dall'allora Presidente della Corte: la collega Marta Cartabia. La quale, dopo aver rilevato che "la nostra Costituzione non contempla un diritto speciale per lo stato di emergenza", conclude, osservando che "la Costituzione peraltro non è insensibile al variare delle contingenze, all'eventualità che dirompano situazioni di emergenza, di crisi o di straordinaria necessità e urgenza, come recita l'articolo 77 della Costituzione".

È chiaro che la relazione del Presidente non è la sede in cui la Corte può prendere ufficialmente posizione sull'uso della decretazione d'urgenza nelle materie regionali. Ciò nondimeno, i passi citati sono espressione di un atteggiamento di apertura. E possono considerarsi – per riprendere un'espressione di Francesco Marini – una specie di rivincita della tesi di Esposito, la cui persistente attualità è proprio dimostrata dall'emergenza in atto.

5. L'IPOTESI CHE IL PARLAMENTO NON POSSA RIUNIRSI

A questo punto si pone un'altra domanda. Abbiamo visto che, per poter procedere tempestivamente alla conversione in legge, il Parlamento deve riunirsi immediatamente. Tuttavia, *quid iuris*, se il Parlamento non si può riunire a causa della pandemia (o di altra emergenza).

Considerate che questa ipotesi è presa in considerazione dalla Costituzione, però in un caso particolare: per lo stato di guerra. L'art. 78 prevede, infatti, che, in tale eventualità, il Parlamento dia al Governo i poteri necessari.

Ma, per il decreto-legge, nulla è detto, la Costituzione limitandosi a prevedere che il Parlamento debba riunirsi anche se sciolto.

Non è inutile, in proposito, ricordare che in Ungheria, facendosi leva sulla pandemia, si è adottato un provvedimento che ha spostato le funzioni del Parlamento al Governo per tutta la durata dell'emergenza. Quindi, approfittando di questo pretesto, si è dato vita ad uno dei tanti esempi di interventi con cui, in misura veramente impressionante, quell'ordinamento (e l'ordinamento polacco non è molto da meno) si allontana dal modello della democrazia liberale. E, pertanto, dallo Stato di diritto.

Ritornando all'Italia, va anzitutto detto che, a parte alcune incertezze nella fase iniziale, il Parlamento, con il rispetto del distanziamento e dell'uso della mascherina, si è potuto riunire regolarmente, come, ad esempio, confermano le immagini diffuse recentemente dalla televisione pubblica, in occasione della discussione e votazione sulla fiducia al Governo Draghi. I membri di ciascuna Camera erano presenti, erano distanziati, portavano la mascherina e, per non affollare l'aula, occupavano anche le tribune del pubblico.

Non va, poi, dimenticato che le riunioni potrebbero svolgersi a distanza.

Quanti sono contrari a questa soluzione, ravvisano un ostacolo nell'art. 64, comma 3, il quale prevede che "le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti". E, quando la norma è stata scritta, nel 1947, si pensava ovviamente alla presenza fisica. È superabile questo limite?

In proposito, qualcuno mette in luce il ruolo determinante che, in questa materia, hanno i regolamenti parlamentari. Basti, ad esempio, considerare che tali atti, prevedendo che la verifica del numero legale vada disposta dal Presidente solo su richiesta di un certo numero di parlamentari, consentono, laddove la richiesta manchi, che la seduta si svolga legittimamente anche senza il rispetto del *quorum* richiesto. A questa stregua, pertanto, potrebbe considerarsi sufficiente un intervento regolamentare.

Né potrebbe obiettarsi che il Parlamento non sia soltanto un "votificio", che esso sia anche la sede del confronto, della discussione e – perché no? – dei colloqui e degli scambi informali. Le discussioni, infatti, possono tenersi anche a distanza e, quanto ai contatti informali, pur essendo vero che la modalità in remoto priva i parlamentari di luoghi fisici come il "corridoio dei passi perduti", non può negarsi che colloqui e scambi di idee possono avvalersi di tutti i canali che i mezzi di comunicazione a distanza mettono oggi a disposizione.

Del resto, è noto che, attraverso la modalità in remoto, il Parlamento europeo ha affrontato i problemi posti dall'attuale emergenza sanitaria.

Ritornando al Parlamento italiano, è il caso di ricordare che pende davanti ad esso una proposta di legge costituzionale il cui primo firmatario è l'onorevole Ceccanti. Tale proposta, con riferimento al caso di eventi di eccezionale gravità che minaccino il regolare funzionamento del Parlamento, prevede che le Camere a maggioranza di due terzi deliberino lo stato di emergenza, per un periodo di due mesi, rinnovabile con la stessa maggioranza, e nominino una Commissione bicamerale, chiamata a esercitare le funzioni ordinarie del Parlamento. Tale Commissione può anche derogare al riparto costituzionale di competenze tra lo Stato e le Regioni, sia pure deliberando a maggioranza qualificata.

Mi chiedo, però, se di una tale riforma ci sia bisogno, considerando quanto sopra rilevato circa le riunioni parlamentari in tempo di emergenza e in ordine alle virtualità del decreto-legge, come strumento di chiusura del sistema. Del resto, se si vuol battere la strada della revisione costituzionale, preferibile sarebbe una modifica dell'art. 64, comma 3, rivolta ad aprire espressamente la strada alle riunioni a distanza. Le quali – è il caso di aggiungere – hanno il vantaggio di mantenere in funzione il Parlamento, senza spostarne le compe-

tenze in favore di una Commissione bicamerale, con ovvia perdita delle garanzie assicurate dall'ordinario procedimento legislativo.

Questa riforma, al di là delle riserve più generali, dalle quali si può prescindere in questa sede, non sembra aggiungere niente di particolarmente significativo allo strumentario di cui oggi già dispone lo Stato. Il quale – si ribadisce – se non può garantire il governo unitario di un'emergenza sanitaria, o utilizzando la propria competenza esclusiva in materie interferenti, o sfruttando le virtualità della sua competenza concorrente in materia di tutela della salute, o procedendo alla chiamata in sussidiarietà delle necessarie funzioni amministrative e all'attrazione in sussidiarietà delle corrispondenti competenze legislative, ovvero, infine, esercitando il suo potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2, può sempre fare appello alle risorse del decreto-legge, nella sua qualità di strumento di chiusura del sistema.

6. LA RIESUMAZIONE DELLA CD. CLAUSOLA DI SUPREMAZIA

In un esame, pur sommario, delle ipotesi di riforma sul tappeto, occorre dedicare qualche parola alla riesumazione della clausola di supremazia: della clausola, cioè, rivolta a dotare il legislatore dello Stato del potere di assumere, a certe condizioni, competenze costituzionalmente riservate alle Regioni. Quando fece la sua prima apparizione nella riforma Renzi-Boschi, io sottolineai che, se fossero passate certe interpretazioni (che, dal mio canto, ritenevo in buona parte non necessitate), tale dispositivo avrebbe corso il rischio di trasformarsi in una "clausola-vampiro", rivolta a svuotare di valenza prescrittiva il riparto costituzionale delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, che sarebbe stato cedevole rispetto ad interventi del legislatore ordinario statale (e, cioè, della maggioranza politica che sostiene il Governo).

Proprio per attenuare l'impatto di un simile scenario, tutte le proposte di legge costituzionale rivolte a riesumare la clausola, salvo – non è un caso – quella presentata dall'onorevole Boschi, cercano di temperarne la portata dirompente, prevedendo che le leggi adottate sulla sua base richiedano un parere della Conferenza Stato-Regioni.

L'intento è apprezzabile, ma il correttivo è debole. Infatti, un semplice intervento consultivo della Conferenza non cancella il fatto che la disciplina che si intende introdurre riconoscerebbe alla maggioranza politica il potere di disporre di una disciplina di grado costituzionale. Preferibile sarebbe, quindi, che, nella sua versione rivisitata, la clausola richiedesse che, in caso di parere negativo della Conferenza, il Parlamento possa spostare in suo favore compe-

tenze legislative assegnate dalla Costituzione alle Regioni, solo qualora delibere a maggioranza qualificata.

Comunque, c'è una ragione più generale che mi induce a negare la necessità di un meccanismo del genere. Come si è visto in precedenza, infatti, gli strumenti che già oggi sono a disposizione dello Stato per assicurarsi il governo unitario delle emergenze che possono presentarsi sembrano offrire una copertura più che sufficiente alle esigenze che la clausola intenderebbe soddisfare. Senza contare un ulteriore aspetto: mi riferisco alle reazioni sistemiche che l'introduzione della nuova disciplina potrebbe determinare sulla pregressa normativa costituzionale. Mi chiedo, in particolare, se, una volta introdotto uno strumento specificamente rivolto a spostare a livello statale oggetti di pertinenza regionale, il medesimo risultato possa anche conseguirsi, come oggi accade, per altre vie: mediante l'attrazione in sussidiarietà delle competenze legislative o attraverso lo strumento del decreto-legge (magari rivisitato alla luce dell'art. 120, comma 2).

Quando si avanzano ipotesi di revisione costituzionale, è buona norma non dimenticare che la Costituzione non ha un'esistenza solo cartacea, non è solo il documento che leggiamo, ma vive nell'interpretazione della giurisprudenza e nella prassi. Le parole della Costituzione, attraverso la loro applicazione, si fanno storia. Si parla infatti non a caso di *Living Constitution*, di Costituzione vivente, di *Verfassungswirklichkeit*, di realtà costituzionale.

Pertanto, quando si modifica la Costituzione, non ci si deve limitare alla lettura delle parole del testo, ma bisogna anche considerare la realtà applicativa: bisogna avere ben chiaro come quelle parole sono intese nell'esperienza vivente. Altrimenti, senza saperlo, si possono introdurre delle riforme che possono essere, nella migliore delle ipotesi, inutili; ma, nella peggiore delle ipotesi, dannose, perché – come abbiamo appena visto – possono non consentire più il funzionamento di meccanismi che, in precedenza, avevano dato buona prova di sé.

X

PROSPETTIVE DEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI *

GIAN CANDIDO DE MARTIN

1. – Cerco di sintetizzare un po' di spunti di riflessione sul versante soprattutto delle autonomie locali, ad integrazione quindi di quello che è stato detto sul versante regionale, nelle precedenti lezioni, tenendo conto che, nel sistema costituzionale delle autonomie, nel sistema policentrico del 114, le istituzioni costitutive della Repubblica comprendono anche quelli che si chiamano enti locali, Comuni, Province, Città metropolitane, nell'ambito di una cornice che è unitaria, ma non è solo costituita dalle Regioni come espressione di autonomia comunitaria.

Anzi, gli enti locali sono in qualche modo, anche storicamente, un po' alla base della democrazia.

La stessa Carta europea dell'autonomia locale, valorizza questa posizione, questa funzione di espressione comunitaria che Comuni e Province assicurano sul territorio; ovviamente nell'ambito anche del sistema regionale, ma con un'autonomia propria, che spesso viene in qualche modo trascurata, emarginata nell'analisi del sistema autonomistico.

Il sistema autonomistico è fondato anzitutto sul principio dell'art. 5 Cost., molto chiaro nella sua portata potenziale, ma purtroppo spesso disatteso; direi anche recessivo negli ultimi anni; soprattutto, credo, per via di una cultura centralistica dei principali soggetti politici, che concorrono alla gestione del potere.

I partiti, e per certi aspetti anche i sindacati, esprimono una cultura del centro; sono attenti alle istituzioni centrali, nonostante le chiare previsioni co-

* Lezione del 3 marzo 2021 – trascrizione della registrazione, non rivista dall'Autore.

stituzionali che sottolineano l'importanza decisiva delle autonomie territoriali per il funzionamento dell'intero sistema costituzionale.

In questa mia lezione, anzitutto, farei un bilancio sulla situazione e aggiungerei qualche elemento sulla crisi nel periodo dell'emergenza, dal punto di vista dei rapporti fra Stato e autonomie; poi soprattutto cercherei di tirare le fila con qualche elemento di prospettiva, per cercare di delineare la strada possibile, anche se non è facile immaginare che si possa realizzare in tempi ravvicinati.

2. – Un bilancio a vent'anni dalla riforma del Titolo V del 2001 e da trent'anni o poco più da una legge che è particolarmente rilevante in materia di autonomie locali, la legge n. 142/1990. Una legge che aveva a suo tempo delineato una concezione dell'autonomia locale di Comuni e Province, o Città metropolitane, basata su una visione costituzionale, forte, delle autonomie, che comprende anzitutto una sua naturale politicità, come espressione di una comunità territoriale, con potere normativo autonomo, e che presuppone la possibilità di regolare, entro certi limiti, i compiti che devono essere gestiti a livello locale.

Ma comprende anche l'autonomia finanziaria, consentendo di parlare di un'autonomia responsabile: chi gestisce le funzioni, si fa carico anche di correlare le funzioni stesse con le risorse disponibili nell'ambito di un circuito di tipo politico, che dovrebbe poter controllare la capacità di ciascun sistema locale di gestire i compiti che gli spettano.

Il disegno costituzionale del Titolo V di vent'anni fa, e già prima della n. 142/1990, da questo punto di vista contiene previsioni inequivoche. È un sistema policentrico in cui ciascuna autonomia distinta dalle altre fa parte di un sistema unitario; non c'è una gerarchia, c'è una distinzione di ruoli fra le diverse componenti del sistema.

Purtroppo, il processo attuativo di questo disegno è stato lento, è stato zoppo e talora è stato fuorviante.

Proverò a dire qualcosa per suffragare queste rapide affermazioni.

2.1. – Le scelte del 1990, e poi anche quelle delle riforme Bassanini del 1997, che erano in linea con questa impostazione, e anzi preludevano alla riforma costituzionale del 2001, non hanno avuto sostanziale sviluppo o sono state molto ridimensionate, nonostante la costituzionalizzazione, nel 2001, degli assi fondamentali di questo sistema autonomistico.

Per certi versi oggi si ha quasi l'impressione di un abbandono di questo disegno, che anzi viene spesso criticato, partendo da un elemento, che presenta qualche debolezza, della riforma del 2001, cioè il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, che per certi aspetti era un po' sbilanciato: in alcune materie era difficile immaginare una capacità delle Regioni di gestire talune funzioni.

Ma, prendendo spunto da questo, si finisce per dire che il Titolo V è inadeguato, e quindi si tratta di superare il Titolo V.

La questione fondamentale non è superare il Titolo V, ma è attuarlo, eventualmente con qualche elemento di correzione se necessario. Ma essenzialmente si tratta di concretare un disegno che è prefigurato in Costituzione e che potrebbe offrire un modello di governo avanzato anche dal punto di vista democratico, coinvolgendo le comunità territoriali di diverso livello nel far funzionare il sistema.

I tentativi, inizialmente, non sono mancati di concretare questo disegno del Titolo V.

La legge n. 131/2003, la cd. legge La Loggia, era una legge delega piuttosto interessante.

Mirava anzitutto a individuare l'aspetto che anche io considero preliminare per dare vita al sistema: la definizione delle funzioni fondamentali delle autonomie locali, che prevede l'art. 117, comma 2, lettera *p* e poi i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, che definisce l'art. 118, comma 1.

Questo era l'obiettivo della legge La Loggia, che poi si è anche cercato di realizzare materialmente con schemi di decreti legislativi, che però non sono stati approvati in tempo utile, prima della chiusura della XIV legislatura.

Successivamente, si è provato a riprendere nella legislatura successiva il disegno, anche qui senza arrivare a una soluzione concreta.

Quindi, questa strada che tendeva a definire quella che veniva chiamata la "Carta delle autonomie locali" è rimasta senza un seguito, nonostante che nel 2009 si sia fatto un passo avanti di per sé significativo, potenzialmente. Mi riferisco alla legge n. 42 sul cd. federalismo fiscale, in base alla quale si dovevano commisurare le risorse finanziarie alle funzioni attribuite in base a criteri oggettivi, per mettere in moto un sistema di autonomie responsabili.

Purtroppo, dopo questa legge, è subentrata la crisi economica, che ha indotto ad abbandonare la strada che si era aperta con la legge La Loggia del 2003 e poi con la legge n. 42/2009.

Sono subentrati una serie di interventi legislativi precari, addirittura con decreti legge aventi contenuto ordinamentale, incidenti sull'autonomia degli enti locali, oltre che delle Regioni; con interventi in certo modo erratici e anche fuorvianti, sbrigativi, mirati essenzialmente a risparmiare. Bisognava ridurre il costo delle istituzioni e bisognava cercare di evitare di dare uno sviluppo alle previsioni della legge n. 42.

2.2. – Da questa fase della crisi economica sono dipese alcune scelte che qui posso solo sintetizzare in alcune battute.

Riguardano, da un lato, la legge Delrio n. 56/2014 sul versante delle Pro-

vince: il ridimensionamento dell'ente intermedio, che addirittura la riforma costituzionale avrebbe voluto sopprimere (poi è stata bocciata, ma insomma c'era un disegno che mirava a sopprimere un livello istituzionale sostanzialmente di autonomia), è l'evidente concretizzazione di un'idea delle autonomie lontanissima da quello che è il disegno costituzionale.

La vicenda dell'ente intermedio è, però, l'espressione di un'idea di autonomia locale assai recessiva, che si somma anche ad una sorta di centralismo regionale, o di propensione delle Regioni a svolgere un ruolo diverso da quello che per le Regioni costituzionalmente sarebbe previsto.

Le Regioni dovrebbero essere, soprattutto e anzitutto, un soggetto legislativo, di programmazione, di supporto alle autonomie locali. In realtà, nel tempo si sono progressivamente consolidate come un soggetto amministrativo, come un soggetto preposto a gestire compiti amministrativi.

Di qui, una certa confusione con il ruolo delle Province, dell'ente intermedio, che dovrebbe gestire le funzioni di area vasta, che invece sono state ritenute assorbite dalle Regioni. In base poi alla legge Delrio, tutto ciò ha avuto anche un riconoscimento formale.

D'altra parte, le Regioni hanno manifestato una certa disattenzione per il rispetto e la valorizzazione delle autonomie subregionali.

Penso anche a un aspetto che segnalo per evocare anche qui la Costituzione: l'art. 123 prevede nel rapporto Regioni/enti locali un organo, che quindi è di rilevanza costituzionale, il Consiglio delle autonomie locali, che praticamente non è stato quasi mai attuato, o comunque è sempre stato utilizzato in maniera molto marginale dalle Regioni.

Quindi, tutto ciò è anche il segno di questa sorta di centralismo regionale, di un'ambiguità che poi la giurisprudenza costituzionale ha in qualche modo avallato con la sentenza n. 50/2015, che certamente non è un esempio da indicare per gli studiosi, perché sostanzialmente ha convalidato l'impostazione della legge n. 56 sulla base di una riforma costituzionale che doveva venire, ma che ancora non c'era.

In base a questo, quindi, ha lasciato in piedi un sistema pieno di ambiguità, di confusione, che oggi noi abbiamo ancora in atto.

2.3. – A queste questioni riguardanti l'ente intermedio, si possono poi aggiungere una serie di altri nodi riguardanti le cattive previsioni legislative, sia sulle Città metropolitane, che sui piccoli Comuni.

Per le Città metropolitane si è immaginato un modello univoco, nonostante le differenze abissali tra le varie Città metropolitane, e si è sostanzialmente immaginato di espandere il potere del Comune capoluogo, mentre questa non dovrebbe essere l'impostazione istituzionale più corretta.

Invece, per i piccoli Comuni, sono emersi vari tentativi di unioni, di associazioni di Comuni, anche qui con ambiguità e con incertezze sul sostegno alle fusioni dei piccoli Comuni.

Parlo soprattutto del fatto che non c'è un limite dimensionale nella legislazione per quanto riguarda le unioni dei Comuni. Quindi, le unioni potenzialmente potrebbero essere molto ampie. In effetti, da questo punto di vista, alcune scelte tradiscono l'idea che le unioni di Comuni si sostituiscano alle Province, che diventino una sorta di surrogato delle Province.

2.4. – Aggiungo due battute su questo bilancio in chiaroscuro del nostro sistema delle autonomie locali.

Da un lato, sono venute meno, in questi vent'anni di esperienza del Titolo V riformato, alcune scelte che dovevano essere essenziali a garanzia dell'unità del sistema, insieme a quelle a sostegno dell'autonomia dei vari livelli.

Anche queste scelte a garanzia dell'unità sono importanti, essenziali, per avere un'armonia di un sistema a tenuta unitaria.

Mi riferisco, da un lato, alle leggi cornice, le leggi quadro, cioè le scelte sui principi fondamentali della disciplina nelle materie cd. concorrenti.

Da questo punto di vista, la giurisprudenza costituzionale ha poi in vario modo supplito, non sempre forse tutelando l'autonomia, ma comunque si è avuta una sorta di bilanciamento, anche senza l'intervento del legislatore.

Tuttavia, resta aperta la questione del ruolo e dell'effettività di queste leggi, a cui spetterebbe definire i principi fondamentali nelle materie concorrenti.

E poi, c'è la questione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Qui, solo in alcuni campi si è avuto qualche intervento, ma altri sono rimasti senza alcun seguito; e qui è una questione, ovviamente, di tutela dei diritti civili e sociali.

È rimasto senza seguito anche un altro caposaldo della visione del sistema policentrico, cioè l'art. 119 Cost., al quale spetta definire il quadro delle risorse, tenendo conto, da un lato, degli standard oggettivi che dovrebbero commisurare le risorse alle funzioni e, dall'altro, non dando seguito a un principio essenziale, che è quello di perequazione contenuto nel 119, che, in virtù di un principio di solidarietà nazionale, dovrebbe ribilanciare le risorse, tenendo conto delle diverse velocità, delle diverse realtà del Paese.

E poi, non abbiamo avuto alcun intervento significativo in ordine agli strumenti di coordinamento e di collaborazione, che sono da considerare decisivi per il funzionamento e la tenuta di un sistema policentrico.

Da questo angolo visuale, resta aperto veramente uno dei nodi fondamentali del nostro sistema.

2.5. – L'ultima battuta sul bilancio di questo ultimo ventennio la dedico ad

evocare la questione delle differenziazioni regionali e, in particolare, della condizione delle autonomie locali nelle diverse prospettive di differenziazione regionale.

Da un lato, c'è la questione degli enti locali nelle cinque Regioni speciali/Province autonome.

È un problema non trascurabile, perché l'interpretazione che le Regioni speciali hanno dato, del loro potere di ordinamento degli enti locali, è stata un'interpretazione sempre volta a dilatare il ruolo delle Regioni, con conseguenze che oggi stiamo osservando e che non sono trascurabili.

Pensate che, ad esempio, il Friuli Venezia Giulia è l'unica realtà italiana dove le Province sono scomparse, sono state soppresse, nelle more del referendum del 2016; sono state soppresse, non c'è stato nessun intervento per sottoporre alla Corte costituzionale la questione. Lì si è immaginato di sostituire le Province con delle unioni di Comuni, che hanno poi dato prova di non essere in grado di gestire le funzioni di area vasta; c'è quindi una situazione largamente confusa, al punto che si è aperto anche un tentativo di ripristinare le Province, ancora però senza un seguito utile.

Ma, in materia di Province, la Sicilia, che ha un suo ordinamento un po' peculiare sui consorzi di Comuni, e che era stata a suo tempo un battistrada della valorizzazione delle Province, già prima della legge n. 142/1990, adesso è in una situazione un po' ibrida e non si riesce a capire effettivamente in quel contesto il ruolo che si dovrebbe riservare all'ente intermedio.

La stessa cosa, sia pure con vicende diverse, si può dire per la Sardegna, che ha viste moltiplicate, raddoppiate, fino a otto, le Province previste.

Adesso sono state ridimensionate, ma c'è un'incertezza di fondo che la dice lunga anche su questa sorta di specialità regionale malintesa, in materia di ordinamento delle autonomie locali.

2.6. – L'altro accenno che vi volevo fare, riguarda il problema dell'attuazione del 116, comma 3, il regionalismo differenziato per le Regioni ordinarie, che è stato oggetto negli ultimi due o tre anni di vicende varie: per il momento la riforma è sempre ferma, in attesa di capire se e come il nuovo Governo ha intenzione di riprendere questo tema.

Questa è una questione che è stata gestita spesso con il rischio di scorciatoie fuorvianti, dando priorità al regionalismo differenziato rispetto all'attuazione di carattere generale del Titolo V.

Senza entrare nel merito (c'è il Quaderno numero 24 del Seminario che è dedicato in larga misura a queste tematiche, e lì si possono trovare molti spunti), volevo solo dire che, a proposito della condizione delle autonomie locali, i progetti, che fin qui sono stati formulati dalle Regioni e anche dalle forze poli-

tiche, spesso hanno ignorato la questione delle autonomie locali nell'ambito delle Regioni; mentre l'art. 116 evidenzia la necessità di coinvolgere in maniera significativa le autonomie locali, in questo disegno di eventuale possibile differenziazione.

C'è anche il 118 Cost., che ha una formulazione di carattere generale, che va tenuta presente: e lì c'è il principio di sussidiarietà, che non può essere disatteso.

3. – Questo è un po' un bilancio in chiaroscuro, a cui si aggiungono alcune rapidissime battute su alcuni elementi di crisi che sono emersi maggiormente in questa fase della pandemia, dove la tenuta del sistema è apparsa in certi momenti a rischio per il conflitto Stato/Regioni sulle misure da adottare, negli interventi territoriali.

L'emergenza non è stato di eccezione, è un periodo a tempo determinato, prorogabile, ma a tempo determinato, nella prospettiva di recuperare la normalità della situazione.

Quindi, da questo punto di vista, ci sono alcune vicende che hanno una spiegazione contingente nella situazione, ma non vanno sopravvalutate, o meglio, non vanno fraintese come questioni ordinarie.

E tuttavia, ci sono alcuni punti che non perderei di vista, perché, da queste vicende problematiche, dall'inizio del 2020 in poi, emerge con evidenza la carenza di strumenti efficaci di coordinamento e collaborazione tra Stato e Regioni.

Anche qui, si è messo a fuoco con molta chiarezza che mancano strumenti, sia sul piano normativo, sia sul piano amministrativo, di collegamento fra Stato e autonomie, con rischi crescenti di conflitti e di neocentralismi.

Avrete letto ricorrentemente di invocazioni di clausole di supremazia, che stabiliscono che in ogni caso lo Stato deve dire l'ultima parola e può far valere il suo potere.

Tutte vicende che hanno evidentemente una loro base in questa cultura delle autonomie non particolarmente sviluppata, che poi deve fare anche i conti con altri fenomeni.

Mi riferisco a talune derive autonomistiche dei Presidenti delle Regioni, che si sono tutti ormai autoqualificati governatori e che interpretano il loro ruolo con una sorta di cesarismo.

Tutto questo mette in evidenza che, invece che i meccanismi di coordinazione e di collaborazione, sono prevalsi angoli visuali volti a radicalizzare i rispettivi poteri.

Una recente decisione della Corte costituzionale (n. 37/2021) ha chiaramente ribadito, a proposito di una legge della Valle d'Aosta, che sul piano

normativo la competenza in materia di emergenza è del centro; la “profilassi internazionale” non a caso, nel 117, comma 2, è materia di competenza esclusiva statale: la profilassi è una materia ampia nelle sue potenzialità.

Altra cosa, invece, sono i servizi territoriali sanitari, l’organizzazione sanitaria, che non riguarda di per sé le misure di profilassi; anzi, normalmente, dovrebbe riguardare il funzionamento ordinario dei servizi sanitari.

La sentenza sulla legge della Valle d’Aosta ribadisce questa posizione primaria dello Stato in materia normativa, ma al tempo stesso sottolinea l’importanza di meccanismi di coordinamento e di collaborazione fra Stato e Regioni per tutto quanto riguarda la gestione dei servizi sanitari, che non sono solo un problema di regole, ma un problema di effettiva organizzazione territoriale, regionale e subregionale.

Sempre in materia di emergenza, ci sono stati anche problemi di raccordo tra i servizi sanitari territoriali facenti capo alle ASL e gli enti locali, soprattutto i Comuni, spesso emarginati da questa dinamica dell’emergenza; mentre restano i poteri di ordinanza dei Sindaci, ai quali spetta prendere decisioni che riguardano, ad esempio, la quarantena, l’effettività della quarantena, come presupposto anche di eventuali sanzioni.

E non a caso ci sono state decisioni che hanno evidenziato che, in carenza di un’ordinanza dei Sindaci, non si poteva sanzionare chi avesse contravvenuto alle regole della quarantena.

Comunque emerge un nodo che “pro futuro” penso dovrebbe essere affrontato: il nodo dell’integrazione tra i servizi sanitari e i servizi sociali, che anche in questo periodo è diventato elemento assolutamente non marginale.

Siccome i servizi sociali sono di competenza essenzialmente delle autonomie locali, sia comunali che intermedie, si pone un problema non trascurabile di armonizzazione e di integrazione in futuro.

4. – Prospettive.

Nel volume “Per autonomie responsabili” di qualche anno fa, curato con Merloni, ci sono in modo più analitico considerazioni che potete eventualmente andare a leggere. Suggesto poi un’altra fonte più recente, un volume curato da Gorlani e Maccabiani per la Giuffrè del 2020, dal titolo “Quale rilancio per le autonomie territoriali?”, che può essere interessante.

Per prima cosa, in questa prospettiva da delineare rispetto a una situazione in chiaroscuro, la priorità non è il regionalismo differenziato, su cui si sta discutendo da qualche anno come un elemento portante, fatto valere soprattutto da alcune Regioni per cercare di valorizzare l’autonomia.

Semmai, il problema del regionalismo differenziato io lo vedo da un altro angolo visuale: la questione non trascurabile che dovrebbe essere affrontata,

anche se molto difficile, è quella del rapporto tra Regioni speciali e Regioni ordinarie sul piano degli squilibri, soprattutto finanziari, che sussistono tra alcune Regioni speciali, soprattutto, e le Regioni ordinarie, che creano disegualianze assolutamente non trascurabili.

Lasciando sullo sfondo questo tema, la questione di fondo è prendere sul serio la Costituzione e il nuovo Titolo V che è vigente; è l'attuazione corretta, organica, delle norme costituzionali, a partire dalla chiarificazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, e poi delle funzioni proprie di ciascuno dei livelli istituzionali del sistema, con le connesse risorse finanziarie (artt. 118 e 119) nella prospettiva del cd. federalismo fiscale e dei principi della Carta delle autonomie.

Il nodo è l'effettività di un sistema di autonomie sussidiarie e responsabili: questo è il primo compito che dovrebbe essere gestito seriamente da un legislatore attento alle previsioni costituzionali fin qui inattuato.

Da questo angolo visuale, c'è stato di recente un segnale; dico segnale perché non me la sento di dire di più.

Comunque, una Commissione istituita presso il Ministero dell'Interno, presieduta dal Presidente emerito del Consiglio di Stato Sandro Pajno, ha elaborato il testo di una legge delega, che dovrebbe correggere la legge n. 56/2014, la Delrio, e introdurre una serie di chiarificazioni coerenti con il disegno costituzionale, mettendo in moto un percorso di decreti legislativi.

Adesso è cambiato il Governo, il Ministro dell'Interno è rimasto lo stesso, è quello che aveva avviato questo lavoro. Speriamo che non si perda e che da questo scaturisca la sollecitazione per affrontare, finalmente in termini concreti, il nodo della definizione del "chi fa che cosa", partendo dai livelli più vicini al cittadino, quelli comunali e poi provinciali.

Da questo angolo visuale, rinvio semplicemente ai materiali che sono già disponibili e che possono dare un'idea di quella che dovrebbe essere la strada, in sintonia con quello che è scritto nel volume "Per autonomie responsabili".

In parallelo con questa chiarificazione delle funzioni, anzitutto locali, richiamo l'importanza di non trascurare leggi cornice, disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni, e naturalmente il 119, comma 3 e 4, che sono strettamente legati in questo disegno verso l'autonomia responsabile.

Cosa manca ancora, per voler sottolineare le carenze?

Mancano gli strumenti di coordinamento e di leale collaborazione, a cui prima già ho fatto riferimento.

La collaborazione nel Titolo V è menzionata in modo esplicito solo nell'art. 120, che disciplina il potere sostitutivo in determinate occasioni.

Ma manca una disciplina ordinaria del coordinamento e della collaborazione; non è indispensabile che sia stabilita in Costituzione; sarebbe auspicabi-

le, ma comunque il legislatore ordinario dovrebbe affrontare anche questa questione in maniera organica: cooperazione sia sul piano organizzativo strutturale, che sul piano procedimentale.

Dicevo prima della sentenza recente della Corte costituzionale sulla Valle d'Aosta: lì si sottolinea in modo emblematico che separazione e cooperazione tra i poteri sono i due pilastri co-essenziali che reggono il sistema costituzionale.

Quindi, bisogna tener conto di ambedue i versanti, da un lato la definizione delle competenze, dall'altro i meccanismi di cooperazione e di interazione fra le istituzioni di diverso ambito territoriale.

5. – Questo porta a un ultimo aspetto su cui volevo dire due parole: l'esigenza di una rappresentanza delle autonomie al centro, che consenta un raccordo anzitutto sul piano legislativo.

Qui il Titolo V, in verità, aveva prefigurato l'esigenza di una modificazione del bicameralismo, che tenesse conto dell'esigenza di questa rappresentanza: il Senato delle autonomie.

Io preferisco dire Senato delle autonomie, non delle Regioni, perché anche le autonomie locali, *ex* 114, dovrebbero essere rappresentate. Questo è il luogo che, al centro, dovrebbe far le scelte fondamentali in materia di autonomia.

La riforma del Titolo V aveva prefigurato questa riforma, aveva anche immaginato una soluzione transitoria, non obbligatoria, ma che si sarebbe prestata a interpretare correttamente questa necessità di avere Regioni e autonomie locali rappresentate in un luogo significativo del Parlamento.

L'art. 11 della legge cost. n. 3/2001 aveva previsto l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti di Regioni ed enti locali.

Inizialmente si era fatto un tentativo, c'era una bozza cd. Mancino che aveva prefigurato queste modifiche dei regolamenti parlamentari, e poi però si è abbandonata.

Io credo che oggi almeno questo si dovrebbe rimettere in moto, per avere al centro un luogo di incontro istituzionale fra le istanze unitarie e le istanze delle autonomie di diverso livello; naturalmente avendo di mira in via generale e sistematica la necessità di arrivare a superare il bicameralismo paritario, che addirittura adesso è fotocopia fra i due rami del Parlamento, mentre uno dei due rami dovrebbe avere questo ruolo nel sistema.

La riforma costituzionale bocciata nel 2016 qualche idea in proposito l'aveva, anche se con vari scompensi; però questa strada di immaginare un bicameralismo, in cui uno dei due rami sia funzionale al rapporto fra centro e periferia, o meglio fra Stato e autonomie, mi sembra che sia indispensabile.

Qui c'è bisogno di una riforma costituzionale. Mentre l'attuazione dell'art.

11 si può fare senza bisogno di riforme costituzionali, qui c'è bisogno di porre mano alla Costituzione, al Titolo I della parte seconda della Costituzione.

Mi auguro che si arrivi quanto prima a riprendere il cammino in questa direzione.

E con l'occasione, io credo che si dovrebbe anche introdurre un'altra riforma costituzionale, riguardante la Corte costituzionale, o meglio l'accesso alla Corte costituzionale, riconoscendo la possibilità anche alle autonomie locali di chiamare in causa il giudice costituzionale quando sia messa in discussione la loro autonomia costituzionalmente prevista.

Oggi questa possibilità non c'è. Le autonomie locali paradossalmente devono affidarsi o alle Regioni contro lo Stato o allo Stato contro le Regioni per attivare un ricorso alla Corte costituzionale.

Questo non è un modo corretto per presidiare e garantire la loro condizione di soggetti di autonomia.

6. – Queste brevi battute mi consentono di concludere che, a voler guardare avanti, in coerenza con la Costituzione, c'è un percorso da fare certamente complesso, non facile da gestire, lungo anche dal punto di vista temporale, che però deve aver chiaro il disegno di sistema sul quale innestare gli interventi che possono anche essere graduati nel tempo.

Tutto ciò richiede essenzialmente due condizioni che sono preliminari ed essenziali per imboccare questa strada con una prospettiva di un risultato utile.

Da un lato, ed è la prima condizione, bisogna che si sviluppi una nuova cultura dell'autonomia responsabile. Qui dico soprattutto ai giovani di non perdere di vista questa questione, perché è una questione essenziale per la democrazia, per la tenuta effettiva di un sistema democratico, policentrico, pluralista, che abbia diverse istituzioni tutte co-essenziali e armonicamente presenti nel sistema, in base anzitutto al principio dell'art. 5, che si conclude preannunciando "un costante adeguamento della legislazione alle esigenze delle autonomie e del decentramento".

Allora, se questo è un principio fondamentale della Costituzione, bisogna interpretarlo correttamente e chi, come voi, ha risorse di qualità, deve poter essere interprete di questa prospettiva.

Seconda condizione. Tutte queste decisioni, ovviamente, devono essere prese al centro; tutta questa serie di riforme e interventi a cui ho fatto cenno riguardano il Parlamento nazionale; ma coinvolgono le autonomie territoriali secondo la "ratio" che già era stata prefigurata nella legge n. 42/2009, la legge sul federalismo fiscale, dove, non a caso, vi era la previsione di un organo interistituzionale che dovrebbe operare le scelte principali riguardanti l'approvazione del cd. federalismo fiscale.

Quindi, nel 2009 si era fatto un passo in questa direzione, e bisogna riprendere questa impostazione.

Allora le prospettive di una effettività del Titolo V, non soltanto di un'autonomia sulla carta, possono diventare concrete.

Aggiungo due indicazioni di lettura: il volume di Luciano Vandelli sul sistema delle autonomie locali, un volume organico di qualche anno fa, che mantiene la sua sostanziale validità perché non ci sono state modifiche significative; l'altro, molto più recente, è un manuale curato da Carloni e Cortese "Diritto delle autonomie territoriali", della Cedam, che è uscito a fine 2020 ed offre un quadro abbastanza aggiornato di questa realtà così complicata e in chiaroscuro.

XI

LA CORTE COSTITUZIONALE
NELLE VARIE FASI
DEL REGIONALISMO ITALIANO *

UGO DE SIERVO

1. – Il tema è immenso e complicato e deve toccare tanti punti apparentemente lontani dall'attualità: perché il diritto è ciò che avviene, è ciò che viene interpretato ed applicato, e viene interpretato ed applicato in contesti storici, in contesti di fatto, profondamente mutati.

Le nostre Regioni sono cambiate abbastanza radicalmente quattro o cinque volte, a prescindere dai mutamenti continui che passano attraverso la giurisprudenza, la legislazione, la prassi amministrativa e così via.

Non si possono focalizzare, e non si possono nemmeno capire i problemi attuali di diritto regionale, tramite la giurisprudenza della Corte, se non si passa, seppur rapidamente, attraverso le fasi precedenti che hanno costituito, soprattutto nella giurisprudenza della Corte, ma anche nella legislazione attuativa della Costituzione, tanti caposaldi.

Non stiamo parlando (e a mio parere non dobbiamo parlare mai) di un astratto regionalismo che vive a mezz'aria. Si parla di regionalismo quale lo si è tentato di disciplinare e di applicare nella concretezza storica delle varie fasi.

2. – Partiamo dall'adozione del Titolo V in Assemblea Costituente.

In una mia relazione, apparsa in un volume per l'ISSIRFA, ho provato a spiegare che la stessa adozione del Titolo V originario è stata molto più faticosa e molto più contestata di quanto si rappresenti in genere.

Nelle due Commissioni Forti, le Commissioni governative che hanno preparato, soprattutto la seconda, il lavoro della Costituente; e poi nei lavori delle

* Lezione del 17 febbraio 2021 – trascrizione della registrazione, non rivista dall'Autore.

Sottocommissioni dell'Assemblea costituente, e, soprattutto, della stessa Assemblea costituente, i dibattiti hanno messo in evidenza posizioni radicalmente difformi, a volte anche equivocate fra loro, cioè che equivocavano sulla posizione delle altre.

In realtà il grande compromesso finale sulle Regioni è intervenuto nella tarda estate del '47, cioè nell'immediata vigilia dell'adozione finale della Carta. Fino a quel punto non si sapeva, in particolare, se le Regioni sarebbero state dotate di potere legislativo, o se avrebbero avuto potere legislativo ridotto a un potere di mera attuazione delle leggi statali, quello che veniva allora chiamato "regolamentare" (giustamente, perché sarebbe stata una legislazione meramente integrativa).

I compromessi finali avvengono nel luglio/agosto del '47, quindi dopo discussioni infinite, e solo in quell'occasione si sciolgono contrapposizioni molto forti tra, da una parte, i cd. regionalisti "politici" (favorevoli al potere legislativo delle Regioni), e cioè i democristiani, laici, laico-progressisti, laico-conservatori, e, dall'altra, i contrari al potere legislativo delle Regioni, alcuni socialisti, lo schieramento dei partiti di destra, i liberali (le varie sfumature liberali, che però quantitativamente erano molto ridotte, con l'eccezione parziale di Einaudi che era più regionalista), e soprattutto i partiti di sinistra, il partito comunista e il partito socialista di sinistra (che non erano più insieme ai socialisti, più di destra, e cioè i social-democratici: all'inizio, invece, erano uniti insieme) ed anche Ruini, che era un illustre esponente laico (Presidente della Commissione dei 75, quindi un uomo a capo anche delle funzioni di coordinamento sul testo finale, quindi un uomo molto autorevole e molto forte).

All'attribuzione del potere legislativo si arriva, in fondo, con un compromesso: vengono ridotte le materie; molte materie che erano esclusive diventano concorrenti (o meglio, per le Regioni ordinarie non ci sono più materie esclusive, ma solo concorrenti) e le materie diminuiscono anche di enumerazione, diminuisce il numero delle materie in cui le Regioni possono intervenire; con anche delusione dei regionalisti "politici".

Il compromesso viene portato in porto dagli antiregionalisti e da Ambrosini, che era a capo delle posizioni regionali. Ma colui che era stato dietro ad Ambrosini, che era Sturzo, che non aveva fatto parte della Costituente ma era un autorevole consigliere, polemizza con lo stesso Ambrosini.

Dopo l'adozione del Titolo V, grande felicità dei regionalisti, perché Sturzo (e a questo punto scrive pubblicamente) dice che "quello che ci sembrava un sogno un secolo fa si è tramutato in concretezza". Però poi Sturzo, che era un uomo intelligente, non era giurista ma era un uomo attento, dice "la diminuzione dei poteri è stata così accentuata, le obiezioni sono state così forti, che ci vorrà della pena per rendere vitale il nostro regionalismo". Ad esempio, lui

ironizza sul fatto che possono esistere quelle che ironicamente chiamava “leggi scheletriche”, le leggi-cornice: “il Parlamento non è capace di fare scheletri di leggi, tenderà a fare leggi piene”.

Comunque, tutto finisce con la felicità per la Costituzione repubblicana. E una delle caratteristiche certamente più innovative per la Costituzione repubblicana, sul piano dell'ordinamento, è la previsione delle Regioni; suddivise tra Regioni speciali, quattro delle quali già dotate di Statuto, quindi dotate di un sistema giuridico definito, o relativamente definito (per la quinta, il Friuli Venezia Giulia, bisognerà aspettare il 1963, per motivi di definizione dei confini), e le altre 15 Regioni.

3. – Ma, cosa avviene? Mentre nelle norme transitorie si prevedeva un anno per farle entrare in funzione; come ben noto, le Regioni a Statuto ordinario, e quindi il sistema regionale a livello nazionale, nasce soltanto nel 1970 avanzato, cioè 22 anni dopo. Non è un mero ritardo. In questi 22 anni avvengono delle cose importanti nel nostro Paese, a prescindere dalla valutazione se il disegno del regionalismo, così come era uscito dagli ultimi compromessi, avesse una sua vitalità, avesse una sua coerenza, avesse dei precedenti storici rassicuranti.

Passare dall'inizio del 1948 al 1970, vuol dire che, in questi oltre venti anni, tutto il contesto politico italiano continua a costruirsi, si mantiene, come un contesto politico nazionale. I grandi soggetti che caratterizzano la democrazia italiana – i partiti politici, i sindacati, i gruppi di pressione, le corporazioni, il grande associazionismo economico – nascono e si sviluppano come nazionali, con una cultura, con una mentalità, con un'organizzazione nazionale, e non regionale.

Non deve sfuggire che la cultura burocratica (non la cultura dei piccoli burocrati, ma la mentalità, le abitudini, le normative delle organizzazioni pubbliche) è quella statale; non esiste nella storia italiana nessun precedente di autonomia regionale. Ha ragione, per questo motivo, anche la prevalente cultura accademica: Zanobini, il più famoso fra gli amministrativisti liberali, nella transizione fra il regime regio e fascista e il regime repubblicano, nei suoi monumentali cinque volumi di diritto amministrativo, parla delle cd. leggi regionali, spiegando che sono regolamenti. Questa era la cultura, ed è la cultura che abbiamo trovato nella Commissione Forti, nella stragrande maggioranza dei componenti della Commissione Forti. Voglio dire che il ritardo, così forte e accentuato, rafforza l'idea della cultura istituzionale accentrata.

Ma soprattutto, dal 1948 al 1970 cambia pressoché tutto in Italia, dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa e anche politica: nascono gli enti economici, nasce lo Stato sociale, nascono e si sviluppano le istituzioni sociali,

che già esistevano ma cambiano moltissimo (la sanità, la scuola, l'università). Tutto questo segue gli unici modelli che esistevano: modelli accentrati. Nascono enti pubblici rilevanti, operano soggetti economici di grande dimensione, nascono nuove funzioni: l'edilizia economica popolare, alcuni servizi sociali che non esistevano. E tutto questo viene fatto attraverso strutture nazionali, magari decentrate, ma strutture nazionali. L'intervento nel Mezzogiorno, che non esisteva come legislazione specifica, viene gestito attraverso un nuovo sistema (per enti per lo più, o per società pseudo private), secondo un modulo accentrato.

Quando, nel 1970, nasce a livello nazionale il sistema regionale, le Regioni devono fare i conti non con l'Italia cadente dopo la sconfitta militare, l'Italia statutaria e fascista; ma devono fare i conti con un'Italia che, con tutti i suoi limiti, è un'Italia moderna, dotata di un sistema amministrativo più o meno moderno, ma ancora fortemente accentrato.

E poi c'è la Comunità Europea. Perché, nel lunghissimo periodo di 22 anni di attesa dell'entrata in funzione delle Regioni, c'è questa immensa trasformazione. Tra le molte relazioni nuove di diritto internazionale, emerge in particolare l'ideale dell'Unione europea, attraverso le tre Comunità europee iniziali (la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, l'EURATOM, la Comunità economica europea) che prima del '70 sono già diventate le Comunità Europee, cioè un'unica struttura che, tra le altre cose, si occupa, molto, di alcune materie che nella Costituzione e negli Statuti speciali spettano alle Regioni. Pensate all'agricoltura o a una serie di attività economico-commerciali o economico-produttive.

Per cui, quando si concretizzerà, nel '70, la costruzione a livello nazionale, le Regioni avranno a che fare non solo con burocrazie molto sicure di sé, ma anche con fortissimi, radicali accentramenti, estranei addirittura alla dimensione nazionale.

Ma nel frattempo, quattro (poi cinque) Regioni speciali esistono e funzionano. E qui già appare la Corte costituzionale. Però la Corte costituzionale accetta una riduzione molto forte dell'autonomia delle Regioni speciali. Nella composizione della Corte costituzionale, (che comincia a funzionare nel 1956, dopo la faticosissima prima selezione dei suoi 15 giudici) ci sono, tra i 15 giudici, solo 3 giudici che possono avere una competenza giuridica specificamente attenta ai profili pubblicistici e in parte regionali.

C'è Ambrosini, per quanto già molto invecchiato, poi c'è Bracci, che è un amministrativista di Siena, e Perassi, che è un internazionalista, che era stato molto importante nei lavori dell'Assemblea costituente. Ma qui finisce il diritto pubblico nella prima Corte costituzionale italiana. Nella cultura dei giudici, troviamo nomi che forse dicono poco a tutti voi, perché erano prevalentemen-

te dei privatisti o dei magistrati di Cassazione o del Consiglio di Stato. C'è il primo Presidente De Nicola (che poi si dimette dopo un anno), e poi Gaetano Azzariti, Giuseppe Cappi, Giuseppe Lampis, Ernesto Battaglini, Mario Cosatti, Francesco Pantaleo Gabrieli, Capograssi (che fu nominato, ma non entrò mai in funzione, perché scomparve), Giuseppe Avolio, Antonino Papaldo, Nicola Jaeger, Giovanni Italo Cassandro, Biagio Petroncelli (che sostituisce De Nicola). Tutti esperti giuristi, ma nessuno, non dico che abbia studiato regionale, perché non poteva, ma nemmeno legato in qualche modo a questo tipo di innovazione; tutti però ben consapevoli della forza, del ruolo, dei valori unitari e nazionali.

E questo colpisce, perché sulla produzione della Corte costituzionale ci sono delle relazioni che venivano fatte dopo un anno, tre anni, dodici anni dalla sua entrata in funzione. Se noi scorriamo queste prime importanti relazioni, il profilo regionale è assolutamente marginale; l'attenzione al problema dell'attuazione del disegno regionale è sfumato al massimo.

La Corte fa comunque delle sentenze sulle quattro Regioni a Statuto speciale, la cui attività viene contestata dall'Avvocatura dello Stato; ma in pochi casi. Mentre i giudizi in via incidentale sono stati 1500 in questo periodo, i giudizi in via principale, cioè dove c'è il conflitto Stato/Regioni, sono stati 172 (quindi una percentuale bassa) e dove c'è il conflitto tra enti, 136. Non è che le sentenze siano numericamente pochissime; ma sono sentenze che chiudono all'attuazione, apparentemente corretta, minimamente espansiva, degli Statuti speciali. Molte delle funzioni previste dagli Statuti speciali rimangono sulla carta, perché c'è una giurisprudenza della Corte molto forte, che rinvia la possibilità di operare delle Regioni a ciò che è stato permesso tramite le norme di attuazione degli Statuti speciali. Le Regioni speciali ricevono concretamente gli apparati amministrativi, il personale, il finanziamento tramite le norme di attuazione degli Statuti speciali, che sono un particolare tipo di delega legislativa. Di questa delega legislativa è titolare il Governo; ma il Governo deve recepire ciò che è uscito da una Commissione paritaria fra il Governo statale e la Regione. Ci sono le Commissioni paritetiche che elaborano possibili norme di attuazione; c'è il Governo che adotta o non adotta la norma di attuazione.

La giurisprudenza della Corte fa dipendere il potere legislativo regionale dall'adozione o meno delle norme di attuazione. L'autorità governativa è quella che, in ultima istanza, può adottare o non adottare il testo su cui ipoteticamente convengono le Commissioni paritetiche. Quindi le Regioni ottengono solo quello che è passato dalle norme di attuazione regolarmente adottate; e, nelle norme di attuazione regolarmente adottate, emerge con grandissima nettezza che alcune materie non vengono nemmeno sfiorate dalle norme di attua-

zione, e quindi rimangono congelate; altre vengono adottate con grandi riduzioni.

Qui entra in gioco un fattore: non essendo attuato a livello nazionale un disegno regionale, è evidente che è tanto più difficile affidare alcuni poteri a una singola Regione. Cioè, se io ipotizzo un sistema di costruzione di case economiche popolari a livello nazionale, ma ho dinanzi a me non venti Regioni, ma quattro, è evidente che le difficoltà si moltiplicano ad affidare, a queste quattro soltanto, funzioni di quel tipo e in quell'ambito. Quindi tutto questo mi porta a dire che tra la giurisprudenza della Corte, molto prudente, e poteri ridotti dalle norme di attuazione, l'esito è uno schiacciamento molto radicale dei poteri regionali.

E questo viene riconosciuto palesemente. Possiamo vedere le relazioni di Guarino (famoso professore di diritto costituzionale) e D'Albergo (meno famoso ma capace e impegnato giurista) sulla giurisprudenza costituzionale fino al 1970. Le due relazioni sono riprodotte anche nel volume "Dal regionalismo alla Regione" (a cura di Rotelli). La relazione molto articolata e molto motivata di Giuseppe Guarino è assolutamente illuminante sui filoni giurisprudenziali della Corte; filoni molto restrittivi, molto conservativi delle posizioni governative. Enzo Cheli, carissimo amico e maestro della Scuola fiorentina, nel 1991, mentre era giudice della Corte, in una relazione al Seminario Tosi, parlando della giurisprudenza, dà questo giudizio: "in questa fase la Corte fu in prevalenza orientata ad assecondare la politica in materia regionale perseguita dal Governo centrale, cioè una politica di forte contenimento della specialità dell'autonomia". Il giudizio è molto chiaro e coincide con quello di Guarino e D'Albergo, ciascuno naturalmente con le proprie motivazioni (per esempio D'Albergo, da buon marxista, parla della violazione dei canoni del pensiero giuridico di Marx).

Questo per le Regioni speciali. Ma nel frattempo le Regioni ordinarie non venivano istituite.

Mancavano due leggi: la legge finanziaria e soprattutto la legge elettorale. Non essendoci la legge elettorale, non si poteva procedere all'elezione dei Consigli regionali. Nel frattempo, però, il Parlamento non sta del tutto con le mani in mano: adotta la legge n. 62/1953, la cd. legge Scelba. È una legge di 75 articoli, sulla concretizzazione del modello delle Regioni ordinarie; si occupa dei controlli, dei rapporti con gli enti locali, di tutto ciò che successivamente è stato disciplinato dagli Statuti regionali, cioè l'organizzazione interna e l'organizzazione politica e anche i poteri legislativi.

L'art. 9 della legge Scelba (norma abrogata adesso) stabilisce che "il Consiglio regionale non può deliberare leggi nelle materie attribuite alla sua competenza" dall'art. 117 Cost., "se non sono state preventivamente emanate ai sensi

della disposizione transitoria IX le leggi della Repubblica contenenti, singolarmente per ciascuna materia, i principi fondamentali”. Cioè, senza leggi-cornice le Regioni non possono esercitare il potere legislativo. L’articolo subito dopo dice: “le leggi della Repubblica” (le nuove leggi-cornice, per capirci) “abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse”. La supremazia della legislazione statale viene affermata in modo molto forte, molto netto. Notate che non c’è nemmeno una norma transitoria: non dice “se non si adeguano entro due anni, entro sei mesi...”. No: nuova legge-cornice; via tutte le leggi regionali che siano state adottate.

La legge Scelba è una legge probabilmente voluta per “mettere le mani avanti”. Ma ciò che manca veramente è la legge elettorale. Si arriverà all’adozione della legge elettorale e, prima, della legge finanziaria regionale solo nel ’70. Tra l’altro, la legge finanziaria regionale del ’70 muta radicalmente proprio questa norma della legge Scelba (a indicare che era una delle norme ritenute più fortemente antiregionali), perché la rovescia, e pone il principio che è adesso in vigore: le leggi regionali devono, in materia concorrente, rispettare le norme cornice ovvero, in assenza di queste, i principi quali si desumono dalla legislazione esistente. Cioè, dà un potere interpretativo molto maggiore al legislatore regionale.

4. – Siamo arrivati al 1970.

È una svolta politica importante. Non a caso il ’70, nella storia istituzionale italiana, è anche l’anno in cui passa la legge sul referendum, insomma ci sono una serie di innovazioni del sistema istituzionale e politico italiano. Comincia la storia del regionalismo ordinario e anche qui va fatto un richiamo alla cultura burocratica e politica.

A me ha molto colpito trovare in un libretto modesto, di rara individuazione, di Eugenio Gatto (un politico democristiano, il quale ha avuto la ventura di essere Ministro per le Regioni dal 1970 al 1972; cioè il Ministro che ha seguito il varo delle Regioni ordinarie; la stagione statutaria; le prime norme di trasferimento delle funzioni amministrative. È una personalità di non grande spessore politico, ma comunque molto importante). Il libretto si chiama “Come nacquero le Regioni” (edito in forma semi-clandestina, a cura del Consiglio Regionale del Veneto: Eugenio Gatto era Veneto) e fa il racconto di come nacquero le Regioni.

Lo fa a modo suo, ma dà un giudizio di sintesi che è abbastanza interessante: “Ho sempre avuto l’impressione che alcuni Ministri non credessero che le Regioni sarebbero state fatte. L’ostilità, la mancanza di collaborazione era sempre mascherata da molte parole, ma esistente nei fatti. Il tentativo di fare decreti” (sono i decreti di trasferimento delle funzioni e del personale e beni)

“assieme alle amministrazioni interessate, e malgrado i miei inviti ai Ministri e le mie lamentele al Presidente del Consiglio, fallì completamente...”.

Mi sembra assolutamente esplicito. L'idea era che i politici, i suoi colleghi del Governo (erano Governi di centro-sinistra, o che si avviavano al centro-sinistra, quindi erano Governi misti) non credessero alle Regioni; eppure essi interpretavano la stessa classe politica che aveva deciso di far svolgere le elezioni regionali e di mettere in moto la stagione statutaria. Questo per spiegare come era la cultura sostanziale dell'amministrazione e della politica.

Ma invece si arriva alla prima stagione del trasferimento delle funzioni amministrative: 11 decreti delegati dal 1971 al 1972 trasferiscono le prime funzioni alle Regioni. Sono così poche le funzioni trasferite, così modeste, che lo stesso Parlamento – che aveva nominato Gatto e gli altri Ministri – nel 1975, tre anni dopo, con un'altra legge delega, la n. 382/1975, affida al Governo il completamento del trasferimento; cosa che implicava che, nelle maggioranze di governo di quel periodo, si era consapevoli che il primo trasferimento era stato così ridotto che era indifendibile.

La legge n. 385/1975 è importante, perché intorno a questa fase nascono le prime leggi regionali e nasce anche la giurisprudenza della Corte sulle Regioni ordinarie.

Le Regioni in Italia nascono male alla Costituente, si sviluppano molto modestamente, con grandissima fatica, a livello nazionale. Questo anche con una rappresentanza politica modesta. Gli stessi ideali regionalistici (che molti di noi, all'epoca giovani giuristi, avevamo), escono sconfitti dinanzi a questo torpore a livello nazionale e anche a questa modestia delle classi dirigenti locali.

Un nostro caro amico e giurista molto serio, un amministrativista, Giorgio Pastori, parlando dei primi 10 anni di attuazione del disegno regionale (quindi siamo già nell'80), dinanzi a ciò che non si era fatto o che si era fatto troppo modestamente in modo palese, intitolava un bell'articolo: “Le Regioni senza regionalismo”. Diceva che le Regioni sono nate avendo perso lo spirito, avendo perso la capacità di articolare le istituzioni nazionali, di cambiare le politiche organizzative dello Stato centrale, ma anche avendo perso la carica ideale che c'era sulla trasformazione, ad esempio, del sistema dell'amministrazione locale.

Mi ricordo in quel periodo, in Lombardia, a pranzo con l'allora Presidente della Regione Lombardia, si parlava di rinnovare la politica della delega delle funzioni amministrative agli enti locali; perché una delle grandi direttive contenute nella Costituzione e riaffermata energicamente negli Statuti ordinari, era quella che le Regioni dovessero delegare parte delle loro funzioni, quelle più di dimensione locale, agli enti locali; cioè, gli enti locali avrebbero dovuto rafforzarsi energicamente. Questo non è avvenuto, o è avvenuto troppo mar-

ginalmente. La Regione Lombardia ci fece andare in un capoluogo lombardo a fare un bel convegno sulla delega (la nuova delega delle funzioni amministrative agli enti locali); salvo poi che lo stesso Presidente della Regione ci raccontava che la Lombardia aveva comprato il grattacielo Pirellone. Pensate: un ente regionale che programma un convegno sul liberarsi di funzioni e darle agli enti locali e contemporaneamente decide di comprare un grattacielo dove mettere gli uffici. Simbolicamente era abbastanza curiosa la vicenda. Nei grattacieli delle Regioni spesso si sono mantenuti poteri anche piccoli, che avrebbero potuto essere dati al Comune di Milano, al Comune di Bergamo o a una piccola cittadina lombarda.

Nel frattempo il Parlamento non faceva le leggi-cornice o ne faceva pochissime, o ne faceva modestissime o, se le faceva, le faceva “quasi piene”. Le cornici sono belle, possono essere essenziali, un filo metallico che comprende un grande quadro, o possono essere vaste e bellissime cornici barocche, con le volute, che lasciano lo spazio a una miniatura al centro. Guardiamo la legislazione in materia sanitaria e ospedaliera, che è uno dei pochi settori in cui c'è la legge-cornice: è una cornice di medio spessore.

In questo periodo, nella valutazione delle leggi regionali che vengono impugnate dallo Stato, vengono sollevate alcune obiezioni, che la Corte costituzionale non sempre riesce a ostacolare o a ridurre. Allo Stato devono rimanere, è naturale che rimangano, gli interessi nazionali: ciò che non è regionale spetta allo Stato. Il che è un bel ritaglio, se è lo Stato poi che definisce cosa è interesse nazionale.

Lo Stato ha comunque un potere di tipo programmatico nazionale, quindi le Regioni devono ben guardarsi dal contraddire l'ipotetica speranza (o impegno) programmatica nazionale.

Le Regioni non possono alterare il ruolo degli enti locali, e qui è un altro grande problema. Gli enti locali, la cui autonomia è garantita dalla Costituzione repubblicana, giocano contro le autonomie regionali. Si arriverà a una legge moderna, repubblicana, degli enti locali solo nel '90 e poi al Testo Unico nel 2000. In questo lunghissimo iato temporale, c'è un impegno del Governo a impugnare moltissime leggi regionali, in nome del presunto rispetto o della presunta violazione dei poteri amministrativi locali.

Infine, un altro grande ostacolo che condiziona la Corte e a cui la Corte si deve rassegnare (ma spesso non è facile fare altrimenti), è il fatto che manca una legge finanziaria che tenga presente il ruolo delle Regioni e degli enti locali.

Per alcuni di noi è stato un impegno per molti anni provare a spiegare che è molto estraneo all'idea di finanziamento autonomo delle funzioni regionali, il fatto che lo Stato possa decidere discrezionalmente i fondi settoriali. I fondi settoriali sono il tentativo di finanziare non l'attività della Regione, ma un

segmento formalmente di competenza della Regione. Per esempio, gli asili nido: io metto dei soldi che vanno alle Regioni per costruire gli asili nido; ma come ripartisco questo fondo fra le Regioni? Sulla base di alcuni criteri: il numero degli abitanti, il numero dei bambini, le età e così via. Cioè, attraverso la determinazione di un meccanismo di riparto dei fondi, io in realtà faccio scelte finanziarie che spetterebbero alle Regioni stesse; la Regione stessa potrebbe in teoria non buttare tutti quei soldi, o incrementare la somma con altri fondi e non incrementare altre forme di spesa.

Se io Corte faccio cadere un fondo settoriale, lo posso attribuire a una Regione piuttosto che a un'altra? O i miei poteri mi portano soltanto a far cadere il fondo, e quindi a sottrarre soldi alle Regioni? Se io faccio saltare un fondo settoriale, questo finanziamento dove va? Va al Tesoro nazionale. Non posso riattribuire questa cosa a un fondo diverso. Questo spiega come Paladin – che è uno dei giuristi più affidabili che il nostro Paese ha avuto, che è stato giudice e Presidente della Corte costituzionale in anni decisivi, studioso del diritto regionale – scriva nel '96 che “le leggi regionali sono leggi in senso tecnico”; ma nota che “il sistema delle fonti si impenna sulla forza e sulla competenza propria dei vari tipi di atti normativi, ben più che sul loro valore e regime, di modo che predomina oggi l'impressione che il concorso delle leggi statali e regionali sia di tipo tedesco, alquanto lontano dal modello costituzionale delle competenze concorrenti, che è basato sull'impostazione dell'articolo 117”.

Spieghiamo cos'è il modello tedesco. Il Parlamento tedesco è sovrano nel determinare ciò che deve spettare allo Stato e la Regione fa solo le norme di attuazione conseguenti. Invece il nostro sistema, sulla carta, dice che lo Stato fa soltanto i principi generali, tutto il resto lo fanno le Regioni con la loro finanza autonoma, che deriva in buona parte da dei fondi che la rendono autonoma. Paladin, sulla base dell'esperienza, dice che si è trasferito qui il sistema tedesco, senza avere però i vantaggi del Senato tedesco, che condiziona il procedimento legislativo. Noi abbiamo un sistema che dà pochi poteri alle Regioni, senza aver dato alle Regioni un potere di condizionamento del potere legislativo centrale.

Un altro giurista, non giudice costituzionale, ma famosissimo e apprezzabilissimo pubblicista nonché studioso di fonti, Alessandro Pizzorusso, ha scritto di “continuo abbassamento del livello autonomistico risultante delle norme costituzionali”. Cioè, le Regioni hanno un potere legislativo, ma non hanno autonomia nel definire la sostanza della disciplina dettata da loro stesse. Il potere legislativo delle Regioni si è ridotto al lumicino.

5. – Poi, per dieci anni siamo stati tormentati dalle invenzioni (prima politiche, poi purtroppo anche giuridiche) che il regionalismo non basta: ci vuole il federalismo (quando eravamo lontani mille miglia da quell'ideale).

Nel 2001 noi modifichiamo la Costituzione. O meglio, tra il 1999 e il 2001 adottiamo tre leggi costituzionali in materia elettorale e forma di governo regionale (n. 1/1999) sulle Regioni speciali (n. 2/2001), sulle Regioni ordinarie (n. 3/2001). Quella che ci interessa è la n. 3/2001. Dato che ne parlerò male, prima però dico che la riforma del 2001 è una grande riforma, che avrebbe voluto salvare il regionalismo in modo molto forte.

Cambia il sistema di controllo sulle leggi regionali (si riferisce alle Regioni ordinarie, ma poi la Corte lo ha esteso anche alle Regioni speciali): è cosa molto grossa, perché le Regioni fanno le leggi e poi l'eventuale impugnativa non riguarda dei progetti di legge, ma riguarda la legge mentre essa è già in vigore. C'è la riduzione, se non la scomparsa, di tutta una serie di controlli amministrativi, pur con tutti i dubbi che si possono avere sulle classi politiche regionali.

C'è tutta una serie di grandi modifiche che ruotano intorno al nuovo art. 117 sul potere legislativo.

Qui vengono i problemi, di cui sono testimone, modesto, ma testimone vi garantisco: perché, essendo entrato alla Corte nel 2002 ed essendone uscito nel 2011, nelle (credo) 150 sentenze di cui sono stato redattore e in tutte le altre a cui ho partecipato (perché la Corte lavora collegialmente) abbiamo dovuto confrontarci con un testo di grande importanza e di grande stimolo, costruito su questi tre pilastri: un elenco di materie di competenza esclusiva dello Stato; una serie di materie di competenza concorrente Stato/Regione; e poi la competenza residuale, cioè tutte le funzioni non elencate spettano alla Regione.

Questo sistema non ha funzionato.

Avendo vissuto dal di dentro la vicenda, vi posso dire che io ero uno dei più perplessi, credo, sul modello della chiamata in sussidiarietà. I lavori pubblici sono una materia non elencata, nemmeno l'industria, l'artigianato e l'agricoltura, o le miniere o la circolazione stradale. In tutte queste materie cosa vuol dire che la competenza residua alle Regioni? Questo vuol dire che si applicano solo le leggi regionali, e solo le leggi regionali possono finanziare questi settori? Il problema è grosso. È un po' drammatico trovarsi ad applicare una norma costituzionale che, da qualsiasi parte si prenda, non funziona: mi porta a delle conseguenze abnormi. Perché io costruisco un'autostrada che collega il territorio nazionale, e la costruzione dell'autostrada viene decisa dalle Regioni, viene finanziata dalle Regioni? Ne era consapevole il Parlamento? Forse no.

E allora la Corte comincia ad arrampicarsi sugli specchi, perché la Corte deve poi rispondere. E allora si inventano delle teorie, si inventa la chiamata in sussidiarietà, cioè che il Parlamento può prendere atto che una determinata materia non può che essere gestita, per certe parti, a livello nazionale e che

quindi quella che sembrava una potestà libera diventa una potestà attuativa. A me è capitato di redigere alcune sentenze sulla costruzione di impianti di produzione dell'energia elettrica, Anche questa è competenza delle Regioni e degli enti locali? Non funziona. Come può spettare alle regioni la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia nazionale (come è scritto nella Costituzione)?

Ad esempio, non viene enumerata la circolazione stradale: spetta alle Regioni stabilire il codice della strada? Oppure la Corte si mette pazientemente a trovare quanto della circolazione stradale è rapportabile alla prevenzione dei reati, alla sicurezza e incolumità delle persone? E alla fine, dato che il giudice della Corte e i collaboratori sono abbastanza bravi, trovano che tutto ciò che è codice della strada non appartiene a una materia circolazione stradale; ma la circolazione stradale appartiene a tre o quattro materie di competenza esclusiva dello Stato centrale.

La Corte ha tentato in questo caso di correggere, di tamponare, dopo di che naturalmente il tamponare funziona in qualche caso e in altri casi no, perché poi si rimanifestano le spinte burocratiche centrali, la tendenza del sistema nazionale.

Questo Titolo V ha prodotto quello di cui tutti si lamentano. Perfino tre giorni fa, su uno dei maggiori giornali italiani, si lamentavano (l'hanno scoperto un po' in ritardo, devo dirlo) che ci sono molte liti fra Stato e Regioni. Certamente è vero, perché prima le sentenze in materia Stato/Regioni riguardavano il 20% circa del numero delle sentenze. Nel periodo in cui c'ero io hanno superato il 50%. Qualche anno dopo addirittura il 60-65% delle sentenze riguarda il settore Stato/Regioni. Questo è indice di qualcosa che non va, di un quadro che non regge.

Noi ci siamo trovati davanti a questo caso: dopo il 2008, crisi economica, lo Stato decide di disciplinare un buono acquisti per persone indigenti. Lo può fare? Sulla base di una certa lettura no, perché l'assistenza sociale e i servizi sociali spettano alle Regioni e non spettano allo Stato. Se prendiamo la sentenza n. 10/2010, si dice che in via eccezionale si può fare. È possibile utilizzare le situazioni di emergenza per scardinare un sistema costituzionale? Forse no: è un mio parere personale, non rivelarlo di camera di consiglio, ma sinceramente c'è voluta una motivazione molto impegnata per sostenere il contrario.

La Corte non vive astrattamente, giudica con un quadro costituzionale e con dei quadri legislativi dinanzi; e poi decide responsabilmente, possibilmente utilizzando al massimo il quadro costituzionale, ma dinanzi a situazioni abnormi deve avere il coraggio anche di utilizzare fortemente i propri poteri decisionali, pronta poi ad avere le conseguenze del caso.

Se leggete la sentenza n. 10/2010 sulla *social card*, vedrete un bell'esempio di abuso giurisprudenziale, di forzatura di giudizio da parte della Corte? Certamente è una sentenza molto discutibile. Naturalmente, su questa poco si è polemizzato, perché anche questo bisogna poi dirlo: si è poco polemizzato perché socialmente tutti erano d'accordo, politicamente tutti erano d'accordo che si dovesse dare possibilmente una carta acquisti alle famiglie in condizioni di indigenza. Malgrado la Costituzione. Mentre magari poi si è polemizzato molto quando, per trattenere alle Regioni un qualche finanziamento, si sono difesi gli asili nido, decisi dalle Regioni e non dallo Stato. E allora chi è stato lesa dal finanziamento speciale sugli asili nido ha polemizzato con la Corte costituzionale.

Ci sono dei contesti che cambiano. Ma certamente alcune limitate parti del Titolo V sono sbagliate. Che le Regioni abbiano competenza in materia di professioni, di ricerca scientifica e tecnologica, ordinamento della comunicazione e porti e aeroporti civili oltre che trasporto e produzione di energia elettrica di interesse nazionale. Come fa la singola Regione? Alcune delle ultime sentenze nel cui Collegio sono stato, erano quelle che hanno fatto salva la competenza dello Stato in materia di produzione dell'energia atomica; perché anche l'energia atomica sarebbe di competenza delle Regioni (produzione dell'energia atomica a fini civili, voleva dire anche smantellamento degli impianti, cose anche molto concrete).

Alcune Regioni pretendevano che si salvasse la loro competenza in materia di sperimentazione sugli animali, dicendo che non ineriva alla salute, ma che ineriva al rapporto tra uomo e animale. Si può creare all'infinito una tipologia linguistica.

Una volta abbiamo dovuto discutere, perfino, perché lo Stato impugnava una legge regionale che riguardava la costruzione di sale cinematografiche, riportandola a una delle materie elencate. Ma lo Stato si era inventato che la competenza riguardava tutta un'altra materia, tutta un'altra lingua, tutta un'altra espressione linguistica.

6. – Dato per scontato che ci siano tensioni, il problema è che nel Titolo V le tensioni erano molte.

Si sono dimenticati troppe materie nell'elenco del secondo e terzo comma dell'art. 117: materie, quindi, che automaticamente sarebbero dovute andare all'esercizio della competenza legislativa residuale delle Regioni. Tutto questo è stato dominato poi da un atteggiamento assenteista del sistema politico, perché la Corte non vive in un empireo.

Dopo il 2001 è successo che il referendum relativo alla riforma del Titolo V è stato approvato dal corpo elettorale. Ma, immediatamente dopo, è cambiata la maggioranza politica in Parlamento.

La nuova maggioranza politica ha configurato una riforma radicale del Titolo V, sospendendo ogni forma di attuazione coerente del Titolo V stesso. Ma poi la riforma costituzionale del 2004 è stata bocciata dal referendum popolare, pur permanendo in maggioranza i soggetti politici che avevano adottato la riforma costituzionale. Esito: i Governi successivi hanno cercato di continuare a non applicare il nuovo Titolo V.

Quindi, la Corte costituzionale si è trovata per anni, non per mesi, ma per anni, in un contesto istituzionale nel quale il Governo era palesemente ostile a dare una minima attuazione al nuovo Titolo V. Quando poi si erano manifestati palesemente tanti dei problemi che vi ho rapidissimamente accennato, una nuova maggioranza ha ritentato di fare la riforma del Titolo V, e quindi ha sospeso ancora una volta ogni politica di attuazione (la riforma del 2015, che è andata come è andata: respinta anche quella dal corpo elettorale).

Nel frattempo il sistema politico è un sistema politico che non ha neanche voluto sperimentare uno dei pochi punti importanti che ci sono nel Titolo V, cioè sperimentare la Commissione parlamentare per gli affari regionali integrata dai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali. In fondo, quella modesta previsione, indicata come sperimentabile, non come obbligatoria, era ed è una sperimentazione importante, perché può far verificare come possa convivere in un organo parlamentare la rappresentanza politica e la rappresentanza del sistema degli enti regionali e locali. Ma questo probabilmente veniva ad incrociarsi con una serie di speranze e polemiche molto diverse, di molte forze politiche: allora non si è fatta. In conclusione, non si fa l'integrazione della Commissione parlamentare, che in fondo avrebbe potuto sperimentare un punto importante anche in prospettiva, e non si dà attuazione, o si cerca di dare attuazione al minimo, al Titolo V per le parti attuabili.

E allora la Corte costituzionale in tutto questo ha le sue responsabilità. Ma la Corte costituzionale è il meno in tutto questo.

Io sono un regionalista. Il nostro regionalismo è un regionalismo per ora fallito nel modello organizzativo. Non è pensabile che possa funzionare, a lungo andare, un sistema nel quale non c'è una autonomia finanziaria regionale e nel quale l'elenco delle competenze legislative, e quindi amministrative, è a dir poco opinabile, fragile.

Allora probabilmente, se ha un senso riflettere sulle prospettive, le prospettive non possono essere altro che riprendere in mano energicamente il sistema regionale e statale e riformularlo secondo un canone che possa funzionare.

XII

L'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI *

FRANCO GALLO

1. – Il tema dell'autonomia finanziaria, sia come precedenti, sia come attualità, è di grande estensione e molto scottante. Io vi dirò il mio punto di vista.

Dovendo ragionare sullo stato attuale delle autonomie, la considerazione che, in questa ottica, mi viene da fare non è positiva.

Dovremmo tutti prendere atto che l'attuazione della riforma costituzionale del 2001, per dare i risultati che si speravano, avrebbe chiesto quanto meno che le Regioni e lo Stato funzionassero con efficienza e reciproca lealtà.

Che cosa è successo? Con il passare degli anni, le Regioni non hanno cessato di essere una sorta di oggetto misterioso. Il Prof. Ruggeri dice “non hanno cessato di essere una sorta di oggetto misterioso, secondo modello oppure secondo esperienza”, cioè, sia nell'attuazione concreta sia come struttura giuridica.

La crisi pandemica ha aggravato questa situazione.

Per prima cosa, ci ha fatto assistere a un rimpallo di competenze fra Stato e Regioni riguardo all'adozione dei provvedimenti di emergenza.

I provvedimenti di emergenza regionali, pur avendo contenuti analoghi, sono stati spesso non coincidenti, e a volte fra loro in contraddizione, con necessità di intervento dello Stato, addirittura anche del giudice amministrativo.

Quindi, come considerazione di carattere generale, in relazione a questa esperienza, direi che è un'Italia troppo disuguale quella che è stata aggredita dal virus.

Da un lato, abbiamo le Regioni più ricche, le quali difendono (o forse, guardando la Lombardia, sarebbe meglio dire che hanno tentato di difendere) i propri standard.

Dall'altro lato, abbiamo le Regioni più deboli, che non riescono a liberarsi

* Lezione del 12 maggio 2021 – trascrizione della registrazione, non rivista dall'Autore.

dalla loro fragilità storica e dalle loro disfunzionalità burocratiche.

Questa è la premessa negativa che io faccio.

E tutto questo cosa significa? Significa che, in questo momento storico, dovremmo tutti quanti domandarci, almeno in termini generali, se – dopo vent'anni di faticosa applicazione, o disapplicazione, del Titolo V della Costituzione, e nonostante la mediazione della Corte costituzionale – non sia venuto il momento di effettuare interventi di riforma, che rimedino gli inconvenienti di cui parlavo, e disciplinino meglio il riparto delle competenze fra Stato e Regioni, con riferimento anche agli enti locali.

Senza mettere in crisi il principio di autonomia.

Questo è il problema. Perché è facile fare un discorso in cui lo Stato avoca a sé.

Invece, noi abbiamo una Costituzione che non gli consente di fare questo, perché esiste il Titolo V e il principio di autonomia.

Questi interventi devono essere fatti, sono inevitabili.

Si è tentato di farli nel passato. C'è stata la riforma che ha portato avanti Renzi e che il referendum ha bocciato, ci sono state varie iniziative. Non si può dire che non si sia tentato.

Sta di fatto, però, che la nostra Costituzione non è stata rettificata ed è rimasta quella che era, salvo alcune modifiche intervenute successivamente al 2012, imposte dall'Unione europea ai fini del pareggio di bilancio e delle limitazioni alle spese.

2. – Perché si è rivelato insoddisfacente il riparto di competenze?

Per capirlo, bisognerebbe andare a leggere alcune sentenze della Corte costituzionale, la quale ha fatto di tutto per colmare le diverse lacune, con interpretazioni a volte arrischiate, altre volte ragionevoli, comunque improntate sempre ai principi di ragionevolezza, di proporzionalità e di leale collaborazione.

Questi erano i punti di riferimento a cui ha sempre guardato la Corte costituzionale.

Ragionando in questo modo, è stata costretta, per esempio, vista la genericità di alcune norme dell'art. 117, ad ampliare l'area di materie che i tecnici chiamano "materie onnivore". L'ordinamento civile, la tutela della concorrenza, il coordinamento della finanza pubblica, sono le cd. materie onnivore. Tutte norme che consentono, a torto o a ragione, forti incursioni statali negli ambiti dell'autonomia, e quindi della stessa organizzazione interna delle Regioni.

I costituzionalisti, in riferimento a questa caratteristica, hanno coniato i termini "materie funzioni", "materie compito", "materie non materie". È un modo per dire che c'è tutto e il contrario di tutto.

Questo quadro incerto delle competenze – e in più la mancanza di un Senato delle autonomie, che è fondamentale dal punto di vista politico e istituzionale, perché è deputato a calibrare le regole della sussidiarietà, sia quella verticale che quella orizzontale – ha portato a una conflittualità molto forte fra Stato e Regioni, indipendentemente dal fenomeno pandemico; ha portato all'esplosione di un contenzioso costituzionale e, quindi, anche a una certa paralisi dell'azione amministrativa: la Corte faceva una sentenza, e il Parlamento faceva una legge che rimediava, e così via.

Quindi, questo è più che sufficiente perché ci sia un intervento deciso di revisione costituzionale. Politicamente forse non è il momento, ma secondo me è fondamentale, almeno in materia di federalismo.

L'intervento cosa dovrebbe avere ad oggetto? Prima di tutto, quello di non esautorare il disegno federalista.

Io credo molto nelle autonomie, perché sono cruciali, fondamentali, nella storia dei Paesi europei. Pensate alla Germania, ai Länder tedeschi; ma anche la stessa Francia, anche se sembra molto accentrata, ha invece molto sviluppo a livello locale.

Allora, la Regione cosa dovrebbe essere? Dovrebbe essere un reale luogo di elaborazione delle politiche territoriali, un punto indispensabile di sintesi amministrativa, anche politica, dei sistemi locali in sé e nei rapporti con il centro.

Questo non significa che la Regione non debba continuare ad essere anche un ente di legislazione, quindi un ente che è capace di adeguare le regole nazionali alle esigenze del territorio.

Significa che la sua potestà legislativa, quella residuale, quella del comma 4 dell'art. 117, quella esclusiva regionale, dovrebbe essere esercitata con riguardo solo a materie, non residuali (errore fatto, secondo me, dal nostro legislatore nel 2001), ma specificamente individuate e strettamente riferibili all'autonomia regionale: quindi quelle attinenti all'organizzazione, al personale, all'amministrazione degli uffici.

Insomma, un intervento in cui queste materie dovrebbero essere l'espressione del principio di sussidiarietà. Dovremmo dare delle competenze alle Regioni riguardo a materie che sono in grado di governare, di svolgere in modo più efficiente rispetto allo Stato.

Allora, quali sono le materie che io indicherei come da attribuire in via, non residuale, ma esclusiva alle Regioni? I costituzionalisti già lo hanno detto: il governo del territorio, urbanistica ed edilizia; i lavori pubblici di interesse regionale; la valorizzazione dei beni culturali e ambientali; i servizi sociali; l'istruzione; la formazione professionale (salvo l'autonomia delle istituzioni scolastiche: questo è un altro discorso); la promozione e l'organizzazione delle

realità culturali; le fiere commerciali; l'agricoltura; la caccia e la pesca in acque interne; e anche i tributi, quei tributi locali necessari al finanziamento di queste materie.

Da questo elenco, si vede che c'è spazio per le Regioni, ma non in via residuale, andando a raccogliere quello che rimane rispetto a quanto ha lo Stato.

E allora, cosa va trasferito allo Stato, a parte quello che è già scritto nell'art. 117, comma 2?

Dovrebbero essere tutte le materie di sicuro interesse nazionale; quelle che molte volte ancora sono anacronisticamente riconosciute alle Regioni. Pensate ai porti, agli aeroporti civili, alle grandi reti di trasporto e di navigazione, alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia, alla programmazione strategica del turismo. Questo va tutto allo Stato. Io personalmente distribuirei le materie in questo modo.

Questo per quanto riguarda le materie individuabili.

Poi, ci sono quelle materie che la dottrina ha chiamato "naturalmente trasversali", quelle che pongono più problemi, nelle quali, effettivamente, è rinvenibile un forte intreccio (la Corte lo ha chiamato "intreccio inestricabile") tra interesse statale e interesse regionale.

Attualmente sono distribuite, tra Regioni e Stato, un po' alla competenza esclusiva dello Stato, un po' alla competenza concorrente e un po' a quella residuale.

Alla competenza esclusiva dello Stato, di queste materie trasversali, sono attribuite la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria e assistenza sociale (comma 2, lettera *m*, art. 117), la tutela dell'ambiente (art. 117, lettera *s*).

Alla competenza concorrente Stato/Regioni, e questo è un punto cruciale, sono invece attribuite il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, l'alimentazione, la materia della tutela della salute e del lavoro, la materia delle professioni, la ricerca scientifica e tecnologica, il sostegno dell'innovazione per i settori produttivi e l'elaborazione dei piani di sviluppo regionali e locali (art. 117, comma 3).

Questo terzo comma è la parte più delicata dell'art. 117, in quanto parla di competenza concorrente, e quindi fa riferimento a un rapporto diretto fra Regioni e Stato: lo Stato fissa i principi fondamentali e le Regioni devono fare le loro leggi regionali applicando i principi fondamentali.

Molti miei colleghi professori (ormai su questo tema ho l'impressione che siamo tutti d'accordo) hanno fatto una proposta per evitare gli inconvenienti della competenza concorrente: ridurre fortemente il conflitto fra Stato e Regioni, attribuendo allo Stato una competenza, derogabile o cedevole, a deter-

minare norme generali e non, come avviene ora, a determinare principi fondamentali.

Perché sta venendo fuori questa proposta? Perché è un modo ragionevole per togliere finalmente quegli intrecci di interessi che, nella presente sfavorevole congiuntura, stanno suscitando dei contrasti fra Stato e Regioni in tema di sanità e di coordinamento della finanza pubblica che, appunto, sono due materie di competenza concorrente.

Con la proposta di sostituire ai principi fondamentali leggi generali, si concentrerebbe in modo più chiaro la competenza in una legge statale di rango molto elevato (io pensavo a una legge quadro), lasciando però alla Regione spazio per l'integrazione dei livelli di tutela statale e, quindi, per l'arricchimento della sua autonomia, però entro i limiti non superabili indicati espressamente dalla legge generale.

Con riferimento alla materia della salute, l'attribuzione allo Stato del potere di determinare norme generali in luogo di principi fondamentali, non escluderebbe il potere/dovere delle Regioni di intervenire con discipline di dettaglio o, possibilmente, di concerto con il Governo nel proprio ambito territoriale e nel campo, per esempio, dell'organizzazione e dell'amministrazione, sia dei servizi di loro competenza, sia delle loro modalità di azione.

Secondo me, tale potere potrebbe essere esercitato dalle Regioni anche nelle situazioni di emergenza, però sempre nell'ambito dell'attuazione delle norme generali dello Stato, quindi, fermo restando il potere attribuito dall'art. 120 al Governo nazionale di sostituirsi agli organi delle Regioni e degli enti locali, nel caso di un pericolo grave dell'incolumità e della sicurezza.

Questa costruzione, penso, è sufficiente per evitare attriti e contrasti fra Stato e Regioni, lasciando largo spazio alle Regioni. E questo la Corte costituzionale l'ha detto con molta chiarezza.

Mi riferisco alla sentenza di poche settimane fa, sull'art. 117, comma 2, lettera *g*, che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la profilassi internazionale (n. 37/2021).

Il fatto che lo Stato abbia questa competenza, non dovrebbe bastare a risolvere il problema della disciplina della tutela della salute, e ancor meno il problema della gestione del settore sanitario durante la pandemia.

Un conto è fissare regole, che è quello che fa lo Stato, un conto è amministrare. E, come dicono i miei colleghi costituzionalisti, amministrare spetta e tocca alle Regioni.

3. – Passiamo all'argomento dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli altri enti territoriali.

Quale domanda ci possiamo porre subito? Se le disposizioni emanate suc-

cessivamente alla riforma del 2001 abbiano ecceduto nel fissare i limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni.

Questo è il problema che tutti ci siamo posti negli ultimi anni. E le risposte sono state diverse nei diversi tempi storici.

C'è stato un momento iniziale nei primi anni, fino al 2007-2008, in cui, per prima la Corte costituzionale, si è dato molto spazio all'autonomia finanziaria.

E poi siamo passati invece, tra il 2011 e il 2014, ad altri tipi di normative, anche perché sono intervenuti degli interventi costituzionali, di cui parleremo più avanti, che hanno fatto cambiare impostazione anche alla Corte costituzionale.

In questa seconda fase, si è consentito allo Stato di imporre limiti, anche molto precisi, all'autonomia finanziaria.

Ora siamo invece in una fase in cui, specialmente la Corte costituzionale, interpreta il tutto senza dare ragione né allo Stato né alle Regioni, ma, applicando certi principi generali, dà poi delle risposte. Di questo parleremo più avanti.

Questa è la premessa. E, in riferimento alla domanda iniziale, se il legislatore statale abbia ecceduto nel fissare i limiti dell'autonomia finanziaria, purtroppo la risposta è affermativa. Ha ecceduto.

È vero che molti degli interventi operati dallo Stato, di cui parlavo prima, erano, nella contingenza, inevitabili, perché li ha imposti l'ordinamento dell'Unione europea, li hanno imposti accordi intergovernativi, sono stati imposti da esigenze di armonizzazione interna di bilanci pubblici in tempi di crisi.

Sta di fatto, però, che, pur essendoci questa esigenza di maggiore intervento sull'autonomia, molti di questi interventi hanno avuto, però, l'effetto di incidere con modalità a volte troppo dettagliate, troppo perentorie, sull'autonomia finanziaria delle Regioni, sia nella componente dell'entrata, sia nella componente della spesa.

Cioè, io posso capire che esistono norme che condizionano. Ma quando poi, in riferimento a queste norme, si fanno interventi molto specifici, molto incisivi, probabilmente c'è un eccesso di intervento sull'autonomia.

Tutto è partito con la riforma dell'art. 81 Cost., con una legge di revisione costituzionale (n. 1/2012): si è integrato l'art. 81 immettendo un sesto comma, con il quale si è riservato a una legge statale, rinforzata nel procedimento, il potere di stabilire i criteri volti ad assicurare l'attuazione di due principi fondamentali: il principio dell'equilibrio di bilancio e il principio della sostenibilità del debito.

Questa norma ha avuto anche un seguito. C'è stata un'altra norma nella legge n. 1/2012: l'art. 5, lettera e, comma 1, che ha dato spessore all'interven-

to sull'art. 81, attribuendo espressamente alla legge rinforzata il compito di disciplinare "l'introduzione di regole sulla spesa, che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto fra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica".

Questa è la norma che completa il comma 6 dell'art. 81 in questo senso.

Qual è l'effetto di questa norma? Imputa allo Stato una potestà legislativa di tipo esclusivo, e quindi amplia l'ambito dell'intervento statale rispetto al passato, e vi ricomprensce anche ogni specifica dettagliata disciplina, diretta ad introdurre regole sulla spesa, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica.

Se gli interventi della legge statale fossero nell'ottica ampia di cui al sesto dell'art. 81, di cui alla lettera *e* dell'art. 5, non ci sarebbe niente da dire.

Ma ci sono state numerose leggi statali che sono, invece, intervenute applicando tali leggi generali, costituzionali. E sono intervenute in modo specifico, limitando le spese regionali, andando oltre a un ambito generale. Hanno imposto limiti e vincoli di spesa specifici.

Questo cosa significa? Significa che, dal complesso di queste disposizioni, completate dalla legge rinforzata n. 243/2012 e dalla legge ordinaria n. 164/2016, è evidente l'intenzione del legislatore di ridurre l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, e di conseguenza di incidere sulla loro stessa posizione costituzionale quali enti costitutivi della Repubblica. Questo è il mio punto di vista.

La Corte costituzionale si è occupata di questi problemi. Ha fatto applicazione di queste norme che vi ho detto, e ha avuto, a mio avviso, tre fasi nella sua giurisprudenza.

Una è quella in cui è sembrata assecondare l'originario progetto federalista, quindi gli artt. 117 e 119.

Strada facendo, però, anche in seguito alle norme che vi ho detto, che sono intervenute dopo, ha cambiato.

Prima del 2011, ci sono diverse sentenze che hanno dato pieno credito all'autonomia finanziaria delle Regioni, hanno individuato dei limiti abbastanza rigorosi all'intervento coordinatore dello Stato. Stiamo parlando dell'art. 117, comma 3, coordinamento della finanza pubblica.

Cosa ha detto la Corte in quelle sentenze prima del 2011? Ha detto che il terzo comma deve interpretarsi nel senso che la legge statale poteva, in via di coordinamento finanziario, per principi fondamentali, stabilire solo un "limite complessivo, cioè un limite che lascia agli enti ampia libertà di allocazione delle risorse per i diversi ambiti" (n. 36/2004).

Insomma, il coordinamento finanziario, così inteso dalla Corte costituzionale, non poteva avere ad oggetto specifiche spese compiute dagli enti territo-

riali, ma doveva al massimo operare una valutazione complessiva di queste spese.

Sono le sentenze del 2003, 2004, 2005 emesse dalla Corte costituzionale. Sono più di una decina (v. per tutte n. 417/2005).

Cosa è successo dopo il 2012, e almeno fino al 2015? Questo è molto interessante per capire come la Corte ha ragionato, seguendo il legislatore italiano.

Dopo il 2011, e fino al 2015, la Corte, proprio sulla spinta politica delle leggi che vi ho detto, che riguardavano la sostenibilità del debito, ha modificato (io personalmente penso addirittura che abbia capovolto) questa impostazione di cui vi ho parlato, e ha dato una lettura estensiva della competenza statale in tema di coordinamento finanziario, fino al punto da trattarla sostanzialmente come una materia di competenza esclusiva statale, perciò non più concorrente.

Una sentenza che ha detto queste cose con molta chiarezza è la sentenza n. 64/2016. Storicamente è una sentenza fondamentale, perché segna il cambiamento rispetto alle sentenze precedenti.

Cosa ha detto la Corte nel 2016?

Da una parte, che “le disposizioni statali che impongono limiti alla spesa regionale costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, alla condizione che prevedano un limite complessivo” (e fin qui sembra attenersi alle precedenti sentenze), “anche se non generale, della spesa corrente e purché lascino alle Regioni libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa”.

Però, poi, dall'altra parte, la stessa sentenza dice che “la fissazione di tale limite deve ritenersi soddisfatta anche da disposizioni statali, che prevedono puntuali misure di riduzione di singole voci di spesa, sempre che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni sono libere di allocare le risorse per i diversi ambiti e obiettivi di spesa”, e aggiunge “essendo, in tale caso, possibile l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale”.

Insomma, la Corte con questa sentenza ha un po' giocato, perché è sembrata tener ferme le precedenti sentenze della Corte, però ha consentito una deroga a tali principi, anche per quanto riguarda le spese specifiche e limitate.

Nonostante il tono velato, io trovo che questo sia un *overruling*, rispetto alla precedente giurisprudenza, difficilmente comprensibile sul piano logico, oltre che sul piano dell'interpretazione letterale dell'art. 117, comma 3.

Questo perché pone una condizione quasi impossibile per qualificare i principi fondamentali. Qual è questa condizione? L'enucleazione di questi principi fondamentali sulla base di una disciplina, quella statale che fissa pun-

tuali misure di riduzione, che è essa stessa una disciplina di dettaglio, e non può non esserlo.

La Corte, resasi conto che questa sentenza era un po' eccessiva nel giustificare l'intervento di dettaglio, dal 2015 fino ad oggi, non ha cambiato l'orientamento specifico della sentenza che vi ho letto, però ha ragionato in modo diverso. Cioè, ha attenuato l'indirizzo centralistico puntando, non tanto e non solo sull'interpretazione dell'art. 117, comma 2 e 3, quanto, più pragmaticamente, sull'espletamento – ecco il punto fondamentale e nuovo – di procedure collaborative e sul rispetto dei principi di proporzionalità e di virtuosità.

Queste sentenze, la n. 272/2015 fino alla n. 6/2019, non hanno più seguito né la prima impostazione, quella favorevole all'autonomia, né la seconda, quella che ammetteva dei limiti precisi e specifici. Ma hanno ragionato considerando questi limiti come consentiti, purché rispondano ai principi di proporzionalità e di virtuosità.

Secondo questa giurisprudenza, che è ancora vigente, tutto si gioca attraverso il coordinamento finanziario. Un coordinamento per obiettivi, che è fondato sul principio di leale collaborazione, va privilegiato. Pur non abbandonando del tutto una lettura estensiva della competenza statale, deve lasciare un maggior spazio alle autonomie territoriali, nell'ottica della virtuosità, della proporzionalità e del confronto.

È come se la Corte costituzionale indicasse le condizioni al legislatore, il quale le deve applicare. Ed è corretto anche se quest'ultimo impone limiti, purché questi limiti corrispondano a certe indicazioni che la Corte dà.

Quello che mi sembra interessante è che, in questo momento, la giurisprudenza della Corte ha fatto riemergere, se pur sotto traccia, attraverso questo ragionamento, il principio di autonomia.

Secondo la Corte, l'intervento dello Stato diviene, per certi versi, sussidiario, ed è giustificato, piuttosto che dall'esistenza di un potere di coordinamento, dall'inerzia regionale nell'individuazione delle modalità, mediante le quali operare i previsti tagli alla spesa.

Mi ha colpito molto questo orientamento della Corte, che abbandona entrambi gli orientamenti più restrittivi per un verso e per l'altro, e si rimette all'affidamento, alla proporzionalità, alla collaborazione.

La sentenza n. 169/2017, in tema di diritto alla salute, pur riconoscendo che la tutela di questo diritto “non può non subire i condizionamenti che lo Stato legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie disponibili”, ha qualificato la spesa sanitaria come una spesa costituzionalmente necessaria.

Dice anche che “non deve mai essere compromessa la garanzia del nucleo essenziale del diritto alla salute”, e che “le determinazioni del fabbisogno sanitario complessivo non dovrebbero discostarsi in modo rilevante e repentino

dai punti di equilibrio trovati in esito al ponderato confronto fra Stato e Regioni in ordine ai rispettivi rapporti finanziari”.

4. – Adesso, provo ad abbandonare i riferimenti alle norme costituzionali e i confronti fra sentenze, e provo a pensare, come cittadino che segue la materia, a quale dovrebbe essere la via che questo Governo dovrebbe seguire per rilanciare il federalismo fiscale dopo la crisi pandemica.

Dopo due anni di pandemia, tutta la materia che ho esposto come va trattata, integrata e modificata? È un discorso quasi metapolitico, più che un discorso di tipo giuridico e costituzionale generale.

Qual è la prima preoccupazione che un Governo dovrebbe avere in questa sede? Dovrebbe vedere come attuare il PNRR, per superare l'attuale situazione di stallo, e quindi rilanciare le autonomie, riorganizzare la materia dei rapporti Stato/Regioni.

Prima della pandemia c'era già un contrasto fra Stato e Regioni; ma la pandemia ha peggiorato la situazione. Come dovrebbe ragionare il Governo per rilanciare le autonomie in attuazione del Piano?

Il Piano ha dato molta enfasi alla necessità di una riforma della Pubblica Amministrazione come prerequisito di una corretta attuazione del Piano stesso. A me sembra che questa enfasi che ha dato il Piano alla riforma della Pubblica Amministrazione non possa prescindere dall'assetto istituzionale e finanziario che si vorrà dare al sistema di relazioni intergovernative.

Io trovo che il problema di cui stiamo parlando oggi è strettamente inerente all'attuazione del Piano. Il Piano non può non tenere conto di questo problema, e dovrà affrontare tutti quanti i temi che la Corte ha affrontato e che io vi ho descritto.

Io credo che l'avvio del Piano debba costituire l'occasione per saldare il legame fra il Piano e le riforme, proprio come richiesto dall'Unione europea.

Questo cosa significa? Eccoci al punto di arrivo.

Obbliga, per prima cosa, a ridefinire, a partire dal 2022, il sistema di finanziamento delle Regioni e degli enti locali, dopo che si sia realizzato il modello di finanziamento straordinario introdotto con la pandemia.

Abbiamo avuto due anni in cui ci siamo dimenticati dell'art. 81, del comma 6, delle norme che limitavano l'autonomia di cui vi ho parlato.

Nel 2022 dobbiamo ricominciare a pensare a questi problemi, a vedere come interpretare l'art. 81, comma 6, a vedere che cosa significa debito pubblico, domandarci se nel debito pubblico c'è il debito buono, o se c'è un debito che non è mai buono.

E quindi dopo il 2022 dovremo riprendere le norme dell'art. 81, le norme sul pareggio di bilancio, dovremo attenerci alle regole comunitarie.

Questo è un grosso problema, e la risposta non è così ovvia. Molti di noi dicono che, se l'investimento è pubblico, se la spesa è quell'investimento pubblico che rende, questa spesa è consentita. Ma siamo sicuri che sarà così? Siamo sicuri che nel 2022-2023 l'Europa ci consentirà di sfiorare ancora, di indebitarci, anche se a fini di investimento pubblico?

E se anche fosse così, il Piano Draghi sarà in grado di garantire che sia buono l'investimento, e quindi il debito?

Nella nostra ottica, io credo che il Piano debba comunque costringere il Governo a riprendere il percorso attuativo del federalismo fiscale. Però, secondo una nuova agenda.

Io ho provato a pensare a quale può essere questa agenda: quali sono le problematiche che devono essere risolte in un'ottica di bilancio?

Ho provato a pensare ai tre o quattro riferimenti che consentirebbero di andare sulla strada del rilancio del federalismo fiscale.

La prima cosa da fare è quello che ci suggerisce l'Ufficio parlamentare di bilancio.

L'Ufficio parlamentare di bilancio dice che si dovrà procedere, quando la pandemia sarà passata, "all'identificazione *ex post* delle necessità finanziarie specificamente riconducibili all'emergenza".

Io non ci avevo pensato, ma l'Ufficio parlamentare dice che è complicato identificare *ex post* le necessità finanziarie impiegate per l'emergenza. È vero. Non sarà facile identificare queste necessità finanziarie.

Pensiamo al biennio 2021-2022, pensiamo a quello che il Piano ha scritto per il 2021-2022, a quello che la legge di bilancio ha scritto per il 2021-2022.

Ha introdotto numerosissimi fondi di tipo generale. Pensiamo al fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali: sono tutti fondi di tipo generale e anche di tipo specifico, che sono stati introdotti per compensare le Regioni delle minori entrate e delle maggiori spese dovute alla pandemia.

Tutto questo va ragionato, calcolato, valutato.

Si è fatto la spesa, ma poi dobbiamo tornare alla regola. E la regola non so se è facile applicarla.

Ho un ricordo della finanza decentrata del nostro Paese nel passato: è ricca di interventi straordinari che hanno reso complicato l'assetto bilancistico, che hanno bloccato la gestione del sistema complessivo dei trasferimenti.

Abbiamo un elenco di problematiche rimaste sospese e non applicate.

Questo è un primo problema.

Dopo la pandemia, occorrerà fare quello che non si è fatto, o che si è fatto male nel passato, per quanto riguarda gli interventi straordinari.

Secondo punto, che mi sembra importante e che riguarda una delle riforme ipotizzate dal Piano: la riforma fiscale.

La riforma fiscale è quella che stanno cercando di studiare le Commissioni congiunte Finanza e Tesoro del Senato e della Camera.

Camera e Senato stanno cooperando ad un'indagine, che dovrà portare il Parlamento a fissare dei principi di delega per la riforma fiscale, che poi passerà al Governo. Questa volta è il Parlamento che dirà al Governo come ritiene che debba essere sviluppata la riforma fiscale.

Le due Commissioni stanno svolgendo questa indagine molto importante.

Io ho letto i resoconti delle audizioni. Finora non si è mai parlato dell'assetto dei tributi regionali e di quelli locali. E non soltanto dell'assetto dopo la pandemia, ma anche dell'assetto che si è avuto dopo la caotica legislazione, successiva alla crisi del 2008 e del 2011.

Dal 2008 c'è stato il caos, non si è intervenuti sulle imposte locali, non si è riorganizzato il sistema della finanza locale.

Vorrei ricordare la metafora del Ministro Tremonti, che mi è rimasta impressa. Dice: "ci si dovrebbe chiedere se l'albero della finanza pubblica italiana sia ancora storto oppure si è raddrizzato.... C'è una asimmetria quanto alla distribuzione delle competenze di spesa e di quelle di entrata dei governi regionali e degli enti locali".

Insomma, non si è ancora capito qual è la simmetria, qual è il rapporto che ci deve essere fra l'intervento statale e l'intervento regionale.

E sapete perché è complicato? Perché c'è un'eccessiva centralizzazione delle entrate tributarie.

Le Regioni e gli enti locali hanno rinunciato ad avere tributi propri, anche se la Costituzione lo consentirebbe, e anche se sarebbe giusto avere tributi locali e regionali, che vanno ad aggiungersi ai tributi statali per finanziare le spese regionali.

Abbiamo proprio il vuoto assoluto in questo momento. Tutto è finanziato dallo Stato.

Il terzo punto che mi è venuto in mente, pensando a come attuare il Piano nell'ottica del federalismo, è considerare quel tassello fondamentale della finanza decentrata: il sistema dei trasferimenti e quello della perequazione Nord/Sud.

È un sistema che è andato anch'esso in crisi con la pandemia. E già prima era in crisi.

Pensate al sistema dei trasferimenti per le spese pubbliche, quelle dell'art. 119 e di alcune norme che vengono ogni volta varate a fine anno dalla legge di bilancio.

Dopo più di un decennio di studi importantissimi sui fabbisogni standard, non si è ancora arrivati alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni legati ai diritti di cittadinanza.

Se ne parla sempre, ma finora non siamo riusciti a definire i fabbisogni standard.

Eppure, i fabbisogni standard dovrebbero costituire il cardine, e dovrebbero essere anche non estranei all'attuazione del PNRR.

Quarto e ultimo ragionamento che ho fatto in riferimento all'attuazione del Piano, e quindi al post pandemia.

Tutto questo ci riporta al problema del coordinamento finanziario, di cui abbiamo parlato finora, dell'azione dei diversi livelli di Governo. E quindi ci riporta alla polemica fra Stato e Regioni.

Non voglio entrare in questa polemica, che in questa fase diventa polemica politica.

Però io credo che, se dobbiamo attuare il Piano, e in attesa della riforma costituzionale, almeno dovremmo rendere più funzionale il coordinamento della finanza pubblica, razionalizzando di più il sistema delle Conferenze Stato/Regioni. Ritengo che in questa fase sia importante potenziarlo.

Le Conferenze Stato/Regioni hanno svolto finora un ruolo molto positivo durante la pandemia. Il sistema va potenziato anche con l'attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3/2001, che prevede la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Se questi, ed altri ancora, sono i problemi che nell'immediato attanagliano il federalismo fiscale, devo dire in conclusione (e questa è la parte negativa del Piano, secondo me) che mi meraviglia che, riguardo ai tempi della ripresa del processo attuativo del Piano, il Piano dice che il decreto attuativo della legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale (legge delega che attua il Titolo V) dovrà essere varato entro il 2026.

A me sembra una cosa sconvolgente. Se dobbiamo rilanciare il post pandemia, se dobbiamo ridare agli enti locali e alle Regioni certi ruoli, questo andrebbe fatto entro il 2026?

5. – Non possiamo farlo adesso, ma sarebbe interessante parlare anche alle Regioni speciali.

Il confronto fra il regionalismo speciale e quello ordinario è complesso. Ci sono norme costituzionali che lo riguardano, ci sono leggi di attuazione che confliggono fra di loro.

Non possiamo parlarne in questa sede, perché ci sono dei passaggi molto importanti sui cui dovremmo soffermarci, e non possono essere sintetizzati.

C'è il problema che riguarda sia le spese che le entrate.

Per quanto riguarda le spese, ci sono differenze di trattamento tra le Regioni a statuto speciale e quelle a statuto ordinario.

Invece, per quanto riguarda le entrate ci sono dei punti di contatto, però non sono così rilevanti.

Voglio fare, invece, un piccolo accenno all'attuazione del regionalismo differenziato.

Il mio punto di vista è questo: se il regionalismo differenziato fosse applicato prima del completamento del disegno federalista tracciato dal Titolo V, potrebbe risolversi in una maldestra e parziale anticipazione, solo per alcune Regioni, quelle differenziate, di un progetto autonomistico, che avrebbe invece bisogno di un generale rilancio.

Se permane l'indolenza del legislatore a portare avanti il progetto federalista del Titolo V, e quindi se non si attua la legge delega n. 42/2009, l'attuazione del regionalismo differenziato comporterebbe il rischio di indebolire, piuttosto che rianimare, la realtà regionale nel suo complesso. Fino a far dimenticare l'art. 118 sulla sussidiarietà. Fino a far dimenticare l'autonomia. E l'autonomia va sollecitata soltanto con la collaborazione fra i diversi livelli di Governo, non con la separazione fra Stato e Regioni.

Ora, questo non vuol dire che non possiamo aspirare a utilizzare l'art. 116, comma 3, conquistando più autonomia.

Vuol dire che, per arrivare a questo, bisogna arrivare prima ad attuare almeno quel progetto federale che sta nel Titolo V e che sta scritto in quella bella legge delega n. 42/2009 che, se la rileggete, vi accorgete che contiene tutti gli elementi per sviluppare il federalismo.

Però, il Piano dice che tutto questo va fatto entro il 2026. L'unica cosa che si può fare è cercare di accelerare questo processo.

Allora, se il quadro generale – e qui concludo – dell'integrazione e della cooperazione Stato/Regioni resta carente sul piano del rispetto dei principi della perequazione interregionale, il rischio che si corre è che la maggiore autonomia differenziata produce disuguaglianze.

Vi faccio un esempio, che mi sembra abbastanza convincente. L'art. 119, comma 3, prevede un collegamento fra l'ammontare finanziario da trasferire alle Regioni richiedenti, per far fronte al finanziamento delle loro funzioni, e il gettito dei tributi compartecipati da trasferire, maturato nel loro stesso territorio.

Quindi, dobbiamo rispettare la norma che collega l'ammontare finanziario al gettito dei tributi compartecipati.

Questo comporterebbe che la determinazione delle risorse destinate al finanziamento delle Regioni dipenderebbe, non solo dall'ammontare dei costi standard delle singole funzioni e della popolazione, ma anche da quella del gettito dei tributi maturato nel territorio della Regione richiedente.

C'è un collegamento da fare tra quello che si trasferisce e quella che è la ricchezza fiscale del cittadino che sta nella Regione.

A parità di costi standard, applicando l'art. 119, a chi più ha, e quindi a chi paga più tasse, più sarà dato.

Per cui, il cittadino delle Regioni del Sud, rispetto a quello che sta in Lombardia o nelle Regioni più ricche, evidentemente sarà discriminato, perché quello più ricco, siccome paga più tasse, avrà più denaro.

Funzioni vitali per tutti i cittadini italiani verranno finanziate diversamente, a seconda della maggiore ricchezza del territorio di residenza.

Perché c'è una norma della Costituzione che porta a questo inconveniente, e che addirittura consente di fare un trasferimento di certe somme in riferimento alla ricchezza fiscale del soggetto? Questo è il terzo comma. Ma il comma successivo prevede la perequazione finanziaria, proprio per ovviare a questo inconveniente.

Ma allora, in questo momento, nel nostro Paese possiamo fare un federalismo differenziato, se ancora non abbiamo la perequazione?

Tutto questo non funziona. I costi standard sono un piccolo imbroglio perché, se anche avessimo costi standard uguali, calcolati per la Calabria e per la Lombardia, il cittadino lombardo, essendo fiscalmente più ricco di quello calabrese, avrà più denaro, perché questo sistema è parametrato sulla ricchezza fiscale.

Una risposta alla mia osservazione l'ha data il Governo passato, nella legge di bilancio per il 2021, all'art. 150, dove ha previsto un fondo che dovrebbe avere lo scopo di agevolare la realizzazione del disegno di autonomia differenziata.

Cioè, ha previsto delle somme talmente ridotte e limitate che non hanno un compito perequativo, ma sono soltanto un aiuto per gli anni a venire. Non può essere questo il sistema per perequare in funzione del comma 3 dell'art. 119.

XIII

RIFLESSIONI SULLA GIURISPRUDENZA
DELLA CORTE COSTITUZIONALE
SUL RAPPORTO STATO-REGIONI *

VALERIO ONIDA

Questa mia conversazione intende riandare un poco alle radici della crisi del regionalismo italiano che sembra essersi verificata dopo la riforma costituzionale del 2001 sul Titolo V.

Il discorso non può che partire dal paradosso che mi pare caratterizzi il nostro regionalismo negli ultimi trent'anni.

Il paradosso nasce dal fatto che la riforma del 2001 ha voluto essere una riforma di ampia regionalizzazione, cioè di ampliamento dello spazio dell'autonomia regionale molto significativo rispetto alla impostazione originaria del costituente, almeno per quanto riguarda le Regioni ordinarie. Come è ben noto, fino ad allora c'era una forte differenza tra Regioni ordinarie e Regioni speciali; tant'è che la riforma del 2001, che ha allargato molto le competenze delle Regioni ordinarie, ha poi stabilito la clausola di salvaguardia dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, per cui anche le Regioni speciali, pur senza e in attesa (per lo più vana), di modifiche degli statuti, che sono anch'essi leggi costituzionali, hanno usufruito degli allargamenti di competenze stabiliti dalla riforma, senza per questo perdere la specialità negli ambiti (ormai non molti) in cui gli statuti speciali prevedevano forme di autonomia ulteriori rispetto a quelle previste per le Regioni ordinarie. Si pensi al solo fatto che gli Statuti speciali non prevedevano e non prevedono la regola della competenza "residuale" delle Regioni in tutte le materie non elencate. Poi è stata introdotta la clausola dell'art. 116, comma 3, della cosiddetta "autonomia differenziata",

* Lezione del 13 maggio 2020 – trascrizione della registrazione, rivista dall'Autore.

per cui anche le Regioni ordinarie possono chiedere ulteriori accrescimenti di competenze disposti con apposite leggi (cosa che peraltro non è mai ancora avvenuta, per le note ragioni).

Insomma, nel 2001 si parte con una riforma profonda del Titolo V, che investe anche molti aspetti dei rapporti procedurali fra Stato e Regioni: l'abolizione dei controlli amministrativi; l'abolizione del visto sulle leggi regionali da parte del Commissario del Governo; la soppressione, quindi, della fase di trattativa possibile fra Stato e Regioni, una volta che la legge regionale fosse stata approvata ma non ancora promulgata (onde ora la legge regionale entra senz'altro in vigore, e le eventuali contestazioni statali hanno luogo soltanto nella fase del giudizio di costituzionalità, con tutto quello che ne consegue, tra cui la crescita esponenziale dei giudizi di costituzionalità di leggi regionali promossi dallo Stato: tema molto rilevante, ma di cui qui non mi occupo).

Qual è la radice della situazione paradossale che si è creata?

Dal 2001 in poi, cioè dal varo di una riforma, come ho detto, fortemente regionalista, in realtà abbiamo assistito e assistiamo per lo più a una progressiva riduzione del senso profondo dell'autonomia regionale, ad una ricentralizzazione di una serie di poteri e compiti, prodotta soprattutto dal fatto che il legislatore statale ha continuato ad agire quasi ignorando il senso della riforma.

Ci sarebbero da fare delle considerazioni di tipo politico sul perché questo sia avvenuto: la coincidenza di una crisi economica che ha messo in difficoltà dal punto di vista finanziario tutti gli enti a partire dal centro; il fatto che da un punto di vista politico l'avvio della riforma ha coinciso con una fase della vita del nostro sistema istituzionale in cui le forze politiche sembrano avere perso largamente la capacità di guida dell'evoluzione del sistema e si sono per lo più attestate su obiettivi o pretese di tipo immediato, mosse da interessi contingenti, o su atteggiamenti di polemica reciproca.

Se si chiede a un *quisque de populo* un'impressione sul regionalismo italiano degli anni '90 e del primo decennio del nuovo secolo, probabilmente la prima cosa che viene in mente sono i conflitti frequenti, o i processi a carico di Consiglieri regionali per abusi nell'utilizzo dei fondi concessi ai gruppi consiliari: le Regioni hanno oggi un'immagine ampiamente deteriorata.

Se si pensa al regionalismo degli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso, si deve rilevare che, al di là dei risultati concreti, le Regioni rappresentarono veramente in quella fase una novità non solo istituzionale, ma anche politica, significativa. Ricordate gli slogan degli anni Settanta: "le Regioni per la riforma dello Stato"; "le Regioni per la partecipazione" (il cittadino è più vicino alle istituzioni attraverso le Regioni e gli enti locali); "le Regioni per la programmazione" (non si può programmare adeguatamente lo sviluppo del Paese senza il concorso di autonomie forti). Questi non erano solo slogan, erano

convinzioni, convinzioni politiche. Se si pensa anche alle attività concrete delle Regioni, ci sono stati periodi in cui alcune Regioni hanno anticipato lo Stato in alcuni importanti interventi legislativi, pur in assenza di una legislazione statale organica di principio. Pensate al tema dell'inquinamento idrico: la prima legge sull'inquinamento idrico non è una legge statale, è una legge regionale; la prima legge sulla necessità di autorizzazione per l'attività di cava non è una legge statale, è una legge regionale. E allora la Corte costituzionale, quando furono messe in discussione queste leggi regionali per assertedo contrasto con i principi della legislazione nazionale preesistente, ebbe la sensibilità di capire che non si trattava di questo, perché in realtà i principi che si potevano ricavare dal sistema in evoluzione ammettevano taluni progressi conseguibili attraverso l'autonomia regionale, e quindi alcuni di questi sforzi regionali vennero avallati anche dalla giurisprudenza della Corte.

Questa prima fase del regionalismo combattivo degli anni '70 – in cui il “fronte delle Regioni” era e poteva davvero essere protagonista di un avanzamento del sistema complessivo, in cui si parlava del “fronte delle Regioni” (non delle Regioni del centro-destra o del centro-sinistra, di quelle in cui erano protagonisti la Lega o le Regioni “rosse”) – fu veramente un momento di avanzamento del regionalismo italiano.

Paradossalmente, dopo la riforma del 2001, che rappresentava sul piano costituzionale il compimento di una evoluzione in senso regionalistico del sistema, le cose sono apparse completamente cambiate. Lo Stato centrale ha smesso di concepirsi e comportarsi come il centro di una Repubblica delle autonomie, per essere, o continuare ad essere, un elemento di centralizzazione. Qualcuno si è accorto che oggi, dopo la riforma, lo Stato non ha più una competenza legislativa generale, ma una competenza legislativa limitata a materie elencate, quelle di esclusiva competenza dello Stato e quelle di competenza concorrente, mentre la competenza cosiddetta residuale appartiene alle Regioni? O qualcuno si è accorto che la stessa legislazione delle Regioni appare oggi spesso molto meno avanzata, meno innovativa di quanto non fosse negli anni '70 e '80 del secolo scorso?

Questo paradosso richiede di essere analizzato.

La prima cosa da dire è che la riforma del 2001 richiedeva di essere attuata con nuovi interventi legislativi e sul sistema della finanza pubblica; richiedeva di essere accompagnata per essere trasferita nella realtà, se non altro perché di fronte al nuovo sistema regionale c'era un problema, ancora più impellente di quanto non fosse prima, di definizione delle materie elencate nella Costituzione. Le formule usate dalla Costituzione (governo del territorio, tutela del lavoro e quant'altro) sono formule che vanno riempite; a chi spettava riempire queste formule con norme di carattere generale che definissero i confini delle competenze, se non al legislatore dello Stato?

Il d.P.R. n. 616/1977 conteneva delle definizioni di materie. Ricordate la definizione della materia “governo del territorio”, in cui si includeva un accenno al tema dell’ambiente? La legislazione successiva al 2001 non ha più fatto questo sforzo, né quello conseguente di definire i principi fondamentali delle materie (che sono molte e importanti) demandate alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. Avete notizie di leggi cornice o legge quadro emanate dal legislatore statale dopo la riforma del 2001, che abbiano fatto lo sforzo di definire organicamente i principi fondamentali e di definire gli spazi rimessi alla legislazione regionale? No, non ci sono leggi quadro (neanche nel nome), sono completamente assenti.

Sono andato a riguardare le leggi che hanno questo nome, “leggi cornice” o “leggi quadro”: partono dal 1978, la prima è sulla formazione professionale, in epoca ben anteriore alla riforma; poi ne abbiamo sui trasporti pubblici locali, sul pubblico impiego, sull’artigianato, sul volontariato, sugli animali da affezione, sulle aree protette, sull’assistenza agli handicappati, sui lavori pubblici, sull’inquinamento acustico. L’ultima legge quadro è del 2001, ma è anteriore alla riforma: è la legge n. 7/2001 sul settore fieristico. Dopo la riforma del 2001 non è stata fatta più nessuna legge quadro. La legge quadro o legge cornice ha il compito di individuare nelle materie di competenza concorrente, che sono molto importanti, i principi fondamentali; dopodiché resta lo spazio per la legislazione regionale. Non si è fatto più questo sforzo, non ci sono più leggi di principio: lo Stato ha continuato a legiferare esattamente non come prima, ma peggio di prima, preoccupandosi di aspetti particolari, anche particolarissimi, senza porsi il problema se si entrava nell’ambito delle competenze regionali, concorrenti o residuali, e rimettendo il problema della distinzione fra principi e dettagli alla sede del contenzioso costituzionale, e dunque alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Poco dopo la riforma del 2001 fu fatto il tentativo della cosiddetta legge La Loggia n. 131/2003: questa stabiliva che, in attesa che il Parlamento legiferasse sui nuovi principi delle materie concorrenti, intanto fosse delegato al Governo il compito di individuare i principi ricavabili dalle leggi esistenti. Il principio era che non si poteva attendere il varo delle leggi quadro per consentire alle Regioni di legiferare, ma si potevano ricavare i principi dalla legislazione esistente, come già era stato stabilito nel 1970. Questa legge fece il tentativo di affidare al Governo in via di delega la ricognizione dei principi fondamentali esistenti nella materie di legislazione concorrente. Operazione peraltro molto difficile, come è ovvio, perché è difficile immaginare un intervento legislativo che non sia anche innovativo, dicendo che non si individuavano nuovi principi, ma principi esistenti, e che quindi la delega aveva uno scopo meramente ricognitivo. La Corte costituzionale, infatti, investita della questione, si è

espressa con la sentenza n. 280/2004, che ha dato della legge La Loggia una lettura che essa stessa definisce “minimale”: essa limitava la delega alla ricognizione dei meri principi fondamentali esistenti senza capacità di innovazione, alla stessa stregua di un testo unico compilativo.

Questa legge, comunque, non funzionò perché furono fatti pochissimi tentativi di definizione dei principi esistenti, in un ambito legislativo non certo caratterizzato da ordine e sistematicità. Sono tre i decreti legislativi che furono emanati sulla base di quella legge: sulle professioni, sul bilancio pubblico e sulle aziende di credito a carattere regionale. Subito dopo, la sentenza della Corte costituzionale chiarì che questa legge non poteva avere nessun valore di innovazione normativa nell’individuare nuovi principi o nel precisare principi preesistenti, e che si trattava di una mera ricognizione. Così questa legge venne praticamente abbandonata, e dichiarata incostituzionale nella parte in cui, dettando vaghi criteri di individuazione, sembrava voler conferire ai decreti legislativi un valore innovativo.

Quindi mancò quell’operazione, che il Parlamento sapeva di dover fare, di individuare nuovi principi nelle materie concorrenti. Non esiste legge, dopo di allora, che abbia fatto questo sforzo, non sono state approvate nuove leggi cornice o leggi quadro. E lo Stato ha continuato a legiferare sostanzialmente come prima.

Qualcuno si è accorto che c’erano nuovi limiti, che non si poteva intervenire dappertutto dal centro? Lo Stato ha continuato a legiferare come prima, più di prima, con una legislazione alluvionale in cui non ci si preoccupa, o quasi, di intervenire in materie di competenza concorrente o addirittura in materie rimesse alla competenza residuale delle Regioni.

Ovviamente, così, è cresciuto il contenzioso davanti alla Corte costituzionale, perché le Regioni hanno attivato una serie di ricorsi contro leggi statali che ad esse apparivano lesive del loro ambito di competenza; e lo Stato a sua volta ha ricorso e ricorre alla Corte costituzionale contro leggi regionali che ad esso apparivano e appaiono lesive delle competenze statali. La Corte si è trovata nella difficile situazione di dover fare lei quello che il legislatore statale avrebbe dovuto fare e non ha fatto, cioè definire le materie e tentare di distinguere disposizioni di principio da disposizioni di dettaglio. Compito arduo per la Corte, perché è evidente che definire le materie, e anche identificare i principi distinguendoli dalle disposizioni che non possono essere definite di principio, sarebbe stato prima di tutto compito del legislatore. Come ha messo in rilievo Marcello Cecchetti, in un primo tempo la Corte aveva favorito una interpretazione della Costituzione che prendesse atto della novità della riforma, poi via via si è allontanata. Di fatto la giurisprudenza della Corte è stata quasi sempre indotta a seguire le scelte dello Stato, volta per volta, caso per

caso, con giustificazioni diverse. E questa è la prima spiegazione del fatto che noi abbiamo assistito a una lunga fase non di crescita delle autonomie ma di ricentralizzazione.

Era arduo il compito rimesso alla Corte, perché dire come si distinguono principi e dettagli in tema di tutela del territorio, come si distingue la tutela dei beni culturali dalla valorizzazione dei beni culturali, non è facile. Inoltre, come è noto, la Corte si è trovata molte volte a dover fare i conti con fenomeni di interferenze di competenze, di fronte a provvedimenti legislativi concreti che non erano provvedimenti di principio, ma concreti, che entravano nel dettaglio, e ha dovuto adottare criteri di definizione che tenevano conto delle interferenze fra le materie. Non c'è, spesso, una possibilità di distinzione netta fra le materie, tale da consentire che un intervento legislativo possa essere agevolmente collocato nell'una o nell'altra materia, utilizzando il criterio della prevalenza; e sono emerse le cd. materie trasversali, cioè le materie, per lo più di esclusiva competenza statale (demandate dall'art. 117, comma 2 al legislatore statale), la cui disciplina è però in grado di intervenire anche in altre materie, formalmente affidate alla competenza delle Regioni, restringendo o di fatto vanificando quest'ultima.

Molte volte le competenze statali sono state intese come competenze che non erano veramente di materia, ma come intese a raggiungere delle finalità. Per l'ambiente, in maniera esplicita, la Corte ha detto che l'ambiente non è una materia ma un valore; e quindi l'intervento dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è un intervento che deve attuare questo valore, e facendo questo può anche interferire in materie che sarebbero di competenza delle Regioni. E così è stato anche per altre materie. Il fenomeno delle interferenze e le materie trasversali hanno condotto a esiti paradossali: la distinzione fra principi e dettagli è difficile da fare in concreto. La Corte ha detto che i principi identificano criteri e obiettivi, e i dettagli individuano gli strumenti concreti per raggiungerli. Ma come si fa a distinguere sempre fra obiettivo e strumento? Questa è una difficoltà a cui si è trovata di fronte la Corte. Ma ancor più si è trovata in difficoltà quando si trattava di definire i limiti fra le diverse materie.

Mi pare si possa dire che la fase succeduta alla riforma del 2001, e che arriva fino ad oggi, manifesta più che mai una crisi della legge (dello Stato soprattutto, ma anche della legge in generale) nel senso che lo Stato ha cominciato per certi versi, e per certi versi ha continuato ancor di più, a seguire un modo di legiferare che appare in contrasto con l'art. 5 Cost., in cui si dice non solo che la Repubblica promuove le autonomie, ma che la Repubblica adegua non solo "i principi" ma anche "i metodi" della propria legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Cosa significa adeguare i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia? Legiferare in un altro modo, e così facendo leggi quadro? Tutto questo non è stato fatto: l'alluvionale legislazione dello Stato varata dal 2001 fino ad oggi appare in contrasto con l'art 5 Cost., oltre che con criteri di ordine e di sistematicità.

Una prova visibile di questo sta nel fatto che non si è mai attuata quella soluzione di tipo procedimentale che l'art. 11 della legge costituzionale del 2001 aveva previsto in vista di un modo diverso del Parlamento di occuparsi della legislazione, laddove entravano in discussione i temi dell'autonomia. L'art. 11 della legge costituzionale prevedeva che la Commissione parlamentare per le questioni regionali – Commissione bicamerale prevista già dall'art. 126 Cost. e istituita per legge nel 1953 (legge n. 62, art. 52) – potesse realizzare una forma, seppure provvisoria in attesa di una riforma del Senato, di collaborazione in sede legislativa fra Regioni e Stato, perché prevedeva che potessero essere sottoposte al parere di questa Commissione leggi che implicavano i temi delle autonomie regionali, che questa Commissione fosse integrata da rappresentanti regionali, e che il parere di questa Commissione sui progetti di legge – se fosse stato un parere negativo o positivo con richieste di modifica – potesse essere superato solo con il voto della maggioranza assoluta dell'Assemblea. Quindi un procedimento legislativo speciale, rafforzato, per consentire a questa sede di intesa, di collaborazione fra Stato e Regioni che è la Commissione bicamerale, di intervenire attivamente ed efficacemente là dove i provvedimenti legislativi proposti non rispondessero a quei principi. Perché non è mai stata fatta questa integrazione della Commissione e questa modifica procedimentale? Perché si è rifiutato di inserire nei processi legislativi dello Stato la novità della riforma regionalistica e quindi si è continuato a legiferare esattamente come prima: nessuna collaborazione esplicita fra Stato e Regioni in vista della formulazione delle leggi, nessuna valorizzazione della Commissione per le questioni regionali; e quindi la legislazione statale ha continuato ad essere redatta e varata esattamente come prima. Se andiamo a leggere le leggi dello Stato approvate in Parlamento, ci accorgiamo se sta facendo una legge di principio in materia di competenza concorrente o una legge in materia esclusiva dello Stato, o se sta facendo una legge che va a interferire sulla competenza residuale delle Regioni? Spesso non ce ne accorgiamo. La legislazione è divenuta sempre più alluvionale, minuziosa, incapace di definire i principi. La mancata attuazione dell'art. 11 della riforma del 2001 è la riprova sul terreno procedimentale, ma sul terreno sostanziale è evidente che la mancanza fondamentale è stata il non adeguare i metodi della legislazione statale. Anche questa è una riprova che l'art. 5 Cost. è stato violato.

Pensiamo alla prassi delle leggi di bilancio (e prima delle leggi finanziarie o

delle leggi di stabilità). Si sa che queste leggi sono composte da innumerevoli disposizioni, per lo più minuziose: c'è una capacità del legislatore di distinguere fra interventi che spettano allo Stato e interventi che spettano in tutto o in parte alle Regioni? Io credo di no. credo che se uno andasse a leggersi tutti gli 800 commi dell'art. 1 di una legge di bilancio, probabilmente non faticherebbe a trovare disposizioni che in qualche modo interferiscono anche nelle competenze regionali, oltre che disposizioni rispondenti ad interessi particolari più che a esigenze dell'ordinamento. E questo, si badi, nonostante che la legge generale sul bilancio dello Stato dica chiaramente che la legge di bilancio non dovrebbe contenere norme di carattere ordinamentale o interventi di natura localistica o microsettoriale. Le leggi di bilancio sono esattamente il contrario: contengono spesso interventi di natura localistica o microsettoriale, sollecitati da questo o quell'interesse, perché sappiamo benissimo che il processo di formazione di queste alluvionali leggi di bilancio è anche frutto di interessi particolari che vanno a tradursi in emendamenti, poi fatti propri dal Governo attraverso il cd. *maxiemendamento*.

In questo quadro di legislazione, il tema delle autonomie scompare, nessuno più può chiaramente distinguere fra materie su cui lo Stato dovrebbe legiferare in competenza piena, materie su cui lo Stato dovrebbe limitarsi a dettare dei principi destinati ad essere svolti dalla legislazione regionale, e materie nelle quali lo Stato dovrebbe astenersi dall'intervenire, poiché ciò spetta alla legislazione regionale.

La giurisprudenza costituzionale di fronte a questa prassi legislativa forse poteva fare di più, ma si deve riconoscere che è un compito molto difficile quello rimesso alla Corte costituzionale, perché alla base mancano interventi organici della legislazione statale. Quindi quello che la giurisprudenza costituzionale ha poi finito per fare, per lo più avallando gli interventi decisi dal Parlamento, è stato di ampliare via via lo spazio di intervento dello Stato attraverso le cd. materie trasversali. Sono materie nelle quali l'intervento dello Stato ha il suo titolo in una competenza statale, ma che gli consente di interferire largamente anche su terreni e su materie che sono di competenza o concorrente o addirittura residuale delle Regioni.

Ad esempio, la "tutela della concorrenza" è di competenza esclusiva dello Stato (lettera *e*, comma 2, art. 117) Ma una legge statale ha liberalizzato totalmente gli orari degli esercizi commerciali: nessun ente inferiore, Comuni o Regioni, può più portare limitazioni agli orari di apertura o individuare giorni di chiusura obbligatoria degli esercizi commerciali (sentenza n. 299/2012). Ora questa magari è una visione della tutela della concorrenza che enfatizza la libertà di iniziativa economica e la concorrenza, ma così la giurisprudenza della Corte costituzionale ha finito per giustificare interventi che di fatto annul-

lavano ogni possibilità di intervento delle Regioni in materie per cui la Costituzione demanda a loro la competenza. Il commercio è materia di competenza delle Regioni, come ha detto la Corte, e allora dire che le Regioni non possono mai limitare gli orari di apertura degli esercizi non è interferire in materia di commercio?. Dire che la tutela della concorrenza prevale fino ad annullare le capacità di intervento delle autorità regionali, mi pare un evidente esempio di questo modo invasivo di concepire le competenze trasversali. Siccome lo Stato mira a tutelare la concorrenza, allora può anche annullare la competenza regionale in materia di disciplina degli orari degli esercizi commerciali.

Oppure prendiamo un'altra materia di competenza esclusiva dello Stato che ha assunto carattere trasversale: l'ordinamento civile. Fin dai tempi in cui non c'erano altro che le Regioni speciali, la giurisprudenza della Corte ha costantemente fatto valere il limite cd. del diritto privato nei confronti delle Regioni speciali, cioè ha escluso che le Regioni potessero legiferare in modo tale da interferire nella disciplina dei rapporti fra privati regolati dal codice civile e dalle leggi civili, per ragioni di eguaglianza. Nel nuovo sistema della riforma, in nome di questo tema del diritto privato, si è incluso l'"ordinamento civile" tra le materie di esclusiva competenza statale. Questo cosa ha significato? Ad esempio, a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, intervenuta in quegli anni, la Corte ha detto che la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, quindi anche dei dipendenti delle Regioni, anche nei suoi aspetti di estremo dettaglio, compete unicamente al diritto civile e al legislatore statale, rientrando nella materia "ordinamento civile". Il che comporta che un classico ambito in cui ogni ente pubblico poteva avere uno spazio di autonomia, per regolamentare i rapporti con i propri dipendenti e la propria struttura, è stato totalmente perduto dalle Regioni. Il rapporto di pubblico impiego degli impiegati regionali è totalmente rimesso alla legislazione statale e in particolare al sistema della contrattazione collettiva principalmente nazionale. Nessuna Regione può avviare un processo di contrattazione decentrata su materie che la legislazione nazionale non rimette alla contrattazione decentrata o in contrasto con il Contratto collettivo nazionale, e quindi la materia dei dipendenti pubblici regionali, in nome dell'ordinamento civile, è totalmente rimessa a determinazioni di carattere nazionale, siano esse legislative ovvero di contrattazione collettiva nazionale. La Corte, certo, ha detto che rimane alle Regioni la competenza a disciplinare i profili pubblicistici e organizzativi dell'impiego pubblico regionale, il modo in cui sono organizzati gli uffici, i rapporti tra dirigenti e altri dipendenti; ma laddove si tratta di intervenire su elementi anche minuti della disciplina del rapporto dell'impiegato pubblico, valgono solo le leggi nazionali e i Contratti collettivi nazionali. Per cui, ad esempio, una legge regionale che individuava i beneficiari del colloca-

mento obbligatorio delle vittime di mafia o di terrorismo è stata annullata perché contraria all'ordinamento civile (sentenza n. 175/2016); leggi che tentavano di intervenire sui rapporti contrattuali dei medici di medicina generale (rapporti non di dipendenza, ma di parasubordinazione), o su altri casi di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, cioè non di rapporti di lavoro dipendente, sono state giudicate spettanti alla contrattazione collettiva nazionale, quindi senza più nessuna possibilità di intervento delle Regioni. In tal modo l'autonomia delle singole Regioni scompare perché è tutto rimesso alla sede nazionale (sentenza n. 5/2020). Si invoca qui l'esigenza di uniformità, di eguaglianza, che sta alla base del fatto che il diritto privato è un diritto uniforme in tutto il territorio nazionale. L'esigenza di eguaglianza viene trasformata in esigenza di uniformità. In realtà il principio di eguaglianza che regge i rapporti fra privati e l'esigenza di uniformità che dovrebbe caratterizzare la legislazione in tutte queste materie non sono la stessa cosa. Invece la Corte ha detto che l'ordinamento civile comporta un'esigenza di uniformità su base nazionale.

Altra materia trasversale: il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. È materia concorrente: questo vuol dire che i principi del coordinamento sono naturalmente solo statali, ma che nell'ambito di questi principi può operare l'autonomia regionale. Ebbene, invocando la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica si è andati a incidere (e l'avallo della Corte quasi sempre c'è stato) non solo sui limiti complessivi della spesa delle Regioni (l'equilibrio della finanza pubblica richiede infatti che la Regione non comprometta il bilancio, determinando situazioni debitorie tali da incidere sull'equilibrio complessivo), ma anche sulla disciplina di singoli comparti, su singole voci di spesa. Troviamo disposizioni statali che dicono cosa può o non può fare la Regione in un certo tipo di spesa; questo è chiaramente un modo di intervenire che altera il sistema, perché l'autonomia di bilancio e di spesa è parte essenziale dell'autonomia. Se la legge dello Stato può vietare alle leggi regionali, quindi impedire alle Regioni, di modificare non gli equilibri complessivi del bilancio ma l'entità della spesa destinata a questa o quella voce, chiaramente cade una delle basi dell'autonomia, l'autonomia di spesa.

Spesso la Corte ha cercato forme di compensazione in questo campo, in particolare valorizzando il sistema delle intese, dicendo che sì, la legge dello Stato può intervenire in materie che sono anche regionali, però occorrono meccanismi di intesa perché c'è un'autonomia regionale. Questo può apparire un modo di recuperare le ragioni dell'autonomia. Ma, a parte le discussioni su "intesa forte" e "intesa debole", osservo che più volte la Corte ha valorizzato le intese e inserito nei meccanismi legislativi la necessità di intese, ma di intese

fra lo Stato e *l'insieme* delle Regioni, in conferenza delle Regioni o in conferenza unificata; ma l'autonomia non è autonomia delle Regioni intese come unico corpo, è autonomia di ogni Regione. Se c'è uno spazio di autonomia demandato a una Regione, ciascuna Regione dovrebbe poter intervenire in questo spazio di autonomia, e quindi il meccanismo dell'intesa, se vogliamo valorizzarlo come elemento di compensazione rispetto all'invasione della competenza regionale da parte delle leggi dello Stato in nome di esigenze di uniformità o altro, dovrebbe funzionare anche a livello della singola Regione, non a livello delle Regioni nel loro complesso, perché in questo modo non avremmo più una autonomia delle singole Regioni, bensì un corpo collettivo (*l'insieme delle Regioni*) che può trattare con lo Stato su determinate misure. Quindi il meccanismo delle intese può essere in termini concettuali una compensazione rispetto all'invadenza delle competenze trasversali dello Stato nelle competenze regionali, ma non recupera l'autonomia vera, che è quella del singolo ente regionale e non solo delle Regioni nel loro insieme.

Un ultimo aspetto vorrei sottolineare. Il carattere invasivo della legislazione statale, non rispettoso né dei limiti di competenza né della necessità per lo Stato di stabilire principi, e non dettagli, emerge anche a proposito della legislazione delle Regioni speciali, che è spesso espressione di competenze primarie, cioè di una competenza piena non ancorata al rispetto di principi fondamentali dettati dalla legislazione dello Stato in quella materia; ma ancorata ad altri limiti: quelli della Costituzione, i limiti del rispetto del diritto europeo, il limite del rispetto di quelle che gli Statuti chiamano le norme fondamentali delle riforme economico sociali. Quando nel 1947 si scrisse lo Statuto siciliano, e più tardi si scrissero gli Statuti delle altre Regioni speciali, a cosa si stava pensando, allorché si parlava delle "norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica"? Erano tempi, come è noto, in cui le forze politiche premevano perché si facessero grandi riforme di sistema, come la riforma agraria, o riforme del sistema economico complessivo o del sistema industriale. Si pensava a riforme di fondo. Ora, nella prassi legislativa e giurisprudenziale, l'invocazione delle norme fondamentali delle riforme economico sociali come limite alla competenza regionale è andata molto al di là, cioè si considerano norme fondamentali di riforme economico sociali norme di leggi dello Stato a carattere bensì riformatore, ma che non hanno affatto quel carattere di innovazione complessiva, di sistema, che stava dietro la formula usata dal Costituente. Sono state considerate norme fondamentali di riforme economico sociali norme che lo Stato emana, modificando la disciplina di questo o quel settore, ma non sono affatto riforme complessive di sistema. Sono state così considerate norme fondamentali di riforme economico sociali, tali da limitare non solo l'esercizio delle competenze regionali concorrenti, ma anche delle

competenze regionali residuali per le Regioni ordinarie, e primarie per le Regioni speciali, ad esempio: norme dello Stato sulle procedure di appalto, in nome della tutela della concorrenza (sentenza n. 263/2016); norme emanate dallo Stato nell'esercizio della sua competenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, onde l'ambiente diventa di per sé un valore che dà giustificazione a qualunque intervento legislativo dello Stato prevalente su quelli regionali in nome del valore giuridico dell'ambiente (sentenza n. 212/2017); le norme che ho citato prima sulla privatizzazione del pubblico impiego. Tutte considerate norme fondamentali di riforma. Forse qualche volta si può dire anche che pongono principi fondamentali, ma dire che sono sempre e tutte "norme fondamentali di riforma" tali da limitare anche la competenza primaria delle Regioni speciali, sembra veramente troppo.

L'esempio forse estremo di questa teoria è la sentenza n. 168/2018, che annulla una legge regionale siciliana la quale intendeva reintrodurre per i liberi consorzi dei Comuni (che in Sicilia sostituiscono le Province) e per le Città metropolitane l'elezione diretta del Presidente o del Sindaco metropolitano e dei rispettivi Consigli. La legge regionale tendeva a reintrodurre ciò che da sempre esisteva, cioè l'elezione di questi organismi fondamentali sovracomunali, così come, del resto, per le città metropolitane più ampie, con più di 3 milioni di abitanti, si prevede nella legge Delrio (n. 56/2014). Come è noto, nessuna Città metropolitana ha potuto fino ad ora procedere all'elezione diretta dei propri organi (per esempio la Città metropolitana di Milano, che esiste dal 2015, ha uno Statuto che prevede l'elezione diretta; in essa è stato attuato un ulteriore decentramento amministrativo nell'ambito del Comune capoluogo, si sono previste zone omogenee nell'ambito dei Comuni della cintura: ma l'elezione diretta non si fa perché manca la legge statale sul modo di eleggere questi organi!).

Nella legge Delrio, in vista dell'imminente prospettata abolizione delle Province da realizzarsi con la riforma costituzionale poi caduta a seguito del referendum confermativo del 2016, e per preparare quella riforma, si stabilisce che le Province siano rette da organismi eletti in maniera indiretta: i consiglieri della Provincia e i consiglieri della città metropolitana sono eletti dai consiglieri comunali, i quali esercitano questo compito elettivo in quanto consiglieri comunali, e cessano di far parte del corpo elettorale se decadono dal Consiglio comunale; il Presidente della Provincia è eletto dai Sindaci e dai consiglieri provinciali, quindi eletto indirettamente, o, nelle città metropolitane, addirittura è sostituito dal Sindaco del comune capoluogo eletto dai soli cittadini del capoluogo. Questa norma (a parte la forzatura sul piano istituzionale) serviva evidentemente a preparare e anticipare una riforma poi non fatta (la soppressione delle Province), eppure è stata considerata dalla Corte costituzionale

una norma fondamentale di riforma economico sociale (sentenza 168/2018)! Si dice nella sentenza che “le disposizioni sull’elezione indiretta degli organi si qualificano come norme fondamentali delle riforme economico sociali”, quindi prevalenti in ogni caso sulla legislazione anche delle Regioni speciali, anche di Regioni che come la Sicilia avevano e hanno competenza primaria in materia di enti locali. Si dice che “questa norma persegue degli obiettivi di semplificazione dell’ordinamento degli enti territoriali, oltre che un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all’elezione diretta”: quindi sarebbe una “riforma economico sociale” abolire i costi dell’elezione diretta, tant’è vero che poi si stabilisce anche la gratuità nell’esercizio delle funzioni. Anche questa norma, impugnata dalla Sicilia come invasiva della competenza regionale, costituisce secondo la Corte “un profilo consequenziale del principio dell’elezione indiretta, volto a ridurre la spesa corrente e a razionalizzare i costi degli enti locali”. Si può dire che siano norme fondamentali di riforma economico sociale la sostanziale abolizione del carattere elettivo degli enti intermedi, tuttora previsti dalla Costituzione, e l’obbligo di una totale gratuità delle funzioni degli organi rappresentativi? E ancora, la legge Delrio, che limita il numero dei membri dei Consigli, viene giudicata coerente con l’obiettivo di contenimento della struttura degli enti in questione e rispondente a un’esigenza di risparmio di costi. Ancora una volta la teoria del risparmio dei “costi della politica” diventerebbe una pietra angolare delle riforme economico sociali della Repubblica. Ma come si può fare un’affermazione del genere nell’Italia del XXI secolo, se non partendo da una visione in cui le autonomie appaiano degli accessori sostanzialmente inutili se non addirittura dannosi?.

Le Province continuano a esistere perché la riforma costituzionale non è stata fatta. Ma il tentativo di una Regione, non di innovare chissà che cosa nel sistema degli enti locali, ma di stabilire che l’ente territoriale intermedio abbia degli organi direttamente eletti, il numero dei cui componenti è stabilito dalla legge regionale, e i cui titolari godono di un’indennità come in genere i componenti di organi rappresentativi, ebbene, tutto questo è stato impedito non già, si badi, invocando la speciale disciplina statutaria della Sicilia che prevede non più le Province ma i “liberi consorzi di Comuni”, ma invocando pretese “norme fondamentali di riforma economico sociale”, contenute in una legge dello Stato come la legge Delrio. Questo credo sia un esempio estremo: non esisterebbero più competenze primarie delle Regioni speciali, neanche laddove esse erano più ampie delle competenze delle Regioni ordinarie (mentre, come si sa, solo le Regioni speciali hanno competenza in materia di ordinamento degli enti locali).

Anche le Regioni, peraltro, hanno le loro colpe. Nei decenni seguiti alla riforma del 2001 esse hanno per lo più cessato di essere soggetti di inventiva

istituzionale, di iniziative politiche significative, come in parte non piccola avevano cominciato ad essere nei decenni precedenti. La legislazione regionale manifesta per lo più un calo di innovatività, e questo investe il tema delle classi politiche regionali.

Negli anni '70 del secolo scorso l'innovazione regionalista è stata portata avanti anche perché le forze politiche credevano nell'autonomia, e le forze politiche su base territoriale si davano da fare per tradurre questa autonomia nella legislazione regionale. Oggi non sembra più essere così: nelle Regioni non si trova una forte e convinta ispirazione autonomistica, ma semmai pretese di tipo "secessionistico" ispirate all'idea di Regioni che chiedono allo Stato di lasciare loro il denaro prelevato nel proprio territorio: qualcosa di ben diverso dal regionalismo della Costituzione.

Quello era un "federalismo per unire", di autonomie che concorrono dal basso alla costruzione e allo sviluppo del Paese e dell'Europa, non un regionalismo per dividere, per trattenere i propri soldi nel proprio territorio (il cd. "residuo fiscale"). È ovvio, in presenza di territori a diverso livello di sviluppo e quindi a diverso livello di ricchezza, che la distribuzione a livello nazionale delle risorse implichi anche che dai territori più ricchi una parte del gettito fiscale si sposti, per ragioni di perequazione, verso i territori meno ricchi, e questo al di là della distribuzione dei compiti tra Stato e Regione, perché parliamo di spesa pubblica complessiva. Quello che occorrerebbe definire è un congruo spazio di autonomia anche fiscale e finanziaria delle Regioni (altro obiettivo mancato e trascurato dopo la riforma del 2001). Quello di oggi sembra un regionalismo che non è più quello delle origini, cioè un regionalismo delle autonomie in una Repubblica una ed indivisibile (art. 5), e solidale.

In definitiva, del regionalismo italiano sarei portato oggi a dare una diagnosi tendenzialmente largamente negativa se non infausta; l'entusiasmo regionalistico che aveva caratterizzato alcuni decenni del secolo scorso ha perso mordente, perché da un lato lo Stato ha omesso di ripensare i propri interventi e compiti nella chiave di uno Stato delle autonomie (il non aver fatto le leggi cornice è indice di questo), dall'altro le Regioni hanno forse smesso di credere nella propria capacità innovativa e hanno preferito fermarsi alla gestione quotidiana dei propri spazi finanziari, amministrativi o anche normativi, ma senza pretese di vera innovazione.

Se si esamina la legislazione regionale di oggi, si ha l'impressione di una Regione prevalentemente amministrativa. Se ci sono tentativi legislativi nuovi questi appaiono talora più volti alla presunta difesa di valori "identitari". Penso a leggi regionali che hanno cercato e cercano di impedire alle confessioni religiose di minoranza la possibilità concreta di aprire nuovi luoghi di culto, attraverso una normativa urbanistica (la legge regionale lombarda, parzialmen-

te colpita da pronunce di incostituzionalità, che voleva condizionare l'apertura di nuovi luoghi di culto ad una apposita pianificazione, in realtà largamente mancata). Questo non è un esempio di buona legislazione regionale: l'invocazione dell'autonomia qui appare lo strumento per attuare in concreto ideologie restrittive e discriminatorie, in nome di una pretesa difesa dell'identità nazionale, limitando libertà costituzionali come quella di culto.

XVI

DIRITTO EUROPEO E SERVIZI SOCIALI *

ALFREDO MOLITERNI

SOMMARIO: 1. I servizi sociali tra dimensione nazionale e dimensione europea. – 2. Il faticoso processo di emersione della categoria dei servizi sociali nell'ordinamento interno: nozione e caratteristiche. – 3. La progressiva attrazione dei servizi sociali nell'ordinamento europeo. – 4. Il problema della disciplina sull'affidamento dei servizi socio-assistenziali. – 5. Le prospettive dei servizi sociali nello spazio giuridico europeo.

1. I SERVIZI SOCIALI TRA DIMENSIONE NAZIONALE E DIMENSIONE EUROPEA

Nell'ultimo trentennio la tematica dei servizi sociali ha risentito delle inevitabili interferenze emerse tra le tradizionali prerogative statali in materia di politiche e diritti sociali e le sempre più espansive competenze dell'Unione europea in materia di libertà economiche e promozione della concorrenza¹.

La disciplina giuridica di tali servizi – e, più in generale, delle garanzie di prestazione dei diritti sociali – si è infatti trovata ad essere astretta tra due diverse dimensioni: quella nazionale, intimamente legata al perseguimento delle

* Lezione del 27 gennaio 2021.

¹ Sulla dimensione europea dei servizi sociali, U. NEERGAARD, E. SZYSZCZAK, J.W. VAN DE GRONDEN, M. KRAJEWSKI (eds.), *Social Services of General Interest in the EU*, The Hague, Springer, 2013; S. VAN RAEPENBUSCHE, *Les services sociaux en droit communautaire ou la recherche d'un juste équilibre entre l'économie et le social*, in J.V. LOUIS, S. RODRIGUES (ed.), *Les services d'intérêt général et l'Union Européenne*, Paris, Bruylant, 2006, 161; K. LEICHSENRING, A. ALASZEWSKI, *Providing Integrated Health and social Care in Europe. An Overview of Issues at Stake*, Aldershot, Ashgate, 2004; F. COSTAMAGNA, *Servizi socio-sanitari, concorrenza e libera circolazione dei servizi nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, Esi, 2009; se si vuole, A. Moliterni, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 89 ss.

finalità sociali e di solidarietà a cui i servizi socio-assistenziali sono preordinati²; e quella sovranazionale, legata alle concrete modalità di erogazione, organizzazione e finanziamento dei servizi medesimi, in ragione del potenziale impatto che gli stessi possono comunque avere sulla costruzione del mercato unico e sulla parità di trattamento degli operatori economici³.

La problematicità del confronto (e dello scontro) tra tali due dimensioni è apparsa viepiù evidente nel contesto della crisi economico-finanziaria dell'ultimo quindicennio⁴, venutasi senza dubbio ad aggravare a seguito della recente pandemia da Covid-19⁵. La strutturale debolezza della *governance* e delle competenze europee in materia di politiche economiche e fiscali ha infatti favorito il ricorso a strumenti eccezionali di assistenza finanziaria per fronteggiare le situazioni di crisi, i quali hanno tuttavia ulteriormente indebolito la sovranità fiscale degli Stati membri in maggiori difficoltà finanziarie⁶ e, conseguentemente, la loro capacità di spesa nell'ambito delle politiche sociali⁷. Tut-

² Si veda E. FERRARI, *I servizi sociali*, Milano, Giuffrè, 1986; sulle più recenti trasformazioni, A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano, Giuffrè, 2007; F. MONCERI, *Servizi pubblici e tutela dei diritti sociali in ambito nazionale e comunitario*, Pisa, Seu, 2006; D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2004; S.A. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, Milano, Giuffrè, 2004.

³ S. SCIARRA (a cura di), *Solidarietà, mercato e concorrenza. Profili di diritto interno e comunitario*, Bologna, Il Mulino, 2007; L. DRIGUEZ, *Droit social et droit de la concurrence*, Bruxelles, Bruylant, 2006; S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003.

⁴ Sulle specifiche implicazioni della crisi economica rispetto al tema dei servizi sociali, M. DELSIGNORE, *I servizi sociali nella crisi economica*, in *Dir. amm.*, 2018, 587 ss.

⁵ Sulla linea di continuità del periodo di crisi avviato con la crisi economico-finanziaria e proseguito con la pandemia, E. CHITI, *La ricostruzione economica e i vincoli di solidarietà: l'Unione europea alla prova della pandemia*, in A. PAJNO, L. VIOLANTE (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale*, vol. II, Bologna, Il Mulino, 2021.

⁶ Sull'inasprimento dei vincoli di bilancio nel contesto europeo, F. FABBRINI, M. ADAMS, O. LAROCHE (eds.), *The Constitutionalization of EU Budgetary Constraints*, Oxford, Hart, 2014; G. AMATO, C. BARBIER, Y. MENY, D. NATALI, *Muddling through the Crisis. The Contradictions of Recent European Reforms*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2013, 173 ss.; A.M. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2012, 323 ss.

⁷ Sul tema, S. CIVITARESE MATTEUCCI, S. HALLEY, *Rights, Welfare State and European Austerity*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, S. HALLIDAY (eds.), *Social Rights in Europe in an Age of Austerity*, London, Routledge, 2018; A. POULOU, *Austerity and european social rights: how can courts protect Europe's lost generation?*, in *German Law Journal*, 2014, 1145 ss.

to ciò ha contribuito ad accentuare le differenze tra i diversi Stati membri (e in particolare tra Paesi “creditori” e Paesi “debitori”), venendo a minare ulteriormente quei principi di solidarietà sociale – e di condivisione dei rischi – che sono alla base della stessa esistenza delle comunità politiche e del concreto funzionamento di ogni sistema di protezione sociale⁸.

Appare quindi evidente che, al di là dei problemi giuridici, il tema della regolazione dei servizi sociali viene direttamente a intersecarsi con la più ampia problematica delle sorti dello Stato sociale e del “modello sociale europeo”⁹.

2. IL FATICOSSO PROCESSO DI EMERSIONE DELLA CATEGORIA DEI SERVIZI SOCIALI NELL'ORDINAMENTO INTERNO: NOZIONE E CARATTERISTICHE

La progressiva “attrazione” dei servizi sociali nell'orbita del diritto europeo è stata resa problematica dai molti profili di incertezza che hanno a lungo caratterizzato – e in parte continuano a caratterizzare – la stessa affermazione, sul piano interno, della categoria giuridica dei servizi sociali: e questo, anche alla luce del preminente e assorbente rilievo teorico che per molto tempo ha assunto il concetto di «servizio pubblico»¹⁰.

Ma al di là di tale profilo, i servizi sociali hanno fatto grande fatica ad affermarsi anche nella concreta realtà dell'ordinamento e, in particolare, nella concreta realtà delle politiche assistenziali sviluppatesi nel secolo scorso, a fronte della maggiore importanza ricoperta – soprattutto nell'Europa centrale e mediterranea – dai sistemi di protezione sociale del lavoratore e dagli interventi assistenziali assicurati attraverso sostegni di tipo economico¹¹.

⁸ In questo senso, da ultimo, E. CHITI, *La ricostruzione economica e i vincoli di solidarietà*, cit.

⁹ Su cui, F. CERUTTI, S. LUCARELLI (eds.), *The Search for a European Identity: Values, Policies and Legitimacy of the European Union*, Abingdon, Routledge, 2008; C. PINELLI, *Modello sociale europeo e costituzionalismo sociale europeo*, in *Rivista del Diritto e della Sicurezza Sociale*, 2008, p. 251 ss.; C. JOERGES, F. RODL, «*Social Market Economy*» as Europe's Social Model?, in *EUI Working Paper*, 2004, n. 8, p. 12 ss.; W. STREECK, *La dimensione sociale del mercato unico europeo: verso un'economia non regolata?*, in *Stato e Mercato*, 1990, p. 29 ss.; M.A. MOREAU, *Tendances du droit social communautaire: des droits sociaux en quête de reconnaissance*, in *Droit social*, 1994, n. 6, p. 612 ss.; M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *La Costituzione Europea*, Padova, Cedam, 2000, p. 507 ss.; T. TREU, *Diritti sociali europei: dove siamo*, in *Lav. Dir.*, 2000, p. 429 ss.

¹⁰ Ai fini della stessa definizione del ruolo dello Stato e del diritto amministrativo: sull'immagine dello Stato come “federazione” di servizi pubblici, L. DUGUIT, *Les Transformations du droit public*, Paris, 1913, 51 ss.

¹¹ Sui diversi modelli europei di protezione sociale, M. FERRERA, *Le politiche sociali*, Bolo-

Con specifico riguardo al contesto italiano, ha avuto certamente un peso rilevante il difficoltoso processo di costruzione del *Welfare State*, che ha a lungo risentito, da un lato, della tradizionale centralità dell'intervento assistenziale del settore privato e, dall'altro, dell'idea di assistenza sociale come complesso di interventi occasionali, eccezionali e, soprattutto, ampiamente discrezionali, in favore di determinate categorie di soggetti che si trovassero in stato di bisogno¹².

Neanche l'entrata in vigore della Costituzione contribuì, nell'immediato, a rafforzare la dimensione giuridica e prescrittiva dell'assistenza sociale e, soprattutto, ad affrancarla sia dalla previdenza sociale, sia dalla beneficenza¹³. Anche quando, nella seconda metà del Novecento, si assistette – soprattutto in ambito pensionistico – ad un rafforzamento dell'intervento pubblico in materia di *Welfare*¹⁴, le misure assistenziali si limitarono, specialmente nel Meridione, all'erogazione di sostegni economici in favore delle persone svantaggiate e non si riuscì a consolidare, neanche a livello teorico, una nozione sufficientemente caratterizzante e definita di “servizio sociale” (come dimostra la grande incertezza che ha connotato il tentativo di definizione della categoria in sede di trasferimento di alcune competenze amministrative alle Regioni¹⁵).

Le carenze strutturali che continuavano a caratterizzare il concreto funzionamento del sistema di protezione sociale – soprattutto dal punto di vista dell'erogazione dei servizi – hanno condotto, negli anni '90, all'istituzione di

gna, Il Mulino, 2006, p. 39 ss.; I. MADAMA, *Le politiche di assistenza sociale*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 31 ss.; con specifico riguardo alla diversa configurazione dei servizi sociali A. ANTONEN, J. SIPILA, *European social care services: Is it possible to identify models?*, in *6 Journal of European Social Policy*, 1996, n. 2, p. 87 ss.

¹² Su cui si veda M. FERRERA, *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 27 ss.; J. ALBER, *Dalla carità allo Stato sociale*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 17 ss.; S. CASSESE, *L'incompletezza del Welfare State in Italia*, in *Pol. dir.*, 1986, 2, p. 253 ss.; P. FLORA, A.J. HEIDENHEIMER (a cura di), *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, Bologna, Il Mulino, 1983; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Assistenza (profili costituzionali)*, in *Enc. dir.*, III, 1958, p. 749 ss.

¹³ Anche a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 38 Cost. emersero infatti alcuni dubbi, a livello interpretativo, in merito alla possibilità di distinguere l'assistenza sociale dalla previdenza.

¹⁴ In Italia tra il 1945 e il 1975 la quota di spesa sociale in rapporto al PIL raddoppiò, ma essa si diresse principalmente al sistema pensionistico che negli anni Ottanta assorbiva più della metà dell'intera spesa sociale.

¹⁵ Si veda il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che ricomprendeva nella nozione di servizio sociale la «beneficenza pubblica», la polizia locale urbana, l'assistenza sanitaria e ospedaliera, l'assistenza scolastica.

una Commissione per la riforma delle politiche sociali (cd. «Commissione Onofri»), la quale individuò, tra le altre priorità del sistema, anche la riallocazione delle risorse dal settore previdenziale in favore di quello assistenziale, il superamento della forte disomogeneità territoriale tra le diverse Regioni in materia di assistenza e, infine, la necessità di una complessiva riorganizzazione del sistema dei servizi sociali che fosse ispirato al principio del cd. «universalismo selettivo»¹⁶.

Proprio sulla scia di tali proposte, negli anni duemila si giunse all'approvazione di una legge quadro di settore (legge 8 novembre 2000, n. 328), che istituì un modello a rete di servizi sociali fondato sull'ampio coinvolgimento dei Comuni – pur all'interno di un contesto programmatico che affidava innanzitutto allo Stato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni¹⁷ – e sulla forte cooperazione fra enti pubblici e soggetti privati, sia per la progettazione, sia per la concreta erogazione dei servizi (sulla base di un accreditamento)¹⁸.

Al contempo proprio tale intervento ha contribuito ad introdurre nell'ordinamento una nozione maggiormente definita di «servizi sociali», intesi come quel complesso di «attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona incontra nel corso della sua vita»¹⁹. Tali servizi si distinguerebbero sul piano funzionale e organizzativo, sia dalla tradizionale categoria dei servizi pubblici essenziali svolti

¹⁶ Si tratta della «*Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*», istituita nel 1997, la quale concludeva i suoi lavori evidenziando la necessità di ampliare l'offerta dei servizi a scapito dei trasferimenti (i quali avrebbero dovuto raggiungere il 4,2% del PIL nel 2020 e il 33% della spesa sociale) e di superare la frammentazione istituzionale.

¹⁷ Si vedano, in particolare, gli artt. 2 e 9 della legge n. 328/2000 che affidano allo Stato la determinazione degli standard dei servizi sociali da ritenersi essenziali, a partire da una serie di interventi «essenziali» indicati dalla stessa legge all'art. 22 da erogarsi – a seguito delle modifiche effettuate dall'art. 46, comma 3, legge 27 dicembre 2002, n. 289 – nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenendo conto delle risorse destinate alla spesa sociale di regioni e enti locali e, comunque, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica.

¹⁸ Su tale sistema, si veda A. ALBANESE, C. MARZUOLI (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, Il Mulino, 2003; E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano, Giuffrè, 2003.

¹⁹ Tale definizione, richiamata dalla «legge quadro» all'art. 1, comma 2, venne introdotta dall'art. 128, comma 2, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, in sede di attuazione del terzo trasferimento di funzioni dallo stato alle regioni.

in forma d'impresa, sia dall'assistenza previdenziale, sia dagli altri «servizi alla persona e alla comunità» diretti a garantire la tutela della salute e dell'istruzione²⁰.

Sotto il profilo funzionale, tali servizi – diretti a dare attuazione all'art. 38 Cost. e, quindi, allo stesso principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost. – si distinguerebbero dalla più ampia categoria dei servizi pubblici essenziali svolti in forma d'impresa, e dagli altri «servizi alla persona», in ragione del fatto che sarebbero direttamente rivolti a rimuovere (o ad alleviare) una specifica condizione di sofferenza, di emarginazione socio-economica o di minorazione fisica dell'individuo²¹.

Anche in ragione di ciò, sul piano strutturale tali servizi si distinguerebbero per il fatto di avere ad oggetto prestazioni scarsamente «standardizzabili», diversamente dai tradizionali servizi pubblici essenziali o dalle altre tipologie di servizi «alla persona» (come sanità e istruzione): per meglio rispondere alle specifiche condizioni di bisogno, tali prestazioni devono essere erogate in modo differenziato e individualizzato²².

Proprio tali profili conducono a privilegiare modelli organizzativi flessibili, in grado di assicurare un confronto più immediato con le problematiche di ciascun contesto territoriale di riferimento e, soprattutto, in grado di intervenire in maniera efficace sulle personali difficoltà dell'individuo, il quale dovrebbe essere «attivamente» coinvolto in sede di definizione degli interventi. Anche per questo motivo, tali servizi nell'ultimo decennio sono stati un «terreno fertile», non solo per lo sviluppo di modelli di intervento attuativi del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118 Cost.²³, ma, soprat-

²⁰ A titolo esemplificativo, rientrerebbero entro tale categoria i servizi per la tutela e il sostegno delle persone anziane non autosufficienti o con disagi psico-fisici, i servizi per i minori, i servizi per le persone con disabilità, i servizi di assistenza per le persone con problemi di tossicodipendenza, ma anche i servizi per adulti e famiglie trovatesi in una situazione di deterioramento del benessere.

²¹ Si veda Corte cost., 28 luglio 2004, n. 287, che mette in luce il «nesso funzionale» tra i servizi sociali, quali che siano i settori di intervento (ad esempio, famiglia, minori, anziani, disabili) e «la rimozione o il superamento di situazioni di svantaggio o di bisogno, per la promozione del benessere fisico e psichico della persona».

²² Sul punto, V. MOLASCHI, *Sulla nozione di servizi sociali: nuove coordinate costituzionali*, in *Diritto dell'economia*, 2004, p. 95 ss.

²³ Sottolinea questo profilo G. PASTORI, *Le prospettive aperte dalla legge n. 328/2000*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., p. 89, secondo cui tale intervento legislativo, puntando sui diritti della persona

tutto, per la sperimentazione di forme innovative di cooperazione tra pubblico e privato²⁴.

Infine, le sopradescritte peculiarità funzionali e organizzative contribuiscono a spiegare il motivo della tendenziale inidoneità del solo privato *for profit* ad offrire un'adeguata risposta alle esigenze e ai bisogni sottesi all'erogazione dei servizi socio-assistenziali²⁵. In relazione a tali servizi, infatti, il coinvolgimento del settore *non profit* – mosso da ragioni di tipo ideale, etico o religioso – costituisce non già un dato eccezionale ma piuttosto un fenomeno fisiologico, sia con riguardo alla fase di programmazione degli interventi, sia nella fase di concreta erogazione delle prestazioni²⁶.

Va tuttavia evidenziato che il consolidamento teorico della nozione non ha contribuito a risolvere tutti i problemi e le difficoltà che hanno caratterizzato la concreta esperienza dei servizi socio-assistenziali nel nostro ordinamento, sia dal punto di vista della strutturale debolezza delle prestazioni rispetto alle erogazioni economiche; sia dal punto di vista della limitata consistenza economica di tali servizi nell'ambito della complessiva spesa sociale del settore pubblico²⁷; sia, infine, dal punto di vista della strutturale disuguaglianza tra Nord e Sud²⁸, a cui – anche in ragione della mancata definizione dei livelli essenziali

come momento di unità del sistema, avrebbe anticipato il concetto di “sussidiarietà sociale” sancito successivamente dalla Riforma del Titolo V all'art. 118, comma 4, Cost.

²⁴ Così S. GIUBBONI, *Solidarietà e concorrenza: conflitto o concorso?*, in *Mercato, concorrenza e regole*, 2004, p. 91, secondo cui il sistema integrato di servizi sociali di cui alla legge quadro n. 328/2000 nel favorire un concorso tra soggetti pubblici e privati, in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale determina «una coniugazione dei principi di solidarietà e concorrenza, nelle forme di un ingresso temperato, modulato e ben governato delle regole che concretamente traducono tale secondo principio».

²⁵ In questo senso, P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 255.

²⁶ In questo senso, D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 130, secondo cui l'intervento dello Stato sarebbe meramente «sussidiario» rispetto a quello del «privato-sociale».

²⁷ Come sottolineato da I. MADAMA, *Le politiche di assistenza*, cit., p. 138, alla luce dei dati Eurostat, la spesa per «servizi alle famiglie, ai disabili e agli anziani» vede l'Italia sia nel 1995 che nel 2007 al di sotto della media europea (0,4% del PIL); i servizi sociali, pur essendo leggermente aumentati rispetto agli anni '90, continuano a rappresentare solo il 13,6% dell'intera spesa socioassistenziale; e dagli anni '90 al 2010 il rapporto assistenza sociale/PIL è sceso dal 3,5% al 3% e quello assistenza sociale/spesa sociale è sceso dal 16,1% all'11,9%, mentre la spesa per pensioni è aumentata (dal 53% al 56% dell'intera spesa sociale).

²⁸ Su cui, ancora, I. MADAMA, *Le politiche di assistenza*, cit., p. 175 ss.

delle prestazioni assistenziali²⁹ – il sistema integrato dei servizi sociali non è riuscito a porre rimedio³⁰.

3. LA PROGRESSIVA ATTRAZIONE DEI SERVIZI SOCIALI NELL'ORDINAMENTO EUROPEO

Il diritto europeo ha a lungo prestato scarsa attenzione alla problematica dei servizi sociali, a fronte del preminente rilievo che – ai fini del perseguimento degli obiettivi dell'integrazione economica – ha assunto la categoria dei «servizi di interesse economico generale» (SIEG)³¹. D'altra parte, lo stesso obiettivo di promuovere, ai sensi dell'art. 2 del Trattato di Roma, un «elevato livello di occupazione e di protezione sociale» si sarebbe dovuto assicurare non già attraverso la costruzione di uno spazio giuridico comune a tutela di diritti sociali, ma attraverso la promozione delle libertà economiche e la piena integrazione dei mercati³²; un intervento sovranazionale in materia di servizi sociali avrebbe infatti pregiudicato la competenza esclusiva degli Stati in materie di politiche sociali delineata dal Trattato di Roma.

È solo nel contesto dell'approvazione della Carta di Nizza che si ha un primo riferimento esplicito al concetto di «servizio sociale» nel diritto europeo. La Carta, infatti, nel tentativo di colmare l'assenza di una dimensione comunitaria nella tutela dei diritti, interviene anche nel settore delle politiche sociali riconoscendo espressamente all'art. 34 – nell'ambito del Capo IV sulla «Solidarietà» – il «diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali» per ogni persona che risieda o si sposti all'interno dell'Unione³³.

²⁹ Su cui si veda Corte cost. 23 ottobre 2012, n. 296; sui nessi tra mancata definizione dei «livelli essenziali» tale profilo e accentuazione delle diseguaglianze tra i diversi contesti territoriali, da ultimo, G. VIESTI, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Roma-Bari, Laterza, 2021, p. 308 ss.

³⁰ Sulla difficoltà di assicurare uno standard minimo di tutela per tutti i diritti sociali e assistenziali, si veda G. GIORGI, E. RANCI ORTIGOSA, *Il federalismo fiscale: la vera posta in gioco*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 2010, p. 1 ss.

³¹ Su cui, tra gli altri, D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale*, Milano, Giuffrè, 2010; G. CAGGIANO, *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 29 ss.; D. SORACE, *I servizi "pubblici" economici nell'ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 1 ss.

³² Sul punto S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato*, cit., Milano, Giuffrè, 2002, 2006, p. 31 ss.

³³ In particolare, mentre al comma 1 si rinviene una nozione assai ampia di «servizio socia-

Tuttavia, indipendentemente dal problema del valore giuridico della Carta, tale articolo faceva sostanzialmente salva la “sovranità sociale”³⁴ degli Stati rispetto alla concreta organizzazione ed erogazione di tali servizi, rinviando per la concreta attuazione della norma alle «modalità stabilite dal diritto dell’Unione e le legislazioni e prassi nazionali»³⁵.

I primi tentativi dell’ordinamento europeo di occuparsi direttamente dei servizi sociali – e della disciplina ad essi applicabile – si affermano soprattutto a livello di *soft law*. In particolare, alla fine degli anni Novanta si inizia a fare riferimento alla più ampia categoria dei «servizi di interesse generale» (SIG), nella consapevolezza che l’ambito dei servizi e delle prestazioni sociali del modello europeo di *Welfare* non si esaurisca nella categoria dei SIEG, ma ricomprenda qualsiasi attività – anche non economica – preordinata al perseguimento di finalità assunte come generali dai pubblici poteri³⁶. Tuttavia, al di là delle affermazioni di principio, anche tali primi interventi della Commissione continuano a caratterizzarsi per il fatto di valorizzare soprattutto l’assenza di una chiara rilevanza economica di tali servizi, che giustificerebbe una certa indifferenza da parte del diritto europeo ai fini del processo di costruzione del mercato unico³⁷.

Nella Comunicazione della Commissione del 26 aprile 2006 («Servizi sociali di interesse generale nell’Unione Europea») si assiste al primo sforzo di delimitare «in positivo» la categoria dei servizi sociali e di tratteggiarne i tratti fondamentali alla luce delle diverse esperienze nazionali: il fatto di essere espressione del principio di solidarietà; il carattere globale e personalizzato delle prestazioni; l’assenza di scopo di lucro; la partecipazione di volontari; il for-

le» (ricomprensente anche la sanità e la previdenza), al comma 3 vengono espressamente riconosciuti il «diritto all’assistenza sociale e all’assistenza abitativa» come diritti volti «a garantire un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti».

³⁴ Sul concetto di “sovranità sociale” si veda R. LATHAM, *Social sovereignty*, in 17 *Theory, culture and society*, 4 (2000), p. 1 ss.

³⁵ Ai sensi dello stesso art. 34, comma 1; sottolinea tale profilo, E. MINICHETTI, *I servizi sociali nell’ordinamento comunitario*, in A. ALBANESE, C. MARZUOLI (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, cit., p. 101.

³⁶ Comunicazione della Commissione su «*I servizi di interesse generale in Europa*» (GUCE C/281 del 26 settembre 1996) e, successivamente la Comunicazione del gennaio 2001 (GUCE C/C 17 del 19 gennaio 2001).

³⁷ Ad esempio, la Comunicazione della Commissione del 1996 escludeva dal campo di applicazione dell’art. 90 del Trattato le «attività non economiche», fra le quali indicava in modo esemplificativo i sistemi della scuola dell’obbligo o della previdenza sociale: sul punto, A. ALBANESE, *Diritto all’assistenza e servizi sociali*, cit., p. 292 ss.

te radicamento sul territorio connesso a tradizioni culturali locali; e, infine, la non piena riconducibilità della relazione tra erogatore e beneficiario allo schema consumatori-produttori.

Tale tipologia di servizi – da cui vengono esclusi i servizi sanitari – consterebbe, nella prospettiva europea, di due sottocategorie: da un lato, «i regimi legali e i regimi complementari di protezione sociale» e, dall'altro, i «servizi essenziali prestati direttamente alla persona che forniscono un aiuto personalizzato per facilitare l'inclusione delle persone nella società e per garantire l'attuazione dei loro diritti fondamentali». Tali ultimi servizi comprenderebbero sia le attività di assistenza ai cittadini che si trovano in situazioni di difficoltà temporanea, sia le attività rivolte precipuamente al reinserimento nella società e, in particolare, nel mercato del lavoro.

Nonostante l'importanza – anche simbolica – di tale intervento, l'approccio della Commissione sembra in parte risentire della stessa confusione e incertezza che ha a lungo caratterizzato il processo di affermazione della categoria dei servizi sociali a livello interno: oltre alla discutibile inclusione entro tale macro-categoria degli stessi servizi di assistenza previdenziale, va evidenziata una certa sovrapposizione – in sede di definizione della categoria – tra gli elementi funzionali legati al tipo di prestazione (personalizzata), gli elementi strutturali legati alla concreta modalità di erogazione delle prestazioni (caratterizzate dall'assenza di una corrispondenza economica tra versamenti e valore delle prestazioni) e i profili organizzativi legati alla natura giuridica dei soggetti privati coinvolti (in prevalenza *non profit*).

D'altra parte, l'obiettivo della Commissione non è quello di definire una disciplina sostanziale di tali servizi, ma piuttosto quello di affinare e stabilizzare i criteri che – al di là dei *nomina* concretamente assunti a livello nazionale – consentano di delimitare il perimetro dei servizi (di interesse economico generale) a cui applicare le regole di concorrenza e i principi in materia di libertà economiche³⁸, lasciando «impregiudicata» – come ribadito dal Trattato di Lisbona – «la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e ad organizzare servizi di interesse generale non economico»³⁹.

³⁸ Si veda, in questo senso, anche la successiva Comunicazione della Commissione su «*I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo*», COM(2007) 725/DEF del 20 novembre 2007, ove si riconducono nell'alveo dei servizi non economici «quelli rientranti nelle prerogative statali tradizionali quali la polizia, la giustizia e i regimi legali di sicurezza sociale», in ragione del fatto che gli stessi non sono oggetto di normativa Ue specifica, né assoggettati alle norme del Trattato in materia di mercato interno e concorrenza.

³⁹ Così all'art. 2 del Protocollo 26 al TFUE, ove si è per la prima volta menzionato in un

Proprio a questi fini ha assunto un rilievo decisivo la giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale – in sede di valutazione dell'applicabilità ai servizi sociali delle norme in materia di concorrenza e di libera circolazione – ha dato avvio ad un processo di progressiva «infiltrazione»⁴⁰ del diritto comunitario all'interno dei sistemi nazionali di protezione sociale.

Al di là dei limiti connessi alla naturale disorganicità degli interventi in sede pretoria, il giudice europeo ha sin da subito cercato di mettere in luce che la specifica finalità solidaristica o sociale perseguita da tali servizi non può di per sé giustificare alcuna speciale «esenzione» rispetto all'astratta applicabilità del diritto europeo. Ciò che rileva è la natura sostanzialmente imprenditoriale dell'attività, ovvero l'idoneità della stessa – per le sue intrinseche caratteristiche – ad essere astrattamente esercitata da un soggetto economico⁴¹.

Tale prospettiva “funzionale” e “oggettiva” prescinde completamente dalla particolare natura “soggettiva” degli operatori concretamente coinvolti o dal fine che muove la loro azione⁴². Per il diritto europeo è sostanzialmente indifferente se l'attività è gestita da una impresa o da un soggetto *non profit*, assumendo rilievo solo se l'attività effettivamente erogata – ancorché protesa ad una finalità di spiccata natura sociale – si concretizzi nella produzione o nella offerta di beni e servizi su un (potenziale) mercato⁴³; in ragione di ciò, gli Stati membri non possono escludere *in nuce* l'applicazione della normativa europea valorizzando il fatto che il soggetto destinatario di una misura di vantaggio economico o di un diritto esclusivo non persegua lo scopo di lucro sul piano soggettivo⁴⁴.

atto normativo europeo la categoria dei «servizi di interesse generale», dedicando ad essi uno specifico protocollo (n. 26).

⁴⁰ Sul concetto di «infiltrazione» G. LYON-CAEN, *L'infiltration du droit du travail par la droit de la concurrence*, in *Droit ouvrier*, 1992, p. 313.

⁴¹ In questo senso, O. ODUDU, *The Boundaries of EC Competition Law: The Scope of Article 81*, in *13 Eur. Law Journ.*, 2007, p. 692 ss.; W.P.J. WILS, *The undertakings as subject of E.C. competition law and the imputation of infringements to natural or legal persons*, in *European Law Review*, 2000.

⁴² Come evidenziato da D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale*, cit., p. 260, infatti, la Corte non si pone il problema di qualificare quando si sia in presenza di un'impresa, ma piuttosto, quando ricorra un'attività economica.

⁴³ Ad esempio, C. giust., 25 ottobre 2001, C-475/99, *Ambulanz Glöckner* ha qualificato il servizio di trasporto malati come un'attività economica e le organizzazioni non lucrative autorizzate ad esercitare tale servizio come vere e proprie imprese, assoggettando l'uno e le altre alle regole sulla concorrenza previste dal Trattato.

⁴⁴ Come chiarito con riguardo ai regimi pensionistici «né l'assenza del fine di lucro, né il

Da questo punto di vista, il diritto europeo sembra aver accolto una nozione di “solidarietà” in chiave economico-funzionale, la quale ricorre là dove sia dimostrato che la concreta organizzazione del servizio e la specifica erogazione delle prestazioni non siano rigorosamente fondate sul principio della copertura dei costi e sull’equilibrio di bilancio. Con specifico riguardo ai sistemi pensionistici⁴⁵, sono stati assunti come principali indici di sussistenza di un regime “solidaristico”: (i) l’assenza di un collegamento fra i contributi (o il finanziamento) e le prestazioni del servizio; (ii) la compensazione fra gestioni in attivo e quelle passive; (iii) l’obbligatorietà dell’iscrizione al regime previdenziale; (iv) la particolare incidenza e significatività dell’intervento dei pubblici poteri sull’organizzazione delle attività e delle prestazioni, tale da configurare un «controllo dello Stato»⁴⁶. La sussistenza di tali elementi – venendo ad escludere la rilevanza economica delle prestazioni (posto che non vi sarebbe un operatore economico *razionale* disposto ad entrare in un mercato caratterizzato da simili condizioni⁴⁷) – dimostrerebbe la prevalente finalità solidaristica e redistributiva dell’attività socio-assistenziale, la quale non è quindi assunta come un *a-priori*, ma è il frutto dell’analisi giuridica e soprattutto economica sul concreto funzionamento del servizio⁴⁸.

fine perseguito possono impedire ad un organismo di essere qualificato come impresa ai fini dell’applicazione del diritto comunitario della concorrenza, poiché è comunque possibile dar luogo a comportamenti che tale diritto intende reprimere» (C. giust., 12 settembre 2000, C-180/98 e C-184/98, *Pavel Pavlov*).

⁴⁵ Rispetto ai quali si è cercato di verificare se l’esclusiva o la posizione di vantaggio attribuita agli enti previdenziali nazionali fosse legittima rispetto al diritto europeo: C. giust. 16 novembre 1995, C-244/94, *Fédération française des sociétés d’assurance*, in *Foro it.*, 1996, n. 4, 67.

⁴⁶ Con riguardo a tale requisito si veda C. giust., 5 marzo 2009, C-350/07, *Kattner*, par. 43, la quale ha sottolineato che l’ente previdenziale di categoria in questione opererebbe nell’ambito di un regime attuativo del principio di solidarietà anche in quanto «soggetto al controllo dello Stato, circostanze che spetta al giudice del rinvio verificare» (par. 68); si veda anche C. giust., sez. I, 3 marzo 2011, C-437/09, *AG2R Prévoyance c. Beaudout Père et Fils SARL*.

⁴⁷ Come chiarito da C. giust., 21 settembre 1999, C-67/96, *Albany*, in *Racc. giur. c. giust.*, 1999, I, 5751 e in *Foro it.*, 1999, 4, 489, solo nel caso in cui venga adottato il metodo della ripartizione non esisterebbe alcuna «possibilità – nemmeno teorica – che imprese private possano offrire sul mercato un regime pensionistico basato sul principio della ripartizione senza un intervento statale», dal momento che «nessuno sarebbe disposto a pagare le pensioni di altri senza la garanzia che la generazione successiva faccia lo stesso».

⁴⁸ S. GIUBBONI, *Solidarietà e concorrenza*, cit., p. 79.

Nell'applicazione di tali principi, la Corte ha peraltro cercato di «frazionare» il più possibile – persino nell'ambito di un complesso di servizi forniti dallo stesso soggetto – i «segmenti» di attività a rilevanza economica rispetto a quelli ricostruibili in chiave solidaristica⁴⁹. Anche alla luce di ciò, molti servizi socio-assistenziali sono stati di fatto attratti nella disciplina generale dei SIEG⁵⁰.

Naturalmente, in ragione della responsabilità esclusiva degli Stati in materia di protezione e sicurezza sociale⁵¹, questi ultimi possono decidere di istituire e organizzare un servizio socio-assistenziale sulla base di un modello interamente solidaristico che escluda in radice qualsiasi spazio di oggettiva contendibilità da parte del mercato⁵². Se ciò non si verifica, troverà applicazione il diritto europeo e la disciplina sulle libertà economiche e sulle regole di concorrenza, seppure sulla base dei limiti e delle eccezioni consentite sia dai Trattati, sia dalle normative di settore⁵³.

In particolare, troverà applicazione – anche con riguardo ai servizi socio-assistenziali ricostruiti in chiave economica – l'art. 106, par. 2 del TFUE che, senza escludere in radice l'applicabilità delle regole di concorrenza, consente comunque allo Stato di definire la «missione di interesse generale»⁵⁴ (con un ampio margine di libertà, salvo l'errore manifesto) e, soprattutto, di individuare le puntuali deroghe alla concorrenza che siano proporzionate al raggiungimento di quella missione⁵⁵. Con specifico riguardo alla compensazione degli

⁴⁹ Ad esempio, la Corte ha evidenziato la possibilità per un ente di beneficenza di essere impegnato in attività non economiche e, allo stesso tempo, di competere con altri operatori per un'altra parte della sua attività effettuando operazioni finanziarie o immobiliari: C. giust., 10 gennaio 2006, C-222/04, *Cassa di Risparmio di Firenze*.

⁵⁰ Come già evidenziato dalla Commissione europea, infatti, «un numero sempre maggiore di attività svolte quotidianamente dai servizi sociali [vanno] a rientrare nel campo di applicazione del diritto comunitario nella misura in cui sono considerati a carattere economico» (così al par. 2.1. della Comunicazione su «*I servizi di interesse generale*» del 20 novembre 2007, cit.).

⁵¹ Ai sensi dell'art. 153, par. 2, lettera a del Tfu.

⁵² Sulla base di una «scelta di sistema» di escludere strutturalmente soggetti *for profit* e, quindi, di dare vita ad un mercato: C. giust., 17 giugno 1997, C-70/95, *Sodemare*; si veda A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali*, cit., p. 158.

⁵³ F. COSTAMAGNA, *Servizi socio-sanitari*, cit., p. 196.

⁵⁴ Come evidenziato da Tribunale di primo grado, sez. II, 15 giugno 2005, T-17/2002, *Olsen/Commissione*, lo Stato è chiamato a compiere solo una valutazione circa la «rilevanza pubblica» di una certa attività.

⁵⁵ In questo senso, D. GALLO, *I servizi di interesse economico*, cit., p. 354 s. Sugli spazi che residuano in capo agli Stati anche alla luce dell'art. 106, par. 2, TFUE, S. VAN RAEPEN-

oneri di servizio pubblico e alla disciplina sugli aiuti di stato⁵⁶, troveranno tendenziale applicazione i principi della giurisprudenza *Altmark*⁵⁷, sebbene la peculiare natura sociale del servizio rilevi al fine di consentire l'esenzione dall'obbligo di notifica alla Commissione in relazione a *qualsiasi* importo del servizio, diversamente da quanto previsto per gli «ordinari» servizi di interesse economico generale⁵⁸.

4. IL PROBLEMA DELLA DISCIPLINA SULL'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI

Uno degli ambiti in cui il processo di “infiltrazione” del diritto europeo nella disciplina dei servizi sociali ha evidenziato maggiori criticità è senza dubbio quello delle modalità di affidamento dei contratti pubblici e degli altri

BUSCHE, *Les services sociaux en droit communautaire ou la recherche d'un juste équilibre entre l'économique et le social*, in J.V. LOUIS, S. RODRIGUES (a cura di), *Les services d'intérêt général et l'Union Européenne*, Paris, Bruylant, 2006, 161.

⁵⁶ Sul tema, J. BAQUERO CRUZ, *Social Services of General Interest and the State Aid Rules*, in U. NEERGAARD, E. SZYSZCZAK, J.W. VAN DE GRONDEN, M. KRAJEWSKI (a cura di), *Social Services of General Interest in the EU*, cit., p. 287 ss. In generale sulla disciplina delle compensazioni per l'assolvimento degli obblighi connessi ai SIEG, si veda A. BIONDI, L. RUBINI, *Aims, Effects, and Justifications: EC State Aid Law and Its Impact on National Social Policies*, in E. SPAVENTA, M. DOUGAN (eds.), *Social Welfare and EU Law*, Oxford, Hart, 2005, p. 79 ss.

⁵⁷ Come è noto, nel famoso caso *Altmark* (Corte giust., 24 luglio 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*) la Corte, facendo proprio l'“approccio compensativo” accolto nella pronuncia *Ferring* (Corte giust., 22 novembre 2001, C-53/2000, *Ferring*), ha avuto modo di precisare i limiti e i requisiti per la qualificazione di un finanziamento come misura compensativa. Per un tentativo di adattare il sindacato sui requisiti della giurisprudenza *Altmark* in presenza di un regime solidaristico di assicurazione per malattia, si veda la sentenza Tribunale di primo grado, sez. III, 12 febbraio 2008, T-289/2003, *British United Provident Association Ltd. (BUPA) e altri/Commissione*, spec. par. 237; sul tema, F. COSTAMAGNA, *Servizi socio-sanitari*, cit., p. 101.

⁵⁸ Nell'ambito degli interventi di razionalizzazione del cd. «Pacchetto Monti», la Commissione europea con la Decisione 2005/842/CE relativa all'esenzione dall'obbligo di notifica, poi emendata nel 2011, ha stabilito che per le «compensazioni per la prestazione di servizi di interesse economico generale rispondenti ad esigenze sociali in materia di assistenza sanitaria, assistenza di lunga durata, servizi per l'infanzia, accesso e reintegrazione nel mercato del lavoro, edilizia sociale e assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili» opera per qualsiasi importo (art. 2, comma 2, lettera c).

rapporti di partenariato pubblico-privato. La vicenda è stata resa ancor più complessa dalla problematica intersezione e sovrapposizione, in tale ambito, di almeno tre distinte normative primarie: quella sul sistema integrato dei servizi sociali, quella europea e nazionale sui contratti pubblici e, da ultimo, quella recante il “Codice del terzo settore”⁵⁹.

Tradizionalmente, soprattutto la normativa interna in materia di servizi sociali ha assicurato un’applicazione molto flessibile delle regole dell’evidenza pubblica per l’affidamento di tali servizi, legittimando il ricorso a «forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel terzo settore la piena espressione della propria progettualità, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale»⁶⁰. Sulla base di un rinvio molto debole alla disciplina europea e nazionale in materia di contratti pubblici⁶¹, l’ordinamento interno ha ampiamente consentito alle amministrazioni di valorizzare le peculiari esigenze e gli specifici obiettivi sottesi all’affidamento dei servizi socio-assistenziali, sia al fine di assicurare un elevato livello qualitativo delle prestazioni⁶², sia al fine di favorire la partecipazione del settore *non profit*⁶³ e incentivare il reinserimento lavorativo delle persone svantaggiate⁶⁴.

⁵⁹ Si tratta peraltro di una sovrapposizione che caratterizza – in maniera problematica – anche altri settori dell’ordinamento in cui sono spesso coinvolti soggetti del “privato sociale”, come quello dei beni culturali: sul punto sia consentito il rinvio a A. MOLITERNI, *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale: l’assetto del sistema, i problemi, le sfide*, in A. MOLITERNI (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati. Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 19 ss.

⁶⁰ Art. 5, comma 2, legge n. 328/2000; sul tema, S. GIUBBONI, *Solidarietà e concorrenza*, cit., p. 94.

⁶¹ Si veda il d.P.C.M. 30 marzo 2000 che, nel disciplinare all’art. 6 le ipotesi di affidamento della gestione dei servizi socioassistenziali, ha richiesto alle Regioni di tener conto delle «norme nazionali e comunitarie che disciplinano le procedure di affidamento della pubblica amministrazione». Naturalmente, come ha chiarito Tar Abruzzo, Pescara, I, 22 ottobre 2009, n. 615, è comunque consentito alla p.a. fare ricorso ad una procedura aperta, pur non essendo imposto dalle norme di settore.

⁶² Come chiarito da Tar Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 6 luglio 2011, n. 572; si veda anche la Determinazione dell’AVCP n. 7 del 24 novembre 2011, *Linee guida per l’applicazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa nell’ambito dei contratti di servizi e forniture*, ove si valorizza il fatto che «occorre garantire la piena espressione della progettualità degli operatori economici e del terzo settore, tenendo conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale» (4).

⁶³ Come auspicato in dottrina, soprattutto al fine di coniugare il rispetto dei principi di

D'altra parte, la tendenziale recessività delle regole pro-concorrenziali dell'evidenza pubblica⁶⁵ – anche in ragione della particolare conformazione del “mercato” dei servizi sociali⁶⁶ – è stata indirettamente confermata dallo stesso Codice dei contratti pubblici del 2006 che, nel ricondurre i «servizi sanitari e sociali» tra i cd. “settori esclusi”, ha legittimato l'applicazione dei soli principi generali della materia⁶⁷.

All'interno di un quadro regolatorio caratterizzato da siffatti margini di flessibilità, è stato soprattutto l'ordinamento europeo a favorire un'applicazione più rigorosa delle regole dell'evidenza pubblica, anche al fine di scongiurare che i singoli Stati membri – nel valorizzare la peculiare dimensione solidaristica dei servizi socio-assistenziali – potessero venire ad alterare le dinamiche competitive, attribuendo ingiustificati vantaggi economici a soggetti del settore *non profit* che esercitassero attività (sostanzialmente) imprenditoriali⁶⁸. E così, la

trasparenza e non discriminazione con l'esigenza di non ostacolare lo sviluppo del settore *non profit*: sul punto, si veda A. AZZENA, *Il volontariato nella gestione dei servizi sociali pubblici. Spunti per una riflessione sulle soluzioni per l'individuazione del soggetto gestore*, in *Studi in onore di U. Pototsching*, I, Milano, Giuffrè, 2002, p. 54 ss.; A. FICI, *I contratti tra pubblica amministrazione ed enti non profit nel settore dei servizi alla persona*, in F. CAFAGGI (a cura di), *Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del terzo settore*, Bologna, Il Mulino, 2002, 137 ss.

⁶⁴ Si veda la Determinazione AVCP n. 3 del 1° agosto 2012 avente ad oggetto le *Linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 381/1991*.

⁶⁵ Come riconosciuto da Tar Piemonte, Torino, sez. I, 6 febbraio 2012, n. 153, i servizi sociali costituiscono «un contesto specifico in cui tanto il legislatore comunitario che quello statale hanno scelto di recedere, ritenendo evidentemente la problematica della concorrenza non necessariamente preminente, se non nei limiti dei principi».

⁶⁶ P. DE CARLI, *Gli affidamenti dei servizi sociali tra concorrenza e localismo*, in *Amministrare*, 3, 2008.

⁶⁷ Ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, l'aggiudicazione dei «servizi sanitari e sociali» viene ad essere disciplinata esclusivamente dall'art. 68 (specifiche tecniche), dall'art. 65 (avviso sui risultati della procedura di affidamento), dall'art. 225 (avvisi relativi agli appalti aggiudicati). Va tuttavia evidenziato che, mediante il riferimento ai principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità – espressamente estesi dall'art. 27 anche ai «contratti esclusi» – la giurisprudenza è riuscita ad estendere l'applicazione di ulteriori regole di dettaglio anche a tali settori (si veda, ad es., Tar Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 6 luglio 2011 n. 572, con riguardo all'art. 84 del Codice).

⁶⁸ R. CARANTA, *Attività pubblica, attività no-profit e disciplina dei contratti pubblici di servizi*, in *Urbanistica e appalti*, 2008, 3, 293.

Corte di Giustizia – nel riscontrare che i contributi finanziari erogati dalla Regione Toscana in favore di alcune organizzazioni di volontariato per garantire il servizio di trasporto dei malati eccedessero il mero rimborso delle spese sostenute (configurando delle vere e proprie contropartite economiche) – ha ricostruito i relativi rapporti negoziali come contratti di appalto, censurando il fatto che l'affidamento degli stessi fosse avvenuto in assenza di una gara pubblica⁶⁹.

Anche sulla scia di tale approccio di maggiore rigore, la successiva normativa europea sui contratti pubblici ha sancito un più netto assoggettamento dei servizi sociali alle regole pro-concorrenziali dell'evidenza pubblica⁷⁰, pur senza disconoscerne l'indubbia specificità che giustifica, tra le altre cose, l'attribuzione di un'ampia discrezionalità "organizzatoria" in capo Stati membri⁷¹.

In sede di recepimento delle direttive del 2014, il vigente Codice dei contratti pubblici ha quindi superato la pregressa esclusione dei servizi sociali dall'ambito di applicazione della normativa pro-concorrenziale e ha introdotto alcune disposizioni di dettaglio che – pur in un contesto di attenzione alla specificità funzionali di tali servizi – hanno contribuito a rafforzare l'inserimento della disciplina sull'affidamento dei servizi socio-assistenziali all'interno del sistema generale dei contratti pubblici⁷².

⁶⁹ C. giust. Ce, III, 29 novembre 2007, C-119/06, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, la quale – nel ricostruire l'attività di trasporto sanitario come economica e, infine, i soggetti *non profit* come vere e proprie imprese – ha censurato, per questa ragione, la stipulazione di accordi quadro per l'affidamento di servizi di trasporto sanitario fra la Regione Toscana, le Asl e le organizzazioni di volontariato in assenza di gara.

⁷⁰ Si vedano gli artt. 74-77 della direttiva 2014/24/UE, gli artt. 91-94 della direttiva 2014/25/UE, l'art. 19 della direttiva 2014/23/UE.

⁷¹ Si veda il considerando 114 della Direttiva 2014/24, nonché il considerando n. 120 della direttiva 2014/25/UE, secondo cui «I contratti per servizi alla persona al di sopra di tale soglia dovrebbero essere improntati alla trasparenza, a livello di Unione. In ragione dell'importanza del contesto culturale e della sensibilità di tali servizi, gli Stati membri dovrebbero godere di un'ampia discrezionalità così da organizzare la scelta dei fornitori di servizi nel modo che considerano più adeguato». Sugli spazi di discrezionalità che residuerebbero, anche in ragione dell'attenzione ai profili qualitativi, in capo agli Stati, si veda E. MANUNZA, W.J. BERENDS, *Social Services of General Interest and the EU Public Procurement Rules*, in U. NEERGAARD, E. SZYSZCZAK, J.W. VAN DE GRONDEN, M. KRAJEWSKI, *Social Services of General Interest in the EU*, cit., 347 ss.

⁷² L'art. 35 del d.lgs. 19 aprile 2016, n. 50 individua, per gli "appalti di servizi sociali", una diversa soglia di rilevanza comunitaria (€ 750.000 per i settori ordinari ed € 1.000.000 per i settori speciali); si vedano inoltre gli artt. 70 e 72 in materia di avvisi di pre-informazio-

Al contempo, tale processo ha contribuito ad acuire i problemi di compatibilità del nuovo assetto regolatorio con la normativa che regola i rapporti di collaborazione tra enti pubblici e soggetti *non profit*, la quale – soprattutto in relazione alle fasi di progettazione e programmazione degli interventi – ha tradizionalmente riconosciuto un’amplissima discrezionalità in capo alle amministrazioni in sede di selezione dei partner privati e di concreta definizione del rapporto⁷³; e ciò, nella consapevolezza che una simile collaborazione tra settore pubblico e settore privato fosse riconducibile al principio di sussidiarietà orizzontale e, comunque, rispondesse all’obiettivo di assicurare un coinvolgimento del privato sociale ai fini dell’individuazione dei bisogni di assistenza da garantire all’interno del sistema dei servizi sociali⁷⁴.

Proprio in ossequio a tali principi, il recente Codice del terzo settore ha introdotto una disciplina che – nel rafforzare la logica collaborativa sottesa tanto alla co-programmazione quanto alla co-progettazione⁷⁵ – sottopone il momento della scelta del soggetto privato al rispetto dei soli principi di trasparenza, imparzialità e parità di trattamento⁷⁶.

ne; l’art. 95 sul criterio di aggiudicazione; si vedano, in particolare, gli art. 140 ss. sulla disciplina applicabile ai servizi sociali.

⁷³ Su cui si veda, di recente, S. PELLIZZARI, A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

⁷⁴ Sulla logica e sull’esperienza della co-progettazione – la quale non appare pienamente riconducibile entro la logica della competizione tra i diversi offerenti – si veda P. ROSSI, M. COLOMBO, *La co-progettazione dei servizi di welfare sociale: innovazione, dilemmi istituzionali e sfide organizzative*, in *Welfare oggi*, 2018, 2, p. 47 ss.

⁷⁵ L’art. 55, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo Settore), dispone inoltre che «le amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell’esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all’articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241»; ai sensi del successivo comma 2, la co-programmazione è «finalizzata all’individuazione, da parte della pubblica amministrazione precedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili»; ai sensi del comma 3, la co-progettazione è volta alla «definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2».

⁷⁶ L’art. 55, comma 4 del Codice del terzo settore precisa che «ai fini di cui al comma 3 [co-progettazione], l’individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato

La concreta portata e operatività della norma è stata tuttavia messa in discussione dall'ANAC e, soprattutto, dal Consiglio di Stato⁷⁷ che, da un lato, ha ribadito la piena applicabilità delle regole pro-concorrenziali dell'evidenza pubblica all'affidamento dei servizi sociali a soggetti *non profit*⁷⁸, fatto salvo il caso in cui le prestazioni siano erogate in maniera sostanzialmente gratuità⁷⁹ e, naturalmente, eccettuati i casi di esplicita esclusione da parte della stessa normativa di riferimento⁸⁰. Dall'altro, il Consiglio di Stato – sulla base di tali premesse – ha ritenuto che il rapporto di co-progettazione fosse comunque ricostruibile come un appalto di servizi e, pertanto, integralmente sottoposto alle regole dell'evidenza pubblica sancite dal Codice dei contratti⁸¹: infatti, ta-

avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner».

⁷⁷ L'Anac (determinazione prot. n. 59638 del 6 luglio 2018) ha chiesto al Consiglio di Stato di dirimere i dubbi interpretativi che erano emersi in relazione alla «esclusione dall'applicazione del Codice dei contratti pubblici di ampi settori di attività affidati agli organismi del terzo settore». La Commissione Speciale del Consiglio di Stato ha emanato il parere n. 2052 del 26 luglio 2018.

⁷⁸ Come chiarito nel parere del Consiglio di Stato n. 2052/2018, «le direttive di nuova generazione del 2014 includono espressamente pure gli “appalti di servizi sociali”, in tal modo disvelando la sottesa *mens legis* tesa ad un approfondimento ed avanzamento progressivo dei principi del mercato anche in un settore, quale quello de quo, prima lasciato ai decisori nazionali. Si è pertanto passati dal regime di esclusione a quello di inclusione, con tutte le conseguenze del caso».

⁷⁹ Secondo il parere del Consiglio di Stato n. 2052/2018, «la effettiva gratuità si risolve contenutisticamente in non economicità del servizio poiché gestito, sotto un profilo di comparazione di costi e benefici, necessariamente in perdita per il prestatore. Di conseguenza, esso non è reso dal mercato, anzi è fuori del mercato»; a tal fine occorre accertare «l'assenza di qualunque remunerazione a carico del soggetto pubblico affidante, quale che ne sia la formale denominazione e qualunque sia il meccanismo economico o contabile anche indiretto, al personale volontario o dipendente e direttivo dell'ente e, altresì, che non ricorrano forme di forfe-tizzazione dei rimborsi né di finanziamento a fondo perduto, né di finanziamento, acquisto o contributo in conto capitale».

⁸⁰ Come nel caso del servizio di trasporto sanitario di emergenza ed urgenza, che l'art. 17, lettera *h*, del Codice dei contratti pubblici esclude dall'applicazione delle disposizioni codicistiche.

⁸¹ Secondo il parere del Consiglio di Stato n. 2052/2018, «le procedure di affidamento dei servizi sociali contemplate nel Codice del terzo settore (in particolare, accreditamento, co-

le attività «si sostanzia in un rapporto fra Amministrazione e specifici enti del terzo settore che presenta a monte un momento selettivo fra gli operatori interessati e tende a valle a disporre all'ente co-progettante l'affidamento del servizio sociale».

Tale prospettiva – che sembra essere legata ad una visione riduttiva sia del ruolo del terzo settore, sia delle specificità della co-progettazione rispetto agli ordinari contratti di appalto – è stata tuttavia messa in discussione dalla sentenza della Corte cost. n. 131/2020, intervenuta per pronunciarsi sulla costituzionalità di una legge della Regione Umbria che, nel disciplinare le cooperative di comunità, interveniva anche sulla partecipazione di tali soggetti alla fase di co-progettazione e di co-programmazione⁸². La Corte, pronunciandosi su tale ricorso, ha ribadito che l'art. 55 del Codice del terzo settore è chiaramente attuativo del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, venendo a realizzare «per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria – strutturando e ampliando una prospettiva che era già stata prefigurata, ma limitatamente a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale (...)»⁸³. D'altra parte, gli enti del terzo settore – che sono espressione di quella che è definita la «società solidale» – assicurano «un'importante capacità organizzativa e di intervento» che produce «effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”»⁸⁴.

progettazione e partenariato) sono, viceversa, soggette al Codice dei contratti pubblici, al fine di tutelare la concorrenza anche fra enti del terzo settore, ove il servizio sia prospetticamente svolto dall'affidatario in forma onerosa, ricorrente in presenza anche di meri rimborsi spese forfettari e/o estesi a coprire in tutto od in parte il costo dei fattori di produzione; l'Amministrazione, inoltre, deve specificamente e puntualmente motivare il ricorso a tali modalità di affidamento, che, in quanto strutturalmente riservate ad enti *non profit, de facto* privano le imprese profit della possibilità di rendersi affidatarie del servizio».

⁸² Si veda la legge regionale Umbria n. 2/2019 (*Disciplina delle cooperative di comunità*) che è intervenuta sulle cooperative di comunità, prevedendo che si sarebbero dovute disciplinare «le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento previste dall'articolo 55 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117».

⁸³ Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131; su tale pronuncia, E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020; L. GORI, *La “saga” della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, in *Federalismi*, n. 14/2020.

⁸⁴ Secondo la Corte costituzionale, gli enti del terzo settore, «in quanto rappresentativi della “società solidale”, del resto, spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza

Proprio alla luce di tali peculiari caratteristiche, secondo la Consulta sarebbe pienamente legittimo un modello di coinvolgimento di tali soggetti – come quello prospettato dall'art. 55 Codice del terzo settore in relazione alla fase di co-programmazione e di co-progettazione – che non sia integralmente assoggettato alle regole e alla disciplina concorrenziale dell'evidenza pubblica⁸⁵: d'altra parte, un simile paradigma non sarebbe neanche realmente precluso dall'ordinamento europeo⁸⁶.

In definitiva – pur all'interno di una pronuncia riguardante tutte le “attività di interesse generale” ricomprese nel Codice del terzo settore – con tale intervento la Corte costituzionale ha indubbiamente contribuito ad arrestare il processo di progressiva attrazione dei servizi socio-assistenziali nelle maglie del diritto europeo dei contratti pubblici, venendo a salvaguardare sia le spiccate specificità funzionali della co-programmazione e della co-progettazione rispetto ai normali contratti pubblici, sia le indubbe peculiarità soggettive che caratterizzano i soggetti del terzo settore rispetto alla generalità degli operatori economici privati.

6. LE PROSPETTIVE DEI SERVIZI SOCIALI NELLO SPAZIO GIURIDICO EUROPEO

Nell'ultimo trentennio i sistemi nazionali di protezione sociale si sono trovati al centro di significative tensioni e di repentine trasformazioni che sono

e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”.

⁸⁵ Secondo la Consulta, l'art. 55 del Codice prevede un modello di relazione fra terzo settore e amministrazione che si fonda «sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico».

⁸⁶ A giudizio della Corte costituzionale, è lo «stesso diritto dell'Unione che mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)».

state in larga misura connesse alla stessa intensificazione del processo di integrazione europea⁸⁷. Se infatti la nascita dei moderni sistemi di *Welfare* si è fondata su una logica centralista e di naturale *chiusura* delle comunità nazionali rispetto alle “interferenze” esterne, l’apertura degli ordinamenti nazionali ad una dimensione sovranazionale come quella europea ha messo inevitabilmente in discussione alcuni dei presupposti e dei capisaldi su cui si sono sviluppati nel secolo scorso i sistemi nazionali di protezione sociale, pur senza elidere – almeno formalmente – la sovranità degli Stati nazionali in materia di politiche economiche e di politiche sociali⁸⁸.

Il diritto europeo ha agito quindi “dal basso” – e in modo indiretto – sui sistemi di protezione sociale e sui modelli di organizzazione domestica dei servizi sociali, estendendo l’ambito di operatività delle regole poste a presidio della libertà economiche e della concorrenza anche in ambiti e territori che, almeno sul piano teleologico, apparivano molto distanti dai tradizionali settori industriali per cui tali regole erano state originariamente concepite.

Da questo punto di vista, non può negarsi che l’attrazione dei servizi sociali nell’ambito del diritto europeo abbia talvolta garantito una maggiore efficienza e un’attenuazione dei (sempre incombenti) rischi di burocratizzazione e di assoggettamento alla logica del “mercato politico”⁸⁹. D’altra parte, i problemi maggiori dal punto di vista dell’effettività dei diritti sociali sottesi all’erogazione dei servizi assistenziali continuano ad essere principalmente imputabili al sotto-finanziamento di tali servizi a livello interno, ma anche al limitato coordinamento tra i diversi enti di governo (acuiti dalla mancata adozione dei LEAS da parte dello Stato).

Sebbene non vada quindi sottovalutata l’importanza che, anche in tali am-

⁸⁷ Sul rischio di una de-territorializzazione dei sistemi sociali alla luce del processo di integrazione comunitaria, D.S. MARTINES, *Social Security Regulation in the EU: The De-Territorialization of Welfare?*, in G. DE BURCA (ed.), *EU Law and the Welfare State: In search of Solidarity*, Oxford, Oxford University Press, 89 ss.

⁸⁸ Sul punto, M. FERRERA, *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford, Oxford University Press, 2005, il quale sottolinea la difficile relazione tra una nozione europea e una nozione nazionale di solidarietà.

⁸⁹ Già segnalati da G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, p. 18 s., secondo cui «se si assume infatti la concorrenza tra più operatori come un positivo veicolo di efficienza, se si assume inoltre che altrettanto può essere detto per la dialettica conflittuale del negozio fra privati quando essa abbia luogo in condizioni di equilibrio, allora perché non pensare alla trasposizione di tali valori sul terreno dei servizi, degli stessi servizi sociali, dando qui un contenuto effettivo a “diritti”, che sono oggi passiva sudditanza a farraginose burocrazie?».

biti, può ricoprire la concorrenza – quale imprescindibile *strumento* di razionalizzazione dei servizi sociali e in grado di stimolare un più efficace raggiungimento degli stessi valori sociali⁹⁰ – occorre tuttavia scongiurare il rischio che, attraverso l'estensione (sia pure flessibile) delle regole di concorrenza, si possano offuscare le specificità e le caratteristiche del privato sociale, sulla base di una impropria esasperazione della dicotomia tra Stato e mercato (ma anche tra solidarietà e concorrenza), su cui si è lungamente fondato il processo di integrazione europea, specialmente con riguardo all'organizzazione dei servizi pubblici⁹¹. Tale dicotomia, infatti, si è basata sull'idea – eccessivamente semplicistica – che nello spazio giuridico europeo potesse trovare cittadinanza (e tutela) un *solo* modello di privato e, conseguentemente, un *solo* paradigma di organizzazione dei rapporti tra settore pubblico e settore privato⁹². Tutto ciò ha in molti casi contribuito a sottovalutare le potenzialità che – pur in un contesto di generalizzata sottoposizione delle decisioni pubbliche al vaglio della razionalità economica – può continuare a ricoprire il “terzo settore” ai fini della emersione e della comprensione delle situazioni di bisogno a livello locale e, conseguentemente, ai fini della stessa rimozione delle disuguaglianze sociali⁹³.

⁹⁰ Sulla possibilità di far convivere concorrenza e valori sociali si veda ma si veda già M. D'ALBERTI, *La crisi globale e la sorte dei diritti fondamentali*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 2013, n. 4, p. 202 secondo cui «libera concorrenza e solidarietà non sono in antitesi l'una con l'altra, ma possono costituire un binomio nella lotta contro i privilegi a presidio di diritti fondamentali, come il diritto alla salute, all'alimentazione, all'accessibilità ai mezzi di trasporto».

⁹¹ In chiave critica su tale dicotomia, G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 5 ss.; nonché di recente, in relazione alla mancata valorizzazione nell'esperienza costituzionale del riferimento alle «comunità di lavoratori o di utenti» previsto dall'art. 43 Cost., si veda, se si vuole, A. MOLITERNI, S. PELLIZZARI, *La riserva di attività economiche alle comunità di lavoratori o utenti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2021, p. 243 ss.

⁹² Come sottolineato, da S. GIUBBONI, *Solidarietà e concorrenza*, cit., p. 77 ss., il terzo settore appare difficilmente riconducibile entro la logica “binaria” della contrapposizione tra Stato e mercato; sul punto, si veda anche T.K. HERVEY, *Social solidarity: a buttress against internal market law*, in J. SHAW (ed.), *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2000, p. 45.

⁹³ In generale, sull'esperienza italiana del Terzo settore, E. ROSSI, S. ZAMAGNI, *Il Terzo settore nell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 2011; L. VIOLINI, A. ZUCCHELLA, *Il terzo settore tra cittadinanza dell'impresa e contesto costituzionale sussidiario*, in *Non Profit*, 2003, p. 265 ss.; S. LA PORTA, *L'organizzazione delle libertà sociali*, Milano, Giuffrè, 2004; P. DE CARLI, *L'emersione della società civile tra pubblico e privato*, Milano, Giuffrè, 2006.

Da questo punto di vista, invece, è anche attraverso il giusto (e non strumentale) riconoscimento del ruolo ricoperto dalle molteplici formazioni private ai fini della realizzazione dei diritti sociali nelle nostre società⁹⁴ che passa il rafforzamento del processo di integrazione europea, secondo una prospettiva che sappia rifuggire dalla rigida (e spesso ideologica) alternativa tra Stato e mercato e, al contempo, sia in grado di favorire l'affermazione di modelli flessibili e compositi di *Welfare*, capaci di tenere insieme solidarietà ed efficienza, ma anche doverosità e libertà degli interventi assistenziali⁹⁵.

⁹⁴ Come emergerebbe nel contesto costituzionale dei diritti sociali: sul punto, A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI, 1989, 14.

⁹⁵ Sul passaggio dal *Welfare State* alla *Welfare society*, intesa come nuovo modello di sviluppo economico e sociale caratterizzato dall'interazione triadica tra Stato, iniziative *for profit* e Terzo settore, si veda L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare Society*, in *Riv. Dir. Fin. e Sc. Fin.*, 2000, p. 103 ss.; sulle esperienze europee del cd. "Welfare mix", si veda U. ASCOLI, C. RANCI (a cura di), *Il welfare mix in Europa*, Roma, Carocci, 2003, p. 230 ss.

XV

VERSO IL *POST-POPULISMO*? IL TIMIDO RIEMERGERE DEL CONFLITTO POLITICO NELL'OCCIDENTE SCOSSO DALLA PANDEMIA *

GIULIANO VOSA

SOMMARIO. 1. – Introduzione: *Post*-populismo? – 2. Populismo: cos'è. – 3. Prima e dopo il populismo: disfunzione della rappresentanza, silenziamento del conflitto. – 4. Conclusioni: *post*-populismo come restaurazione del conflitto politico.

1. INTRODUZIONE: POST-POPULISMO?

Secondo molte autorevoli voci il Covid-19 ha marcato una svolta storica per l'era contemporanea¹. La tragedia è sotto gli occhi di tutti; nondimeno, a sforzarsi d'individuare effetti positivi, potrebbe suggerirsi di guardare al passo indietro dei "populismi" in quegli Stati che non senza difficoltà cercano il filo di un ricompattamento su scala euro-atlantica². In tali Stati, il "populismo" è andato incontro a un triplice destino: *ridimensionamento*, a causa di divisioni interne o di sconfitte nelle urne; *conversione*, in parte dettata dall'emergenza, in parte dalla ricollocazione nell'arco politico; infine, *isolamento* sia in campo interno, sia sulla scena internazionale.

* Lezione tenuta in data 29 marzo 2021.

¹ A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia da Covid-19: tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2021, pp. 1-81.

² C. CERASA, *Populismi al tramonto ma non basta godersi lo spettacolo*, ne *Il Foglio*, 5 luglio 2021.

Momenti fondamentali di questo percorso a ritroso possono ritenersi la sconfitta di Donald Trump alle presidenziali del 2020³, i problemi finanziari e politici del *Front National*⁴, nonché la marginalizzazione di *Vox* in Spagna, di *Alternative Für Deutschland* in Germania e dei partiti olandesi di estrema destra, tutti occasionati da elezioni politiche occorse nel 2021; altre manifestazioni di questa tendenza sono da rinvenirsi nella radicalizzazione di governi tradizionalmente ritenuti “populisti” quali Polonia e Ungheria su alcuni temi, come i diritti LGBT+, su cui esiste un consenso a livello europeo – cosa che favorisce la marginalizzazione dei rispettivi partiti – nonché nel crescente isolamento che patisce Boris Johnson tra i *leaders* europei. Infine, meritano menzione le pesanti condanne inflitte a taluni membri di *Alba Dorata*, essa stessa dichiarata “organizzazione criminale” da un Tribunale greco.

In Italia, il ridimensionamento del *MoVimento 5 Stelle* si accoppia alla conversione della *Lega Nord* e si trasforma in isolamento su quei temi, come il TAV⁵, o la riforma della “giustizia”, che vedono ricombinarsi gli altri schieramenti a loro danno. È l'ex *premier* Giuseppe Conte, peraltro non nel momento di massima autorevolezza a seguito delle note vicende interne al *MoVimento*, a farsi carico di internalizzare le istanze di quella parte politica in vista di un quadro di riforme battezzato preventivamente come epocale da chi si accinge a farle approvare.

È finito allora il populismo? Nadia Urbinati, in un suo recente libro, spiega che il passaggio da scontro a conflitto avvenga attraverso l'accettazione della diversità dell'altro e la negoziazione con esso al fine di ottenere concreti vantaggi politici⁶. Se i partiti che hanno condotto lo scontro fra un'élite affamatrice e il popolo affamato vedono, nel breve termine, una scarsa convenienza elettorale a uscire dallo schema della radicalizzazione, sembrano forse ora più consapevoli del fatto che a stare tanto tempo su posizioni di radicale contrasto ci si logora, specialmente se si dispone – com'è il caso del *MoVimento 5 Stelle* – della maggioranza parlamentare relativa.

³ M. LANDLER, M. EDDY, *Does Trump's Defeat Signal the Start of Populism's Decline?*, in *The New York Times*, aggiornato al 20 gennaio 2021.

⁴ Dal 2018 *Rassemblement National*; cfr. G. IVALDI, *Forces et faiblesses du Front national*, in *Revue politique et parlementaire*, 20 novembre 2017 (online).

⁵ N. BARONE, *Tav, la maggioranza si spacca al Senato. La Lega vota la mozione del Pd*, ne *Il Sole 24 Ore*, 7 agosto 2019.

⁶ N. URBINATI, *Pochi contro molti. Il conflitto politici nel XXI secolo*, Laterza, Roma-Bari, 2020, p. 44 s., *passim*; cfr. G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 20 s.

Che sia o no una siffatta consapevolezza, acuita dalla catastrofe pandemica, ad aver spinto talune forze populiste a recedere dalle trincee della polarizzazione per accettare il duro pendio del negoziato sul merito, non potrebbe dirsi; ma tant'è, in Italia come altrove, mentre quegli schieramenti ancora recalcitranti a un siffatto mutamento di prospettiva sembrano pagare dazio in termini elettorali.

Di qui l'uso sempre più frequente, del termine *post*-populismo, come a voler anticipare la prognosi di guarigione dei regimi occidentali affetti dal continuo incedere della *minaccia populista*.

Per scoprire però se tale anticipazione può, in un certo modo, corrispondere alla realtà, ovvero se non cela un'affrettata archiviazione del fenomeno in uno alla soppressione delle istanze che ha veicolato, occorre approfondire due passaggi. Primo: che cos'è il populismo, o almeno cosa si intende per populismo. Secondo, in cosa consisterebbe l'uscita dal populismo, ossia in che modo potrebbe farsi accelerare l'avvento dell'era del "post".

A queste due domande si dedicano le brevi riflessioni che seguono.

2. POPULISMO: CHE COS'È

L'ormai amplissima letteratura sul populismo è alquanto recente: può infatti farsi risalire, nelle sue linee generali, agli ultimi decenni del secolo scorso. Nadia Urbinati, già nel 1998⁷, ricorda come siano stati gli storici i primi ad accendere i riflettori su alcuni passaggi della storia nordamericana durante la quale una "*new form of mass communication*" incoraggiava le persone a prendere parte nel dibattito pubblico⁸. Tale prima *prominent challenge* populista, contribuì largamente alla redistribuzione del potere politico in seno agli Stati Uniti, facilitando l'accesso alle leve del potere da parte di gruppi considerati "*emerging*".

È dunque, quello americano di fine Ottocento, un populismo "buono"? Tale è la posizione di molti: funzionale al consolidamento di una democrazia liberale, "quel" populismo va ritenuto un elemento interno al sistema, capace di rigenerarlo – quindi, "*good*"⁹.

⁷ N. URBINATI, *Democracy and Populism*, in *Constellations*, 1/1998, pp. 110-124.

⁸ R. HOFSTADTER, *North America*, in G. IONESCU, E. GELLNER (eds.) *Populism: Its Meaning and National Characteristics*, London, Weidenfeld & Nicolson, 1969, pp. 16-18.

⁹ M. KAZIN, *The Populist Passion – An American History*, New York, Basic Books, 1995, p. 2.

Emerge da questa valutazione il tratto più caratteristico degli studi sul tema: l'insopprimibile natura *morally-oriented*. In altri termini: legato ad un solido sostrato etico, il concetto di populismo non può andare scisso dalle relative concezioni cui si accoppia, costituzionalismo e democrazia, rispetto ai quali si colloca in posizione mutevole.

Per approfondire questo legame, si abbia riguardo alla nota distinzione di Benjamin Constant tra libertà antica e moderna, al lume della quale è possibile tracciare una dicotomia fra chi ritiene che il costituzionalismo si limitino alla tutela della *sfera privata* e chi invece lo estende alla tutela della *sfera pubblica*, ivi compresa la partecipazione attiva dei destinatari alle decisioni produttive di effetti giuridici.

Benché radicale e manieristica, tale dicotomia racchiude la dialettica fra questi due concetti. Chi ascrive al costituzionalismo la difesa della sola sfera privata tende a contrapporre costituzionalismo e democrazia, di cui trascura il lato partecipativo, relegandolo alla politica; chi ritiene il costituzionalismo garante dell'integrazione dei cittadini nelle strutture del potere pubblico individua tra di essi una relazione circolare, come di due concetti che si rafforzano vicendevolmente.

Le costituzioni moderne hanno reso politicamente *non sensibile* questa relazione, di fatto de-politicizzando i conflitti che avrebbero potuto derivarne. In altre parole: nella cornice dei rapporti sociali, politici ed economici scolpita dalle costituzioni del secondo Novecento, ciascuna di tali posizioni si ritiene in principio accettabile per i sostenitori dell'altra, poiché in seno ad esse le libertà negative sono garantite e a un tempo promossa l'integrazione attiva, rinvenendosi un dinamico equilibrio tra queste due fasi¹⁰.

Può dirsi, allora, che le costituzioni come quella dell'Italia repubblicana sono capaci di *rappresentare* un pluralismo ad ampio spettro, che garantisce la tenuta dell'edificio sociale, politico, economico e giuridico dello Stato e consente, pur nella diversità delle opzioni teoriche abbracciate, di tenere assieme gruppi portatori di visioni eterogenee dei rapporti sociali, economici e politici¹¹.

¹⁰ Cfr N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984, § 2, pp. 4-7, per cui la democrazia sancita dalle costituzioni contemporanee garantisce il rispetto dei diritti fondamentali in un quadro procedurale definito, poiché "incorpora in sé gli ideali di cui è figlia": Primo fra tutti ci viene incontro da secoli di crudeli guerre di religione l'ideale della tolleranza. ... Poi viene l'ideale della nonviolenza... Terzo, l'ideale del rinnovamento graduale della società attraverso il libero dibattito delle idee e il cambiamento delle mentalità e del modo di vivere.... Infine l'ideale della fratellanza (la *fraternité* della Rivoluzione francese)".

¹¹ E. SPAGNA MUSSO, *Osservazioni per uno studio del diritto costituzionale quale "struttura sociale"* (1972) in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, I, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 1143-1171.

Alla luce di questa considerazione, possono prendersi in esame le definizioni di populismo, per verificarne l'inclinazione verso l'uno o l'altro polo della dicotomia menzionata. Tali definizioni, infatti, hanno un punto in comune: considerano il populismo da una prospettiva esterna, come se fosse "altro da", in guisa di una degenerazione dei rapporti politici rispetto al quale l'osservatore si piazza come giudice. Tale punto di vista esterno è, per gli studiosi vicini al primo dei due poli segnalati, radicato in un concetto di democrazia liberale, rispetto a cui il populismo costituisce l'antitesi;¹² di contro, gli studiosi legati al secondo dei due poli fanno sovente difficoltà a rinvenire una bipartizione netta tra regimi (schieramenti, partiti, *leaders*) populistici e no, proiettando il proprio punto di vista esterno a ritroso lungo l'asse temporale – come a segnalare che ci si trova oggi in una sorta di *pan*-populismo, e che un linguaggio populista segna ormai su vasta scala, e da tutte le parti politiche, la comunicazione tra rappresentanti e rappresentati.¹³

Alla luce di un tale percorso, pare difficile contraddire Marco Revelli là dove dubita del rigore scientifico del termine "populismo": si tratta di una "*catch-all word*", come la chiama, riportando una brillante citazione di due studiosi britannici secondo cui "quella del populismo è un po' come la definizione del poeta e drammaturgo gallese Dylan Thomas, secondo cui un alcolista è uno che beve quanto te ma non ti sta simpatico"¹⁴.

A scorrere infatti la più recente letteratura, si nota come l'etichetta "populista" sia stata appiccicata a figure e contesti diversissimi. Ad esempio, Trump è "*an unlikely populist*"¹⁵, perché ricco eppure alfiere di una retorica anti-*élites*, come a rivoltarsi contro il suo stesso mondo¹⁶. Populista però è anche Atatürk, *leader* del Partito Repubblicano del Popolo in Turchia negli anni '30, che secondo Ernesto Laclau si propone di riformulare i rapporti sociali interni al Paese secondo "*los seis pilares del kemalismo: republicanism, nacionalismo,*

¹² P. TAGGART, *Populism and the Pathology of Representative Politics*, in Y. MÉNY, Y. SUREL (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*, London, Palgrave Macmillan, 2002, pp. 62-80.

¹³ C.J. BICKERTON, C. INVERNIZZI ACCETTI, *Technopopulism. The new logic of democratic politics*, Oxford University Press, 2021.

¹⁴ M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Einaudi, Torino, 2017, 4; la citazione è in D. ALBERTAZZI, D. MC DONNELL, *Introduction: The Sceptre and the Spectre*, nel volume a cura degli stessi A., *Twenty-First Century Populism. The Spectre of Western European Democracies*, London, Palgrave-McMillan, 2018, 1-11, 2.

¹⁵ M. KAZIN, *Trump and American Populism: Old Whine, New Bottles*, in *Foreign Affairs*, 95:6, 2016, pp. 17-24.

¹⁶ F. FINCHSTEIN, *From Fascism to Populism in History*, University of California Press, 2017, pp. 1 s., 98 s.

populismo, revolucionismo, secularismo y estatismo"¹⁷. Populisti sono ritenuti Peron e Maduro, Orban e Fidel Castro; insomma, capi politici che poco o nulla condividono se non l'appello al popolo per farsi artefici di un repentino cambio di regime, alternativo a quello proposto dagli schieramenti precedentemente al potere.

In conclusione, l'unica nozione di populismo che sembra esente da pregiudizi politici è quella più neutra possibile, ossia quella che segnala, in un certo momento e in un certo luogo, disfunzioni della rappresentanza politica e conseguente radicalizzazione delle relative istanze.

3. PRIMA E DOPO IL POPULISMO: DISFUNZIONE DELLA RAPPRESENTANZA, SILENZIAMENTO DEL CONFLITTO

A fronte di tale definizione, ancorché astratta e generica, è possibile commentarsi in una ricostruzione all'indietro di quei sentieri costituzionali della democrazia attraverso i quali si è evidentemente smarrita la capacità di portare determinati argomenti sul palcoscenico della sfera pubblica¹⁸.

Così concepito, infatti, il fenomeno populistico sembra legarsi all'esistenza di zone indisponibili al pubblico dibattito, per le quali è silenziato, se non dichiarato *tout court* illegale, il conflitto politico: sicché è necessario, dal punto di vista dei portatori di determinate istanze, appellarsi a una rottura più ampia, sistemica e radicale, dell'ordine "costituito".

Può dirsi allora che il populismo, segnalando una disfunzione della rappresentanza politica, indica un'area *tabù* per il dibattito pubblico e per l'agone politico; quindi, affinché se ne possa parlare in termini giuridici, si richiede uno sforzo di discernimento tra forma – la disfunzione della rappresentanza – e contenuto – gli effettivi argomenti addotti da chi è "populista", e che afferiscono all'area "tabù" per il regime precedente, portando alla radicale ristrutturazione della chiamata "*ad populum*".

Se infatti la *forma* del populismo appare non di rado simile – l'appello al popolo, l'uso spregiudicato della comunicazione di massa¹⁹ e dei *social net-*

¹⁷ E. LACLAU, *La razón populista*, cit., p. 258 s.

¹⁸ F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Carocci, Bari, 2019, p. 15, *passim*.

¹⁹ C. DE CESARE, *Media and Politics: il sistema politico-istituzionale e i mezzi di comunicazione di massa*, in ID. (cur.) *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Aracne, Roma, 2011, pp. 173-217.

*works*²⁰, la tendenza all'ipersemplificazione del dibattito²¹, la polarizzazione "noi-loro", riedizione di "amico-nemico"²² – assai diversi sono i *contenuti* che si esprimono, ossia gli argomenti tesi a difendere ragioni politiche in seno a un certo consenso.

Resta tuttavia la perturbazione degli schemi dell'agire comunicativo legati a un uso pubblico di ragione²³, che rende l'argomento sotteso "indialogabile", ossia incomunicabile ad altri che non siano direttamente coinvolti, la relativa lesione di diritti e interessi.

L'interruzione dei legami comunicativi interni alla società di riferimento ha una conseguenza assai rilevante per lo schema in precedenza tracciato come quadro di riferimento del populismo: rende conflittuale quel terreno, che si riteneva pacificato, su cui le divergenti concezioni del rapporto costituzionalismo-democrazia avevano rinvenuto un piano d'incontro nelle costituzioni del secondo Novecento. Se il populismo, com'è stato detto, spinge il dibattito politico "*at the edge of democracy*"²⁴ – sicché le istituzioni previste dalla Costituzione vengono meno al fine di perseguire "*plural and partially incommensurable goals*" a causa dello "*style of politics*" impiegato da chi le anima²⁵ – vuol dire che la forma populista, danneggiando i circuiti della rappresentanza, mette in pericolo i fondamenti della convivenza sociale così come tracciati dalla stessa Costituzione.²⁶

²⁰ Cfr. ad es. T. FLEW, P. IOSIFIDIS, *Populism, globalisation and social media*, in *International Communication Gazette*, 82:1, 2020, pp. 7-25; già anteriormente, P. GERBAUDO, *Populism 2.0: Social Media Activism, the Generic Internet User and Interactive Direct Democracy*, in D. TROTTER, C. FUCHS (eds.) *Social Media, Politics and the State: Protests, Revolutions, Riots, Crime and Policing in the Age of Facebook, Twitter and YouTube*, London, Taylor and Francis, 2014, pp. 67-87.

²¹ C. PINELLI, *The Populist Challenge to Constitutional Democracy*, in *European Constitutional Law Review*, 7:1, 2011, pp. 5-16.

²² K.M. ROBERTS, *Populism and Polarization in Comparative Perspective: Constitutive, Spatial and Institutional Dimensions*, in *Government & Opposition*, 2021 (First View), pp. 1-23.

²³ J. HABERMAS, *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats* (1992) English ed. (W. Rehg) *Between Facts and Norms. Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge (Massachusetts), MIT-Press, 1996, p. 119.

²⁴ B. ARDITI, *Populism, or politics at the edges of democracy*, in *Contemporary Politics*, 9:1, 2003, pp. 17-31.

²⁵ A.Z. HUQ, *The People Against the Constitution*, in *Michigan Law Review*, 116:6, 2018, pp. 1123-1144, spec. p. 1137.

²⁶ A.Z. HUQ, T. GINSBORG, *How to Lose a Constitutional Democracy*, in *UCLA – Univer-*

Nell'ottica di un tale scontro, dunque, la libertà degli antichi e quella dei moderni – nella formula proposta da Constant – verrebbero a sovrapporsi, di tal ch  non sarebbe pi  possibile godersi la propria indipendenza privata senza tornare ad incidere nelle scelte comuni.

Si rende quindi necessario il riemergere del conflitto su base politica, per non lasciare il campo a uno scontro irregolabile che svaluterebbe il piano costituzionale dei rapporti autorit -libert , abbandonandosi a un pernicioso *opportunismo costituzionale*²⁷.

Se si segue questa prospettiva, non   difficile rinvenire in seno all'ordinamento italiano i legami fra tentazioni riformistiche, erosione della rappresentanza politica e tab  sottesi agli argomenti populistici.

Viene in aiuto un recente volume²⁸ sul populismo italiano e le sue conseguenze giuridiche, che individua il venir meno della distinzione fra *constitutional* e *non-constitutional politics* come terreno fertile per la nascita di argomenti populistici²⁹; il saggio di Paul Blokker si serve a tal uopo di un'analisi della "stagione delle riforme", considerata lo strumento d'elezione per esaminare il populismo italiano³⁰.

In effetti, a ripercorrere le tortuose dinamiche che hanno segnato la politica italiana negli ultimi decenni³¹, il reiterato tentativo, da parte della classe dirigente postbellica, di rafforzare la propria legittimazione al venir meno degli equilibri che ne avevano consolidato il potere si ammantava d'argomenti che presentano i tratti del populismo. Tali argomenti si dispongono attorno a *cleavages* ormai ben definiti nel dibattito pubblico, sviandone la trattazione da

sity of California Los Angeles Law Review, 78:1, 2018, pp. 78-169, spec. p. 117 s. sul pericolo di "constitutional retrogression".

²⁷ G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Laterza, Roma-Bari, 2021, p. 45, *passim*.

²⁸ G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI (eds.) *Italian Populism and Constitutional Law. Strategies, Conflicts and Dilemmas*, London, Palgrave Macmillan, 2020.

²⁹ Si veda, del volume appena citato, *Introduction: A Constitutional Viewpoint on Italian Populism*, ad opera dei Curatori, 1-9, 2.

³⁰ P. BLOKKER, *Populism and Constitutional Reform. The Case of Italy*, in G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI (cur.) *Italian Populism and Constitutional Law*, cit., pp. 11-38.

³¹ Cfr. *ex multis* R. BIORCIO, *Il populismo nella politica italiana. Da Bossi a Berlusconi, da Grillo a Renzi*, Mimesis, Milano, 2015, p. 9 s., *passim*; M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2016, p. 15 s., *passim*. Si legga a commento C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2018, pp. 209-251.

alcuni passaggi che – per la loro stretta strumentalità al consolidamento dell’egemonia di quegli stessi gruppi sociali che dalle riforme cercano più solida legittimazione³² – restano marginali nel dibattito pubblico, e sostanzialmente estranei all’agone politico³³.

Risulta allora che gli argomenti populistici in Italia fanno da coperchio ad altrettanti *taboo-topics*, all’ombra dei quali il conflitto politico, per l’insufficienza delle ragioni addotte al pubblico dibattito e quindi ammesse nell’arena politico-legislativa, non riesce a dispiegarsi per intero ma si distribuisce attorno a spaccature parziali e manieristiche, incapaci di offrire un quadro esaustivo dei problemi³⁴.

4. CONCLUSIONI: *POST-POPULISMO* COME RESTAURAZIONE DEL CONFLITTO POLITICO

“Populismo” è allora termine troppo generico e atecnico, nonché saldamente legato ad un apprezzamento etico di carattere generale circa i concetti di costituzionalismo e democrazia, per poter funzionare da strumento giuridico, tale da imporre una distanza fra *essere* e *dover essere* qualificando come legittime determinate condotte. Può però assurgere a rilievo costituzionale là dove le forme del populismo si facciano latrici di istanze in principio escluse dal compromesso sociale che regge una certa comunità. In tal caso, l’argomento definito populista segnala un *taboo-topic*, un argomento tabù, che attiene evidentemente ad equilibri tanto profondi e radicati nella comunità in questione, eppure tanto dolorosi per chi ne ha subito o ne subisce le conseguenze, da imporre a chi si fa portatore delle rispettive istanze una rottura dello schema rappresentativo e un appello nuovo, ad esso esterno, “*ad populum*”. Di qui la necessità di restaurare il conflitto, ossia di conferire a tali ragioni una patente di accettabilità nel pubblico dibattito, depurate della forma populista e ridotte alla nuda sostanza³⁵. È quella sostanza, se accuratamente disvelata, ad alimentare il dibattito pubblico e rinvigorire l’agone politico, contribuendo alla crescita della comunità.

³² Si perdoni il rinvio a G. VOSA, *Il senso dell’Italia per le riforme (istituzionali)*, in C. DE CESARE (cur.) *Lezioni sul Parlamento nell’età del disincanto*, cit., pp. 451-522.

³³ S. LODATO, R. SCARPINATO, *Il ritorno del Principe*, Milano, Chiarelettere, 2008, p. 51 s., *passim*.

³⁴ Cfr. C.J. BICKERTON, C. INVERNIZZI ACCETTI, *Technopopulism*, cit., spec. pp. 121 s., 144 s.

³⁵ Cfr. M.A. WILKINSON, *Authoritarian Liberalism and the Transformation of Modern Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2021, p. 231 s.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2021
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna, 220

