

Capitolo Primo

AUTONOMIE, FEDERALISMO, REGIONALISMO

Sommario: 1. Premessa storica e metodologica; parole-chiave. – 2. Forme di esercizio del potere con riguardo al territorio. – 3. Le comunità intermedie ed il pluralismo ideologico, politico, sociale ed amministrativo: il fondamentale art. 5 della Costituzione e il suo antecedente necessario: l'ordine del giorno Dossetti. Perché si chiamano "comunità"?; in che modo le possiamo chiamare "intermedie"? – 4. Società intermedie; comunità naturali. – 5. Il federalismo come forma di organizzazione/distribuzione del potere sul piano verticale ... ma non solo. – 6. Il principio pluralista e il significato del pluralismo istituzionale. – 7. Ulteriori autonomie: sociali e funzionali. – 8. Progressiva caduta della tensione autonomistica in Italia nel quinquennio 2017-2022. – 9. Ricapitolazione e prima, provvisoria, conclusione. – 10. La pandemia da Coronavirus del 2020 e la conseguente torsione accentratrice motivata dall'interesse nazionale. – 11. Per verificare la preparazione. – 12. Per saperne di più (indicazioni bibliografiche).

1. *Premessa storica e metodologica; parole-chiave*

Spontanea ed originaria – naturale, secondo alcuni – l'aspirazione e la pratica dell'**autonomia politica** ha cominciato a manifestarsi, agli inizi della storia umana, alla scala locale, territorialmente ridotta.

Quando nel V secolo a.C. incontriamo la potenza culturale, militare e spirituale della polis ateniese non distinguiamo, ovviamente, ciò che è locale da quanto coincide con la manifestazione della sovranità, perché i termini coincidono.

Invece, quando saranno passati 15 e più secoli e la forza unitaria e disciplinante dell'Impero romano sarà venuta meno, all'interno di aggregazioni di potere fluide e instabili, cominceranno a rendersi visibili entrando nel discorso pubblico – accanto ad altre realtà: i feudi, i monasteri ecc. – anche le aggregazioni cittadine. Queste subito si rinserreranno nelle loro mura, ma avranno un contado, non soltanto suburbano, sul quale dominare. Sarà dunque spontaneo stabilire da sé le norme del loro **autogoverno**: scelta dei reggitori, statuti, regole di commercio, difesa del territorio, dazi ed imposte ecc.

Nel diritto medievale, che noi adesso oltrepassiamo d'un balzo, ma che non dovremo dimenticare come un ricco deposito di materiali giuridici e culturali, fatto di consuetudini e di regole spesso iscritte in **statuti di autonomia**, brillano insieme a tanta ganga molte pepite di un passato glorioso, anche dotato di una

sua originalità ed efficacia. Pensiamo, ad es., alla pratica, salutare, di chiamare da un'altra città un podestà al quale affidare la soluzione dei conflitti e beghe tra cittadini e corporazioni di arti e mestieri.

Ciò viene detto, in premessa, solo per fare memoria e lasciare un segno di un passato – ormai lontano molti secoli che si protraggono fino al compimento del Rinascimento – che, si ripete, mostrò qualità, indipendenza e valore.

Difettò, tuttavia, di unitarietà e compiutezza. E se ne lamentarono gli spiriti sommi della nostra Italia: Dante, Macchiavelli, Leopardi e Manzoni, per fare solo alcuni nomi.

È questa la ragione di fondo per la quale, quando veniamo più d'appresso ad un discorso storico-giuridico e cercare le regioni della dicotomia sovranità-autonomie, dobbiamo volgere lo sguardo oltralpe: alla Francia, che fu il primo Stato che avendo raggiunto per primo una consistente unità del Paese pose le basi – quasi per contrappasso – utili per fissare il senso e le esigenze di una (specie di) **autonomia politica locale**: fosse essa provinciale, circondariale o regionale. Lo vedremo.

Possiamo partire, allora, da un grande autore classico, spirito preclaro ed anticipatore, onorato dagli illuministi e uno dei pensatori fondamentali della modernità: Charles-Louis de Secondat, barone di Montesquieu: “È esperienza eterna constatare che chiunque sia dotato di potere è portato ad abusarne [...] Perché ciò non accada è necessario che le cose [gli ordinamenti, la legislazione, le regole] siano ordinate in modo tale che ci sia sempre un potere pronto e capace di neutralizzare gli abusi di un altro potere” [*L'Esprit des Lois*, Libro XI, cap. IV].

Tradizionalmente, ciò avviene introducendo nel sistema politico la divisione/separazione/distinzione dei poteri (non è il caso di essere semanticamente precisi sul punto, almeno per i nostri fini immediati): quella che, per convenzione, possiamo chiamare di tipo “orizzontale”. Si denomina così per il fatto che interviene tra i consolidati soggetti politici che impersonano e si identificano con i tre Poteri (e funzioni) dello Stato: il legislativo, il governativo-esecutivo e il giudiziario.

Ma l'accennata separazione dei poteri vale anche nella dimensione che si è soliti chiamare “verticale”: quella che scende dall'alto. Una lettura ed interpretazione questa che, come è preferibile in un sistema democratico, può provenire anche dal basso: partendo, dunque, dal livello più vicino, o meglio prossimo, alle persone – che nel nostro contesto possiamo denominare “cittadini”. Primo ambito è quello comunale, poi viene quello provinciale (o, adesso, per l'Italia, ente di area vasta o la città metropolitana, quando rileva), per salire poi a quelli ulteriori: regionale, statale e sovrastatale. Quest'ultimo ha rilievo ed acquista importanza sempre maggiore per effetto degli ordinamenti dell'Unione Europea ovvero, sul piano internazionale, dell'ONU o per effetto dei Trattati internazionali, i quali entrano nel nostro ordinamento costituzionale attraverso l'apertura, agevole, dell'art. 11 Cost., inserito tra i principi fondamentali, nonché degli artt. 80 e 87 Cost. Della presenza, questa volta amichevole e soccorritrice, delle istituzioni europee ci siamo accorti nel biennio della pandemia da Covid-19 attraver-

so la cooperazione, specialmente con il *Next Generation EU* che, nella nostra lingua, è stato ribattezzato con nome di *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR).

Fermandoci, dunque, alla c.d. **divisione verticale del potere** vengono in luce le diverse modalità “spaziali” del suo esercizio: l’ente Regione – del quale principalmente ci occuperemo – si colloca proprio in questa linea di pensiero e di azione, in quanto la Regione è stata una istituzione inventata (altri dice riconosciuta) dopo aver dato atto che non tutto il potere politico-amministrativo è dislocato nell’ente Stato, scontando inoltre il fatto che una quota di potere e di funzioni spettasse (questa volta sì in modo originario e naturale) anche alla comunità di base, presente in tutti gli ordinamenti nazionali: il Comune.

Come ho già accennato una lunga e robusta tradizione storica sta alla base di ciascun concetto o parola-chiave che adesso brevemente illustreremo, non senza qualche evidente collegamento tra una impostazione e un’altra, dal momento che il transito dalle diverse forme di “decentramento” alle plurime forme di “autonomia” non è come il passaggio dal bianco al nero; in questa materia, infatti, sono piuttosto i chiaroscuri, le sfumature e i *mélanges* a prevalere.

Ciò premesso, vengono qui riprese soltanto le nozioni basilari concernenti tre **parole chiave** scelte per introdurre il nostro argomento. Esse servono a strutturare, idealmente, lo spazio culturale, giuridico e pratico che è pertinente ed appropriato per le Regioni, le autonomie locali, le altre autonomie e i rispettivi ordinamenti.

BOX N. 1 – Apologo franco-britannico: il Canale della Manica è largo ...

Si racconta che, sul finire del XIX secolo, il ministro britannico dell’istruzione si recasse in visita dal suo omologo a Parigi. Gli chiese, tra l’altro, quali programmi di letteratura fossero in uso nei licei di Francia. Al che il ministro, impettito e orgogliosamente certo del suo trionfo, rispose: “Se oggi è il 10 febbraio, siamo nella quinta settimana del II trimestre e pertanto, nel Liceo Enrico IV qui vicino, nel Liceo Stendhal di Grenoble e in tutti i licei classici, l’insegnante sta svolgendo il programma ministeriale e quindi sta spiegando la Fedra di Racine”.

Non si saprebbe sintetizzare in modo più iconico cosa significhi un insegnamento (e, più largamente: una funzione) così emblematicamente centralizzato: nel bene e nel male.

Del resto la permanenza del Regno Unito nell’Unione Europea è durata circa 40 anni: dall’ingresso nel 1973 alla Brexit, intervenuta il 1° febbraio 2020 dopo il referendum popolare del giugno 2016.

2. Forme di esercizio del potere con riguardo al territorio

Accentramento e decentramento

È utile muovere dai dati storici (esposti, ovviamente, per sommi capi). Per un lunghissimo tempo, risalendo alla dinastia iniziata da Ugo Capeto, al lungo ed

assoluto dominio di un Re come Luigi XIV fino a Napoleone ed oltre, la Francia è stata la Nazione che, per antonomasia, poteva essere definita, in maniera sintetica, come uno Stato unitario e accentrato.

Sulla prima caratteristica – l'unità o unitarietà – torneremo più avanti. Basti solo il cenno al fatto che lo spirito rivoluzionario del 1789 aveva consolidato e modernizzato il patrimonio storico e culturale della Francia medievale e *royal*, coniando quella formula "una e indivisibile" che venne adottata già con la Prima costituzione rivoluzionaria del settembre 1791 e che sarà poi recepita, tale e quale, da altri Paesi e tradizioni. Così ha fatto – in casa nostra – il costituente italiano nel 1947, là dove viene sancito, con un'identica formula linguistica, il modello organizzativo di base della nostra forma di Stato. Dichiararsi, ed essere, uno Stato (o meglio una Repubblica) unitario – e indivisibile – ha il senso di dare un segnale di forte, anzi necessaria, coesione territoriale, non significa però precludersi la possibilità di un'organizzazione del potere e delle funzioni anche decentrata, o decentralizzata come altri preferiscono chiamarla, e soprattutto consente di riconoscere le autonomie.

In effetti nessuno Stato, meglio ancora nessuna Repubblica, può essere, ai nostri giorni, totalmente accentrato. Per quanto Parigi sia incontestabilmente qualcosa di più che la mera capitale della Francia, – perché praticamente tutti i centri del potere politico, amministrativo, scientifico, culturale, dell'intrattenimento, ecc. si snodano intorno alle banchine e sotto i ponti della Senna – anche la Nazione di Luigi XIV, Mazzarino, De Gaulle, Mitterand e adesso Macron ha dovuto mettere in conto che taluni poteri è giocoforza che si esprimano e siano svolti "in periferia".

Di conseguenza, anche la Costituzione francese è stata aggiornata, sul punto, abbastanza di recente (nel marzo 2003) stabilendo che la Repubblica abbia – nel senso che deve avere – un'organizzazione *decentralisé* (cfr. art. 1, terzo comma).

Allora, il modello dell'accentramento perfetto – che non è mai esistito "in purezza" – può essere immaginato, in metafora, come un grande ragno che sta al centro di una ragnatela atta a catturare gli insetti che ci vanno a cadere, per poi nutrirsi, avendo a disposizione, a raggera, le funzioni ed i servizi pubblici, intesi sempre come statali. È, quest'ultimo, un figurino che la post modernità dei nostri giorni giustamente rifiuta.

Il tipico funzionario pubblico che rispondeva all'archetipo dell'accentramento era ed ancora è il **Prefetto**. E non è un caso che questo alto (e di norma capace) servitore dello Stato, di nomina governativa, rappresentante diretto del Governo e del suo ministro dell'Interno nelle Province o nei Dipartimenti, sia un'invenzione della Rivoluzione francese, poi perfezionata da Napoleone e importata da diversi altri Paesi, tra i quali l'Italia e, all'altro capo del mondo, il Giappone.

È interessante ricordare che i Prefetti non erano soltanto il terminale di espansione della volontà governativa nelle Province (con particolare attenzione ai problemi della sicurezza e dell'ordine pubblico, largamente intesi) ma svolgevano anche l'importante funzione di raccogliere, filtrare, selezionare e trasmet-

tere gli interessi, le aspirazioni e le attese delle classi dirigenti locali verso la capitale ed il Governo. La trasmissione degli ordini e dei desiderata avveniva dunque nel duplice senso tra il centro e le periferie. Nell'Italia giolittiana (a cavallo tra il XIX e il XX secolo) questa funzione era svolta egregiamente dai Prefetti, in chiave filogovernativa.

Una organizzazione pubblica è denominata "decentrata" quando taluni uffici, servizi e funzioni pubbliche sono svolte in periferia – normalmente nelle Province per mandato del Governo centrale – ma in capo a tali uffici decentrati resta sempre – di fatto, ma anche di diritto – un margine di discrezionalità e di autodeterminazione. Un esempio chiarirà meglio l'assunto. Nel campo dell'istruzione pubblica esistevano in Italia, fino a pochi anni, fa i Provveditorati della pubblica istruzione, di ambito provinciale, adesso coordinati in un ufficio statale di ampiezza regionale: l'Ufficio scolastico regionale. Per oltre un secolo i Provveditorati agli studi hanno costituito l'articolazione periferica, anzi di più: la scocca portante del Ministero della pubblica istruzione in ciascuna Provincia d'Italia. Ad essi spettavano compiti e incombenze che sarebbe stato impensabile che dovessero provenire tutte da viale Trastevere in Roma. Ad es. la gestione degli incarichi annuali agli insegnanti o la composizione delle Commissioni per gli esami di maturità in ogni scuola superiore d'Italia!

Ugualmente, nel settore dei beni architettonici e paesaggistici, sono presenti oggi le Soprintendenze regionali, che si occupano della tutela dei beni culturali, paesaggistici e del patrimonio storico della Nazione, ma a tutti gli amministratori locali elettivi erano ben presenti le competenze, da loro spesso vissute come ingerenze, delle Soprintendenze dislocate nella provincia e presso i musei di maggior rilievo.

Tali uffici, ed altri consimili, nel settore della sicurezza, dei lavori pubblici, dei trasporti locali stradali, ferroviari e di navigazione (le Capitanerie di porto, ad es., ecc.) possono anche prendere diversi nomi: Ispettorati, Provveditorati, Uffici provinciali ecc. fino a diventare vere e proprie Agenzie dotate di un notevole grado di autodeterminazione, come quella delle entrate. Essi restano sempre uffici decentrati dello Stato e dovrebbero far capo, in modo sempre più efficace, ad una centrale unificata presso l'Ufficio territoriale del Governo, che è il nuovo nome che è stato dato alle Prefetture.

Tutti questi enti, soggetti, uffici o agenzie non sono, ovviamente, organi né delle Regioni né delle Province né dei Comuni. Al contrario, sono loro interlocutori su un territorio che è calpestato, sviluppato e gestito da tutti, essendo peraltro portatori gli uni e gli altri di interessi diversi. Da una parte quello statale-uniformistico (se così si può sinteticamente dire) e dall'altra quelli locali-particolaristici, che sono legittimamente rappresentati ed espressi da soggetti dotati di un carattere politico e organizzativo più intenso: l'*autonomia*, di cui adesso si dirà.

È significativo ricordare, a questo proposito, che un grande spirito liberale quale Luigi Einaudi (che fu anche il primo Presidente eletto della Repubblica italiana) era fin dal 1944 contrario ai Prefetti. E non meraviglia che i medesimi

funzionari fossero mal visti anche dagli esponenti della sinistra radicale (ad es. Salvemini), che li vedeva come agenti sui diversi territori per conto delle classi dominanti. Due pensatori dei nostri tempi: Feliciano Benvenuti e Valerio Onida ancora trenta o vent'anni fa optavano per l'eliminazione dei Prefetti.

BOX N. 2 – Sulla nozione di Decentramento amministrativo

In un ampio e profondo studio pubblicato più di un secolo fa [in *Enciclopedia giuridica italiana*, 1897], Santi Romano ha ricostruito in maniera originale la teorica fondamentale del decentramento amministrativo. La trattazione risente ovviamente del periodo nel quale fu elaborata, ma non meraviglierà sapere che, per merito dello spessore dottrinale del suo autore, la parte di essa valida ancor oggi è, di gran lunga, quella prevalente.

Altrettanto non si può dire – se è lecito iniziare dalla coda del ragionamento – per la parte consequenziale all'impostazione teorica. Questa prevedeva, coerentemente ad una definizione peculiare del concetto di autarchia (“la capacità di un ente di adempiere per diritto subiettivo dei pubblici servizi nell'interesse proprio e dello Stato insieme”), che gli enti locali dovessero sempre considerarsi come organi statuali, individuando in tal modo lo spazio teorico del *decentramento autarchico territoriale*.

L'altra specie di decentramento autarchico, denominato istituzionale, poteva invece attagliarsi a quelle pubbliche istituzioni, fiorenti in luoghi diversi d'Italia ed esemplate nelle Università, dalle Istituzioni di beneficenza o dalle Camere di commercio, di cui il grande autore metteva in luce la qualità intrinseca di “unità teleologiche” operanti ed attive nella vita sociale. Tali istituzioni pubbliche erano accostabili, come precedente, alle associazioni medievali, per esempio le artigiane, e potevano essere considerate “facenti parte dell'organismo dello Stato” piuttosto che “come entità di puro diritto privato”. Esse costituivano dunque altrettante *amministrazioni indirette* dello Stato. Dal congiunto operare dei corpi autarchici e delle pubbliche istituzioni avrebbe potuto formarsi – secondo la teoria romaniana – “un completo ed esemplare organismo di amministrazione locale”. È vero che le specificazioni del diritto positivo oggi vigente, e già al livello costituzionale, per il fatto sol di riconoscere le “autonomie” locali territoriali, paiono rendere obsoleta una ricostruzione come quella sopra riferita, così come non risulta convincente, già a prima lettura, un discorso che predichi un'amministrazione indiretta dello Stato, come specificazione, appunto, dell'unica forma concepibile di amministrazione, quella statale.

Se tuttavia si riflette un po' più a fondo sull'argomento del decentramento autarchico istituzionale come forma di autoamministrazione – vale a dire di modalità con la quale la società, in uno sforzo di unione e di solidarietà, pensa ad amministrare se stessa, dandosi scopi, ricercando mezzi necessari e facendoli fruttare, mettendo in gioco le proprie risorse, sia individuali che collettive, di libertà unite ad un senso profondo della responsabilità – allora il ragionamento potrà forse apparire datato ma non privo di suggestione e capace, quantomeno, di offrire idee utili per un ripensamento critico dell'intera materia, anche alla luce delle deficienze dell'oggi. Quella lusingata dal grande pensatore siciliano era, in buona sostanza, la proposta culturale del *selfgovernment* inglese, corroborata dagli studi e dalle indagini critiche di raffronto operata specialmente da Rudolf von Geinst, che aveva prodotto un forte impatto culturale anche in Italia e che rappresentava una lettura aggiornata della vicenda dello Stato in quanto Stato moderno, laddove sul nocciolo duro dello “Stato giuridico” andava crescendo lo spessore della cosiddetta attività sociale dello Stato.

Enzo Balboni, voce *Decentramento amministrativo*, in *Digesto IV delle discipline pubbliche*, Utet, 1988.

BOX N. 3 – Via il Prefetto!

La polemica proposta di abolizione della prefettura, fatta dal grande economista liberale e statista Luigi Einaudi nel 1944, conserva una qualità alta, pur nella mutazione dei tempi e dei contesti. Di seguito alcuni brani:

“Proporre, in Italia ed in qualche altro paese di Europa, di abolire il ‘prefetto’ sembra stravaganza degna di manicomio. Istituzione veneranda, venuta a noi dalla notte dei tempi, il prefetto è quasi sinonimo di governo e, lui scomparso, sembra non esistere più nulla. Chi comanda e chi esegue fuor dalla capitale? Come opera l’amministrazione pubblica? In verità, il prefetto è una lue che fu inoculata nel corpo politico italiano da Napoleone. Gli antichi governi erano, prima della rivoluzione francese, assoluti solo di nome, e di fatto vincolati d’ogni parte, dai senati e dalle camere dei conti o magistrati camerali, gelosissimi del loro potere di rifiutare la registrazione degli editti che, se non registrati, non contavano nulla, dai corpi locali privilegiati, auto-eletti per cooptazione dei membri in carica, dai patti antichi di infeudazione, di dedizione e di annessione, dalle consuetudini immemorabili”. [...]

“Finché esisterà in Italia il prefetto, la deliberazione e l’attuazione non spetteranno al consiglio municipale ed al sindaco, al consiglio provinciale ed al presidente; ma sempre e soltanto al governo centrale, a Roma; o, per parlar più concretamente, al ministro dell’interno. Costui è il vero padrone della vita amministrativa e politica dell’intero stato. Attraverso i suoi organi distaccati, le prefetture, il governo centrale approva o non approva i bilanci comunali e provinciali, ordina l’iscrizione di spese di cui i cittadini farebbero a meno, cancella altre spese, ritarda l’approvazione ed intralcia il funzionamento dei corpi locali. Chi governa localmente di fatto non è né il sindaco né il consiglio comunale o provinciale; ma il segretario municipale o provinciale. Non a caso egli è stato oramai attruppato tra i funzionari statali. Parve un sopruso della dittatura ed era la logica necessaria deduzione del sistema centralistico”. [...]

“A nessuno viene in mente del ministero, l’idea semplice che l’eletto locale ha il diritto e il dovere di interpretare lui la legge, salvo a rispondere dinnanzi agli elettori della interpretazione data? Che cosa fu e che cosa tornerà ad essere l’eletto del popolo in uno stato burocratico accentratto? Non un legislatore, non un amministratore; ma un tale, il cui ufficio principale è essere bene introdotto nei capoluoghi di provincia presso prefetti, consiglieri e segretari di prefettura, provveditori agli studi, intendenti di finanza, ed a Roma, presso i ministri, sotto-segretari di stato e, meglio e più, perché di fatto più potenti, presso direttori generali, capidivisione, segretari, vice-segretari ed uscieri dei ministeri”. [...]

“I fascisti concessero per scherno l’autonomia alle università; ma era logico che nel sistema accentratto le università fossero, come subito ridiventarono, una branca ordinaria dell’amministrazione pubblica; ed era logico che prima del 1922 i deputati elevassero querele contro quelle che essi imprudentemente chiamarono le camorre dei professori di università, i quali erano riusciti, in mezzo secolo di sforzi perseveranti e di costumi anti-accentratori a poco a poco originati dal loro spirito di corpo, a togliere ai ministri ogni potere di scegliere e di trasferire gli insegnanti universitari e quindi ogni possibilità ai deputati di raccomandare e promuovere intriganti politici a cattedre”. [...]

“Perciò il *delenda Carthago* della democrazia liberale è: Via il prefetto! Via con tutti i suoi uffici e le sue dipendenze e le sue ramificazioni! Nulla deve più essere lasciato in piedi di questa macchina centralizzata; nemmeno lo stambugio del portiere. Se lasciamo sopravvivere il portiere, presto accanto a lui sorgerà una fungaia di baracche e di capanne che si trasformeranno nel vecchio aduggiante palazzo del governo. Il prefetto napoleonico se ne deve andare, con le radici, il tronco, i rami e le fronde”. [...]

Luigi Einaudi, *Via il Prefetto!*, in *L’Italia e il secondo Risorgimento*, Lugano 17 luglio 1944.

Autonomie

Autonomia è concetto semplice e, al tempo stesso, complesso. L'etimo rimanda, in modo piano, al vocabolario greco: "dare leggi (regole) a se stessi", e con ciò si stabilisce il massimo di autodeterminazione razionale che spetta a ciascun soggetto, a cominciare dall'individuo, che si dà (si deve dare) in piena libertà le sue regole di condotta, mentre altre le prende dall'ambiente politico e sociale, dalle norme giuridiche, dall'educazione e dai costumi. Ma a noi interessa chiarire che solo taluni elementi: Stato, Regioni, Comuni, possono essere definiti come "**enti politici a carattere generale**", anzitutto perché sono elettivi, rispondendo essi al principio di base di ogni ordinamento democratico, ma anche perché possono (sono in grado di) assumere fini plurimi e generali, diversificati tra loro e diversi nei fini o nei mezzi, condizionati soltanto dalle competenze a ciascuno di loro attribuite dalla Costituzione e assegnate dalle leggi, restando peraltro nel quadro delle risorse economico-finanziarie-organizzative a disposizione.

A tale proposito andrebbero, però, richiamate le nozioni basilari di sovranità, attribuzione e competenza, che ci vengono dalle nozioni generali di diritto costituzionale e pubblico. Ma su di esse non possiamo ritornare qui e adesso; debbono tuttavia essere tenute costantemente presenti e fungere da scenari del palcoscenico sul quale agiscono i nostri attori.

Anzitutto, è bene ragionare in termini di "**autonomie**", al plurale, perché costituisce elemento caratterizzante gli ordinamenti democratici moderni e contemporanei: quello di avere la capacità, ma anche la doverosità, di tenere insieme e compaginare autonomie tra loro diverse, dal cui concerto prende corpo quella dimensione pluralistica e armonica che è tipica del nostro ordinamento (almeno come fine); senza scadere nell'instabilità dodecafonica delle disarmonie e nell'aporia di dissonanze, stridenti fino ad essere irritanti.

Se ci muoviamo sul piano dell'ottimalismo politico-organizzativo, per tanti e concordi indizi gli enti regionali – dei quali principalmente ci occupiamo – avrebbero la dimensione territoriale e competenzaale adeguata per essere i campioni istituzionali del concetto di autonomia e della sua pratica effettuale, come si argomenterà più avanti e come, invece, per tante recenti prove così più non è.

BOX N. 4 – Importanza delle autonomie locali dal punto di vista costituzionale. Commento all'art. 5 Costituzione di Carlo Esposito

La proclamazione che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali, riassume e anticipa le disposizioni del titolo V della parte seconda della Costituzione sulle regioni, le provincie, i comuni, e quante altre disposizioni potranno essere sancite a coronamento dell'edificio delle autonomie locali.

Offre, inoltre, elementi notevoli per la loro interpretazione.

La collocazione del principio tra quelli fondamentali della Costituzione vale ad accentuare il significato politico-costituzionale attribuito a queste autonomie; la considerazione delle sole autonomie locali vale ad escludere che altre manifestazioni del "pluralismo" sociale o dell'autonomia

abbiano nel nostro Stato il medesimo significato fondamentale. In particolare non hanno eguale significato quei raggruppamenti secondo attività economica o di lavoro, che sono fondamentali negli stati cosiddetti corporativi. La dichiarazione che la Repubblica non solo riconosce, ma anche "promuove", le autonomie locali, consente di precisare che la unità e la indivisibilità della Repubblica non possano considerarsi principio direttivo positivo, ma solo "limite" al riconoscimento delle autonomie (che costituiscono invece il principio positivo).

Infine, e soprattutto, la elevazione del principio generico delle autonomie locali ad elemento fondamentale del nostro Stato, vale ad escludere che alcuna di queste autonomie possa differire nel genere e non nella specie dalle altre, e che essa possa vantare particolare titolo di nobiltà e sia qualitativamente diversa dalle altre. In particolare ne resta escluso che non sia principio fondamentale del nostro ordinamento il riconoscimento generico delle autonomie locali, ma la proclamazione specifica dell'autonomia delle regioni.

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

Autonomismo e federalismo. Uno sguardo comparato all'assetto dei poteri "regionali" fuori dall'Italia. La linea continua dell'autonomismo: dal meno al più, dalla Francia agli USA

Ovviamente la distribuzione spaziale del potere e l'esercizio "territorializzato" delle funzioni pubbliche non sono una prerogativa solo italiana. Ciascun Paese del mondo (ci limiteremo a trarre esempi dalle nazioni occidentali) ha tuttavia una sua specifica ricetta, debitrice sia della storia e geografia, nonché dell'insieme di cultura, lingua e letteratura, tradizioni e costumi, morfologia e paesaggi climatici ecc. che, nei secoli, lo hanno forgiato.

Qui e adesso preme dare soltanto un'indicazione di massima, che sconta perciò qualche approssimazione, necessaria a definire le varie tipologie che vengono in luce.

Può essere d'aiuto, sul piano didattico, immaginare che la sequenza ideale che parte dall'accentramento e si conclude con il massimo dell'autonomia consacrata nel federalismo, si snodi su una linea continua che, sul piano degli Stati, muove dalla Francia, per definizione lo Stato più accentrato, per passare al Regno Unito e poi alla Spagna e Italia, alla Germania e terminare con gli Stati Uniti d'America. Quest'ultimo grande Paese, appare sempre, per definizione emblematica, quello che ha abbracciato, da più di due secoli, e si caratterizza ancora oggi per la forma più salda e duratura di grande autonomia che è propria dei 50 Stati, uniti in una Federazione che ha per capitale una città, Washington, costruita dal nulla appositamente per questo scopo. Tra i tanti modelli federali teoricamente e politicamente possibili, gli USA mettono in campo e danno risalto sia al carattere "competitivo" che a quello "differenziato" delle loro istituzioni e dei comportamenti correlati. Ciò in dipendenza, fra l'altro delle connotazioni politiche di fondo, che possono variare anche con grande intensità, come è attestato dalla copertina di *Time Magazine* che sul finire del 2016, mise in copertina Donald Trump, definendo il neo eletto come il Presidente dei Disuniti Stati d'America.

leggi costituzionali n. 1/1999 (sui poteri statutari delle regioni ordinarie), n. 2/1999 (riequilibrando a favore delle Regioni speciali le attribuzioni che erano state riconosciute a quelle ordinarie) e infine attraverso la (quasi) completa revisione dell'assetto regionale realizzato con la legge costituzionale n. 3/2001 (che era stata preceduta dalla legge costituzionale n. 2 riferita alle Regioni speciali).

Limitandoci in questo spazio alle punte federaliste della nostra storia istituzionale non vanno pretermessi due passaggi e una conclusione. Il primo atto mette in scena la revisione costituzionale approvata dal Parlamento, col doppio passaggio, nel 2005, ma poi bocciato col referendum costituzionale del giugno 2006.

In esso veniva battezzata esplicitamente una "Repubblica federale", che avrebbe potuto contare su un Senato di nuova composizione, denominato anch'esso federale.

Prescindiamo adesso da una verifica puntuale se alle postulazioni affermate nel testo corrispondesse effettivamente una mutazione dell'assetto complessivo della Repubblica italiana nella tipologia degli Stati federali, il che resterebbe dubbio. Accontentiamoci del fatto che per effetto del respingimento popolare ai sensi dell'art. 138 Cost., la forma del nostro Stato resta quella "regionale".

Il secondo atto prende spunto dalla normazione adottata con la legge n. 42/2009, intesa ad introdurre il "federalismo fiscale" nel nostro Paese.

L'attuazione di tale normativa è indubbiamente complessa, anche per le stratificazioni accumulate dal dopoguerra ad oggi con riguardo a tributi propri, compartecipazioni, esenzioni, situazioni speciali, ecc., ma si può dire che nel suo insieme sia stata lenta, e soprattutto largamente incompleta. Unici apporti sicuri che ne sono derivati riguardano qualche luce in più gettata su concetti e istituti importanti, ma ormai risalenti al 2001, quali i *livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali (*in primis* sanità, assistenza e istruzione), quali i *costi standard* ed anche i *fabbisogni standard*. Due metodologie, queste ultime, che dovrebbero consentirci di eliminare (o quantomeno abbassare l'incidenza) dei costi storici nascenti dalla rendicontazione delle spese "a piè di lista" che hanno imperversato fin dagli inizi, recando con sé sprechi di risorse e una corruzione largamente diffusa.

La conclusione della rappresentazione del "federalismo immaginario" – stando almeno alla situazione oggi presente – è venuta quando il partito politico che ha continuato a spingere per il federalismo ha cambiato, enfaticamente, la sua denominazione restringendola a "Lega", aggiungendovi il nome del suo attuale segretario e dandosi un orizzonte politico di ricerca e raccolta di voti su base esplicitamente "nazionale".

3. *Le comunità intermedie ed il pluralismo ideologico, politico, sociale ed amministrativo: il fondamentale art. 5 della Costituzione e il suo antecedente necessario: l'ordine del giorno Dossetti. Perché si chiamano "comunità"?; in che modo le possiamo chiamare "intermedie"?*

Il fondamento culturale ed ideologico dell'inquadramento normativo e concettuale della ricostruzione che sta alla base di questo manuale è sufficientemente ben rappresentata dalla sequenza: persona – comunità intermedie – stato (parola, quest'ultima, che si può scrivere, motivatamente, senza oppure con la lettera maiuscola).

Si tratta, evidentemente, di un percorso ascensionale, che affonda le sue radici nel personalismo comunitario e prende spunto dalle immagini della "piramide rovesciata" e della "socialità progressiva" che Aldo Moro, giovanissimo pro-

tagonista nell'Assemblea costituente nel 1946-47, adoperò quando gli venne chiesto di dare un suo contributo ad un'immagine che fosse in grado di definire il metodo di costruzione della nuova Repubblica, che la Costituzione voleva rendere palese, non dimenticando la sua funzione educativa delle masse popolari.

Non è necessario riprendere qui ed ora la suggestiva proposta morotea, se non per sottolineare come al centro, anzi alla base della costruzione dell'edificio istituzionale e costituzionale, stia la persona umana, con la sua unicità, piena dignità e libertà a plurime dimensioni.

L'idea della **socialità progressiva** ci mostra come, mano a mano che la libertà personale si espande in cerchi concentrici sempre più larghi ed elevati (attraverso dunque le libertà inviolabili statuite e garantite dagli artt. 13-21 Cost.), le relazioni delle persone tra loro si ampliano, si consolidano, si arricchiscono e si irrobustiscono fino a far diventare quelle libertà più piene. Esse pur rimanendo si individuali acquistano una valenza pubblica e politica: quali la libertà di riunione, di associazione, di religione e di culto, di manifestazione del pensiero in tutte le forme, ecc.

Sul versante, invece, dell'interpretazione nascente dalla metafora della **piramide rovesciata**, nella figura della "persona" vanno progressivamente attenuandosi le dimensioni e si restringono gli spazi dell'individualismo, per colorarsi delle fattezze proprie delle comunità intermedie – sia quelle naturali e originarie, sia quelle artificiali e storiche – che sono utili, e per alcuni versi necessarie, per avere con l'entità superiore, lo Stato, una relazione di sana alterità e di confronto costruttivo.

In altre e più schiette parole: l'adesione a una formazione sociale o comunità intermedia quale è – o meglio dovrebbe essere – la Regione ha senso se ed in quanto, a mente del fondamentale art. 2 Cost., essa è una delle vie attraverso le quali non solo si sviluppano le personalità dei singoli ma si garantiscono i diritti individuali dell'uomo.

È in questa luce che va inquadrato e compreso in tutta la sua pregnanza quell'importantissimo verbo "**riconoscere**" che è stato scolpito nel citato art. 2 e che contiene la prima opzione ideologica e programmatica inserita nel nostro testo costituzionale. Insieme all'art. 5, che fonda e promuove il **pluralismo istituzionale** e che, in quanto tale, già dà una valenza qualitativa ad una entità politica: la Regione, appunto. Questa è un soggetto istituzionale non solo legittimato, ma per così dire incoraggiato a difendere la sua autonomia: sviluppando, quando lo ritiene necessario, scelte politiche, dunque con valore generale, differenti ed anche motivatamente divergenti rispetto a quelle altrettanto legittime dello Stato o di altre Regioni.

Beninteso, ciò deve avvenire all'interno del perimetro delle attribuzioni e competenze che l'ordinamento repubblicano assegna sia allo Stato che alle Regioni, ma senza che le seconde abbiano a subire o a percepire uno status di inferiorità rispetto al primo.

Propriamente in ciò risiede, a nostro avviso, quell'alta qualificazione demo-

cratica dell'ente regione (e non solo di essa) tale da rendere comprensibile che essa sia, per quanto indirettamente, richiamata in due tra i primi articoli del testo costituzionale. Gli artt. 2 e 5, appunto, ci indicano, da subito, quali siano i principi fondamentali del nuovo ordinamento democratico, che subentrò al ventennio autoritario e liberticida, anche nei confronti delle autonomie locali ridotte, nei Comuni e nelle Province, durante il fascismo, a meri **enti autarchici**, semplici rotelle mosse dall'ingranaggio statale.

Entrando in questo nuovo ordine di idee si comprendono subito due concetti.

Anzitutto, tocchiamo con mano quanto la Parte seconda della Costituzione, volta a stabilire l'Ordinamento repubblicano, sia legata alla Parte prima, dedicata ai Principi fondamentali ed ai Diritti e doveri del cittadino. Di più, se deve esserci coerenza tra le disposizioni costituzionali che potremmo chiamare organizzative e attuative e quelle di principio, si capisce perché, con la revisione costituzionale del Titolo quinto del 2001, si sia voluto sottolineare, già nella proposizione di avvio, nell'art. 114, che **"i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato"** sono articolazioni costitutive dell'unica Repubblica, su un piano di pari dignità e legittimazione politica, anche se, certamente, con le debite distinzioni ragguagliate ai rispettivi pesi istituzionali, che non sono evidentemente uguali tra loro.

È bene che il lettore tenga a mente l'importanza del raccordo tra le parti in cui si articola la Costituzione, nel segno del riconoscimento che la dimensione attuativa, se vuol restare fedele, ed anzi se vuole promuovere la democraticità del sistema unitariamente concepito, non può tradire quei principi fondamentali che il combinato disposto degli artt. 2 e 5 ci propone senza tema di smentite; essi fanno, del resto, dell'art. 114 una conseguenza diretta e necessaria delle disposizioni finalistiche sopra citate.

In secondo luogo, la lettura qui proposta dà ragione alle parole assai impegnative e lungimiranti che il Presidente della Assemblea Costituente Meuccio Ruini ebbe a pronunciare in sede di Relazione al Progetto preliminare di Costituzione quando arrivò a vedere nella Regione, definita come **"la zona intermedia ed indispensabile tra la Nazione e i Comuni"**, il perno fondamentale, insieme ai Comuni, di un ordinamento strutturale dello Stato costruito su basi di autonomia, ciò che costituiva **"l'innovazione più profonda introdotta dalla Costituzione"**.

Se pensiamo che il Comune, pur dimezzato nelle sue dimensioni autonome dall'ordinamento fascista, c'era già, alla Regione, di cui allora si ponevano le basi – ma, come vedremo, si dovrà attendere quasi un quarto di secolo per vedere funzionanti quelle a statuto ordinario – veniva assegnato il rango lusinghiero, ma esigente, di essere, insieme alla Corte Costituzionale, una delle vere "novità" dei tempi nuovi. Ma mentre la Corte ha saputo far onore alle aspettative in essa riposte, le Regioni – non solo per causa loro – danno l'idea di avere, almeno per adesso, mancato l'obiettivo di essere leva efficace del rinnovamento e miglioramento del Paese.

La dottrina delle **comunità intermedie** nasce e si sviluppa in ambito ideolo-

gico cattolico ed assume agli inizi una prevalente impostazione difensiva e garantista degli interessi della Chiesa e della famiglia. La Chiesa – ed i pensatori e filosofi che si rifanno da una parte, ma alimentano dall'altra il suo patrimonio ideale – rivendica per sé e per le famiglie, delle quali si fa tutrice, uno spazio di autonomia d'azione libero dalle influenze od invasioni dello Stato e dei suoi reggitori.

Sulla scorta di un pensiero intellettualmente assai qualificato e sofisticato, nonché risalente nei secoli, colui che può essere considerato il fondatore di questa dottrina Giovanni Altusio (1557-1638) ha tra i primi definito la famiglia, le soggettività politiche territoriali minori ed inferiori allo Stato-Regno (quali i Comuni) e le associazioni di uomini riuniti per uno scopo, quali comunità intermedie tra la persona e lo Stato.

Un grande pensatore tedesco della seconda metà dell'800, Otto v. Gierke (1841-1921), proprio partendo dall'idea di unioni-associazioni di uomini organizzati in modo appropriato (*Verbände*) aveva poi definito l'autonomia come il potere di una entità, che non è lo Stato, di dar leggi a loro stesse. Allo stesso filone di pensiero appartengono, pur con le debite distinzioni: Brunner, Duguit e i nostri Paolo Grossi e Piero Schiera. Se si sfugge al fascino, assai pericoloso, della teoria della personificazione dello Stato come unico soggetto dotato della legittimazione a porre comandi nell'ordinamento, a cominciare dalla legislazione, sarà agevole riconoscere a soggetti ulteriori, e in particolare alle comunità territoriali uno *ius statuta condendi* (su ciò v. *infra*).

In tempi a noi più vicini, un grande pensatore ed uomo politico eminente, tra i padri del cattolicesimo democratico, protagonista all'Assemblea Costituente, Giuseppe Dossetti [1913-1996] ed un suo collega ed amico, finissimo costituzionalista, Costantino Mortati [1891-1985] hanno dato lievito e concretezza giuridica al nostro concetto, quello del quale si valgono le Regioni e le altre autonomie per attestare una loro necessaria presenza ed un loro insostituibile ruolo nella trama delle relazioni tra la persona e lo Stato (ed, oggi, anche oltre, se teniamo conto dell'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea).

BOX N. 6 – Le basi costituzionali del principio di sussidiarietà

Ordine del giorno presentato da Giuseppe Dossetti ed accolto dalla Prima Sottocommissione dell'Assemblea costituente nella seduta del 9 settembre 1946.

La Sottocommissione, esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo; esclusa quella che si ispiri a una visione soltanto individualistica; esclusa quella che si ispiri a una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali; ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che: riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni, non solo materiali ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo a servizio di quella; riconosca a un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e a perfezionarsi a vicenda mediante una reciproca solidarie-

tà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie, disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.), e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato; che per ciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato.

Con particolare finezza ha meditato sul nostro tema anche Egidio Tosato [1902-1984] in un saggio acuto e finemente sintetico dedicato proprio a "persona, società intermedie e Stato".

Ai fini di queste nozioni introduttive, volte a fornire gli elementi istituzionali di un discorso sulle autonomie, sarà sufficiente, però, solo un richiamo al fatto che, per comunità, si intende un aggregato di individui (*rectius*: di persone) riunite in modo stabile, con e per uno scopo che loro avvertono essere condiviso, anzi comune. Il concetto di comunità è pervaso da un alone romantico: che allude a una (pericolosa) identità di destino ed è stato coniugato, talvolta, insieme a parole d'ordine esiziali quali "terra e sangue" come ai tempi tragici del nazismo. Va pertanto sfrondata di orpelli volontaristici, organicistici e/o olistici ed invece, possibilmente, va visto e letto con attitudine sobria e "laica". A tale proposito vorremmo mettere in guardia chiunque – ma soprattutto i giovani – dall'uso e abuso del termine "appartenenza", giacché è vero che, come si appartiene ad una comunità religiosa dedita al bene, si appartiene altresì (e senza possibilità di uscirne) a comunità dedite al male, quali sono la mafia e la criminalità organizzata.

Prese, dunque, le dovute distanze dal cattivo uso di parole come "appartenenza ed identità di destino" (delle quali i sistemi totalitari sono portati ad abusare), non c'è dubbio che la famiglia – dichiarata dalla Costituzione "società naturale fondata sul matrimonio" – è la comunità di base e l'Italia (art. 1 Cost., ovvero la Patria, il Paese ed anche, con cautele raddoppiate, la Nazione) è la comunità di vertice, almeno in termini di *idem sentire de re publica*. Quando poi una coscienza veracemente europeista, corroborata da migliorate procedure democratiche, avrà costruito sperabilmente una comunità europea (non solo quella dichiarata nei Trattati di Roma del 1957, più volte successivamente rinnovati, ma mai effettivamente decollati in modo unitivo nel sentimento popolare), allora sarà possibile ampliare la sequenza: persona-comunità intermedie-stato, includendo anche la nuova dimensione continentale. Per vedere un'accelerazione comunitaria abbiamo dovuto sopportare la pandemia Covid-19 e lo scatto di cooperazione economico-finanziaria denominato *Next Generation EU*.

4. Società intermedie; comunità naturali

Già prima, citando l'art. 29 della nostra Costituzione, è venuto in campo il termine "società naturale" come elemento definitorio della famiglia. Una volta