

Stato, Regioni ed enti locali come «istituzioni parimenti repubblicane». Dai «livelli di governo» agli «anelli istituzionali»

di QUIRINO CAMERLENGO

Sommario: 1. La persistente attualità della proporzione Stato : sovranità = Regione : autonomia. - 2. Intorno alla radicalizzazione del divario tra sovranità statale e autonomia regionale: Stato e Regioni (e, pure, gli enti locali) come «livelli di governo». - 3. Livelli di governo, struttura verticale, gerarchia. - 3.1. Su alcune implicazioni associate alla ricostruzione del sistema istituzionale come struttura articolata in «livelli di governo». - 4. La tesi: Stato, Regioni ed enti locali come «istituzioni parimenti repubblicane». - 5. Ritorno a Kelsen. - 6. Sul pluralismo paritario e sulla distribuzione delle competenze. - 7. Le relazioni tra gli enti che costituiscono la Repubblica tra sovranità popolare e democrazia. - 8. In sintesi: rilettura del sistema delle relazioni tra le istituzioni repubblicane alla luce dei postulati essenziali del costituzionalismo. - 9. Dai «livelli di governo» agli «anelli istituzionali». - 10. Un primo impatto della teoria degli anelli istituzionali: alcuni auspicabili effetti sistematici. - 10.1. Sulla rappresentazione degli interessi regionali e locali in ambito statale: il c.d. Senato delle autonomie. - 10.2. Sulla funzione legislativa. - 10.3. Sui principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. - 10.4. Sul potere sostitutivo. - 10.5. Sull'autonomia finanziaria. - 10.6. Sulla giustizia costituzionale.

1. La persistente attualità della proporzione Stato : sovranità = Regione : autonomia

Nella corrente tassonomia, le Regioni sono classificate come enti pubblici territoriali dotati di autonomia¹.

L'autonomia è una poliedrica condizione giuridica soggettiva, dal momento che essa si articola in una pluralità di declinazioni struttu-

¹ V., ad esempio, G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, VII ed., Padova 1999, 353; L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie locali, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in questa *Rivista* 2002, 989; R. BIN, G. PITRUZZELLA, D. DONATI, *Lineamenti di diritto pubblico per i servizi sociali*, Torino 2014, 11.

rali e funzionali²: autonomia normativa, autonomia organizzativa, autonomia finanziaria.

Ciò che, però, conferisce una precisa identità alle Regioni è l'autonomia politica, intesa quale capacità della Regione di soddisfare gli interessi della comunità di cui essa è ente esponenziale secondo un proprio indirizzo politico, in ipotesi anche diverso da quello dello Stato³. Un ente è «esponenziale» quando è politicamente rappresentativo di una data comunità, nel senso di essere legittimato ad intercettare, interpretare e selezionare gli interessi generali secondo le modalità proprie di una organizzazione politica informata al principio democratico⁴. L'indirizzo politico, dal canto suo, è l'insieme degli orientamenti e delle finalità che le forze politiche dominanti definiscono al fine di rendere coerente la loro complessiva azione di governo⁵.

Questa definizione è stata estesa anche agli enti locali. Il difetto di potestà legislativa in capo ad essi non ha precluso una simile estensione⁶. Anche i Comuni e le Province sono enti esponenziali, nel senso dapprima chiarito, e si dotano di un proprio indirizzo politico, definito dai partiti che hanno vinto le elezioni⁷.

² V., infatti, M.S. GIANNINI, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1951, 851 ss.

³ T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1956, 102 ss. Ragiona in termini di «indipendenza» delle Regioni rispetto allo Stato, più precisamente nei confronti delle istituzioni statali che compongono lo Stato-persona, L. PALADIN, *Diritto regionale*, V ed., Padova 1992, 38. Sulla prevalenza dell'indirizzo politico statale, però, v. E. SPAGNA MUSSO, *Corso di diritto regionale*, II ed., Padova 1987, 9 ss.

⁴ Il «ruolo di rappresentanza generale degli interessi della collettività regionale e di prospettazione istituzionale delle esigenze e, persino, delle aspettative che promanano da tale sfera comunitaria» è evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 829 del 1988.

⁵ Questa è una definizione ragionevolmente approssimativa del concetto. Per una disamina approfondita delle diverse concezioni si rinvia a M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli 1985, 43 ss.

⁶ V. la sentenza n. 77 del 1987.

⁷ Così, tra i tanti, C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *Id.*, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, 67 ss.; L. VANDELLI, *Le autonomie locali nella Costituzione repubblicana*, in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO e L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, III ed., Bologna 1991, 215 ss.; E. BALBONI, G. PASTORI, *Il governo regionale e locale*, in G. AMATO e A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, V ed., II, Bologna 1997, 363. V., in generale, G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova 1969; G. VOLPE, *Autonomie locali e garantismo*, Milano 1974; F. D'ONOFRIO, *Governo locale e democrazia comunitaria*, Roma 1977; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzio-*

La condizione di autonomia in cui versano le Regioni è stata qualificata come un attributo costituzionale, atteso che le Regioni esercitano la funzione legislativa (ossia la potestà normativa di prima attuazione della legge fondamentale), e sono coinvolte nella esplicitazione di molte attribuzioni costituzionali⁸. La «natura costituzionale» dell'autonomia regionale è stata riconosciuta dal giudice delle leggi quale premessa di un complesso sistema di relazioni tra Stato e Regioni che deve «trovare la sua base diretta nel tessuto della Costituzione, cui spetta il compito di fissare, in termini conclusi, le stesse dimensioni dell'autonomia, cioè i suoi contenuti ed i suoi confini»⁹.

In questa architettura istituzionale, lo Stato è considerato ente *sovrano*, laddove le Regioni sono, per l'appunto, qualificate come entità *autonome*. Lo ha ribadito più volte, e anche di recente, la stessa Corte costituzionale.

Tra le meno recenti pronunce si segnalano quelle che, in relazione a molteplici e diversi profili, hanno sottolineato la distinzione tra sovranità statale e autonomia regionale quali condizioni di base dei corrispondenti «livelli istituzionali». Relativamente alla posizione spettante al Parlamento ed ai consigli regionali, nella sent. n. 35 del 1981 si legge che «è manifesto che le attribuzioni delle assemblee parlamentari sono espressione del potere di indirizzo politico generale, svolgendosi a livello di sovranità, in contrapposto al livello di autonomia sul quale si collocano i Consigli regionali, provinciali e comunali»¹⁰. Si pensi, poi, alla sent. n. 209 del 1994, in cui la Corte ha statuito che «deroghe alla giurisdizione – sempre di stretta interpretazione – sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e per ciò situati

nale delle autonomie locali, Milano 1979; A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano 1983.

⁸ Cfr. P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova 2003, 13.

⁹ Sent. n. 229 del 1989, secondo cui «l'ulteriore conseguenza sarà che ad ogni potere di intervento dello Stato, suscettibile di incidere su tale sfera costituzionalmente garantita, in modo da condizionarne in concreto (...) la misura e la portata, non potrà non corrispondere un fondamento specifico nella stessa disciplina costituzionale». V., altresì, le sentt. n. 204 del 1991; n. 126 del 1994; n. 87 del 1996; n. 18 del 1997.

¹⁰ Già verso la medesima conclusione si era mossa la sent. n. 110 del 1970, secondo cui «l'analogia tra le attribuzioni delle assemblee regionali e quelle delle assemblee parlamentari non significa identità e non toglie che le prime si svolgano a livello di autonomia, anche se costituzionalmente garantita, le seconde, invece, a livello di sovranità». In precedenza, v. le sentt. n. 24 e n. 143 del 1968; n. 6 del 1970.

ai vertici dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità»¹¹.

Decisioni ancor più risalenti hanno perentoriamente escluso il riconoscimento della sovranità agli enti regionali. Sempre in tema di asserita omogeneità tra assemblee legislative regionali e istituzioni parlamentari, con la sent. n. 66 del 1964 la Corte ha affermato «che, per quanto lo Statuto siciliano conferisca alla Regione un'ampia autonomia, questa non è da confondere con la sovranità che resta attribuito dello Stato». In precedenza la Corte aveva sottolineato che, in ordine al necessario rispetto degli obblighi internazionali, «alle Regioni, comprese quelle a Statuto speciale, la Costituzione accorda una sfera di autonomia più o meno ampia, ma non certo la sovranità». Pertanto, pur in difetto di una esplicita previsione statutaria, anche la Regione Sicilia è tenuta all'osservanza dei predetti vincoli: invero, «anche quando non vi è alcuna disposizione espressa, come è del resto nel caso delle Regioni a statuto ordinario, nessuno potrebbe supporre che a Regioni autonome siano attribuiti poteri sovrani»¹².

La riforma costituzionale del 2001 non ha indotto la Corte a mutare indirizzo.

Assume, innanzitutto, rilievo la pronuncia resa dalla Corte in tema di denominazioni delle assemblee legislative regionali e dei relativi membri. Il giudice delle leggi, pur avendo riconosciuto che «il nuovo Titolo V (...) ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie», nondimeno ha precisato che «i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e Regioni che sono stati in tal modo introdotti non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana. Semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare»¹³. Una condivisa scaturigine, questa, che la Corte ha ribadito in una di poco successiva pronuncia in

¹¹ Cfr., pure, la sent. n. 292 del 2001.

¹² Sent. n. 49 del 1963.

¹³ Sent. n. 106 del 2002.

merito all'attribuzione ai Consigli regionali, anche di Regioni speciali, del giudizio definitivo sui titoli di ammissione dei loro componenti e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità¹⁴.

La conferma della struttura basilare posta a fondamento delle relazioni tra Stato e Regioni, pur a seguito della revisione del Titolo V, è rimarcata in una decisione del 2003: «è decisivo rilevare come, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2)»¹⁵.

Un giudizio nel quale la tensione tra sovranità e autonomia ha raggiunto l'apice è senza dubbio quello relativo alla legge della Regione Sardegna relativa alla «istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo». Ammonisce la Corte che nonostante i significativi mutamenti intervenuti con la riforma costituzionale del 2001, «la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali. Del resto, quanto alle Regioni a statuto speciale, l'art. 116 Cost. non è stato modificato nella parte in cui riconosce alle stesse «forme e condizioni particolari di autonomia secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale»¹⁶.

Da ultimo, la Corte, in tema di referendum consultivo regionale, dopo aver rammentato che l'unità della Repubblica «è uno

¹⁴ Sent. n. 29 del 2003.

¹⁵ Sent. n. 274 del 2003, dove si legge che «tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento. Lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa».

¹⁶ Sent. n. 365 del 2007.

di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale», ha statuito che «pluralismo e autonomia non consentono alle Regioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale»¹⁷.

L'indirizzo giurisprudenziale della Corte risente di quell'impostazione statocentrica che, sul versante scientifico, ha guidato l'opera di classificazione degli studiosi. Nella ricerca della linea di demarcazione tra ordinamenti federali e ordinamenti regionali, lo sforzo è stato proteso verso l'individuazione del soggetto sovrano¹⁸. Mentre nel *Federalist*, Madison sembra aderire ad una concezione della sovranità quale potestà condivisa o ripartita, così da convincere non pochi osservatori, un altro filone dottrinale ha preso le mosse dalla accezione indivisibile o monolitica di tale condizione, finendo con l'attribuirlo ora agli Stati membri ora allo Stato federale. Ed è proprio l'idea della sovranità indivisibile, attribuita in via esclusiva allo Stato federale, a indurre i suoi seguaci a qualificare gli Stati membri quali enti non sovrani, bensì autonomi. Questo è, dunque, il punto di approdo della stessa Corte costituzionale italiana.

Una diversa impostazione, che vede in Kelsen il più quotato fautore, verrà presa in esame più avanti.

2. *Intorno alla radicalizzazione del divario tra sovranità statale e autonomia regionale: Stato e Regioni (e, pure, gli enti locali) come «livelli di governo»*

Il divario tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, in termini di contrapposizione tra sovranità ed autonomia, ha ispirato la tradizionale configurazione degli stessi come «livelli di governo».

Anche circoscrivendo il campo di indagine all'ultimo quinquennio, si rinvencono nella giurisprudenza costituzionale molti e variegati riferimenti espliciti ai livelli di governo: in tema di rappresentanza politica¹⁹, di allocazione delle funzioni amministrative ai sensi

¹⁷ Sent. n. 118 del 2015.

¹⁸ Fondamentale, al riguardo, M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in *Quad. cost.* 1995, spec. 371 ss., al quale si rinvia anche per la ricognizione degli studiosi che hanno abbracciato le diverse tesi elaborate sul punto.

¹⁹ Sent. n. 50 del 2015 (che richiama la sent. n. 274 del 2003).

dell'art. 118 Cost.²⁰, di leale collaborazione²¹, di attrazione in sussidiarietà²², di autonomia finanziaria²³.

L'aspetto forse più singolare è che la prima pronuncia in cui si rinviene l'espressione «livelli di governo» è relativamente recente, in quanto risale agli inizi degli anni novanta, quando, in tema di servizi pubblici, la Corte ribadì l'imperatività del principio di leale collaborazione «ogni qualvolta si tratti di armonizzare fra loro competenze spettanti a diversi livelli di governo»²⁴.

È come se il seme della struttura verticale, piantato da tempo nell'impervio terreno delle relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali, avesse faticato ad attecchire, per poi germogliare esattamente nel periodo in cui le istanze territoriali stavano per esprimersi con progressivo vigore. Sembra paradossale, ma proprio quando il nostro ordinamento stava virando verso un assetto maggiormente incline a favorire le autonomie la Corte costituzionale si è fatta interprete di un modello volto a frenare o rallentare la forza centrifuga esercitata dalle sollecitazioni riformiste provenienti dalle Regioni e dagli enti locali. Non a caso, l'importante pronuncia sulla l. n. 59 del 1997 fa esplicito riferimento alla distribuzione delle funzioni amministrative tra «livelli territoriali di governo»²⁵.

Questa sensazione è ulteriormente corroborata dalla analisi della legislazione. Se è vero che un espresso richiamo ai livelli di governo è rintracciabile per la prima volta nell'art. 4 della l. n. 336 del 1990, di approvazione dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, è solo con la già evocata prima legge Bassanini che tale locuzione compare in una disciplina di respiro più ampio. L'art. 3 di tale legge, infatti, delegò il Governo definire «le procedure e gli strumenti di raccordo, anche permanente, con eventuale modificazione o nuova costituzione di forme di cooperazione strutturali e funzionali, che consentano la collaborazione e l'azione coordinata tra enti locali, tra regioni e tra i diversi livelli di governo». Il conseguente d.lgs. n. 281 del 1997, nel disciplinare la Conferenza permanente Stato-Regioni, allude coerentemente a «strumenti di raccordo fra i livelli di governo».

²⁰ Sentt. n. 247 del 2010 e n. 44 del 2014.

²¹ Sent. n. 33 del 2011.

²² Sentt. n. 278 del 2010; n. 232 del 2011; n. 163 del 2012; n. 144 del 2014.

²³ Sentt. n. 19 e n. 155 del 2015.

²⁴ Sent. n. 32 del 1991.

²⁵ Sent. n. 408 del 1998.

In epoca più recente, la l. n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale all'art. 1 enuncia i principi di autonomia di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali, nonché i principi di solidarietà e di coesione sociale, «in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti»²⁶. E a ruota seguono disposizioni legislative in tema di partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni²⁷, di revisione del sistema fiscale²⁸, di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale²⁹.

La più importante consacrazione normativa dei «livelli di governo», come qualificazione delle diverse articolazioni della Repubblica, è però quella sancita dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che, emendando l'art. 81 Cost., ha introdotto il principio del pareggio di bilancio. Infatti, l'art. 5, primo comma, lett. g), stabilisce che la legge cui rinvia il sesto comma dell'art. 81 deve, tra l'altro, prevedere «le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali (...), anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali».

Gli studi sul *multilevel government*, dal canto loro, non fanno che assecondare questa ricostruzione del sistema in chiave gradualistica³⁰.

²⁶ Cfr., quindi, il d.lgs. n. 85 del 2010, di attuazione della delega contenuta nella l. n. 42 del 2009, che fa riferimento ai livelli di governo in relazione all'attribuzione a Regioni ed enti locali di un proprio patrimonio.

²⁷ V., infatti, l'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, convertito nella l. n. 213 del 2012.

²⁸ L'art. 1 della l. n. 23 del 2014 parla di «responsabilizzazione dei diversi livelli di governo (...) in modo che sia definito e chiaramente individuabile, per ciascun tributo, il livello di governo che beneficia delle relative entrate, con una relazione fra tributo e livello di governo determinata, ove possibile, in funzione dell'attinenza del presupposto d'imposta e, comunque, garantendo l'esigenza di salvaguardare i principi di coesione e di solidarietà nazionale».

²⁹ Cfr. l'art. 19 della l. n. 124 del 2015.

³⁰ Cfr., ad esempio, R. BIN, *La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Ist. fed.* 2007, 689 ss.

3. *Livelli di governo, struttura verticale, gerarchia*

Gli studi sulla gerarchia sono unanimemente concordi nell'immaginare una struttura organizzativa complessa che si sviluppa in verticale, cioè «a guisa di piramide»³¹. Al vertice di questa piramide è collocato il grado più elevato, in posizione di supremazia rispetto agli altri gradi³².

Gerarchia e struttura verticale sono in rapporto biunivoco. Se c'è gerarchia, allora la struttura non può che essere ordinata verticalmente, ossia su più livelli. Se una struttura è piramidale, allora la gerarchia tende ad imporsi quale fattore di ordine nelle relazioni tra i diversi livelli³³. In una organizzazione articolata su più livelli sono configurabili anche relazioni meno rigide rispetto a quelle informate al criterio gerarchico: si pensi ad un modello di sovraordinazione-subordinazione in cui l'organo apicale esercita poteri meno penetranti (non ordini ma direttive; meno supremazia, più coordinamento). Resta, comunque, ferma la primazia del soggetto apicale il cui compito essenziale è quello di garantire il funzionamento efficiente dell'intera struttura in modo armonico e coerente, così assecondando il fine ultimo dell'unità globale dell'organizzazione stessa³⁴.

Ragionando di livelli di governo anche nel sistema delle relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali si finisce, quindi, coll'evocare ad una struttura verticale in cui il privilegiato elemento di equilibrio è rappresentato dal criterio gerarchico, pur nelle sue versioni *soft*.

In questo assetto istituzionale, il livello di governo apicale è identificato nello Stato, e man mano che si scende di livello si incontrano dapprima le Regioni, poi le Province (e le città metropolitane) per arrivare infine alla base, occupata dai Comuni.

Non a caso, nelle relazioni tra questi «livelli di governo» il principio di sussidiarietà, quale criterio privilegiato di allocazione delle funzioni amministrative (e non solo, se si pensa alla c.d. «attrazione in sussidiarietà»), è per l'appunto comunemente qualificato come

³¹ A. AMORTH, *La nozione di gerarchia*, Milano 1936, 4. Di «sistema di distribuzione scalare interna delle competenze» parla perspicuamente G. PASTORI, *La pubblica amministrazione*, in G. AMATO e A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico* cit., 291.

³² Cfr. G. MARONGIU, voce *Gerarchia amministrativa*, in *Enc. dir.*, XVIII, Milano 1969, 616 ss.

³³ V. A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XII ed., Napoli 1974, 182 s.

³⁴ Così, infatti, S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova 1932, 121 ss.

sussidiarietà «verticale», distinta da quella «orizzontale» che invece afferisce ai rapporti tra i pubblici poteri e la società.

Insomma, ove si ragioni di «livelli di governo» diviene giocoforza coerente ricostruire l'assetto delle relazioni qui considerate come un impianto a proiezione verticale. E se si accede a questa conformazione strutturale, allora è giocoforza consentire l'accesso al principio gerarchico, pur nelle sue forme edulcorate.

3.1. *Su alcune implicazioni associate alla ricostruzione del sistema istituzionale come struttura articolata in «livelli di governo»*

Sono intuibili le implicazioni associate a questa impostazione. L'accesso ad una dimensione gerarchica prelude al riconoscimento di una qualche forma di supremazia di un livello di governo rispetto a quelli ad esso inferiori. Una supremazia, che pur temperata dagli istituti della leale collaborazione, tende ad imporsi quale metodo principale d'azione nel funzionamento complessivo del sistema istituzionale.

Oltre che intuibili, queste implicazioni sono anche asseverate dalle scelte originariamente trasfuse nel testo costituzionale, oltre che dalla prassi di invero delle relative disposizioni.

Lo statuto ordinario, anteriormente alla riforma del 1999, era soggetto alla approvazione con legge da parte delle Camere. La supremazia del livello di governo più elevato poteva quindi esprimersi attraverso questa forma di apprezzamento discrezionale e di controllo. La negoziazione che ha caratterizzato la concreta adozione dei primi statuti è la prova dell'ascendente esercitato dall'idea dello Stato, e dei suoi organi costituzionali, quale apicale istituzione abilitata ad orientare persino le fondamentali opzioni ordinamentali delle Regioni di diritto comune³⁵. E non solo. L'adozione con legge costituzionale degli statuti speciali in qualche misura rispecchia questo modello.

L'orizzonte illuminato dalla concezione dei livelli di governo ha contraddistinto anche il versante delle funzioni legislative. Diversamente dagli ordinamenti federali, l'Assemblea costituente ha omesso di consacrare la clausola dei poteri residui a favore delle Regioni,

³⁵ È sufficiente il rinvio a U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, Milano 1974, anche per una dettagliata disamina delle diverse interpretazioni dell'originario art. 123 Cost.

finendo così con l'avvallare l'idea della legge statale come regola, e quella regionale come eccezione. I limiti al potere legislativo regionale sono stati intesi attraverso una tacita allusione alla supremazia gerarchica dello Stato o, meglio, della legge statale rispetto alla legge regionale.

La nozione di autonomia, consacrata innanzitutto nell'art. 5 della Costituzione, e decifrata dalla più attenta e illuminata dottrina, mira a smussare la rigidità di questo assetto in cui l'elemento gerarchico tende ad imporsi quale fattore di equilibrio³⁶. Così, l'indirizzo politico statale non può imporsi agli indirizzi politici che le diverse maggioranze hanno concepito nelle rispettive Regioni, e via via verso i Comuni. Ciò non toglie, però, che quando si passa agli strumenti di inveroimento dell'indirizzo politico, a cominciare dalla legge, l'ascendente esercitato dal criterio gerarchico inizia a farsi sentire con intensità. È stata proprio la gerarchia a guidare la qualificazione dei principi fondamentali come norme interposte nel raffronto tra l'art. 117 e le norme prodotte dalle Regioni nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, così da incardinare presso la Corte costituzionale la giurisdizione in materia³⁷. Se poi si pensa al modo in cui la stessa Corte ha interpretato i principi fondamentali e se si pensa altresì alla soluzione delle norme cedevoli, si ha viva l'impressione che una qualche forma di supremazia gerarchica dello Stato rispetto alle istituzioni regionali abbia fortemente condizionato simili indirizzi giurisprudenziali³⁸.

Il modo in cui è stata interpretata e vissuta la potestà legislativa concorrente ha suscitato non pochi dubbi sulla configurabilità stessa della legge regionale come fonte primaria del diritto, equiparata alla legge statale. Perplessità, queste, in grado di seriamente compromettere la stessa autonomia politica delle Regioni, della quale la potestà legislativa è senza ombra di dubbio l'espressione più intensa e qualificante³⁹.

³⁶ Cfr. R. BIN, G. FALCON, *Concetti, tendenze e problemi di base*, in R. BIN e G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna 2012, 49.

³⁷ In argomento M. SICLARI, *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova 1992, spec. 17 ss.

³⁸ V., dunque, l'efficace analisi di M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Torino 1992, 214 ss. V., anche, gli importanti contributi di R. TOSI, *«Principi fondamentali» e leggi statali nelle materie di competenza regionale*, Padova 1987; e di A. PAOLETTI, *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, Milano 2001.

³⁹ Su questi temi v. S. GALEOTTI, *Osservazioni sulla «legge regionale» come «legge» in senso tecnico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1957, 76 ss.; L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova 1958, 246 ss.; V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel*

Ad ulteriormente rafforzare la posizione di supremazia del vertice statale ha contribuito poi la progressiva «giurisdizionalizzazione» del limite dell'interesse nazionale, il quale, originariamente concepito quale limite politico di opportunità delle leggi regionali, rimesso al giudizio parlamentare, ha subito una metamorfosi giurisprudenziale sino ad imporsi quale limite di legittimità. Un altro parametro, dunque, che è andato ad arricchire il già copioso patrimonio di standard utilizzabili nel giudizio di costituzionalità⁴⁰.

E sempre a proposito di giustizia costituzionale, l'asimmetria formale determinata dalla originaria versione dell'art. 127 Cost., e lo squilibrio, imposto dal giudice delle leggi, quanto ai vizi denunciabili, hanno contribuito a puntellare l'edificio dei rapporti tra Stato e Regioni rafforzando il livello più elevato.

Sul versante delle funzioni amministrative, l'art. 118, come scaturito dal processo costituente, aveva recepito questa strisciante idea della conformazione verticale delle relazioni tra le istituzioni territoriali preposte alla cura concreta degli interessi generali. La delega e l'avvalimento, quali soluzioni di fatto prevalenti sulla diretta attribuzione di funzioni amministrative in virtù del principio del parallelismo, sono istituti tipici di rapporti tra autorità collocate su livelli distinti⁴¹.

Ad erodere un insieme già fragile di competenze hanno poi contribuito due istituti in qualche misura intimamente connessi o, comunque, inclusi in traiettorie evolutive per molti versi parallele, vale a dire la potestà statale di indirizzo e coordinamento e il potere statale di sostituzione⁴².

Il potere statale di indirizzo e coordinamento ha assorbito tutte le potenzialità della gerarchia per imporre le proprie determinazioni persino ai legislatori regionali. Si pensi alla nota sent. n. 150 del 1982⁴³. Non fu sufficiente assegnare al legislatore statale la competenza in tema di principi fondamentali per presidiare le esigenze unitarie nelle materie di potestà concorrente. La Corte costituzionale

sistema delle fonti, in *Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla Regione* (Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959), Milano 1962, 81 ss.

⁴⁰ Rettamente parla di «trasposizione dal merito alla legittimità» A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano 1974, 153 ss.

⁴¹ Cfr. G. MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, Milano 1974.

⁴² V., innanzitutto, P. CARETTI, *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in questa *Rivista* 1992, 338 ss.

⁴³ Su cui F. TRIMARCHI BANFI, *Verso una «delegificazione» delle norme di principio?*, in questa *Rivista* 1982, 1169 ss., nonché L. CARLASSARE, *Atti governativi d'indirizzo e coordinamento tra principio di legalità e riserva di legge*, ivi, 1190 ss.

assecondò questa azione «paternalistica» dello Stato riconoscendo ad atti amministrativi la capacità di vincolare le scelte legislative assunte in ambito regionale. La più recente affermazione della dimensione teleologica di tale potere (cioè, un potere idoneo solo a fissare vincoli di risultato) e la consacrazione della dimensione collaborativa (necessità dell'intesa) hanno solo ammorbidito una prerogativa sulla quale lo Stato ha costruito nel tempo la propria posizione di forza sulle istituzioni regionali⁴⁴.

E un destino non dissimile lo ha vissuto il potere di sostituzione⁴⁵. In fondo, è immanente alla possibilità di una sostituzione «dall'alto» la percezione della proiezione verticale del rapporto che avvince l'ente che si sostituisce all'ente che subisce la sostituzione. A meno che non s'intenda attivare il meccanismo surrogatorio basato sul principio di sussidiarietà che, come si vedrà oltre, può essere compatibile con una dimensione orizzontale o paritaria di queste relazioni.

A completare il quadro, e senza ambizione di completezza, concorrono il sistema dei controlli, com'è agevole evincere dalla lettura degli originari artt. 125 e 130 Cost., e il regime dell'autonomia finanziaria regionale, il cui carattere derivato (con tutte le conseguenze a ciò associate) non è mai stato messo in discussione⁴⁶.

Sullo sfondo di questo palcoscenico istituzionale, così definito dalla combinazione di elementi normativi e di fattori giurisprudenziali, si staglia la concezione garantista, basata sulla rigida separazione delle rispettive competenze, che a lungo ha informato l'assetto delle relazioni tra Stato e Regioni, e che solo in parte ha perso l'originaria intensità per effetto della progressiva implementazione del

⁴⁴ Su questi profili v. G. FALCON, *Spunti per una nozione della funzione di indirizzo e coordinamento come vincolo di risultato*, in questa *Rivista* 1989, 1184 ss.; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, ivi, 473 ss.; R. BIN, *L'indirizzo e coordinamento nella «Bassanini»*, in questa *Rivista* 1999, 406 ss.

⁴⁵ Cfr. Q. CAMERLENGO, voce *Potere sostitutivo (diritto costituzionale)*, in *Dig. IV ed., Disc. pubbl.*, III Agg., vol. II, Torino 2008, 652 ss.

⁴⁶ Sul secondo profilo v., per tutti, M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova 1983. Quanto ai controlli, come non ricordare la vicenda del potere statale di annullamento d'ufficio degli atti amministrativi regionali: v., sul tema, A.M. SANDULLI, *Il potere governativo di annullamento e le Regioni*, in *Dir. soc.* 1975, 205 ss. A rimediare è poi intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 229 del 1989, su cui soprattutto R. BIN, *Annullamento governativo degli atti amministrativi regionali: è proprio l'ultima parola?*, in *Giur. cost.* 1989, I, 987 ss.

modello cooperativo, meno proclive a subire l'influenza del principio gerarchico⁴⁷.

Le due riforme costituzionali del 1999 e del 2001 non hanno determinato l'auspicata netta virata rispetto alla rotta impressa dal modello gerarchicamente orientato.

Gli statuti ordinari sono stati affrancati dall'approvazione parlamentare, divenendo così fonti regionali a pieno titolo⁴⁸. Nondimeno, è altrettanto indiscutibile che dietro l'accanimento del Governo centrale, culminato in molteplici ricorsi dinanzi alla Corte costituzionale, vi sia stata la pervicace ostinazione a considerare le istituzioni regionali quali organismi perennemente sotto tutela. Si pensi solo al caso delle c.d. norme programmatiche. Le doglianze statali sono tacitamente accomunate dalla condivisa considerazione dello Stato quale unica entità legittimata a enunciare principi generali di alta portata politica o valoriale⁴⁹.

Non meno gravoso è stato il peso posto sulle spalle dei legislatori statutari dai vincoli costituzionali in tema di definizione della forma di governo, quasi che nella riedificazione dei rispettivi assetti il modello di riferimento fosse rigidamente quello statale, quale entità apicale delle istituzioni⁵⁰. E il limite dell'armonia con la Costituzione non ha fatto altro che sorreggere ulteriormente questa concezione⁵¹.

L'arricchimento oggettivo della potestà legislativa concorrente e l'inversione soggettiva della clausola residuale avevano alimentato le speranze di autentica rigenerazione dell'autonomia regionale riposte

⁴⁷ Su questo aspetto v. S. CASSESE, D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regione e tra Regioni in Italia*, in questa *Rivista* 1980, 398 ss.; V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, ivi, 1982, 507 ss.; T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA.VV., *Una riforma per le autonomie*, Milano 1986, 45 ss. Si rinvia, poi, anche al confronto tra M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in questa *Rivista* 1994, 1313 ss., e F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, ivi, 1995, 255 ss.

⁴⁸ V., in particolare, R. BIN, *Riforma degli Statuti e riforma delle fonti regionali*, in questa *Rivista* 2000, 519 ss. nonché R. TOSI, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, ivi, 527 ss.

⁴⁹ Una pezza è stata messa dalla Corte costituzionale con le note sentt. n. 372, n. 378 e n. 379 del 2004. Sull'argomento, questa *Rivista* ha dedicato ampio spazio nel numero 1-2 del 2005, con commenti di S. BARTOLE, R. BIN, P. CARETTI, M. CAMMELLI, G. FALCON, G. PASTORI, F. PIZZETTI, A. RUGGERI. V. anche A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici*, ivi, 2007, 399 ss.

⁵⁰ Cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Bologna 2002.

⁵¹ In argomento, A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'«armonia con la Costituzione» e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti di diritto*, in questa *Rivista* 2001, 453 ss.

nella riforma del 2001⁵². Tuttavia, la progressiva e impetuosa affermazione dei «compiti trasversali» ha ben presto spento gli entusiasmi⁵³. Attraverso i «livelli essenziali» lo Stato ha ribadito con forza il proprio tradizionale monopolio sui diritti fondamentali, riducendo la potestà legislativa ad attività ancillare o strumentale rimesso ad istituzioni presso le quali il profilo «amministrativo» tende comunque a dominare⁵⁴. La decifrazione giurisprudenziale della «tutela della concorrenza» ha concorso ad erodere massicciamente quella possibilità di «diritto regionale dell'economia» che la clausola residuale avrebbe potuto stimolare nei settori innominati delle attività produttive e commerciali⁵⁵. Il progressivo allontanamento dal precedente rappresentato dalla sent. n. 407 del 2002, ha riallineato su posizioni stato-centriche di chiara impronta verticistica l'interpretazione della «tutela dell'ambiente»⁵⁶.

Del resto, sulla stessa scia si muove la conferma del progresso indirizzo giurisprudenziale in tema di ricavabilità, in via induttiva, dei principi fondamentali dalla legislazione statale negli ambiti di competenza concorrente: una linea di continuità, questa, che conferma il *favor* verso una comprensione del sistema in termini di interazione verticalmente orientata tra livelli di governo⁵⁷.

Il vuoto determinato dall'espunzione del limite dell'interesse nazionale dal testo costituzionale, pur avendo sguarnito di base una delle espressioni più incisive della primazia statale quale l'indirizzo e coordinamento⁵⁸, è stato presto colmato da inediti istituti che hanno con vigore riaffermato la competenza esclusiva dello Stato nella tu-

⁵² V., però, l'atteggiamento disincantato di R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in questa *Rivista* 2001, 613 ss.

⁵³ In generale, G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.* 2004, 461 ss.

⁵⁴ In tema v. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117 comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Pol. dir.* 2002, 345 ss., nonché A. RUGGERI, *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giur. it.* 2011, 1461 ss.

⁵⁵ Di recente, M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella Costituzione. Una rassegna critica della giurisprudenza costituzionale italiana dell'ultimo decennio*, in *Mercato Concorrenza Regole* 2014, 503 ss. V., inoltre, Q. CAMERLENGO, *Il diritto regionale dell'economia al vaglio della Corte costituzionale*, in *Giur. it.* 2002, 11 ss.

⁵⁶ Per farsi un'idea è sufficiente leggere P. MADDALENA, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.* 2010, 307 ss.

⁵⁷ V., infatti, la sent. n. 282 del 2002.

⁵⁸ Si rinvia a Q. CAMERLENGO, *La controversa sorte dell'indirizzo e coordinamento*, in E. BETTINELLI e F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V e la giurisprudenza costituzionale* (Atti del Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, Pavia 6-7 giugno 2003), Torino 2004, 336 ss.

tela e nel soddisfacimento delle esigenze di carattere unitario insuscettibili di frazionamento o di localizzazione territoriale⁵⁹. L'allusione è chiara: con l'attrazione o chiamata in sussidiarietà lo Stato si fa interprete pressoché esclusivo dei bisogni espressi dalla comunità statale e li traduce in determinazioni assunte non solo in ambito amministrativo, ma anche – e soprattutto – in sede legislativa⁶⁰.

Correlato all'istituto appena accennato è il potere statale di sostituzione che nel nuovo art. 120 ha trovato una esplicita consacrazione a livello costituzionale. Le ragioni che giustificano questa azione surrogatoria a ben vedere riposano proprio sull'idea dello Stato, massimo livello di governo, che si erge a controllore e a tutore dei livelli «inferiori», forte della presunzione di inadeguatezza degli stessi nella cura degli interessi generali⁶¹.

La ritrosia ad instaurare un ragionevole sistema di federalismo fiscale, denunciata dalla dottrina e riscontrata dalla stessa Corte costituzionale, non è che la conferma della ostinata percezione delle Regioni e degli enti locali come livelli di governo destinati a operare sempre in una condizione di dipendenza dal centro, anzi dall'alto⁶².

4. *La tesi: Stato, Regioni ed enti locali come «istituzioni parimenti repubblicane»*

Si cercherà, dunque, di dimostrare che la Costituzione qualifica lo Stato, le Regioni e gli enti locali come *istituzioni della Repubblica italiana*, titolari di specifiche attribuzioni nei rispettivi ambiti territo-

⁵⁹ R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in questa *Rivista* 2001, 1213 ss., e Q. CAMERLENGO, *L'ineluttabile destino di un concetto evanescente: l'interesse nazionale e la riforma costituzionale*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano 2001, 327 ss.

⁶⁰ Tra i tanti, v. almeno A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in questa *Rivista* 2008, 811 ss.; G. DI COSIMO, *Trasfigurazione della chiamata in sussidiarietà*, ivi, 2009, 729 ss.; S. STAMMATI, *Il principio di sussidiarietà fra passato e presente*, in *Dir. soc.* 2011, 337 ss.; C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in questa *Rivista* 2011, 455 ss.

⁶¹ Cfr. V. TAMBURRINI, *Il potere sostitutivo nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano 2004, nonché C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano 2007.

⁶² V. R. BIN, *Verso il «federalismo fiscale» o ritorno al 1865?*, in questa *Rivista* 2010, 721 ss.

riali di competenza e *parimenti* preposte alla attuazione dei principi e dei valori repubblicani.

La modifica dell'art. 114 della Costituzione, intervenuta nel 2001, ha indotto molti studiosi a propugnare l'idea di una «pari dignità costituzionale» di tutti gli enti che, insieme, formano la Repubblica. E questo può considerarsi un primo passo verso la definitiva emancipazione dalle suggestioni gerarchiche alimentate dalla ricostruzione del sistema istituzionale come struttura a più livelli. Dove c'è parità, non c'è gerarchia⁶³.

È stato sostenuto che, per effetto di tale riforma, la Repubblica appare come sintesi che scaturisce dalla azione di tutti gli enti enumerati⁶⁴. Conseguenza di questa configurazione è la equiordinazione degli stessi enti, tutti «connotati da una pari dignità istituzionale»⁶⁵.

Non sono certo mancate voci fuori del coro⁶⁶. Nondimeno, la sensazione più diffusa presso gli interpreti è che finalmente il dettato costituzionale sia stato allineato sulle posizioni più coerenti rispetto all'idea basilare di un ordinamento articolato territorialmente in una pluralità di enti esponenziali tutti parimenti chiamati a concorrere all'azione complessiva della Repubblica⁶⁷.

⁶³ Così anche C. MAINARDIS, *Unità e articolazione della Repubblica*, in R. BIN e G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale* cit., 101, a detta del quale il pluralismo istituzionale paritario preclude la possibilità di interpretare le relazioni tra gli enti che costituiscono la Repubblica «come un rapporto di gerarchia».

⁶⁴ Di questo avviso S. MANGIAMELLI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, spec. 239.

⁶⁵ S. GAMBINO, *L'ordinamento repubblicano: fra principi costituzionali e nuovo assetto territoriale dei poteri*, in ID. (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano 2004, 5.

⁶⁶ Si pensi, ad esempio, a R. BIFULCO, *Commento all'art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, 146, per il quale la pari dignità istituzionale non va intesa come perfetta equiordinazione degli enti indicati nell'art. 114: «l'elencazione ivi contenuta non mira cioè a creare una parificazione tra gli enti ma solo a indicare che la Repubblica si costituisce sussidiariamente attraverso di essi». Non dissimile C. MAINARDIS, *op. ult. cit.*, 101, il quale, escludendo che il principio di equiordinazione possa condurre al riconoscimento di una totale equiparazione, ritiene che il pluralismo istituzionale paritario debba essere inteso come strumento per interpretare il sistema delle relazioni tra potere centrale ed enti autonomi. Più netta la posizione critica di A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino 2004, 173, per la quale è inafferrabile il senso giuridico della asserita pari dignità istituzionale degli enti in parola. Cfr. anche A. BARBERA, *Dal «triangolo tedesco» al «pentagono italiano»*, in *Quad. cost.* 2002, 85.

⁶⁷ Agli Autori già citati si aggiungono M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista* 2001, 1274; B.

Ma ciò non è sufficiente.

La riforma costituzionale ha, in realtà, svolto una azione ricognitiva di un tratto costitutivo della Repubblica italiana già colto in Assemblea costituente e poi trasposto, sia pure silenziosamente, nella stessa Costituzione⁶⁸. Il Parlamento del 2001 non ha «creato» la pari dignità costituzionale di tutti gli enti che formano la Repubblica: questa pari dignità è stata finalmente enunciata in maniera esplicita, fugando così ogni dubbio suscitato dalla pervicace ostinazione del fattore gerarchico a caratterizzare una struttura che verticale non è⁶⁹. E che non avrebbe mai dovuto esserlo. Stato, Regioni ed enti locali sono e non possono che essere elementi costitutivi, a pari titolo, della Repubblica italiana, una e indivisibile⁷⁰.

Siccome la Repubblica «è costituita» dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali, allora tutti gli organi di tali enti sono istituzioni repubblicane *alla medesima stregua*, sia pure con compiti differenti (*dimensione della competenza*) e con funzioni altrettanto diversificate (*dimensione del potere*).

Stato, Regioni ed enti locali *servono*, ciascuno secondo le rispettive competenze e ciascuno esercitando i rispettivi poteri, la Repubblica. È costituzionalmente erronea la configurazione dello Stato centrale come l'esclusiva personificazione della Repubblica. Anche le Regioni e gli enti locali concorrono ad attuare le finalità repubblicane.

Stando così le cose, si rivela fuorviante la contrapposizione tra sovranità ed autonomia.

a) *Proiezione esterna della sovranità*. Sul versante delle relazioni internazionali, la sovranità è coerentemente intesa come personalità

CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie locali fra Repubblica e Unione europea*, Torino 2002, 34; G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in questa *Rivista* 2002, 324; M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° co.)*, in T. GROPPI e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Torino 2003, 40; E. MALFATTI, *Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, in G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma 2006, 278 ss.

⁶⁸ Non così per G. DEMURO, *Commento all'art. 114*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione* cit., 2169, per il quale si tratterebbe di una novità.

⁶⁹ Similmente P. CARROZZA, *Appunti sui nuovi statuti regionali e il loro possibile contenuto*, in *Cooperazione mediterranea* 2002, 34 ss.

⁷⁰ Concordemente con quanto qui sostenuto, C. PINELLI, *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il «nuovo» ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano 2003, 154, ha riconosciuto alla riforma del 2001 il merito di aver rimosso le «ambiguità latenti» nel preigente testo.

giuridica, ossia come capacità di assumere obblighi e di acquisire diritti attraverso il compimento di atti o fatti giuridicamente rilevanti. La stipulazione di un trattato è espressione di questa capacità giuridica, così come il concorso alla creazione di una regola consuetudinaria⁷¹. Nelle relazioni con gli altri membri della comunità internazionale è la Repubblica italiana ad essere sovrana. È quindi la Repubblica italiana (e non lo Stato centrale) l'*ente superiorem non recognoscens*, indipendente, che non trae la propria qualificazione dal riconoscimento ad opera degli altri membri della comunità internazionale, e che esercita liberamente i propri poteri, nel rispetto della altrui sovranità⁷². Lo Stato centrale è l'ente che, all'interno della Repubblica, ha, in virtù del dettato costituzionale, la competenza a porre in essere tutti gli atti rilevanti in ambito sovranazionale⁷³. Lo Stato (centrale) *serve* la Repubblica assumendo atti e comportamenti rilevanti per il diritto internazionale. Il che, peraltro, non toglie che anche le Regioni siano in qualche misura provviste di «potere estero», nei limiti di cui all'art. 117, ultimo comma, e tenuto conto del consolidato indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale⁷⁴.

b) Dimensione interna della sovranità. Nell'ordinamento repubblicano, la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione. Essa è la matrice di tutti i poteri esercitati in seno all'ordinamento repubblicano⁷⁵. E non solo dei poteri (dunque, delle attribuzioni) assegnati allo Stato centrale, ma anche delle competenze proprie delle Regioni e degli enti locali. La sovranità popolare è l'esclusiva fonte di legittimazione del potere nel nostro ordinamento repubblicano e ad essa sono riconducibili *tutte* le potestà variamente distribuite tra le istituzioni repubblicane. Stato,

⁷¹ V., per tutti, M. GIULIANO, T. SCOVAZZI, T. TREVES, *Diritto internazionale. Parte generale*, Milano 1991, 84 ss.

⁷² V., infatti, G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, II ed., Milano 1950, 77 ss., e E. CHELI, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in G. AMATO e A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico* cit., 8 s.

⁷³ Cfr. la sent. n. 123 del 1980 sulla competenza a stipulare trattati internazionali che è «una necessaria ed esclusiva attribuzione dello Stato».

⁷⁴ Quanto alle trattazioni monografiche v. F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, Padova 1999, e O. SPATARO, *Il potere estero delle Regioni*, Soveria Mannelli 2007.

⁷⁵ Cfr. C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, ora in ID., *Ricerche sul sistema normativo*, Milano 1953, 794; nonché P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, II ed., Torino 2014, 79.

regioni ed enti locali partecipano, ciascuno nel rispettivo ambito di competenza, al concreto inveramento della sovranità popolare. Così, ad esempio, quando un consiglio regionale approva una legge, trattandosi di assemblea eletta democraticamente da una porzione del popolo sovrano.

Non è dunque lo Stato centrale ad essere sovrano, quanto il popolo, che alle istituzioni repubblicane ha devoluto, attraverso la Costituzione, i poteri necessari affinché possa essere garantito il governo complessivo dell'ordinamento italiano⁷⁶. Affermare che solo lo Stato è ente sovrano significa sovrapporre concetti distinti: la personalità giuridica di diritto internazionale (basta leggere insieme gli artt. 7 e 11 Cost.), di cui è provvista la Repubblica italiana per poter operare a pieno titolo quale membro della comunità internazionale, e la sovranità popolare, quale fondamento ultimo di legittimazione di tutti i poteri esercitati all'interno dell'ordinamento. D'altro canto, anche la capacità giuridica di diritto internazionale è in qualche misura la proiezione oltre i confini nazionali della sovranità popolare.

L'antagonismo tra sovranità ed autonomia assegna a quest'ultima una valenza negativa per le Regioni e gli enti locali. Ma non è così. L'autonomia non è il confine che circoscrive le attribuzioni delle istituzioni territoriali, essendo piuttosto un elemento di garanzia delle stesse.

Le Regioni e gli enti locali sono senza dubbio enti autonomi, nel significato dapprima chiarito. Ma questo attributo non può essere forzato per accentuare il divario con lo Stato, ben oltre rispetto ai dati inequivocabili che si possono desumere dal testo costituzionale. Il riconoscimento dell'autonomia è la premessa affinché istituzioni repubblicane distinte dallo Stato possano orientare la loro azione complessiva di governo, quali enti esponenziali di comunità stanziate in determinati territori, secondo un proprio indirizzo politico. È come dire: tutti gli enti che costituiscono la Repubblica sono legittimate dalla Costituzione a dotarsi di un *autonomo* complesso di orientamenti, finalità, direttive di carattere politico al fine di rendere coerente l'azione di cura generale degli interessi espressi dalle rispettive comunità di riferimento. Il riconoscimento dell'autonomia alle Regioni e agli enti locali fuga qualsiasi dubbio circa questa potestà. Se nei confronti dello Stato si dà per scontata la possibilità di definire, attraverso il confronto dialettico tra le due Camere ed

⁷⁶ Su questo tema v. M. OLIVETTI, *Commento all'art. 1*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione* cit., 12 ss.

il Governo, un proprio indirizzo politico, non altrettanto assodato o «naturale» lo è per tutti gli enti esponenziali diversi dallo Stato centrale. Questa è la ragione sottesa all'art. 5 Cost., in forza del quale la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali.

In estrema sintesi. La Repubblica italiana è una organizzazione giuridico-politica complessa preordinata alla cura degli interessi espressi dalla comunità territoriale di riferimento. Questa cura ha luogo in armonia con i principi costituzionali, espressi o impliciti, che a loro volta riflettono i valori essenziali intorno ai quali si riconosce una società pluralista come quella italiana. I principi costituzionali richiedono una costante opera di invero, affinché possano davvero contribuire alla trasformazione della società in coerenza con la tavola dei valori posta a fondamento dell'unità nazionale e della coesione sociale. L'attuazione e lo svolgimento di tali principi sono devoluti alle istituzioni che, a vario titolo e con attribuzioni distinte seppur coordinate, concorrono a determinare l'azione complessiva di governo ascrivibile alla Repubblica italiana. Queste istituzioni sono abilitate ad operare, con poteri d'imperio, da un condiviso titolo di legittimazione, la sovranità popolare, che assume conformazioni distinte in ogni ambito istituzionale ma che serba intatta la propria vocazione fondamentale quale matrice di ogni potere. La Repubblica italiana è lo strumento affinché il popolo possa esprimere la propria sovranità attraverso atti giuridici vincolanti. Non il popolo quale organo della Repubblica, ma quest'ultima al servizio della sovranità popolare⁷⁷. Più precisamente, la Repubblica attraverso le proprie istituzioni generali: Stato, Regioni, enti locali.

5. *Ritorno a Kelsen*

In passato alcuni studiosi teorizzarono la configurazione, nei sistemi non unitari, di un modello tripartito, che definì lo Stato federale come la somma di tre distinti elementi ordinamentali: gli Stati membri, lo Stato centrale e l'ordinamento totale o complessivo (*Gesamtstaat*) scaturito dalla sintesi dei primi due⁷⁸.

⁷⁷ Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, II ed., Padova 1995, 265 ss.

⁷⁸ Sul punto M. VOLPI, *op. cit.*, 373, evoca innanzitutto l'opera di R. HAENEL, *Studien zum Deutschen Staatsrecht*, I, Leipzig 1873, 63 ss. V. anche J. HARBICH, *Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit*, Berlin 1965, 36 ss., e H. POLLMANN, *Repräsentation und Organschaft*, Berlin 1969, 143 ss.

In particolare, Hans Nawiasky superò l'idea di una relazione gerarchica fra *Bund* e *Länder* sostenendo la tesi della originarietà e indipendenza del potere di tutte le istituzioni della federazione. Il vero problema non è l'assegnazione della sovranità, quanto il riparto di competenze tra tali enti⁷⁹.

Anche l'artefice della *stufenbau*, Hans Kelsen, ha sviluppato un ragionamento per molti versi affine a quello appena sintetizzato e che potrebbe fornire ulteriori elementi teorici a conforto della tesi qui propugnata. La visione gradualistica, dunque verticale, che connota il principale contributo teorico di Kelsen non ha impedito la formulazione di una interpretazione dei rapporti tra gli enti costitutivi di un ordinamento federale utile a smentire l'idea di una relazione piramidale, quindi gerarchica, tra gli stessi.

Sulla base di una «costituzione totale» (*Gesamtverfassung*), che delega e distribuisce le rispettive competenze, secondo Kelsen operano due specie di «ordinamenti parziali» (*Teilordnungen*), tali in quanto appunto competenti solo in determinati ambiti oggettivi: lo «Stato centrale» (*Oberstaat*), ossia l'ordinamento parziale con validità spaziale per tutto il territorio, e più ordinamenti parziali (variamente denominati), con validità spaziale limitata a porzioni del territorio stesso. Tra lo Stato centrale e gli Stati membri «non vi [è] affatto un rapporto di sovraordinazione e di sottordinazione (dato che non c'è delegazione) ma, al contrario, un rapporto di coordinazione»⁸⁰. Stato centrale e Stati membri sono parimenti soggetti soltanto alla costituzione totale, cui spetta il compito di coordinare le rispettive attribuzioni. Così, la costituzione totale, unitamente agli ordinamenti parziali da essa delegati, forma la «comunità totale» (*Gesamtgemeinschaft*). Gli ordinamenti parziali, a loro volta, formano le «comunità parziali» (*Teilgemeinschaften*).

La «centralità» dello Stato che gode di una validità spaziale estesa a tutto il territorio è, «a prescindere da tendenze accentratrici forse inconsce»⁸¹, ascritta al fatto che quella è storicamente la prima costituzione dello Stato federale. Rispetto a questa, lo Stato centrale opera tanto come organo della costituzione totale (quindi, come organo di produzione, modifica e perfezionamento di questo

⁷⁹ H. NAWIASKY, *Der Bundesstaat als Rechtsbegriff*, Tübingen 1920, 25 ss.

⁸⁰ H. KELSEN, *Die Bundesexekution: ein Beitrag zur Theorie und Praxis des Bundesstaates, unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Reichs und der österreichischen Bundesverfassung*, in *Festgabe für F. Fleiner zum 60. Geburtstag*, Tübingen 1927, 127 ss., trad. it. *L'esecuzione federale*, in ID., *La giustizia costituzionale*, a cura di C. GERACI, Milano 1981, 79.

⁸¹ Ivi, 80.

ordinamento), quanto come organo dell'ordinamento parziale. Solo in questi termini si può riconoscere una qualche forma di primazia dello Stato centrale rispetto agli Stati membri. Se è vero che l'istanza di revisione della costituzione totale è l'organo legislativo dello Stato centrale, è altrettanto indiscutibile che la «ripartizione delle competenze» tra lo Stato centrale e gli Stati membri non può essere ricondotta tra le attribuzioni dello Stato centrale in quanto ordinamento parziale «al pari di una qualunque competenza materiale»⁸². Invero, «alla costituzione totale appartiene necessariamente la ripartizione di competenze tra federazione [Stato centrale, *ndr*] e Stati-membri»⁸³.

Quando, infine, la prima costituzione dell'ordinamento federale regola non solo la ripartizione di competenze, ma anche l'intera costituzione dello Stato centrale e i tratti fondamentali delle costituzioni degli Stati membri, allora si possono identificare tre ambiti normativi: innanzitutto, la costituzione totale, che contiene la costituzione dello Stato centrale e i tratti fondamentali delle costituzioni degli Stati membri; in secondo luogo, l'ordinamento dello Stato centrale, che include norme di diritto sostanziale poste in essere nell'ambito di validità parziale assegnato dalla costituzione totale; infine, gli ordinamenti di ciascuno Stato membro, formato dalle rispettive costituzioni e dalle norme di diritto sostanziale emanate nel rispetto degli ambiti spaziali di validità.

La posizione kelseniana illumina e, nel contempo, supporta alcuni passaggi fondamentali della tesi formulata in questa sede.

Innanzitutto, la distinzione tra Stato centrale e Stati membri è basata sulla distribuzione delle competenze, e non su di una aprioristica supremazia del primo rispetto ai secondi. Nella definizione delle rispettive attribuzioni, l'elemento determinante è il territorio, trattandosi di enti abilitati ad operare entro circoscritti ambiti spaziali di validità. Stando così le cose, non è la gerarchia il modello organizzativo prescelto, quanto la coordinazione tra soggetti parimenti subordinati alla costituzione, cui peraltro compete l'allocazione dei rispettivi compiti.

Inoltre, la tripartizione kelseniana (costituzione totale, ordinamento dello Stato centrale, ordinamenti degli Stati membri) è rinvenibile anche nel nostro ordinamento repubblicano. Questo è la risultante della combinazione dei seguenti elementi: la Costituzione del 1948 reca la «costituzione» dello Stato centrale (forma di governo, autorità giurisdizionali, Corte costituzionale) e, nel contempo, enuncia i tratti fondamentali delle «costituzioni» delle Regioni (statuto, forma di governo regionale); l'ordinamento dello Stato centrale, che

⁸² Ivi, 81.

⁸³ Ivi, 82.

abbraccia il diritto positivo di matrice appunto statale; gli ordinamenti di ciascuna Regione, che includono il diritto positivo (statuto, leggi regionali) prodotto in ambito locale.

Alla costruzione kelseniana (e, di riflesso, alla tesi qui prospettata) si potrebbe obiettare che, nella realtà, non vi sarebbe alcuna distinzione tra gli organi dello Stato centrale e gli organi dell'ordinamento totale⁸⁴.

Questo rilievo non revoca in dubbio quanto sostenuto in questa sede, anche alla luce della ricostruzione di Kelsen. Anzi, in qualche misura, e paradossalmente, questa obiezione contribuisce a corroborare questo impianto teorico. La realtà ha condotto a sovrapporre e a confondere gli organi dello Stato centrale con gli organi dell'ordinamento totale (*rectius*: dell'ordinamento repubblicano) per la stessa ragione per cui continua ostinatamente ad esercitare un diffuso fascino l'immagine dello Stato centrale come ente collocato in posizione di supremazia rispetto agli Stati membri o alle Regioni. Questo convincimento, che travisa l'essenza di un ordinamento basato sul pluralismo istituzionale, ha impresso una certa direzione alla reale dinamica delle relazioni tra i pubblici poteri. In altri termini, se nella realtà gli organi dello Stato centrale sono percepiti come gli organi dell'ordinamento federale o altrimenti qualificato, è perché questa percezione riposa su di una malintesa interpretazione dei caratteri essenziali di questa tipologia di ordinamento a forte decentramento politico. La realtà ha recepito e assecondato una premessa erronea, e dunque non può essere invocata per provare la fondatezza della tesi che vuole lo Stato centrale in una posizione di supremazia gerarchica rispetto agli enti territoriali.

6. *Sul pluralismo paritario e sulla distribuzione delle competenze*

Il pluralismo è paritario oppure non è pluralismo⁸⁵.

Il pluralismo presuppone, *per definizione*, l'eguaglianza delle diverse componenti di un dato sistema. È proprio questa condizione di

⁸⁴ V., infatti, G. DE VERGOTTINI, voce *Stato federale*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano 1990, 837 s., nonché M. VOLPI, *op. cit.*, 22.

⁸⁵ In generale, R.A. DAHL, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven 1982. J. HABERMAS, *Volkssouveränität als Verfahren* (1988), trad. it. *Sovranità popolare come procedura*, in ID., *Morale, diritto, politica*, Torino 1992, 83 ss., e O. HÖFFE, *Politische Gerechtigkeit* (1988), trad. it. *Giustizia politica*, Bologna 1995, 152 ss., sono concordi nel ritenere che il pluralismo si risolve nell'integrazione democratica, e dunque egualitaria, delle molteplici realtà sociali.

parità a garantire l'equilibrio di un sistema che altrimenti, in quanto costituito da una moltitudine eterogenea di elementi, finirebbe fatalmente col disintegrarsi.

Un ordinamento pluralista riconosce e promuove le differenze tra le sue diverse componenti. Il pluralismo sociale recepisce e valorizza l'idea di un contesto comunitario attraversato da una molteplicità di gruppi e, quindi, di istanze, favorendone il confronto dialettico e prevenendo sopraffazioni e privilegi⁸⁶. Il pluralismo istituzionale, che allude alla generale divisione dei poteri, asseconda la volontà di distribuire il potere presso una più o meno ricca varietà di autorità nella consapevolezza che la valorizzazione delle competenze di ciascuna può sortire effetti benefici sul governo di una comunità complessa e articolata come quella degli ordinamenti contemporanei. All'interno di ogni ente che costituisce l'ordinamento totale, il pluralismo si sostanzia nella distribuzione funzionale del potere, attraverso un meccanismo di reciproci controlli e contrappesi. Nelle relazioni tra i diversi enti, il pluralismo si materializza nell'articolazione territoriale del potere, nella convinzione che gli interessi generali possano essere meglio appagati da istituzioni prossime alla comunità che ha espresso quegli interessi.

Qualunque forma assuma il pluralismo (sociale e istituzionale; istituzionale-funzionale o istituzionale-territoriale), l'elemento trasversale è proprio l'eguaglianza di tutti i soggetti coinvolti. Il pluralismo sociale è confronto dinamico tra soggetti eguali. Il pluralismo tra organi dello stesso ente riposa sulla pari dignità degli stessi. Il pluralismo tra gli enti che costituiscono l'ordinamento totale non può poggiare sulla supremazia di uno rispetto agli altri.

Quando, dunque, l'art. 114 Cost. allude ad una pari dignità costituzionale di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica, esso afferma qualcosa di immanente al principio pluralista. E non potrebbe essere diversamente.

Per questo motivo non convince la Corte costituzionale quando, nella già richiamata pronuncia sulla sovranità del popolo sardo, esclude perentoriamente che il citato art. 114 possa essere evocato per equiparare «pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da ren-

⁸⁶ Illuminante è G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino 1992, 9, per il quale sono pluralistiche «le società segnate dalla presenza di una varietà di gruppi sociali, portatori di interessi, ideologie e progetti differenziati ma in nessun caso così forti da porsi come esclusivi o dominanti e quindi da fornire la base materiale della sovranità statale».

dere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali»⁸⁷. E non persuade, oltre che per le ragioni suesposte, anche per il netto divario riscontrabile rispetto ad una precedente decisione in cui si legge che lo stesso art. 114 «pone sullo stesso piano lo Stato e le Regioni, come entità costitutive della Repubblica, accanto ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province»⁸⁸.

Un sistema pluralisticamente orientato è una struttura complessa in cui il fattore organizzativo di equilibrio è quello della distribuzione delle competenze tra le diverse componenti del sistema stesso.

Intanto, se il pluralismo è per definizione paritario, nei termini dapprima chiariti, allora tutti i soggetti debbono poter disporre di proprie attribuzioni destinate ad esplicarsi in determinati ambiti. Non avrebbe senso accentrare tutti i compiti in capo ad un solo soggetto chiamato ad interagire con le altre componenti del sistema pluralistico. Al pluralismo dei soggetti non può che corrispondere il pluralismo delle attribuzioni.

Dal punto di vista operativo, poi, la distribuzione delle competenze tra le diverse componenti del sistema è la soluzione più congeniale alla realizzazione delle finalità istituzionali generali. Per ogni tipo di competenza, che a sua volta riflette un determinato interesse da realizzare, si individua il soggetto più adeguato.

Ora, se il pluralismo riposa sulla eguaglianza (pari dignità) di tutti i soggetti che compongono il sistema, allora anche le rispettive attribuzioni sono eguali quanto ad attitudine a contribuire alla realizzazione delle finalità generali del sistema. Gli ambiti di competenza sono differenti. Le misure adottate possono avere impatti di diversa entità. Nondimeno, tutte le determinazioni assunte in questo sistema sono manifestazione di attribuzioni pariordinate, in quanto tutte *egualmente* destinate alla cura degli interessi generali espressi all'interno di quel sistema. Non vi può essere gerarchia tra le attribuzioni, ma solo una separazione *coordinata* delle rispettive competenze. Del resto, è risaputo che la gerarchia tende ad assottigliare le sfere di competenza dei diversi organi o soggetti, sino a dissolverne i confini: la competenza dell'organo posto in posizione di supremazia tende ad assorbire le competenze degli organi o uffici sottordinati⁸⁹.

⁸⁷ Sent. n. 365 del 2007.

⁸⁸ Sent. n. 274 del 2003.

⁸⁹ Cfr. A.M. SANDULLI, *op. cit.*, 182 s.

Nondimeno, la diversità di funzioni tra lo Stato e le Regioni è stata interpretata come la premessa per il riconoscimento di una vera e propria forma di supremazia del primo rispetto alle altre.

Rinvenendo nell'art. 117, secondo comma, Cost., «gran parte dei poteri che sono propri di un soggetto “sovrano”», Caretti ha sostenuto che nell'assetto complessivo disegnato dagli enunciati costituzionali «le competenze dello Stato e gli istituti che sempre allo Stato fanno capo occupano una posizione di supremazia, in quanto sono gli organi dello Stato quelli nei quali si esprime nel modo più compiuto la sovranità popolare». È lecito così parlare di «supremazia» in quanto appare inconfutabile che questa è la posizione dell'ente che personifica unitariamente il potere dello Stato⁹⁰.

A questo ordine di ragionamento è stato condivisibilmente obiettato da Chessa che «la differenziazione funzionale non equivale per nulla a gerarchia su basi di valore». Sarebbe, dunque, «improprio inferire dalla diversità delle competenze la diversa dislocazione gerarchica di chi le esercita»⁹¹.

Il pluralismo paritario (ribadisco: il pluralismo è sempre paritario) enfatizza il ruolo della «competenza» quale criterio organizzativo preposto all'ordinato e coerente svolgimento delle relazioni interistituzionali. E ciò in alternativa al criterio gerarchico, proprio delle strutture piramidali che si sviluppano in senso verticale.

La decifrazione dei rapporti tra legge statale e legge regionale, alla luce dell'art. 117 (sia nella originaria versione, sia in quella licenziata dal Parlamento nel 2001), è sempre stata fatta pensando alla gerarchia, quando in realtà la citata previsione costituzionale coniuga i due criteri in parola.

Nelle materie di potestà concorrente, il legislatore regionale è tenuto ad osservare i principi fondamentali di matrice statale. E tale obbligo riposa proprio su di una disposizione costituzionale. Dunque, in caso di violazione di tali principi si ha l'inosservanza di un

⁹⁰ P. CARETTI, *La «sovranità regionale» come illusorio succedaneo di una «specialità» perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in questa *Rivista* 2008, 224 s. V. anche A. ANZON, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 2007, 4999 ss., e A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino 2007, 3 ss.

⁹¹ O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sent. n. 365 del 2007*, in questa *Rivista* 2008, 233, dove aggiunge che «misurare il *quantum* di potestà che compete a ciascun ente territoriale della Repubblica e da ciò inferirne la posizione di sopra o sottordinazione nel quadro dell'assetto repubblicano è impresa ardua, se non impossibile o comunque altamente incerta negli esiti».

obbligo costituzionalmente sancito. La gerarchia, quindi, è evocata per incardinare presso la Corte costituzionale la giurisdizione esclusiva in tema di sindacato di legittimità delle leggi regionali, quali fonti primarie del diritto. Nei rapporti tra principi statali e norme regionali di svolgimento si può, però, agevolmente insinuare il criterio di competenza: lo Stato è competente in via esclusiva a dettare i predetti principi; salve le norme cedevoli volte a colmare vuoti di disciplina, le Regioni sono competenti in via esclusiva a dettare le relative e conseguenti norme di svolgimento, al fine di munire l'amministrazione e l'autorità giudiziaria degli schemi di qualificazione normativa entro i quali sussumere i concreti casi della vita giuridicamente rilevanti.

Nell'esempio appena riportato, e che assume una importanza centrale nel complessivo ragionamento qui sviluppato, gerarchia e competenza s'intrecciano, condizionandosi vicendevolmente. Rispetto all'obbligo costituzionale di rispetto dei principi fondamentali, domina il criterio gerarchico, trattandosi di un rapporto tra la legge regionale e la Costituzione. Quanto, però, ai rapporti tra legislazione statale di principio e legislazione regionale di svolgimento dei principi domina il criterio di competenza, così da ribadire, nonostante risalenti e autorevoli voci di dissenso, la pariordinazione tra fonti primarie statali e leggi regionali⁹².

Peraltro, il criterio di competenza ha fatto breccia nell'impianto costituzionale in relazione alle fonti secondarie del diritto. L'art. 117, sesto comma, riserva agli enti locali la potestà regolamentare «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite». Ripristinando una sorta di parallelismo tra potere regolamentare e funzione amministrativa, il legislatore della riforma ha inteso organizzare i rapporti tra fonti secondarie secondo un criterio di competenza. Tant'è vero che lo stesso sesto comma assegna allo Stato la potestà regolamentare nelle materie di legislazione

⁹² Il dibattito è ben riassunto in A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano 1977, 109 ss. Cfr. pure A. D'ATENA, *L'impatto del policentrismo legislativo sul sistema delle fonti*, in *Dir. soc.* 1999, 1 ss.; A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Padova 2003; G.U. RESCIGNO, *Gerarchia e competenza, tra atti normativi, tra norme*, in *Dir. pubbl.* 2010, 1 ss.; M. PEDRAZZA GORLERO, *L'ordine delle fonti del diritto fra crisi del «sistema» e rischio casistico*, in *Dir. soc.* 2011, 311 ss.; S. PARISI, *La gerarchia delle fonti. Ascesa declino mutazioni*, Napoli 2012, 218 ss.

esclusiva, lasciando alle Regioni tutto il resto e ferma restando la rievocata competenza degli enti locali⁹³».

7. *Le relazioni tra gli enti che costituiscono la Repubblica tra sovranità popolare e democrazia*

La Repubblica italiana è sovrana nelle relazioni internazionali. Il popolo è sovrano in forza di una puntuale scelta di legittimazione democratica delle istituzioni. Sovrano non è lo Stato, inteso come apparato complesso di organi e uffici quale antagonista e interlocutore delle Regioni e degli enti locali. Così come la sovranità non è un attributo esclusivo o condiviso di tali istituzioni territoriali.

I luoghi di invero della sovranità popolare sono molteplici. Le sue forme di attuazione sono definite e, nel contempo, delimitate dalla Costituzione. Abbandonato il modello liberale classico imperniato su di un Parlamento rappresentativo del solo ceto borghese, gli ordinamenti contemporanei conoscono una proliferazione, più o meno accentuata, di momenti di espressione della rappresentanza politica. Con l'avvento dello Stato sociale, con la diffusione dei sistemi di decentramento politico, con la consacrazione del pluralismo e della partecipazione tra i pilastri dei rinnovati ordinamenti si assiste alla nascita progressiva di una costellazione di spazi di realizzazione compiuta della sovranità popolare attraverso la maturazione del metodo democratico.

Le Regioni e gli enti locali italiani sono ambiti istituzionali di svolgimento della sovranità popolare, sia pure entro precisi confini spaziali. Che si tratti di momenti di vita democratica su scala ridotta, rispetto all'ambito nazionale, non incide sulla capacità di tali luoghi istituzionali di attrarre le più rilevanti modalità espressive della sovranità popolare.

Si è già detto che si tratta di enti esponenziali e, dunque, politicamente rappresentativi. Si è detto che tali enti sono abilitati a orientare le rispettive azioni di governo secondo propri indirizzi politici. A ciò va aggiunto che l'unità cui allude l'art. 5 Cost. non è unità po-

⁹³ Sul punto v. la sentenza n. 246 del 2006, su cui Q. CAMERLENGO, *Regolamenti regionali cedevoli e autonomia locale: la «riserva di regolamento locale» secondo la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 2006, 565 ss.; G. DI COSIMO, *Norme cedevoli: un genere, due specie*, in questa *Rivista* 2007, 168 ss.; A. RUGGERI, *La Corte, i regolamenti di autonomia locale e le oscillazioni della «logica» sistemica (a «prima lettura» di Corte cost. n. 246 del 2006)*, *ivi*, 172 ss.

litica, ma unità strutturale, nel senso di condizione contraria al dissolvimento dell'ordinamento repubblicano⁹⁴.

A ciò si aggiunga che gli organi apicali di tali enti sono istituzioni politiche, in quanto insediate tramite processi di selezione informati al principio democratico; che l'attività posta in essere da tali organi è politica, in quanto mira ad un confronto e ad una selezione dei variegati interessi emersi in seno alle rispettive comunità di riferimento alla stregua di criteri di opportunità; che i partiti politici svolgono la loro azione attiva anche in ambito territoriale, dove il contatto con le realtà locali è più intenso, quotidiano, tangibile, così mettendo in crisi il monopolio preteso dalle segreterie nazionali; che i momenti di partecipazione popolare non difettano, sol che si pensi alla previsione di referendum regionali e locali oltre ad altre forme, variamente denominate, di coinvolgimento diretto delle comunità nei processi decisionali.

La democrazia vive e si rigenera anche in ambito territoriale, e con essa la sovranità popolare acquista una ricchezza che non avrebbe ove fosse relegata al solo contesto nazionale. È una democrazia di prossimità, di diretto contatto con le sedi della politica, e il fatto che si tratti di processi decisionali su materie o ambiti tutto sommato meno «pregiati» o strategici rispetto a quelli di competenza delle autorità nazionali non sottrae nulla all'essenza della sovranità popolare vissuta e praticata a livello regionale o locale⁹⁵.

Con l'avvento del pluralismo istituzionale, il sistema democratico ha acquisito una inedita complessità su base territoriale, che ha trovato riscontro nell'ulteriore sviluppo di elementi qualificanti la democrazia stessa: partecipazione, vicinanza al potere, responsabilità e controllo, consenso sociale.

La sovranità popolare, innervando l'intero tessuto delle istituzioni repubblicane, finisce coll'essere una «qualità che si trasmette in egual misura a tutti i livelli di rappresentanza politica elencati nell'art. 114»⁹⁶. La stessa Corte costituzionale ha escluso l'assolutezza della tesi secondo cui nel Parlamento si risolverebbe la sovranità popolare, «senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l'essenza»⁹⁷. L'art. 1 Cost., nell'attribuire la sovranità al

⁹⁴ In questi termini F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, IV ed., Milano 1986, 505 ss.

⁹⁵ Cfr., tra gli altri, K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, I, München 1984, 635 ss.

⁹⁶ O. CHESSA, *op. cit.*, 235.

⁹⁷ Sentt. n. 106 e n. 306 del 2002.

popolo, «impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi»⁹⁸. Il novellato art. 114 ha, dunque, rivelato la comune derivazione di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica dal principio democratico e dalla sovranità popolare. Il che sdrammatizza il confronto dialettico tra unità ed autonomia: non più «due valori in perenne, reciproco conflitto», sibbene «due profili dell'unico volto dell'ordinamento»⁹⁹.

8. *In sintesi: rilettura del sistema delle relazioni tra le istituzioni repubblicane alla luce dei postulati essenziali del costituzionalismo*

Il nucleo essenziale del costituzionalismo, quale ideologia di matrice liberale, è racchiuso nell'art. 16 della *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* del 1789: «toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution»¹⁰⁰.

L'anelito garantista espresso da questo enunciato è chiaro: compito della costituzione è presidiare i diritti fondamentali di fronte ai pubblici poteri, attraverso l'edificazione di una struttura fondata innanzitutto sul principio della separazione dei poteri.

Negli ordinamenti che si sono allontanati dal paradigma dello Stato unitario la divisione dei poteri è stata assunta anche nei rapporti tra i diversi enti. Ragionando di livelli di governo, si parla di

⁹⁸ Sent. n. 106 del 2002.

⁹⁹ A. RUGGERI, *L'autonomia regionale (profili generali)*, in A. RUGGERI e G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino 2012, 17.

¹⁰⁰ V., infatti, F. PIERANDREI, *Saggio sulla teoria della Costituzione*, in *Jus* 1951, 331, per il quale il concetto politico-ideale di Costituzione è proprio racchiuso nell'art. 16. Così pure J.-E. LANE, *Constitutions and Political Theory*, Manchester-New York 1996, 244, secondo cui la tutela dei diritti e la separazione dei poteri sono «the two core elements of constitutionalism». Per R. CHAPUS, *Les fondaments de l'organisation de l'État définis par la Déclaration de 1789 et leurs prolongements dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État*, in AA.VV., *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence (colloque des 25 et 26 mai 1989 au Conseil constitutionnel)*, Paris 1989, 199, l'art. 16 enumera «les conditions de l'existence d'une constitution». V., anche, F. LUCHAIRE, *De la méthode en droit constitutionnel*, in *Rev. dr. public* 1981, 278, e R. ARNOLD, *Ausgestaltung und Begrenzung von Grundrechten im französischen Verfassungsrecht*, in *Jahrbuch öff. Rechts*, 38, 1989, 199.

separazione verticale dei poteri¹⁰¹. Accedendo, invece, alla prospettiva teorica qui abbracciata, appare più corretto parlare di separazione dei poteri nelle relazioni intersoggettive, cioè tra gli enti che a pari titolo costituiscono l'ordinamento totale.

Alludendo ai rischi di illegittime violazioni dei diritti fondamentali, Sieyès affermò con vigore che «une bonne Constitution de tous les pouvoirs publics est la seule garantie qui puisse préserver les nations et les citoyens de ce malheur extrême». Ed è proprio in relazione alla tutela di tali diritti che «la Constitution embrasse à la fois la formation et l'organisation intérieurs des différents pouvoirs publics, leur correspondance nécessaire, et leur indépendance réciproque»¹⁰². Di poco successiva è la altrettanto ferma enunciazione di Jean-Paul Marat secondo cui la tutela dei diritti e la separazione dei poteri si abbinano in una Costituzione «juste, sage et libre»¹⁰³.

Se, dunque, la separazione dei poteri (sia interorganica, ossia all'interno di ogni ente, sia intersoggettiva, nel senso dapprima chiarito) è strumentale ad una migliore, più garantista tutela dei diritti fondamentali contro il rischio di abusi da parte dell'autorità, allora è evidente il contributo che il decentramento politico offre alla consacrazione del costituzionalismo quale ideologia del limite del potere.

Alcuni studi sul federalismo mettono in evidenza il nesso che avvince tale forma di Stato al costituzionalismo¹⁰⁴. Dal punto di vista storico, è risaputa l'influenza esercitata dalla Costituzione federale degli Stati Uniti del 1787 sui successivi sviluppi di tale ideologia garantista. Friedrich, così, qualificò lo Stato federale come una forma territoriale di divisione del potere politico in virtù di una costituzione¹⁰⁵. L'ordinamento regionale, *mutatis mutandis*, condivide la medesima aspirazione a promuovere una dislocazione del potere tale da contribuire ad un più efficiente controllo da parte dei consociati ed una più capillare responsabilizzazione delle istituzioni.

Questa disarticolazione del potere non è semplicemente una opzione organizzativa. Essa concorre a garantire l'effettivo compimento dei principi e dei valori costituzionali connessi, in ultima istanza, al

¹⁰¹ V., infatti, G. BOGNETTI, voce *Poteri (divisione dei)*, in *Dig. IV ed., Disc. pubbl.*, XI, Torino 1996, 372.

¹⁰² Dichiarazione resa il 20-21 luglio 1789: Chr. FAURÉ, *La Déclaration des droits de l'homme de 1789*, Paris 1988, 98.

¹⁰³ 23 agosto 1789, in Chr. FAURÉ, *op. cit.*, 278.

¹⁰⁴ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, 832 ss.

¹⁰⁵ C.J. FRIEDRICH, *The Impact of American Constitutionalism*, Boston 1967.

pieno sviluppo della persona e alla effettiva partecipazione di tutti alla vita comunitaria. Una pronuncia della Corte costituzionale appare particolarmente significativa al riguardo: «le autonomie locali costituiscono una parte essenziale dell'articolazione democratica dell'ordinamento unitario repubblicano e, per altro verso, si attribuisce a siffatto articolato complesso di istituzioni democratiche – ora sotto la denominazione di “Repubblica”, ora sotto quella di “Italia” – l'adempimento di una serie di compiti fondamentali: compiti che vanno svolti, oltreché attraverso le proprie competenze, nella pienezza delle potenzialità di partecipazione comunitaria di cui ciascuna istituzione è capace e che sono diretti a favorire il più elevato sviluppo della persona umana, della solidarietà sociale ed economica, della democrazia politica, della cultura e del progresso tecnico-scientifico, della convivenza pacifica tra i popoli (artt. 2, 3, 9 e 11 Cost.)»¹⁰⁶.

Per quanto lo Stato continui a serbare presso di sé la competenza esclusiva in tema di diritti fondamentali, con particolare riferimento a quelli di prima generazione, nondimeno le funzioni assegnate agli altri enti territoriali contribuiscono a garantire quanto meno l'effettivo esercizio degli stessi. Può apparire persino superfluo ricordare le competenze delle Regioni in ambiti materiali strategici come la sanità, l'istruzione, il lavoro, l'assistenza sociale. E, «nel loro piccolo», anche gli enti locali concorrono a favorire il pieno godimento di tali diritti. Resta ferma la competenza esclusiva del legislatore statale sui livelli essenziali, ma sarebbe miope non vedere quanto peso siano destinate ad assumere le decisioni (normative e amministrative) prese dalle istituzioni regionali e locali nei luoghi, negli ambienti in cui tali diritti vivono concretamente¹⁰⁷.

È, dunque, proprio la cornice costituzionalistica, che definisce l'area di azione limitata dei pubblici poteri, ad esaltare la comune condizione politico-giuridica dello Stato, delle Regioni e degli enti locali quali istituzioni egualmente repubblicane, tutte proiettate all'avveramento del disegno costituzionale di protezione e promozione dei diritti fondamentali in vista della coerente affermazione del principio personalista e del principio democratico di partecipazione effettiva in un sistema pluralistico. Non a caso, il giudice delle leggi ha evocato una immagine dalle forti tonalità suggestive quando si è riferita alla

¹⁰⁶ Sent. n. 829 del 1988.

¹⁰⁷ V. E. LONGO, *Regioni e diritti: la tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata 2007.

«lealtà» di tutti i soggetti dell'ordinamento¹⁰⁸. Equidistanti dalla Costituzione della Repubblica italiana, gli enti indicati nell'art. 114 sono chiamati ad uno sforzo di leale, corretto, reciproco rispetto quali soggetti parimenti gravati del compito di attuare il dettato costituzionale.

9. *Dai «livelli di governo» agli «anelli istituzionali»*

In alcuni scritti recenti, i rispettivi autori prediligono l'espressione «anelli istituzionali» per qualificare i diversi enti che compongono la Repubblica, in sostituzione della consolidata classificazione degli stessi come «livelli di governo»¹⁰⁹.

Lungi dall'assecondare una mera esigenza terminologica, questa opzione riflette una inedita consapevolezza intorno al corretto assetto della complessiva struttura istituzionale della Repubblica italiana, maturata grazie anche all'impatto provocato sul sistema dalla novella costituzionale del 2001. Come si avrà modo di dimostrare, ragionare in termini di anelli istituzionali, e non più di livelli di governo, rispecchia una ricostruzione dell'edificio istituzionale autenticamente informata al principio della pari dignità costituzionale, così rivelando prospettive innovative in termini di interpretazione del sistema delle relazioni tra gli enti qui considerati.

Una *struttura complessa* è un insieme organizzato di elementi eterogenei. La condizione indefettibile di corretto funzionamento di tale struttura è l'*equilibrio* tra le diverse componenti. La struttura è in equilibrio quando la sua configurazione resta inalterata nonostante il moto assunto dai diversi elementi. L'equilibrio è influenzato dalla

¹⁰⁸ A cominciare proprio dalla sentenza n. 303 del 2003: «ciò impone di annessere ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà». Cfr. anche le sentt. n. 6 del 2004; nn. 242, 285, 383 del 2005; n. 63 del 2008; n. 278 del 2010; n. 39 del 2013.

¹⁰⁹ V., infatti, M. CAMELLI, *op. cit.*, 1274 ss.; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in questa *Rivista* 2001, 1162 e 1176 ss.; A. CELOTTO, A. SARANDREA, *Le funzioni amministrative*, in T. GROPPi e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie cit.*, 182; G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, ivi, 212 ss.; M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie cit.*, 40 ss.; Q. CAMERLENGO, *Commento all'art. 118*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione cit.*, 2336.

combinazione armonica di una molteplicità di fattori. L'interazione coordinata tra le diverse componenti dipende dalla configurazione della struttura.

Si considerino, quindi, due distinte configurazioni strutturali: *a)* una verticale e *b)* l'altra orizzontale.

a) Una struttura a proiezione verticale si articola su più livelli. Essa può essere organizzata su base gerarchica, nel senso che più ci si avvicina al livello più elevato, maggiore è la forza prodotta dall'elemento che occupa quella posizione. Stando così le cose, l'equilibrio finisce coll'essere garantito dalla pressione posta in essere dall'elemento apicale.

Questo modello strutturale ha ispirato da sempre il sistema dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali. Le implicazioni sono state abbondantemente descritte in precedenza. Occorre, però, integrare quanto già esposto, osservando che in questa struttura la dimensione comunitaria (che include i rispettivi contesti sociali di riferimento) tende a sfumare, ad essere accantonata, se non addirittura a subire le conseguenze delle modalità di interazione guidate dal canone gerarchico. L'attenzione delle istituzioni si polarizza sulle reciproche relazioni, interpretate e governate secondo quei rapporti di forza che una malintesa lettura del dettato costituzionale ha supportato. La comunità rimane sullo sfondo. Non essendo in grado in alcun modo di influenzare tali rapporti istituzionali, essa recepisce queste dinamiche come terminale ultimo delle determinazioni assunte altrove.

In estrema sintesi: *la comunità è schiacciata dal peso di questa struttura organizzata verticalmente.*

b) Una struttura a proiezione orizzontale si sviluppa articolandosi in una pluralità di anelli, raffigurabili come una struttura a cerchi concentrici. La ricerca dell'equilibrio parte proprio dall'elemento centrale della struttura stessa. I diversi anelli ruotano intorno a tale nucleo conservando l'equilibrio grazie alla forza di attrazione gravitazionale esercitata dallo stesso nucleo. È un equilibrio dinamico, ma che garantisce la stabilità nel tempo di tale struttura grazie ad una regolare interazione tra i diversi anelli¹¹⁰.

¹¹⁰ Il sistema solare è un insieme di corpi celesti mantenuti in orbita intorno ad una stella per effetto della forza di gravità del Sole stesso. Dopo le tre leggi concepite da Giovanni Keplero nel 1618, Isaac Newton ha concepito la legge di gravitazione universale, secondo cui due corpi qualunque si attraggono in ragione diretta delle masse e in ragione inversa del quadrato delle distanze: H.N. RUSSELL, R.S. DUGAN, J.Q. STEWART, *Astronomy*, I e II, Boston 1926-1927. Dal modello di Rutherford agli studi di Bohr, anche l'atomo è stato rappresentato in modo non dissimile

Nel nostro caso, l'elemento centrale è la comunità di riferimento. Stato, Regioni ed enti locali ruotano intorno a tale nucleo comunitario alla stregua appunto di «anelli istituzionali». L'equilibrio di questa struttura non può dipendere dalla sola interazione tra gli anelli istituzionali, come definita dalla combinazione di fattori normativi di molteplice scaturigine, ma soprattutto dalla forza di attrazione gravitazionale esercitata dal nucleo, cioè dalla comunità.

Ogni comunità esprime una serie di interessi generali. Compito delle istituzioni pubbliche è selezionare detti interessi e adottare misure idonee al loro soddisfacimento. In un assetto caratterizzato dal pluralismo istituzionale, è decisiva l'individuazione dell'anello chiamato ad espletare tale funzione. La norma di allocazione del potere può giovare del criterio materiale, ma – come comprovato dall'esperienza repubblicana anche dopo la riforma costituzionale del 2001 – non è detto che tale criterio riesca a funzionare in termini di efficiente realizzazione degli interessi comunitari. Per di più, questo criterio sovrintende alla distribuzione tra Stato e Regioni della funzione legislativa. La potestà amministrativa – che invece è riconosciuta a tutti gli enti che costituiscono la Repubblica – si è affrancata da principio del parallelismo per percorrere un itinerario diverso, quale quello tracciato dal principio di sussidiarietà. Questo processo di emancipazione fu intrapreso, a Costituzione (allora) invariata, con la riforma Bassanini, ed è culminato nella riscrittura dell'art. 118 Cost. Senonché, la creazione giurisprudenziale della chiamata in sussidiarietà ha di nuovo sovrapposto la funzione legislativa e quella amministrativa, riportando ad un assetto sempre sensibile all'idea della struttura istituzionale articolata su più livelli di governo.

La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà va, però, presa sul serio. Allo stesso modo in cui la Corte costituzionale, nel caso della chiamata in sussidiarietà, ha riconosciuto a tale principio una portata eclettica, ossia ulteriore rispetto a quella di privilegiato canone di allocazione delle funzioni amministrative, coerentemente occorre ricavare dalla sussidiarietà tutte le potenzialità di ridefinizione del sistema in essa annidate.

dal sistema planetario, in quanto costituito da un nucleo composto di protoni (elettricamente positivi) e neutroni (elettricamente neutri), attorno al quale ruotano gli elettroni (elettricamente negativi). La meccanica quantistica ha revocato in dubbio questo modello, ritenendo inesatto parlare di «traiettorie» di una particella. È possibile quindi conoscere soltanto la probabilità di trovare l'elettrone in un dato punto dello spazio in un determinato istante di tempo: G.F. LIPTRON, J.J. THOMPSON, G.R. WALKER, *Modern Physical Chemistry*, New York 1982.

La sussidiarietà evoca l'idea di istituzioni pubbliche al *servizio della comunità*. La sussidiarietà, nel contempo, enfatizza la *prossimità* del potere rispetto alla comunità che ha espresso determinati interessi generali quale *optimum* nel governo della cosa pubblica¹¹¹.

La cura degli interessi generali espressi in ambito sociale diviene con forza il fine ultimo dell'azione dispiegata dalle istituzioni. E questa cura compete, di regola, all'ente più vicino alla comunità portatrice di quegli interessi, ammettendo spazio ad enti diversi solo in caso di conclamata inidoneità dell'ente prescelto secondo questo metodo.

La struttura a cerchi concentrici, che si sviluppa orizzontalmente in anelli istituzionali, ben rappresenta la decifrazione della sussidiarietà quale fondamentale principio metodologico preordinato a garantire l'equilibrio della struttura stessa. La comunità è il nucleo della struttura. Essa esprime determinati interessi generali. Così facendo esercita una forza di attrazione gravitazionale che mantiene in equilibrio il sistema, valorizzando l'anello istituzionale più vicino. Così, se determinati interessi generali sono espressi dalla comunità comunale, il Comune sarà il primo anello istituzionale, ossia quello che descrive un'orbita circolare con il raggio più corto¹¹². La maggior vicinanza alla comunità dalla quale è affiorato un certo interesse generale consente (*recte*: si presume che consenta) il più mirato, efficiente, consapevole soddisfacimento di quell'interesse. Se, invece, un dato interesse generale è espresso dalla comunità provinciale (che altro non è se non la somma delle comunità locali insistenti in un territorio convenzionalmente circoscritto dai confini provinciali), allora l'anello istituzionale più vicino è la Provincia (se e fino quando essa sarà annoverata tra gli enti che costituiscono la Repubblica). E così via sino agli interessi espressi dalla comunità nazionale.

In questa struttura, non c'è posto per relazioni più o meno intensamente informate al criterio gerarchico. Nessun ente può vantare una posizione di supremazia rispetto agli altri. L'anello istituzionale

¹¹¹ Senza ambizione di completezza v. S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.* 1995, V, 373 ss.; A. D'ATENA, *Costituzione principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.* 2001, 13 ss.; A.M. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano 2001, 67 ss.; P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà verticale. Attuazioni e prospettive*, Milano 2002; O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in questa *Rivista* 2004, 941 ss.; T.E. FROSINI, voce *Sussidiarietà (principio di)*, in *Enc. dir.*, II, Milano 2008, 1133 ss.

¹¹² A proposito dei Comuni, la Corte costituzionale li identifica come i «più immediati enti esponenziali»: sent. n. 220 del 2013.

più idoneo è, di regola, quello posto nelle migliori condizioni per recepire, interpretare, selezionare e appagare gli interessi di matrice sociale. È l'anello istituzionale che più degli altri risente della forza di gravità esercitata dal nucleo. Per sottrarre una simile competenza, così da consegnarla all'anello istituzionale successivo, è necessario vincere questa forza di gravità con una accelerazione particolarmente intensa.

In estrema sintesi: *la comunità torna ad essere il centro dell'azione svolta dalle istituzioni pubbliche.*

10. *Un primo impatto della teoria degli anelli istituzionali: alcuni auspicabili effetti sistematici*

A questo punto, appare utile tentare di immaginare alcuni effetti di sistema che l'adesione alla teoria degli anelli istituzionali appare in grado di sortire.

10.1. *Sulla rappresentazione degli interessi regionali e locali in ambito statale: il c.d. Senato delle autonomie*

Una struttura complessa a cerchi concentrici, quale quella tratteggiata in queste pagine, vive attraverso l'azione dei suoi anelli istituzionali. Questa azione si materializza attraverso l'assunzione di decisioni. A loro volta tali decisioni sono volte a soddisfare gli interessi generali rispetto ai quali la comunità di riferimento ha sollecitato un intervento da parte dell'autorità. Nel contempo, le stesse decisioni, come effetto indiretto, condizionano le preferenze e le sollecitazioni espresse in seno alla comunità così da far affiorare nuove istanze.

Ora, in una struttura così configurata, dove si assiste ad una costante interazione non solo tra i diversi enti ma anche tra le differenti comunità, non c'è spazio per una rigida separazione tra gli interessi espressi nei contesti sociali di riferimento: gli uni influenzano gli altri e da questi ne sono a loro volta condizionati. Ne scaturisce una fitta trama di relazioni che finiscono inevitabilmente coll'incidere sull'equilibrio complessivo del sistema. In questa struttura l'equilibrio dipenderà dalle capacità di coordinamento di tutti gli anelli istituzionali.

Questa indefettibile condizione di equilibrio riposa sulla coerenza del principio di leale collaborazione che si manifesta non solo sul versante delle attività, ma anche in occasione della istituzione di organi di raccordo tra i diversi anelli istituzionali. Il raccordo istitu-

zionale, quale dimensione organizzativa della leale collaborazione, è coesistente ad una struttura fondata sul principio del pluralismo paritario. Una decisione assunta in ambito regionale inevitabilmente si riverbererà sugli interessi locali e, dunque, sulle attribuzioni devolute agli enti legittimati a soddisfarli. E lo stesso vale quando la decisione è assunta in ambito statale rispetto alle istanze emerse nelle comunità regionali e locali. Organi permanenti di rappresentanza degli interessi curati dagli anelli istituzionali diversi da quello titolare della potestà decisionale sono indispensabili per il corretto, equilibrato, efficiente funzionamento del sistema.

Il sistema delle conferenze ne è una paradigmatica espressione, specie in relazione alla adozione di atti amministrativi. In fondo, il consiglio delle autonomie locali, quale organo necessario ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 123 Cost., è un luogo istituzionale di rappresentazione delle esigenze manifestate in ambito locale in relazione a decisioni rimesse alle autorità regionali.

In ambito statale, la trasformazione della seconda Camera in un vero e proprio Senato delle autonomie appare una soluzione coerente con la ricerca dell'equilibrio in una struttura orizzontale articolata in anelli istituzionali¹¹³. Un Senato, più precisamente, in grado di intercettare i bisogni palesati in ambito territoriale, piuttosto che limitarsi ad operare quale entità politica esponenziale delle istituzioni regionali e locali¹¹⁴. A proposito della riforma costituzionale *in fieri* Falcon ha efficacemente osservato che il Senato delle autonomie, pur nella sua imperfezione, «produrrebbe un salto di qualità del regionalismo italiano, rendendo lo stesso potere legislativo espressione non solo delle persone, ma anche delle comunità territoriali che formano la complessiva comunità statale»¹¹⁵.

L'equilibrio della struttura presuppone l'esistenza di strutture di raccordo in grado di garantire il dialogo costante e trasparente, in quanto istituzionalizzato, tra gli anelli istituzionali, così da (tentare di) prevenire possibili conflittualità¹¹⁶.

¹¹³ Di questo avviso U. DE SIERVO, *Risposte a «Venti domande sulle riforma costituzionali»*, in questa *Rivista* 2015, 141.

¹¹⁴ V. A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in questa *Rivista* 2015, 245; e L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, ivi, 299.

¹¹⁵ G. FALCON, *La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo*, in questa *Rivista* 2015, 16.

¹¹⁶ Così R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in questa *Rivista* 2015, 84.

10.2. *Sulla funzione legislativa*

Sul versante della *funzione legislativa* la relazione tra gli anelli istituzionali è avvertibile in relazione al riparto delle rispettive attribuzioni.

In una struttura che si sviluppa in una pluralità di anelli istituzionali il paradigma della competenza è, come si è visto, destinato a dominare le relazioni tra le diverse istituzioni parimenti repubblicane. Tuttavia, detto principio non necessariamente esige un riparto basato sul criterio delle materie. Anzi, il confronto costante tra anelli istituzionali può efficacemente giovare dell'innovativo approccio metodologico basato sulle politiche pubbliche¹¹⁷. Sostiene Bin che «le politiche pubbliche sono rivolte ad obiettivi, si svolgono per programmi, mentre le materie sono etichette che contrassegnano settori, ambiti, argomenti destinati ad essere oggetto di una disciplina. Le politiche pubbliche sollecitano a impiegare tutti gli strumenti utili alla soluzione del problema affrontato, quale sia la materia in cui ognuno di essi è collocato; le materie invece etichettano ciascuno strumento e lo collocano in un ambito separato dagli altri»¹¹⁸.

Il criterio materiale, pur teso a garantire l'autonomia regionale, ha contribuito ad alimentare l'equivoca interpretazione della struttura istituzionale come sistema articolato verticalmente in livello di governo. Non rilevano in questa sede le difficoltà correlate ad un meccanismo che ripone fiducia in una elencazione di scatole da riempire¹¹⁹. Piuttosto, qui rileva osservare come le materie affidate alle cure del legislatore statale siano state percepite e, quindi, trattate come «più importanti» rispetto a quelle devolute ai legislatori regionali. Più importanti non tanto perché relative ad interessi ascrivibili all'intera comunità nazionale, ma in quanto assegnate allo Stato, soggetto posto in posizione di supremazia rispetto agli enti territoriali. In quanto tali, le materie statali hanno finito col condizionare pesantemente le discipline adottate in ambito regionale.

¹¹⁷ V., soprattutto, R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Ist. fed.* 2009, 210 ss.

¹¹⁸ Osserva, sul punto, R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in questa *Rivista* 2013, 510.

¹¹⁹ Sui tanti problemi interpretativi v., soprattutto, R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in questa *Rivista* 2006, 889 ss.

Come si è visto, la consacrazione dei compiti trasversali è illuminante al riguardo¹²⁰. La progressiva erosione di spazi di intervento rimessi ai legislatori regionali, persino a titolo «esclusivo» (residuale), riflette bene il convincimento secondo cui solo il legislatore statale è in grado di definire normative uniformi in relazione ad esigenze di carattere unitario in ipotesi affiorate in questi ambiti materiali. Così facendo, però, anche i compiti trasversali immettono elementi di superiorità gerarchica in una struttura che, al contrario, dovrebbe svilupparsi orizzontalmente così da assecondare il principio del pluralismo paritario.

La Corte costituzionale ha trattato le materie come contenitori in cui interagiscono dinamicamente più di interessi, che sovente s'intrecciano dando vita ad una trama complessa di difficile decifrazione¹²¹. Il problema è stato risolto riconoscendo prevalenza agli interessi «più importanti»: gli interessi nazionali, dunque, hanno dominato di fatto la scena, prevalendo sempre e comunque sulle esigenze espresse in ambito regionale e confermando così la loro pretesa superiorità gerarchica. Tutto ciò è stato aggravato dalla riluttanza della stessa Corte a motivare puntualmente in merito a tale prevalenza, preferendo arroccarsi dietro affermazioni perentorie o argomenti granitici nella loro presunta autoevidenza¹²².

L'esperienza dimostra, però, come sia improprio affannarsi alla ricerca di un interesse dominante sugli altri, anche perché alla fine inevitabilmente si finisce coll'anteporre quello curato dal livello di governo più elevato. L'approccio costituzionalmente più corretto è quello della ricerca dinamica dei punti di equilibrio, all'interno di una non agevole, ma necessaria azione di bilanciamento degli interessi in gioco¹²³.

Questa opera di contemperamento non può che muoversi lungo gli itinerari tracciati dal dettato costituzionale. È la stessa Costituzione a definire il contesto nel quale è destinato a svilupparsi questo confronto dialettico tra interessi. In questo confronto rilevano il

¹²⁰ V. diffusamente F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano 2006.

¹²¹ Cfr. R. BIN, voce *Legge regionale*, in *Dig. IV ed., Disc. pubbl.*, IX, Torino 1994, 173 ss. V. altresì S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano 1992, spec. 190 ss.

¹²² V. E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in questa *Rivista* 2008, 61 ss.

¹²³ R. BIN, «*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*». Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in *Scritti in memoria di Livio Paladin I*, Napoli 2004, 319 s.

compito trasversale assegnato allo Stato, l'attitudine delle istituzioni regionali a disciplinare una data materia e, infine, il «combinato disposto tra i fasci di interessi che rappresentano il titolo legittimante l'intervento statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost. e l'insieme dei principi costituzionali in qualche modo interessati (direttamente o indirettamente) dalla normativa in questione»¹²⁴.

Occorre, dunque, tornare alla giurisprudenza che ha immediatamente seguito la riforma del 2001 per ripristinare la struttura edificata sul principio del pluralismo partitativo. Allora, infatti, «la riserva allo Stato del potere di individuare i punti di equilibrio non significa[va] riconoscere alla legge statale una supremazia gerarchica rispetto alla legge regionale»¹²⁵. Questa riserva era invero condizionata dal rispetto dei principi di sussidiarietà, di ragionevolezza e di proporzionalità. Negli anni più vicini a noi, la conformazione assunta dal criterio di prevalenza ha semplificato massicciamente il problema, a tutto detrimento però dell'autonomia legislativa regionale. Un criterio che, valorizzando sempre di più le finalità perseguite dalla legge statale intervenuta in materia regionale, sembra ricondurre dritto alla già sperimentata tecnica del ritaglio delle materie. Altro che coordinamento degli interessi da contemperare¹²⁶.

Il criterio delle politiche pubbliche, invece, revoca in dubbio la ineluttabile primazia degli interessi unitari, contribuendo a dimostrare che anche una adeguata cura degli interessi locali può condurre al miglior soddisfacimento delle esigenze imputabili alla collettività nazionale. Se gli anelli istituzionali sono egualmente chiamati ad attuare il disegno costituzionale, una rigida separazione dei rispettivi interessi da curare non ha senso. La programmazione di interventi coordinati, in vista del conseguimento di finalità condivise, appare la soluzione più coerente rispetto ad una struttura che rispecchia l'intreccio (non occasionale, ma permanente) di reciproche interazioni tra le esigenze che affiorano nei diversi contesti sociali.

¹²⁴ F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in questa *Rivista* 2011, 267.

¹²⁵ *Ibidem*, 270.

¹²⁶ Cfr., infatti, F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, in questa *Rivista* 2010, 1185 ss. V. anche M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, *ivi*, 2006, 920 ss.

10.3. *Sui princìpi di sussidiarietà e di leale collaborazione*

La sussidiarietà, comunemente definita «verticale», è destinata ad assumere una diversa connotazione. Nella transizione da un anello ad un altro, più distante rispetto al primo dalla comunità di base, si ha uno spostamento verso un ente che meglio di altri è in grado di appagare i bisogni espressi in ambito sociale. Visto che questa transizione dinamica interviene tra gli enti costitutivi della Repubblica, allora è più corretto parlare di *sussidiarietà istituzionale*¹²⁷.

La suggerita correzione lessicale aspira a ripristinare il corretto metodo nell'allocazione delle funzioni amministrative. Non più l'elargizione di compiti di cura concreta degli interessi generali da parte del livello di governo più elevato, ma riconoscimento della maggiore adeguatezza dell'anello istituzionale più vicino ad una data comunità nell'intercettarne i bisogni, traducendoli poi in provvedimenti mirati ed efficienti. In particolare, gli enti locali cessano di essere qualificati e trattati alla stregua di «enti territoriali minori», come tali chiamati ad assolvere compiti marginali, ma istituzioni parimenti repubblicane investite di attribuzioni strategiche le cui ricadute positive possono proiettarsi anche oltre il raggio d'azione del competente anello istituzionale.

Dal canto suo il principio di *leale collaborazione* rischia di non esprimere compiutamente le proprie potenzialità a causa degli ostacoli frapposti dall'impostazione gerarchicamente orientata di una struttura proiettata in senso verticale.

La leale collaborazione mira a smussare le rigidità associate al principio della divisione dei poteri allorquando una specifica decisione sia destinata ad incidere su di una molteplicità di interessi espressi in più contesti¹²⁸. Dalle forme più blande, quali lo scambio di informazioni ed il parere non vincolante, alle manifestazioni più incisive, quale paradigmaticamente l'intesa, la leale collaborazione tende a contraddire il monopolio decisionale imponendo all'autorità precedente il confronto con altre istituzioni¹²⁹.

¹²⁷ Come fanno, tra gli altri, G. PASTORI, *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in *Dir. pubbl.* 2002, 85, nonché G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli 2009.

¹²⁸ F. MODUGNO, voce *Poteri (divisione dei)*, in *NN.D.I.*, XIII, Torino 1966, 483 ss., e A. CERRI, voce *Poteri (divisione dei)*, in *Enc. giur.*, XXVI, Roma 1992, 5.

¹²⁹ Cfr., diffusamente, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano 2008.

Senonché, in una struttura verticale articolata su più livelli di governo la leale collaborazione finisce inevitabilmente col risentire, nelle sue espressioni concrete, della posizione di «supremazia» vantata da uno degli interlocutori dialoganti¹³⁰. Essa finisce, quindi, di fatto col rappresentarsi quale concessione che il livello superiore accetta, suo malgrado, per evitare il rischio di decisioni unilaterali su questioni che coinvolgono una molteplicità di esigenze.

La leale collaborazione tra anelli istituzionali è, invece, un metodo procedurale volto a garantire l'equilibrio del sistema quando l'intreccio degli interessi espressi dalle diverse comunità di riferimento determina una forte interazione tra i suddetti anelli. Tra anelli egualmente degni di rappresentare in modo appropriato quegli interessi.

Difatti, il principio di leale collaborazione non può che riposare sulla eguaglianza dei soggetti che si confrontano. Esso, dunque, deve fare i conti con la pari dignità costituzionale di tutte le istituzioni repubblicane¹³¹. Diversamente opinando, la leale collaborazione finirebbe col gravare integralmente sul soggetto «inferiore», chiamato a cooperare con il soggetto «superiore» in un'azione intrapresa da quest'ultimo. Del resto, la giurisprudenza costituzionale è per molto tempo andata in questa direzione. Il principio in parola è stato declinato a vantaggio del livello statale, rispetto al quale le Regioni e gli enti locali erano tenuti a cooperare in vista del conseguimento di obiettivi estranei alle esigenze espresse dalle rispettive comunità territoriali.

Perché si possa parlare sul serio di leale collaborazione è indispensabile che gli enti sollecitati a cooperare operino in regime di reciproca autonomia, vale a dire al di fuori di un modello di sovraordinazione/subordinazione. La Corte costituzionale ha in effetti ammesso che «l'esercizio delle funzioni spettanti, rispettivamente, allo Stato ed ai suddetti enti, dovrà improntarsi al rispetto del principio della leale collaborazione tra enti parimenti costitutivi della Repubblica (art. 114, primo comma, della Costituzione)»¹³². E ha altresì af-

¹³⁰ Fondamentali, sul punto, S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni*, Milano 1972, e R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova 1995. V. anche L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo?*, in questa *Rivista* 2003, 691 ss.

¹³¹ Cfr. P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in E. BETTINELLI e F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale* cit., 294, a detta del quale la leale collaborazione è un corollario del principio del pluralismo.

¹³² Sent. n. 228 del 2004.

fermato che «la sistematica delle autonomie costituzionali (...) obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi»¹³³.

La progressiva maturazione della leale collaborazione ha senza dubbio arato il terreno più congeniale all'attecchimento del seme del pluralismo paritario¹³⁴. Nondimeno, adesso è il momento di rovesciare i rapporti tra questi due convergenti principi. Spetta al pluralismo paritario aprire la strada ad un ulteriore e decisivo affinamento della leale collaborazione.

Del resto, la stessa separazione dei poteri recava in sé, sin dalle sue prime elaborazioni e applicazioni pratiche, il seme della leale collaborazione. Il metodo dei *checks and balances*, implicando l'attivazione di forme di reciproca interazione e vicendevole controllo, riflette la volontà di preservare la divisione dei poteri, in un'ottica garantista, sia pure attenuandone il rigore a favore di momenti di confronto dialettico in vista del conseguimento di interessi superiori. E quando Stato, Regioni ed enti locali operano come istituzioni parimenti repubblicane, perseguono finalità superiori, non nel senso di interessi ascrivibili ad una comunità posta in posizione di supremazia rispetto ad altre, ma nel senso di fini consacrati a livello costituzionale. Invero, lo Stato costituzionale «non è informato all'esigenza estetica di dividere architettonicamente l'organizzazione delle sue parti»¹³⁵, bensì a quella di garantire l'inveramento dei suoi principi e valori supremi, quali fattori di ordine e di pace della Repubblica. Se lo Stato non versa più in posizione di supremazia gerarchica, bensì di parità con gli altri enti, allora la tutela degli interessi nazionali e delle esigenze unitarie della «Repubblica» dovrebbe essere devoluta a momenti di coordinamenti tra tutti i soggetti «pari grado»¹³⁶.

Una implicazione pratica sarebbe quindi quella di ripensare la distinzione tra «intese forti» e «intese deboli», del tutto inconciliabile con il pluralismo paritario proprio del nostro ordinamento repubblicano¹³⁷. Alla stregua di tale principio, una intesa è forte o non è un'in-

¹³³ Sent. n. 31 del 2006.

¹³⁴ B. CARAVITA, *op. cit.*, 30.

¹³⁵ G. SILVESTRI, voce *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano 1985, 680, che al riguardo cita G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung*, rist., Tübingen 1919, 224.

¹³⁶ R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale* cit., 314.

¹³⁷ In argomento S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra («molte») conferme e («qualche») novità*, in *Quad. reg.* 2004, 703 ss.;

tesa¹³⁸. Analogamente, la richiesta di informazioni da parte dell'anello istituzionale distinto da quello titolare del potere decisionale deve essere circoscritta a situazioni eccezionali e deve essere corredata da motivazioni serie, oggettive, puntuali, al fine di scongiurare il rischio di riproporre quell'atteggiamento «paternalistico» che appariva congeniale in una struttura verticalmente orientata.

10.4. *Sul potere sostitutivo*

In una struttura a proiezione verticale, il *potere sostitutivo* è lo strumento affinché l'equilibrio della struttura istituzionale venga ristabilito dando priorità alle determinazioni assunte dal livello di governo più elevato. Il livello apicale ha in qualche misura concesso una occasione ai livelli più bassi di curare gli interessi manifestati dalle rispettive comunità, ma a fronte della riscontrata inerzia dei secondi il primo si riappropria del proprio ruolo di garante dell'equilibrio complessivo.

In fondo, l'art. 120 Cost., come novellato nel 2001, riecheggia l'ascendente esercitato da questa configurazione strutturale. I presupposti di legittimo esercizio del potere di sostituzione, quivi enumerati, coincidono con le (o, meglio, con alcune delle) condizioni di equilibrio globale dell'ordinamento repubblicano.

L'evoluzione pretoria di questo istituto ha in qualche misura condotto ad una configurazione coerente con il disegno costituzionale. Nondimeno, una convinta adesione al principio del pluralismo paritario potrebbe perfezionare questo processo di maturazione, integrando il modello vigente con i tasselli mancanti¹³⁹.

La procedimentalizzazione ha trovato un riscontro positivo nell'art 8 della l. n. 131 del 2003. Quanto ai presupposti, se alla legge compete il compito di declinare le condizioni generali con-

e A. CERRI, *Il principio di leale collaborazione ed il mancato accordo*, in *Foro it.* 2012, I, 2939 ss. In giurisprudenza v. le sentt. n. 21 del 1991; n. 6 del 1993; n. 116 del 1994; n. 339 del 2005; n. 24 del 2007; nn. 16 e 121 del 2010; nn. 33 e 165 del 2011; n. 179 del 2012.

¹³⁸ Molto efficacemente R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale* cit., 514, ha scritto che «la leale collaborazione, come l'amore, non può essere imposta; di conseguenza, se i due protagonisti politici – le Regioni e il Governo – non cooperano, la leale collaborazione non ci può essere».

¹³⁹ Cfr. C. MAINARDIS, *Commento all'art. 120*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione* cit., 2388 ss.

template dall'art. 120, agli anelli istituzionali dovrebbe essere riconosciuta la capacità di definire consensualmente, quindi in nome del principio di leale collaborazione, le situazioni che concretamente potrebbero legittimare l'intervento surrogatorio.

L'esercizio del potere sostitutivo dovrebbe pienamente conformarsi non solo ai canoni generali enunciati nell'art. 120, ma anche ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, al fine di addivenire ad una sua compiuta configurazione quale *extrema ratio*. Così, un mero difetto di adempimento non può giustificare l'esercizio del potere in parola, rivelandosi necessaria una inerzia radicale dell'ente competente. L'inerzia, dal canto suo, deve riguardare atti privi di discrezionalità nell'*an*, la cui natura vincolata quindi si riconnette agli interessi unitari da presidiare. L'intervento sostitutivo deve rivelarsi come la soluzione strettamente necessaria per salvaguardare i valori e gli interessi racchiusi nelle clausole generali di cui all'art. 120. L'atto sostitutivo deve essere rigorosamente proporzionato rispetto al fine da raggiungere. Il difetto palese di tali presupposti deve essere suscettibile di sindacato da parte della Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione¹⁴⁰.

10.5. *Sull'autonomia finanziaria*

Un anello istituzionale abilitato ad orientare la propria azione di governo secondo un proprio indirizzo politico non può fare a meno delle necessarie risorse finanziarie. Più precisamente, non può fare a meno di *proprie* risorse finanziarie.

In una struttura verticale articolata in livelli di governo, la posizione di supremazia dell'ente apicale si fa sentire anche sul piano della acquisizione di tali risorse. In difetto di espliciti riconoscimenti in Costituzione, è il livello supremo a governare la finanza pubblica, sia sul versante delle entrate che su quello delle spese. Quanto al primo versante, le risorse delle quali disporranno i livelli di governo più bassi saranno inevitabilmente il frutto di elargizioni gestite dall'alto. Saranno, dunque, «derivate», e non proprie. Quanto alle spese, limiti stringenti stabiliti dall'alto finiscono col mortificare l'azione degli altri livelli di governo, privi della capacità di gestire il

¹⁴⁰ Sulla falsariga della più recente giurisprudenza costituzionale in tema di decretazione d'urgenza: v. le sentt. n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008. Quanto alla tutela degli enti locali v., *infra*, par. 10.6.

denaro pubblico assumendosene la responsabilità nei confronti delle rispettive comunità, secondo il modello della rappresentanza politica.

L'assetto dell'autonomia finanziaria regionale e locale era esattamente questo sino alla riforma costituzionale del 2001. Una autonomia derivata, incapace di assegnare alle Regioni e agli enti locali una autentica potestà impositiva e di spesa congeniale al perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Tuttavia, in una struttura a cerchi concentrici, il cui punto di equilibrio poggia sul principio del pluralismo paritario, non è tollerabile una simile conformazione. Le istituzioni parimenti repubblicane non possono fare a meno di poteri di decisione su entrambi i versanti dapprima evocati, sia pure con accorgimenti tali da rimediare alle inevitabili sperequazioni che, di fatto, si possono registrare nella complessa e mutevole realtà italiana¹⁴¹.

La via verso il federalismo fiscale è stata imboccata con la riscrittura dell'art. 119 Cost.¹⁴². Tuttavia, come riconosciuto più volte dalla stessa Corte costituzionale, il processo di riforma, iniziato con la l. n. 42 del 2009, ad oggi non ha ancora dato i suoi frutti¹⁴³.

La giurisprudenza costituzionale sul coordinamento della finanza pubblica riflette la diffusa ritrosia ad innescare dinamiche di responsabilizzazione delle istituzioni regionali e locali, dovuta ad un timore paternalistico che, talvolta, ha avuto precisi riscontri concreti in atteggiamenti poco virtuosi da parte delle autorità territoriali¹⁴⁴. In questa materia concorrente, i principi fondamentali mirano a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, senza con ciò prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi¹⁴⁵. Invero, questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo,

¹⁴¹ V. G. FALCON, *Cosa attendersi e cosa non attendersi dal federalismo fiscale*, in questa *Rivista* 2008, 765 ss.

¹⁴² In argomento L. ANTONINI, *La vicenda e le prospettive dell'autonomia finanziaria regionale dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in questa *Rivista* 2003, 11 ss.; nonché F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI e G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale*, Bologna 2003, 194 ss.

¹⁴³ Sul punto D. IMMORDINO, *L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale*, in questa *Rivista* 2011, 415 ss.

¹⁴⁴ Cfr. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2007.

¹⁴⁵ Tra le tante, v. le sentt. n. 326 del 2010; nn. 182 e 232 del 2011.

che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa»¹⁴⁶.

10.6. *Sulla giustizia costituzionale*

Anche la *giustizia costituzionale* è un ambito nel quale il modello degli anelli istituzionali potrebbe sortire effetti innovativi. Non tanto sulla composizione della Corte: la «regionalizzazione» di una parte della componente di investitura parlamentare non è una soluzione «a rime obbligate», potendo anzi contribuire a rimuovere drasticamente la originaria a-politicità di tale organo. Piuttosto, la struttura orizzontale è in grado di suggerire modifiche sul piano funzionale.

Innanzitutto, se davvero Stato e Regioni sono istituzioni parimenti repubblicane, e se la giustizia costituzionale mira a presidiare la supremazia della Costituzione, allora non si spiega la persistente asimmetria quanto ai vizi denunciabili. Le Regioni, al pari dello Stato, in quanto istituzioni repubblicane sono chiamate ad agire al fine di ripristinare la costituzionalità violata. Ad oggi, le Regioni possono adire la Corte solo lamentando la violazione delle norme costituzionali che ne definiscono gli ambiti di competenza. Altri parametri possono essere evocati solo se ridondano in una lesione di tali attribuzioni, e sempre che la Regione ricorrente motivi in maniera esauriente sul punto¹⁴⁷. Lo Stato, invece, non incontra vincoli o limitazioni di sorta quanto ai vizi opponibili alle leggi regionali.

La rilettura dell'impianto costituzionale, qui proposta, illumina una traiettoria diversa, che conduce al pieno ed equilibrato riconoscimento di Stato e Regioni quali attori parimenti responsabili del pieno rispetto della legge fondamentale¹⁴⁸. È chiaro che il suggerito ripensamento dovrebbe indurre la Corte a ripensare la natura ambigua del giudizio in via d'azione, «sempre in bilico tra la sua versione

¹⁴⁶ V. le sentt. n. 169 del 2007; n. 289 del 2008; n. 297 del 2009; n. 182 del 2011.

¹⁴⁷ Cfr., tra le più recenti, le sentt. nn. 33 e 128 del 2011; n. 199 del 2012; nn. 8, 229 e 236 del 2013; n. 36 del 2014; nn. 189 e 218 del 2015.

¹⁴⁸ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Una critica intorno alla asimmetria tra Stato e Regione nel ricorso diretto contro le leggi*, in *Giur. cost.* 2008, 2206 s., secondo cui i ricorsi regionali avverso fonti primarie statali dovrebbero superare indenni il vaglio preliminare di ammissibilità ogni volta che la denunciata legge si riveli lesiva della condizione giuridica della Regione, a prescindere dal vizio denunciato. V. anche D. BESSI, *L'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo V novellato*, in questa *Rivista* 2004, 219 ss. *Contra* A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 246.

di giudizio di legittimità costituzionale e l'altra di regolamento di competenza legislativa»¹⁴⁹.

Un'altra innovazione coerente con la suggerita rilettura della struttura ordinamentale della Repubblica potrebbe essere quella di un ampliamento della platea dei soggetti legittimati ad agire dinanzi alla Corte costituzionale così da includervi gli enti locali¹⁵⁰.

Se sullo sfondo si staglia il principio del pluralismo paritario, sul proscenio si muovono gli enti locali, le cui attribuzioni costituzionalmente rilevanti ne comprovano la eguale attitudine ad operare come istituzioni repubblicane al servizio dei princìpi e dei valori costituzionali.

L'accesso alla giustizia costituzionale dovrebbe richiedere una puntuale revisione della Carta fondamentale¹⁵¹. Altrimenti, a Costituzione vigente, si potrebbero abbracciare inedite opzioni interpretative volte a favorire la presenza di tali enti nel Palazzo della Consulta. Così, si può pensare ad un potenziamento dei consigli delle autonomie locali quali sedi per stimolare l'esecutivo regionale ad adire la Corte. Si può anche immaginare una apertura della Corte stessa quanto alla ammissibilità di interventi spiegati dagli enti locali alla stregua di *amici curiae*.

Una soluzione ancor più rivoluzionaria (e, come tale, difficile da realizzare) potrebbe essere quella di ampliare la portata soggettiva dei «poteri dello Stato» così da includervi anche gli enti locali¹⁵². La Corte si è già espressa sul punto, affermando che «la Provincia non agisce come soggetto appartenente al complesso di autorità costituenti lo Stato, nell'accezione propria dell'art. 134 della Costituzione», aggiungendo altresì che «la nozione di «potere dello Stato», ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, può estendersi (...) a figure esterne all'organizzazione dello Stato nei soli casi in cui queste eser-

¹⁴⁹ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna 2012, 330. V. anche A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano 2012, 296 ss. Ampiamente in argomento C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio principale*, Padova 2005.

¹⁵⁰ Cfr. Q. CAMERLENGO, *Gli enti locali e la giustizia costituzionale*, in *Giur. cost.* 2009, 1341 ss.

¹⁵¹ E il progetto di legge di revisione costituzionale «Renzi-Boschi» non recepisce tale istanza.

¹⁵² V. A. SPADARO, *La giustizia costituzionale italiana: da originario «limite» a moderno «strumento» della democrazia (pluralista). Cinque proposte*, in *Giur. it.* 1995, 225 ss.

citino poteri che rientrano nello svolgimento di più ampie funzioni, i cui atti finali siano imputati allo Stato-autorità»¹⁵³.

La Corte ha però consolidato questa posizione in un contesto influenzato in misura decisiva dall'impianto verticale articolato in livelli di governo, ove lo Stato finisce coll'assorbire tutte le funzioni tipicamente ascrivibili alla Repubblica. Se, al contrario, si legge questa funzione della Corte costituzionale alla luce del principio del pluralismo paritario, come enunciato nell'art. 114 Cost., allora non appare peregrina l'ipotesi volta a interpretare i «poteri dello Stato» non già come le istituzioni dello Stato-apparato, ma come le istituzioni parimenti repubblicane. Resta inteso che la condizione *sine qua non* di ammissibilità di tali conflitti resterebbe il «tono costituzionale» delle attribuzioni fatte valere dinanzi alla Corte¹⁵⁴.

¹⁵³ Ord. n. 380 del 1993. In argomento L. DE BERNARDIN, *Gli enti locali del Titolo V parte II della Costituzione sono diventati poteri dello Stato?*, in *Giur. cost.* 2003, 3594 ss.

¹⁵⁴ Sul punto v. Q. CAMERLENGO, *Riflessioni interlocutorie sul «tono costituzionale» del conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra regioni*, in E. BINDI e M. PERINI (a cura di), *Federalismo e regionalismo. Teoria e prassi nell'attuale fase storica*, Milano 2006, 271 ss. Cfr. anche R. BIN, «Tono costituzionale» del conflitto vs. «tono regionale» della Repubblica, in questa *Rivista* 1998, 447 ss.

