



**Le autonomie territoriali tra bisogni dello stato sociale e vincoli degli interessi
sovranazionali***

di

Vincenzo Baldini*

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Qualche considerazione di ordine storico-dogmatico - 3. La valorizzazione delle autonomie territoriali nel dibattito costituente e come principio inviolabile della Costituzione. - 4. La forma di Stato regionale: ambiguità e paradossi nella concretizzazione dell'art. 5 Cost. - 5. Il risveglio dell'istanza autonomistica. Dalla legge n. 142/90 alle riforme costituzionali. - 6. L'effettività del principio autonomistico tra attuazione di istanze sociali e vincoli di bilancio. - 7. Conclusioni.

1. Premessa.

Konrad Hesse nel corso di un convegno dell'Associazione degli studiosi di dottrina dello Stato del 1958, rappresentava l'esigenza che la Costituzione fosse da interpretarsi sempre in una correlazione con la realtà, tracciando così le profilature di un approccio esegetico di tipo pragmatico-funzionale nella rappresentazione della portata normativa della Legge fondamentale.

Tale impostazione di metodo si intende qui soprattutto seguire nel procedere, secondo intenzione, ad una ri-lettura dell'art. 5 Cost. che abbia lo scopo di puntualizzare la dimensione odierna della portata del principio autonomista, in un contesto storico-politico, istituzionale e sociale decisamente rinnovato rispetto al passato e piuttosto diverso da quello considerato dai Costituenti.

* Relazione svolta al Convegno su: "La Costituzione ha settant'anni", (Giornate Giannoniane) Benevento, 31.5.2017.

* Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Cassino e del Lazio meridionale.

In particolare, la vicenda delle autonomie politiche territoriali si colloca in un quadro politico-istituzionale segnato da due fenomeni particolari: l'avvento di ciò che si definisce ormai come "costellazione post-nazionale"¹ alludendosi ad una condizione storica di post-sovranià, connotata dalla progressiva erosione dell'originaria visione dello Stato sovrano in favore di un nuovo assetto ordinamentale, di dimensione sovranazionale, generato essenzialmente dall'esigenza di interdipendenze funzionali tra gli Stati-membri per la realizzazione di scopi e lo svolgimento di compiti comuni². L'integrazione europea segna il tendenziale declino del monismo costituzionale, connesso ai caratteri tradizionali dello Stato nazionale; al suo posto, si fa strada l'esperienza di un "pluralismo costituzionale"³ o di un "costituzionalismo multilivello"⁴ che ha l'effetto, tra l'altro, di prefigurare anche una rinnovata versione del rapporto tra lo Stato e le autonomie territoriali, nonché tra queste ultime e l'ordinamento sovranazionale, più conferente e funzionale rispetto alla realizzazione di obiettivi e funzioni non riferibili unicamente al dettato della Costituzione nazionale.

Il secondo fenomeno attiene alle innovazioni generate, anche (o soprattutto) nel tessuto sociale locale dal fenomeno migratorio, con l'esito di sollecitare l'effettività della portata garantista legata ai diritti fondamentali, d'altro verso, però, reclamano lo sviluppo di vere e proprie politiche di integrazione sociale, mirate in ragione delle rispettive specificità territoriali. Tale aspetto s'incrocia con quello relativo all'esigenza di rispetto dell'equilibrio di bilancio, che la Costituzione ha ora condensato in alcune specifiche prescrizioni imponendone l'osservanza anche a tutte le amministrazioni pubbliche, statale e territoriali.

Scopo del presente lavoro è di cercare di evidenziare come nell'esperienza contemporanea il fattore economico-finanziario (leggi: equilibrio di bilancio) si mostra potenzialmente in grado di inibire la capacità effettiva di azione sociale rimessa ai soggetti territoriali con l'esito di rallentare in modo problematico il complessivo processo di integrazione sociale. Ciò, sul piano argomentativo, implica l'esigenza di

¹ Sul punto, v. soprattutto J. Habermas, *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt am Main, 1998, p. 91 ss.

² F. C. Mayer, *Verfassung im Nationalstaat: Von der Gesamtordnung zur europäischen Teilordnung ?*, in *VVDStRL* 75, Berlin/Boston 2016, p. 7 ss., part. p. 29.

³ F. C. Mayer, *Verfassung im Nationalstaat...*, cit., p. 28 ss.

⁴ I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making revisited ?*, in *CMLR* 1999, p. 703 ss.

concentrare il fuoco dell'attenzione soprattutto sul complesso dei fattori sopra richiamati, al fine di comprenderne la reale forza d'impatto sulla capacità di azione politica delle autonomie territoriali⁵. Di contro, verrà riservato non più di un sintetico richiamo ai fondamenti storico-dogmatici del principio autonomistico sancito in Costituzione ed all'evoluzione che ha connotato nel tempo il sistema delle autonomie territoriali.

2. Qualche considerazione di ordine storico-dogmatico.

In premessa non sembra inopportuno formulare qualche precisazione di ordine storico-istituzionale.

In primo luogo, la valorizzazione dell'autonomia postula una visione dello Stato nuova e diversa rispetto al figurino di Stato liberale autoritario e garantista, titolare esclusivo del potere sovrano e garante unico della tutela dei diritti fondamentali di libertà. Pertanto, la "scoperta" delle autonomie territoriali, per quanto storicamente non coeva alla nascita delle Costituzioni democratiche, tuttavia soltanto in queste ultime può trovare un significato reale e concreto giacché le stesse riflettono una nuova percezione dei rapporti tra lo Stato e la società civile, ove risulta –se non scomparso– sensibilmente attenuato il rigore della visione garantista e separatista⁶, in ragione della asserita identità di governanti e governati⁷. Ciò, del resto, configura il presupposto che giustifica la legittimità di un impegno dello Stato, diretto o mediato, ai fini della realizzazione di istanze sociali connesse, in ultima analisi, ad obiettivi di eguaglianza e Giustizia (*Gerechtigkeit*)⁸.

La Costituzione repubblicana del '48, nello specifico, traduce in norme di principio un insieme di valori fondamentali che si annodano, essenzialmente, intorno alla primazia

⁵ Sul concetto di sviluppo della Costituzione, cfr. soprattutto B. Otto-Bryde, *Verfassungsentwicklung. Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1982, part. p. 123 ss.

⁶ Al riguardo, v. E.W. Böckenförde, *Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart* (1972), ora anche in Id., *Recht, Staat, Freiheit*, Frankfurt am Main, 1991, p. 209 ss.

⁷ C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 5. unver. Aufl., Berlin, 1970, p. 204 ss.

⁸ Sulla portata della Costituzione quale ordinamento finalizzato a realizzare la Giustizia, v. tra gli altri U. Volkman, *Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen, 2013, p. 41 ss.

dell'istanza personalista, la cui specifica espressione sta non soltanto nel riconoscimento dei diritti di libertà ma anche nella previsione di diritti di natura sociale (dal diritto alla salute, al diritto all'istruzione, etc.), dando così spazio ad una rappresentazione integralmente funzionale dell'esercizio del potere pubblico rispetto al pieno sviluppo della persona umana, in ogni sua latitudine.

L'espressa previsione di tutela dei diritti inviolabili della persona (art. 2 Cost.) come conseguenza del riconoscimento della sua inalienabile dignità costituiscono dunque la cornice normativa fondamentale entro cui viene ragionevolmente a ricondursi anche la portata del principio autonomistico. Quest'ultimo infatti non può non essere inteso in una stretta relazione funzionale con la realizzazione dell'istanza personalista e lo sviluppo, in generale, del pluralismo sociale, giacché il sistema delle autonomie territoriali costituisce una modalità organizzativa del processo di integrazione sociale (non soltanto dell'unità politica) all'interno dello Stato.

Minore congruenza sussiste, invece, tra istanza autonomistica e democrazia, sul piano teorico, anzi, la prima si configura piuttosto come un correttivo ed una limitazione della seconda, nella misura in cui attenua in qualche modo il potere di decisione del popolo. Infatti, ad intenderlo tanto quale unità politica preconstituita, secondo la teorica sostanzialista⁹; o, invece, quale insieme dei cittadini dello Stato (Habermas), secondo una visione di tipo giuridico-positivo, esso figura come soggetto unitario e infrazionabile del processo democratico di decisione.

Di contro a ciò, le autonomie territoriali si presentano come ordinamenti parziali attraverso cui trova esito l'aspirazione delle comunità stanziali all'autogoverno ed alla selezione delle proprie istanze politiche. A monte, è la consapevolezza che scopi ed obiettivi di tali comunità possano essere divergenti o non corrispondenti a quelli dello Stato centrale, così che la loro determinazione non può che essere rimessa alla volontà delle stesse comunità territoriali e non affidata a poteri pubblici eterodiretti. In ciò trova riscontro il pluralismo dei centri di decisione politica di cui si compone, secondo la Costituzione, lo Stato-ordinamento, corrispettivo di una società in cui prevale la differenziazione sul territorio di condizioni e bisogni a cui la stessa Legge

⁹ Cfr. ancora C. Schmitt, *Verfassungslehre*, part. cit., p. 75 ss.; nonché, in tema, v. Id., *Staat, Bewegung, Volk*, Hamburg 1933, part. p. 11 ss.; O. Depenhauer, *Solidarität im Verfassungsstaat*, 2. Aufl., Norderstedt 2016, p. 323 ss.

fondamentale offre riconoscimento e tutela. La tutela del pluralismo sociale, che offre un'importante copertura costituzionale al complesso delle formazioni sociali esistenti (art. 2 Cost.) viene con l'art. 5 Cost. ad arricchirsi di una valenza anche istituzionale che modella la forma di Stato ed i rapporti tra potere pubblico e società civile attraverso un'articolazione territoriale del potere politico.

3. La valorizzazione delle autonomie territoriali nel dibattito costituyente e come principio inviolabile della Costituzione.

Come si è già detto, il tema delle autonomie territoriali non è coevo ai lavori della Costituente¹⁰ seppure esso è rimasto a lungo compreso all'interno della logica autoritaristica propria dello Stato liberale di diritto¹¹. In questo senso, si comprende bene come della previsione dell'art. 5 Cost. non rilevasse tanto la sua natura di "norma di testa di un'esperienza autonomistica tradizionale" "avvio ... della costituzione di enti territoriali dotati di una sufficiente indipendenza di decisione politica o amministrativa rispetto all'apparato statale", quanto, piuttosto, la sua "carica davvero rivoluzionaria"¹² in quanto in grado di tradurre in una forma giuridica ciò che si configurava piuttosto come "un'esigenza della società"¹³ che "obbedendo a comuni regole di condotta e di linguaggio, si amministra mediante strutture adatte ai vari livelli e ai vari gruppi sociali"¹⁴.

L'introduzione del principio autonomistico in Costituzione segnava, dunque, una definitiva discontinuità con l'esperienza dello Stato liberale e con la passata cultura nazionalista e statalista che il fascismo aveva concorso a consolidare in favore del riconoscimento delle autonomie territoriali quali segmenti dell'unità politica e sociale

¹⁰ Esso infatti ha connotato tutta l'esperienza storica che va dalla legge comunale e provinciale del 1865 fino all'avvento della Costituzione repubblicana. Al riguardo, cfr. in particolare R. Romanelli, *Centralismo e autonomie*, in AA.VV. (a cura di R. Romanelli), *Storia dello Stato italiano*, Roma 1995, p. 126 ss.; C. Malandrino, *L'eredità del pensiero risorgimentale sul federalismo e i primi progetti regionalisti*, in AA.VV. (a cura di S. Mangiameli), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano 2012, p. 27 ss.

¹¹ Sul punto, cfr. in particolare E.W. Böckenförde, *Freiheit und Recht, Freiheit und Staat* (1985), ora anche in Id., *Recht, Staat, Freiheit*, cit., p. 42 ss.

¹² G. Berti, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1975, p. 281.

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Idem.*

complessiva dello Stato democratico, istituzioni del pluralismo che figurava come connotato indefettibile dell'identità costituzionale dello Stato repubblicano.

Ciò non porta a sottacere i notevoli contrasti insorti tra le forze presenti in Assemblea Costituente tra favorevoli e contrari all' introduzione di un tale principio. In particolare, le tensioni ruotavano intorno alle soluzioni attuative del principio stesso, alla posizione funzionale degli enti territoriali ed al loro rapporto con i poteri dello Stato centrale. Nondimeno, su una visione meno incline ad un' articolazione del potere politico sul territorio ed un' altra, invece, più favorevole, dominava l'intento di inquadrare il complesso delle autonomie territoriali come un reale contrappeso alla capacità di azione politica del Governo centrale e, così, come un deterrente contro il rischio di involuzioni della forma di Stato.* In quest'ordine di idee, la scelta autonomistica avrebbe compensato nei fatti la rinuncia ad un modello di una democrazia protetta¹⁵ ostacolando eventuali tentativi di torsione in senso autoritario del governo nazionale.

Una siffatta diversità di vedute, peraltro, non lasciava prefigurare con chiarezza il disegno ordinamentale con cui avrebbe dovuto rendersi concreto il principio autonomistico ma rendeva da subito evidente l'esigenza di ricercare un compromesso tra le diverse anime –essenzialmente, quella comunista-socialista, quella democratico cristiana e quella liberale- dell' Assemblea Costituente.

4. La forma di Stato regionale: ambiguità e paradossi nella concretizzazione dell'art. 5 Cost.

L'esigenza del compromesso politico trovò un punto di approdo nell'elaborazione del Titolo V Cost., emerso dalle correzioni ed adattamenti dell'origina proposta di Stato regionale avanzata da Gaspare Ambrosini in Assemblea Costituente, elaborata sulla falsariga del regionalismo spagnolo¹⁶.

¹⁵...fatte salve le previsioni della XII e XIII delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione, quest'ultima peraltro successivamente abrogata con la l. cost. 23.10.202, n. 1.

¹⁶ Sul dibattito in Costituente relativo all'approvazione del Titolo V Cost., v. tra gli altri U. De Siervo, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, in AA.VV. (a cura di S. Mangiameli), *Il regionalismo italiano dall' Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, cit., p. 51 ss.

L'intera disciplina costituzionale era evidentemente ispirata ad una visione separatista in funzione di garanzia tra Stato, regioni ed enti minori. In quest'ottica passò la scelta per una forma di governo regionale uniforme di tipo assembleare, disciplinata per larghi tratti dalla Costituzione in maniera essenzialmente omologa al modello del governo parlamentare nazionale. Il riparto di competenze era fondato, coerentemente con le premesse, su un principio di netta separazione per quanto atteneva all'esercizio della funzione legislativa mentre vigeva un criterio di parallelismo delle attribuzioni spettanti, rispettivamente, a Stato, Regioni ed enti locali per lo svolgimento di funzioni amministrative. Difettava, peraltro, una chiara rappresentazione sistemica della costellazione delle autonomie territoriali.

In alcune disposizioni costituzionali, peraltro, rilevava la (possibilità di) partecipazione delle comunità e/o delle istituzioni di governo territoriali all'attività o alla costituzione di organi del potere centrale, come, ad es., l'art. 57 Cost., secondo cui il Senato è eletto a base regionale; l'art. 75 Cost., che intesta anche ai Consigli regionali il potere di iniziativa per l'abrogazione, totale o parziale, di una legge dello Stato; l'art. 83 c.2 Cost., che prevede la composizione integrata del Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica; l'art. 138 Cost., che conferisce sempre ai Consigli regionali il potere di richiedere il referendum costituzionale.

L'originario Titolo V Cost. rivelava in buona sostanza un disegno debole e incompiuto di Stato autonomistico, intrinsecamente transitorio perché legato a quelle che, all'epoca dei lavori dell'Assemblea Costituente, apparivano come istanze primarie e indifferibili, ma certamente temporanee, cui prestare assecondamento nella costruzione della nuova forma di Stato (difesa della democrazia, separazione tra istituzioni di governo etc.).

Tale istanze, infatti, si mostrarono in chiaro declino al momento dell'avvio del regionalismo, avvenuto –fatta eccezione per le Regioni ad autonomia speciale- con un ritardo di oltre un ventennio rispetto al varo della Carta fondamentale¹⁷, ritardo imputabile, prima di tutto, ad un calcolo delle forze politiche all'epoca dominanti, mostratesi riottose a parcellizzare l'esercizio di potere su una pluralità di livelli istituzionali. D'altro verso, va rilevato come fino ad allora poteva dirsi sussistente una

¹⁷ Come è noto, è la legge n. 108 del 1968 la prima che ha regolato l'elezione dei Consigli regionali.

certa omologazione, dal punto di vista economico e culturale, della società italiana che comincia a venir meno negli anni '60, con la rivoluzione industriale, quando si registra una rottura dell'uniformità del modello produttivo di tipo agricolo e, con esso, si accentua anche il divario nella condizione di sviluppo economico e sociale tra le diverse aree territoriali (Nord-Sud, centro-periferia- grandi città/piccole città, etc.).

5. Il risveglio dell'istanza autonomistica. Dalla legge n. 142/90 alle riforme costituzionali.

L'avvio dell'esperienza regionalista se non coincide con la maturazione, nel dibattito politico, di un'autentica cultura autonomistica tuttavia evidenzia senz'altro la obsolescenza del disegno costituzionale del Titolo V, espressione di istanze oramai non più attuali. A tanto sopperisce a lungo la giurisprudenza costituzionale che, nell'attenuare l'impostazione garantista nell'assetto dei rapporti tra Stato ed autonomie locali (v. principio del regionalismo cooperativo) procede ad un sostanziale adattamento del dettato costituzionale.

L'abbandono di tale impostazione rappresenta l'esito di un lungo processo che prende avvio, all'inizio degli anni '90 e coincide con il progressivo declino di legittimazione dei partiti tradizionali e la coeva nascita di nuove formazioni politiche, alcune di esse (Lega Nord, Forza Italia) senz'altro più aperte alle esigenze delle autonomie territoriali. Così il cambiamento di clima politico ha incoraggiato, dapprima, l'azione del legislatore ordinario in questa direzione che, attraverso la legge n. 142/90 (sull'ordinamento delle autonomie locali), decreta il superamento del principio di omologazione delle attribuzioni di tutti gli enti del medesimo livello. La di poco successiva l.n. 81/93, sull'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, realizza l'abbandono del modello consiliare in favore di una torsione in senso monocratico della "forma di governo" locale, segnando l'inizio di un rinnovamento complessivo dell'assetto organizzativo dello Stato delle autonomie. Tali normative, nel complesso, avviano il transito da una rappresentazione di tipo atoni mistico ad una visione di tipo sistemico delle autonomie territoriali che troverà pieno compimento con la riforma costituzionale del Titolo V Cost.. Ad essa si perviene dopo un tormentoso periodo di lotte politiche e giudiziarie (referendum elettorali, Tangentopoli) che

avevano tra l'altro portato al declino irreversibile dei partiti tradizionali ed all'accentuazione delle spinte centrifughe provenienti anche da parte delle Regioni economicamente più virtuose e dotate di un maggiore capacità reddituale (Veneto, Lombardia).

Emblematica, in tal senso, è la proposta di riforma costituzionale elaborata dal Gruppo di Milano coordinato dal Prof. Gianfranco Miglio che, nello sforzo di assecondare tali spinte, giungeva a porre in pregiudizio il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica recato dall'art. 5 Cost.

La percezione ormai generalizzata di un'obsolescenza funzionale del figurino costituzionale, non più surrogabile attraverso acconciamenti in via giurisprudenziale, era anche alla base del Messaggio che il Capo dello Stato aveva inviato alle Camere sul metodo delle riforme costituzionali¹⁸. In fine l'istanza riformatrice ha avuto esito nell'approvazione delle ll. cost. nn. 1/99, e 3/2001, di cui peraltro la legge ordinaria n. 59/97 (cd. l. Bassanini 1), di poco precedente, costituiva una sorta di parziale anticipazione.

Con la novella costituzionale, tra l'altro, viene abbandonata anche l'uniformità nella disciplina della forma di governo regionale rimettendosi tale scelta all'autonomia organizzativa dei singoli Statuti regionali. Inoltre, si ribalta il vecchio schema ordinativo del riparto di competenza legislativa attribuendosi alle Regioni la competenza legislativa residuale, accanto ad una competenza esclusiva dello Stato nelle sole "materie" indicate dalla Costituzione e ad una potestà legislativa concorrente. Si afferma, nell'esercizio della funzione amministrativa, la regola generale della competenza degli enti locali, salvo che per la tutela di interessi unitari tale competenza non sia assegnata ai livelli istituzionali superiori (Stato, Regioni, Province, Città metropolitane) sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118 Cost.).

¹⁸ Messaggio del Presidente della Repubblica Cossiga del 26.6.1991.

6. *L'effettività del principio autonomistico tra attuazione di istanze sociali e vincoli di bilancio.*

La sintetica ricostruzione in chiave diacronica del regionalismo italiano, fin qui operata, non vale certo a far ritenere esaurita l'analisi che, anzi, deve tener conto delle dinamiche non sempre armoniche che sottendono - si è detto fin dall'inizio - l'esperienza contemporanea dello Stato delle autonomie.

Tali dinamiche sono caratterizzate, per un verso, dal processo di integrazione sovranazionale e dai vincoli che esso pone, anche sotto il profilo finanziario, all'autonomia politica degli enti territoriali. Per altro verso, al moltiplicarsi delle istanze sociali, in uno con i fenomeni che le generano (a partire dalla condizione dello Stato multiculturale), a cui tali enti sarebbero chiamati istituzionalmente a dare soddisfazione.

Sul primo versante, rileva innanzitutto la questione attinente alla partecipazione delle Regioni alla cd. fase "ascendente" di formazione degli atti comunitari, oltre che a quella relativa alla loro attuazione. Al riguardo, va precisato che la Costituzione italiana mancando di una previsione simile al cd. *Europa-Artikel*, di matrice tedesca (art. 23 GG), non offre alcuna specifica indicazione in merito a tale partecipazione. D'altro verso, la stessa non potrebbe intendersi in qualche modo compensata dal ruolo svolto al riguardo dal Senato "eletto a base regionale" (art. 57 c. 1 Cost.) che non funge da organo di rappresentanza a livello nazionale degli interessi territoriali, sulla falsariga del *Bundesrat*.

Di conseguenza, la partecipazione delle Regioni alla suddetta fase ascendente, oltre che affidata all'azione degli organi di raccordo tra lo Stato e le stesse autonomie territoriali, può essere regolamentata dal legislatore ordinario. Nello specifico, peraltro, la nuova legge comunitaria¹⁹, modificando la disciplina previgente, ha fatto venir meno la partecipazione di rappresentanti regionali all'interno della delegazione italiana presso le istituzioni dell'Unione. La sede principale in cui le Regioni stesse possono fornire indirizzi al Governo rispetto alla formazione di atti UE che le riguardano è, ora, la sessione europea della Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, che il Presidente del Consiglio dei Ministri è tenuto a convocare almeno una volta ogni

¹⁹ Legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

quattro mesi²⁰ mentre due volte l'anno deve essere convocata la sessione europea della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Si tratta, tutto sommato, di una soluzione debole, a fronte di processi decisionali che invece possono incidere in maniera tutt'altro che marginale sull'esercizio delle attribuzioni spettanti agli enti territoriali.

Un secondo ordine di questioni attiene, si è detto, ai limiti che all'esercizio dell'autonomia possono derivare dai vincoli legati all'equilibrio di bilancio che la Costituzione ha codificato attraverso una revisione dell'art. 81²¹. Tale vincolo deve farsi risalire in primo luogo ad un Trattato internazionale tra i Paesi dell'area-Euro (*Fiskal-Pakt*) e configura una delle condizioni che regolamentano la stabilità di quell'area. In particolare, esso è in relazione funzionale con l'art. 3 c.1 TFUE, che realizza il principio di separazione tra politica monetaria e dei cambi, riservata alla competenza esclusiva dell'Unione europea in funzione della realizzazione dell'unione monetaria degli Stati membri che adottano come moneta l'Euro; e politica economica mantenuta, invece, nella disponibilità degli stessi Stati membri.

La conclusione, nel '97, del Patto di stabilità e crescita, ha comportato poi l'introduzione del divieto di "bail-out" (art. 125 TFUE) vale a dire dell'esclusione di ogni responsabilità solidale dei suddetti Stati dell'Area-Euro per le passività di alcuno di essi, così che questi ultimi, nel quadro dell'Unione economica e monetaria, restano i soli responsabili per la stabilità ed il consolidamento dei bilanci nazionali.

In conseguenza della grave crisi finanziaria di alcuni di essi (Grecia, Portogallo, Spagna) inizialmente fronteggiata con finanziamenti comunitari agli Stati in crisi, deliberati in nome della stabilità della politica monetaria e della solidità politica dell'integrazione europea, si è proceduto tra la fine del primo decennio degli anni 2000 e l'inizio del secondo (2010-14) ad una riforma della *governance* europea attraverso l'adozione di una serie di provvedimenti mirati a rafforzare il coordinamento a livello europeo delle politiche economiche nazionali ed incrementare la sorveglianza sulle politiche di bilancio degli Stati dell'euro-zona (che devono seguire le cd. "riforme strutturali"). Tra i provvedimenti "interni" all'Unione europea i più significativi sono

²⁰ Una sessione speciale della Conferenza si può svolgere su richiesta delle regioni e delle province autonome.

²¹ L. cost. 20.4.2012, n. 1.

stati il “*six pack*” ed il “*two pack*” (A), mentre, tra le misure “esterne”, rileva principalmente il Trattato internazionale sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell’Unione europea (02.3.2102), di cui il profilo principale è costituito dal suddetto *Fiskal-Pakt*. Quest’ultimo, nello specifico, prevede in capo agli Stati aderenti l’obbligo di introdurre nei rispettivi ordinamenti norme costituzionali in grado di garantire il totale rispetto dell’equilibrio di bilancio, traccia inoltre un percorso di riduzione del debito pubblico, in rapporto al PIL e fissa il divieto del deficit strutturale oltre il 0,5% del PIL.

Con un altro Trattato internazionale è stato poi istituito il cd. Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) –dal 1.7. 2012 in sostituzione del pregresso EFSF (*European Financial Stability Facility*)- al fine di andare incontro alle esigenze di Stati dell’area-euro in gravi difficoltà finanziarie²². Esso subordina, tra l’altro, la concessione degli aiuti richiesti ad alcune fondamentali condizioni, tra cui, l’intangibilità del principio di responsabilità esclusiva dello Stato-membro in relazione ai propri debiti; la natura di incentivo che l’aiuto finanziario deve costituire per lo Stato interessato al fine di praticare una solida politica di bilancio. In fine, la limitatezza degli aiuti concessi, per i soli casi in cui gli stessi risultino indispensabili al fine di assicurare la garanzia della stabilità finanziaria dell’intera area-Euro.

Non è qui il caso di indugiare su problematiche specifiche inerenti, ad es., la relazione tra il meccanismo economico di stabilità ed il riparto interno di competenze, sancito dalle discipline costituzionali nazionali; o, per altro verso, sulla compatibilità del primo con il diritto comunitario, in particolare con il principio di separazione tra politica economica e politica monetaria oltre che con il divieto di responsabilità esclusiva degli stati-membri (art.125 TFUE) ed il divieto di finanziamento del bilancio con emissione di moneta²³. Va solo detto che, in materia, l’interessante giurisprudenza, tanto della

²² Già con sentenza del 12.9.2012, la Corte costituzionale federale tedesca si era espressa in merito alla compatibilità del MES e del *Fiskal-Pakt* con la Costituzione e, nella circostanza, aveva precisato come tale Trattato configurasse “un auto vincolo del Parlamento”, giacché “la limitazione concordata della sua capacità di azione per la politica di bilancio” poteva mostrarsi necessaria “proprio per l’interesse al mantenimento a lungo termine della capacità di organizzazione democratica (BVerfGE, 129, 124, part. 170). Se nel presente un tale vincolo degli spazi di organizzazione politica può anche limitare, esso serve nel contempo ad assicurare per il futuro tali spazi”.

²³ Con sentenza del 27.11.2012 (cd. sentenza “Pringle”) la Corte UE ha confermato la compatibilità del Trattato MES con il diritto comunitario, in base all’argomentazione per cui le

attività del MES non garantiscono la stabilità dei prezzi ma il bisogno di finanziamento degli Stati-membri aderenti al MES –cioè, gli Stati la cui moneta è l' Euro- se un tale finanziamento si mostra indispensabile ai fini di garantire la stabilità finanziaria dei Paesi dell'area-euro). Di conseguenza, secondo la stessa Corte, “la politica monetaria è interessata solo in modo mediato”.

Il MES è compatibile anche in senso materiale con il diritto comunitario, in particolare con il divieto di responsabilità comune ex art. 125 TFUE. Quest'ultimo, infatti, non impedisce agli Stati-membri di concedere aiuti finanziari ad un altro Stato-membro, il quale ad ogni modo resta responsabile in via esclusiva per le proprie passività.

Di tenore analogo è la sentenza del 16.6.2015 della Corte UE (caso “Gauweiler”), provocata da un rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale federale tedesca (14.01.2014). L'antefatto: la Banca Centrale Europea adotta una decisione (cd. decisione OMT –*Outright Monetary Transaction*- del 6.9.2012) con la quale annuncia l'acquisto sul mercato secondario di titoli di Stato di Stati-membri, con la finalità di neutralizzare gli aumenti del tasso di interesse sugli stessi titoli di Stato conseguenti –secondo le motivazioni espresse dalla Banca centrale europea- ad una irrazionale paura degli investitori di una reversibilità dell' Euro, aumento che finiva per onerare in maniera considerevole il rifinanziamento degli Stati-membri interessati.

Il rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Karlsruhe si fondava sull'assunto che il programma-OMT della BCE andasse oltre il mandato conferito alla stessa BCE dal diritto comunitario, relativo unicamente alla politica monetaria e del cambio, così violando il principio di finanziamento monetario del bilancio e, soprattutto, pregiudicando la responsabilità politica complessiva del Parlamento tedesco in materia di bilancio (art. 38 GG i.V.m. art. 20, commi 1-2, GG). Le critiche specifiche mosse dalla Corte tedesca al Programma attengono, in primo luogo, alla sua reale inidoneità alla realizzazione degli obiettivi annunciati dalla BCE, circa la garanzia di un meccanismo di trasmissione di politica monetaria conforme all'ordinamento (l'aumento degli interessi, secondo il *Bundesverfassungsgericht*, è espressione unicamente della responsabilità specifica dei bilanci nazionali).

L' Avvocato Generale della Corte UE Cruz Villalon aveva concluso per la compatibilità del Programm-OMT con gli artt. 119 e 127, c. 1-2, TFUE, nel rispetto in ogni caso del più rigoroso criterio di proporzionalità, sulla premessa che la rigorosa condizionalità era stata garantita all'atto dell'approvazione del Programma in discussione. La compatibilità con l'art. 123, c. 1, TFUE, si rendeva possibile attraverso la formazione di un prezzo di mercato per i titoli del debito pubblico dello Stato-membro interessato.

La decisione della Grande Camera dell' UE (16.6.2015, pur ribadendo la premessa essenziale relativa ai compiti della BCE, racchiudibili entro i confini della politica monetaria, ebbe a precisare che lo scopo fissato dalla BCE, la garanzia –vale a dire- di un meccanismo di trasmissione inerente la politica monetaria e conforme all'ordinamento, è una componente integrata della politica monetaria. Gli effetti (soltanto) indiretti che il Programma-OMT avrebbe potuto avere sulla politica economica –in particolare, la stabilità dell' Euro-zona- non ne avrebbe posto comunque in discussione la legittimità. Nello specifico, con riguardo alle misure annunciate dalla BCE il programma veniva attivato solo e nella misura in cui sussiste il collegamento dei provvedimenti della BCE con i programmi di adattamento dell' EFSF e del MES. Un siffatto collegamento non consente ad una collocazione del programma quale provvedimento di politica economica. Nel vincolo di scopo sussiste dunque il criterio essenziale per la valutazione circa la legittimità dei provvedimenti assunti dalla BCE.

Peraltro, la medesima questione del divieto di finanziamento monetario dei bilanci nazionali, trattata nella sentenza-Pringle con riguardo al finanziamento da parte di altri Stati-membri dell' Unione, qui rileva, in merito all'art. 123 TFUE, con riguardo al finanziamento da parte della BCE. Ma secondo la Grande Camera un tanto non si opponeva all'attivazione del Programma-OMT, anche perché la BCE avrebbe acquistato i titoli sul mercato secondario, producendosi così un effetto diverso dall'acquisto immediato di titoli di Stato sul mercato primario. Peraltro, ha

Corte UE quanto di giudici interni (Alta Corte irlandese e Tribunale costituzionale federale tedesco) non ha tuttavia dissolto ogni dubbio in materia, come in qualche modo lascia intravedere anche la sentenza del Bundesverfassungsgericht successiva alla decisione della questione pregiudiziale da parte della Grande Camera della Corte Ue, sollevata dallo stesso giudice tedesco²⁴.

Ad ogni modo, non può farsi a meno di sottolineare come un siffatto complessivo meccanismo di razionalizzazione delle politiche economiche, indotto dal vincolo generale di equilibrio del bilancio, costituiscano fattori di forte condizionamento all'esercizio dell'autonomia politica degli enti territoriali. Tale autonomia rischia di essere eccessivamente compressa dai vincoli di spesa imposti, al riguardo, dalle fonti internazionali e comunitarie, come da quelle nazionali (quest'ultime, con riferimento precipuo alle prime...), limitando di conseguenza la realizzazione delle politiche sociali a cui le istituzioni territoriali rappresentative sono chiamate²⁵. Non a caso, la revisione di cui all'art. 81 Cost. ha implicato anche la modifica, rispettivamente, dell'art. 97 Cost., il quale sancisce ora l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico come vincolo per tutte le pubbliche amministrazioni (dunque anche quelle territoriali) "in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano"; dell'art. 117 Cost. lett.

precisato la Corte UE, l'acquisto di tali titoli si mantiene legittimo solo se avviene nella misura necessaria per il mantenimento di un meccanismo di trasmissione di natura politico-parlamentare e per l'unitarietà della politica monetaria. Una volta realizzati questi fini, la BCE è tenuta a sospendere immediatamente gli acquisti, così come può decidere in qualunque momento di rimettere sul mercato i titoli acquistati.

²⁴ Nella sentenza del Tribunale costituzionale federale successiva alla decisione della Grande Camera viene affermata, di conseguenza, la compatibilità del Programma-OMT con la Legge fondamentale tedesca. Lo stesso giudice, oltre a ritenere inammissibili i ricorsi diretti (Verfassungsbeschwerde) quando si indirizzano direttamente contro provvedimenti della BCE, precisa che non era il Programma-OMT in sé l'oggetto di tali ricorsi ma soltanto l'inattività degli organi costituzionali tedeschi in relazione alla loro partecipazione alla realizzazione del Programma, nella misura in cui ciò recava un pregiudizio al parametro della responsabilità dell'integrazione comunitaria. Nel merito il Tribunale tedesco ha affermato che la giurisprudenza della Corte Ue (il Programma-OMT non viola il diritto comunitario, in particolare non si oppone al divieto di finanziamento monetario del bilancio) non aveva valicato i confini della propria competenza. Il principio di prevalenza del diritto comunitario trova il suo limite nel rispetto dell'identità costituzionale (art. 79 c.3 GG), a cui appartengono anche le derivazioni del principio democratico.

Resta compito del BVerfGE controllare se i principi di cui all'art. 23 c. 1 GG, in combinato disposto con l'art. 79 c. 3 GG, sono toccati in relazione al trasferimento di diritti di sovranità, per ciò che riguarda, in particolare, i diritti fondamentali e la dignità umana.

²⁵ Conforme, v. tra gli altri A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2014, p. 10 ss.

e), così che la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici è rientrata nella sfera della competenza esclusiva dello Stato. In fine, con la modifica recata all'art. 119 c. 1 Cost. il principio dell'autonomia finanziaria degli enti locali deve svolgersi ora "nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci", con l'obbligo, per i primi, di concorrere "ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea" (art. 119 c. 1 Cost.).

Tanto, nel confermare la stretta interrelazione finanziaria tra i diversi livelli di governo delinea i tratti di un'evoluzione dell'esperienza sostenuta, ad ogni modo, da tensioni contrapposte che finiscono per gettare più di un'ombra sulla possibilità di una lettura in sintonia del principio dell'equilibrio di bilancio con il ruolo e le funzioni dei soggetti territoriali di governo nel complesso dell'unità politica e sociale dello Stato.

La condizione di un'insuperabile connessione funzionale tra equilibrio di bilancio, vincoli comunitari ed azione politica rischia, a livello locale, di indebolire la tutela degli interessi delle comunità territoriali subordinandoli di fatto alla primazia dei valori macroeconomici ledendosi, per questa via, l'identità costituzionale dello Stato. Ciò, peraltro, va in contrario avviso, con la tendenza, emersa di recente in alcune Regioni, di avviare consultazioni popolari mirate all'esercizio dell'iniziativa per la richiesta di concessione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)", ai sensi dell'art. 116 c. 3 Cost.²⁶. Al riguardo, va considerato che la decisione spettante al (solo) legislatore ordinario dovrà tener conto, tra l'altro,

²⁶ A tal fine, si richiede una legge (non costituzionale: n.d.r.) dello Stato, adottata "su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119", che deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata" (art. 116 u. c. Cost.). Di recente, alcune Regioni, tra cui la Lombardia, hanno avviato procedimenti di consultazione popolare aventi ad oggetto la possibilità di ampliare la propria sfera di autonomia politica attraverso il meccanismo procedimentale di cui si è appena detto. In proposito, vale soltanto precisare come l'esito referendario regionale si configura soltanto come un sub-procedimento, interno all'ente richiedente, funzionale unicamente alla decisione circa l'esercizio o meno dell'iniziativa politica, come richiesta dalla stessa previsione costituzionale. Del resto, l'impiego del verbo "possono", di cui allo stesso ultimo comma dell'art. 116 Cost., allude all'esercizio di una facoltà di decisione che non è tanto quella delle Regioni ordinarie richiedenti quanto, piuttosto, del legislatore nazionale competente ad adottare la legge ordinaria relativa all'ulteriore attribuzione di competenze.

delle compatibilità finanziarie (“nel rispetto dei principi di cui all’art. 119”) senza poter determinare perciò alterazioni all’equilibrio di bilancio.

7. Conclusioni.

Si è cercato, in questo lavoro, di dimostrare come nell’esperienza attuale dello Stato delle autonomie convergano istanze contrastanti nella direzione, per un verso, di contenere lo spazio di azione politica rimesso ai livelli subordinati allo Stato; per altro verso di rilanciare il ruolo degli enti territoriali come motori dell’unità dello Stato pluralista ed attori primari del processo di integrazione politica e sociale. In questa temperie, ad ogni modo, le strutture della sovranità statale tendono progressivamente a rimodellarsi flettendosi sotto la spinta degli interessi sovranazionali orientandosi ad una condotta ispirata ad una certa tolleranza costituzionale. L’obiettivo sembra essere costituito dalla costruzione di un nuovo ordine e, con esso, di un diverso assetto dei poteri, interni ed europei.

Ma la costruzione del nuovo ordine implica un ripensamento complessivo, oltre che dello stesso concetto di identità costituzionale, delle profilature ontologiche del nuovo soggetto istituzionale, in particolare dei compiti cui lo stesso è preordinato e degli interessi che lo stesso è tenuto a soddisfare. In quest’ordine di idee è compreso anche un’ eventuale diversa articolazione del potere territoriale e, con essa, una rielaborazione di compiti e fini dei soggetti di autonomia, chiamati eventualmente ad assecondare nuove priorità costituzionali.

La previsione dell’ art. 5 Cost. si colloca all’interno di questo processo con la pretesa di orientarne gli sviluppi futuri in una direzione che non possa risultare penalizzante per la stessa consistenza della società statale, concorrendo a definire le forme ritenute più idonee per la realizzazione dell’unità politica e sociale anche a livello sovranazionale. Richiamando la considerazione della fisionomia intrinseca di tale società l’istanza autonomistica non può senz’altro essere sacrificata ad una logica uniformista di matrice comunitaria. Diversamente, potrebbe risultare legittimo, oltre che necessario, da parte dello Stato utilizzare la leva dei contro-limiti per impedire un sacrificio eccessivo della propria identità.