

Università degli Studi del Piemonte Orientale
“Amedeo Avogadro”
Dipartimento di Giurisprudenza e Scienze Politiche, Economiche e Sociali

Université de Toulon
Faculté de droit

Dottorato di Ricerca in:
Istituzioni pubbliche, sociali e culturali: linguaggi, diritto, storia
Curriculum: Autonomie, servizi pubblici, diritti (DRASD)
Ciclo XXXII
SSD: IUS/08 - IUS/09

Doctorat en sciences juridiques
École doctorale n. 509 « Civilisations et sociétés euro-méditerranéennes et comparées »
UMR-CNRS 7318 DICE
Centre de droit et de politique comparés Jean-Claude Escarras (CDPC)

La Regione sostenibile.
Forme giuridiche del regionalismo alla luce del principio di sostenibilità.
Spunti comparativi dalle esperienze italiana, francese e spagnola

La Région durable.
Formes juridiques du régionalisme au vu du principe de durabilité.
Suggestions comparatives à partir des expériences italienne, française et espagnole

Coordinatrice Dottorato
Prof.ssa Chiara Tripodina

Directeurs du CDPC
Prof. Maryse Baudrez
Prof. Thierry Di Manno

Tutor
Prof. Renato Balduzzi

Directeur de thèse
Prof. Thierry Di Manno

Dottoranda/Doctorante
Chérie Faval

LA REGIONE SOSTENIBILE.

FORME GIURIDICHE DEL REGIONALISMO ALLA LUCE DEL PRINCIPIO DI SOSTENIBILITÀ.

SPUNTI COMPARATIVI DALLE ESPERIENZE ITALIANA, FRANCESE E SPAGNOLA

LA REGION DURABLE.

FORMES JURIDIQUES DU REGIONALISME AU VU DU PRINCIPE DE DURABILITE. SUGGESTIONS

COMPARATIVES A PARTIR DES EXPERIENCES ITALIENNE, FRANÇAISE ET ESPAGNOLE

INDICE

PREMESSA/ AVANT-PROPOS.....	7
INTRODUZIONE.....	13
1. Inquadramento generale della ricerca.....	13
2. Indicazioni metodologiche.....	16
3. Articolazione del lavoro	18
Parte I – LO STATO REGIONALE E LE REGIONI OGGI	21
Capitolo 1 – La dinamica evolutiva dei rapporti tra centro e periferia: una ricognizione di teoria generale.....	21
1.1 “Regione” e “Stato regionale”: una questione di territorializzazione e di autonomia	21
1.2 Inquadramento generale dei concetti di “Regione” e di “Stato regionale” in diritto comparato e relativa attualizzazione.....	27
Capitolo 2 – La dinamica evolutiva dei rapporti tra centro e periferia: una ricognizione di alcuni caratteri emblematici.....	43
2.1 Variabili “statiche” e variabili “dinamiche” dello “Stato regionale”	43
2.1.1 Disposizioni ordinamentali attinenti all’organizzazione territoriale.....	45
2.1.2 Funzioni e competenze attribuite agli enti territoriali infrastatali, con specifico riferimento alle Regioni	48
2.1.3 Spazio riconosciuto agli enti territoriali infrastatali di tipo regionale nei rapporti istituzionali verticali con lo Stato	51
2.1.4 Garanzie a tutela degli enti territoriali infrastatali di tipo regionale.....	54
2.2 La rilevanza (anche) ultrastatale del fenomeno regionale, in particolare nel contesto europeo	57

2.2.1	Le Regioni come attori (anche) ultrastatali.....	57
2.2.2	Da Regione a (anche) macroregione.....	69
Parte II – REGIONI, RÉGIONS E COMUNIDADES AUTÓNOMAS A CONFRONTO		74
Capitolo 1 – Le Regioni in Italia, Francia e Spagna: fondamento, modello, evoluzione		74
1.1	Fondamento e modello originario	75
1.1.1	Fondamento e modello originario della Regione.....	75
1.1.2	Fondamento e modello originario della <i>Région</i>	89
1.1.3	Fondamento e modello originario della <i>Comunidad Autónoma</i>	98
1.2	Principali evoluzioni del modello originario di Regione, <i>Région</i> e <i>Comunidad Autónoma</i>	102
1.2.1	Principali evoluzioni del modello originario della Regione.	102
1.2.2	Principali evoluzioni del modello originario della <i>Région</i>	111
1.2.3	Principali evoluzioni del modello originario della <i>Comunidad Autónoma</i>	117
Capitolo 2 – Le Regioni in Italia, Francia e Spagna: analisi di alcuni caratteri emblematici		121
2.1	Regioni, <i>Régions</i> e <i>Comunidades Autónomas</i> alla luce delle “variabili” del regionalismo.	121
2.1.1	Disposizioni ordinamentali attinenti all’organizzazione territoriale.....	122
2.1.2	Funzioni e competenze attribuite agli enti territoriali infrastatali, con specifico riferimento alle Regioni.	131
2.1.3	Spazio riconosciuto agli enti territoriali infrastatali di tipo regionale nei rapporti istituzionali verticali con lo Stato	138
2.1.4	Garanzie a tutela degli enti territoriali infrastatali di tipo regionale.....	147
2.2	La rilevanza (anche) ultrastatale di Regioni, <i>Régions</i> e <i>Comunidades Autónomas</i>	153

Parte III – IL PRINCIPIO DI SOSTENIBILITÀ E IL DIRITTO	159
Capitolo 1 – La sostenibilità: origini e multiformità di un principio in evoluzione	159
1.1 La progressiva giuridicizzazione della sostenibilità.....	160
1.1.1 La sostenibilità, un concetto extragiuridico.....	160
1.1.2 La sostenibilità, un concetto <i>anche</i> giuridico: alla ricerca delle relative fondamenta	167
1.2 La progressiva “costituzionalizzazione” della sostenibilità	178
1.2.1 Modelli e meccanismi	178
1.2.2 Costituzionalizzazione del principio di sostenibilità in Italia, in Francia e in Spagna.	183
Capitolo 2 – La dimensione istituzionale del principio di sostenibilità	191
2.1 Dalla sostenibilità ambientale alla sostenibilità istituzionale.....	191
2.1.1 Applicazioni ed interpretazioni diffuse del principio di sostenibilità.....	191
2.1.2 Applicazioni ed interpretazioni potenziali del principio di sostenibilità: la sostenibilità istituzionale	199
2.2 La sostenibilità delle soluzioni di organizzazione istituzionale substatale	206
2.2.1 La sostenibilità regionale: una proposta definitoria.....	206
2.2.2 Gli indicatori di sostenibilità regionale: una proposta definitoria	209
Parte IV – PROSPETTIVE DI SOSTENIBILITÀ REGIONALE	215
Capitolo 1 – La sostenibilità come possibile chiave di lettura del regionalismo	215
1.1 Profili di sostenibilità “interna”: il <i>fare</i> regionale.....	218
1.1.1 Tra livelli prestazionali e meccanismi perequativi.....	218
1.1.2 Tra innovatività e capacità anticipatoria.....	223
1.1.3 In definitiva: esiste un “disegno regionale”?.....	227
1.2 Profili di sostenibilità “di sistema”: l’ <i>essere</i> regionale	231
1.2.1 Un sistema regionale coerente.....	231
1.2.2 Un sistema regionale “vivente”	237
Capitolo 2 – Le Regioni (sostenibili) alla prova della pandemia	241
2.1 La gestione della pandemia in Italia, Francia e Spagna: un inquadramento generale.	243

2.2 Il ruolo delle Regioni, delle <i>Régions</i> e delle <i>Comunidades Autónomas</i> nella gestione della pandemia: l'incidenza sulle "variabili" del regionalismo.....	252
2.3 Il ruolo delle Regioni, delle <i>Régions</i> e delle <i>Comunidades Autónomas</i> nella “ripartenza”: la rilevanza degli indicatori di sostenibilità.	265
2.4 Osservazioni finali (di sostenibilità).....	271
CONCLUSIONI.....	275
<i>RESUME SUBSTANTIEL</i>	284
BIBLIOGRAFIA – <i>BIBLIOGRAPHIE</i>.....	369

Principali abbreviazioni rinvenibili nel testo

CA	<i>Comunidad Autónoma</i>
CALRE	<i>Conference of European Regional Legislative Assemblies</i> Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee
CCAA	<i>Comunidades Autónomas</i>
CdR	Comitato delle Regioni
CE	<i>Conseil d'État</i>
CGUE	Corte di Giustizia dell'Unione europea
CGCT	<i>Code Général des Collectivités Territoriales</i>
CT	<i>Collectivités territoriales</i>
DOM	<i>Département(s) d'Outre-Mer</i>
PNRR	Programma nazionale di ripresa e resilienza
PON	Programma operativo nazionale
POR	Programma operativo regionale
SIE (Fondi)	Fondi strutturali e di investimento europei
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TUE	Trattato sull'Unione europea
TOM	<i>Territoire(s) d'Outre-Mer</i>
UE	Unione europea

PREMESSA

L'esperienza di dottorato da cui è scaturito il presente lavoro non ha seguito la classica traiettoria della prosecuzione degli studi, subito dopo il conseguimento della laurea magistrale, nella prospettiva di un successivo percorso in ambito accademico. È stata la situazione lavorativa in cui mi trovavo all'epoca dell'iscrizione al concorso di dottorato – che mi ha accompagnata durante l'intero periodo di studi e in cui mi trovo tuttora – ad avermi indotta a tentare di intraprendere un cammino di approfondimento proprio dell'ambito in cui opero quotidianamente, da ormai diversi anni.

Funzionaria regionale – impiegata, sino a qualche mese fa, in un settore relativamente nuovo e sicuramente innovativo per la pubblica amministrazione, quello degli affari europei, e attualmente in servizio presso il Consiglio regionale della Valle d'Aosta – nell'entrare, a poco a poco, nei meccanismi di una realtà che è, al contempo, comunità politica e macchina amministrativa complessa, ho avvertito la necessità di cercare di comprendere, meglio di quanto non si possa fare solo da un punto di vista operativo, cosa rappresenti realmente l'ente “Regione”.

AVANT-PROPOS

L'expérience doctorale qui a donné lieu à ce travail n'a pas suivi la trajectoire classique de la poursuite des études, immédiatement après le master, en vue d'une carrière universitaire ultérieure. C'est la situation professionnelle dans laquelle je me trouvais au moment de mon inscription au concours de doctorat – qui m'a accompagnée tout au long de mes études et dans laquelle je me trouve encore – la raison pour laquelle j'ai décidé d'entamer un parcours de recherche dans le domaine dans lequel je travaille depuis plusieurs années.

Fonctionnaire régionale – employée jusqu'à il y a quelques mois dans un secteur relativement nouveau et certainement innovant pour l'administration publique, celui des affaires européennes, et travaillant actuellement auprès du Conseil régional de la Vallée d'Aoste – en entrant peu à peu dans les mécanismes d'un espace qui est, à la fois, une communauté politique et un appareil administratif complexe, j'ai ressenti le besoin d'essayer de comprendre, mieux par rapport à ce qu'on peut faire uniquement d'un point de

vue opérationnel, ce que représente réellement la "Région".

Il *curriculum* che, da tradizione, ha caratterizzato – sino alla recente innovazione – il dottorato giuridico dell'Università del Piemonte orientale (DRASD), incentrato sulle autonomie (locali, ma non solo) mi ha offerto l'opportunità di farlo, fornendo risposte a parte dei miei interrogativi, ma soprattutto facendone scaturire di nuovi.

Oltretutto, la possibilità – offertami, in particolare, dal compianto Professor Luther, cui va il mio pensiero e sentito ringraziamento – di intraprendere un percorso di cotutela di tesi con l'*Université de Toulon* mi ha consentito di guardare al tema con occhi anche diversi e ha rafforzato il proposito iniziale che era quello di non limitare l'osservazione alla “nostra” Regione, quale ente costitutivo della Repubblica, bensì di guardare anche a Regioni “altre”, quale enti, in parte simili in parte dissimili, presenti in ordinamenti dalle culture (regionalistiche) differenti.

L'elemento che si è, poi, progressivamente delineato, nel corso

Le programme d'études qui a traditionnellement caractérisé - jusqu'à la récente innovation - le Doctorat en droit de l'Université du Piémont oriental (DRASD), axé sur les autonomies (locales, mais pas seulement) m'a offert l'occasion de le faire, en apportant des réponses à certaines de mes questions, mais surtout en en suscitant de nouvelles.

En outre, l'opportunité de cotutelle de thèse avec l'Université de Toulon - qui m'a été offerte, en particulier, par le regretté Professeur Luther, auquel je tiens à adresser une pensée affectueuse et reconnaissante - m'a permis de porter un regard différent sur le sujet de recherche et a renforcé mon intention initiale, qui était celle de ne pas limiter mes observations à "notre" Regione, en tant que entité constitutive de la République italienne, mais de considérer également "d'autres" Régions, en tant que collectivités territoriales, en partie semblables et en partie dissemblables, que l'on retrouve dans des systèmes aux cultures politiques et juridiques régionales différentes.

L'élément qui s'est progressivement imposé au fil du temps est celui de la

del tempo, è stato quello della prospettiva dalla quale affrontare, in concreto, la ricerca, il cui intento, come suggerito dal titolo e come meglio precisato nel prosieguo è quello di affrontare un tema classico (il *regionalismo*), in ottica comparata (confrontando la *Regione* italiana, la *Région* francese e la *Comunidad Autónoma* spagnola) ed abbracciando una prospettiva ormai largamente diffusa (quella della *sostenibilità*), ma offrendo della stessa – questo è l’auspicio – una lettura, se non innovativa, almeno non banale. Sulla direzione che il lavoro avrebbe assunto hanno inciso, via via, diversi fattori.

Basti pensare, da un lato, che il periodo iniziale della ricerca è coinciso con l’emergere e lo svilupparsi, in Italia, delle proposte, *ex art.* 116, comma 3, Cost., sul regionalismo differenziato e che il percorso è giunto a conclusione nel momento in cui, da un lato, Regioni, *Régions* e *Comunidades Autónomas*, in un rapporto di non agevole inquadramento con lo Stato, sono state chiamate a fare la propria parte nella difficile e imprevedibile gestione della pandemia da Covid-19 e, dall’altro, sono state approvate importanti riforme incidenti sull’oggetto stesso della ricerca (in Francia, approvazione della c.d. *Loi*

perspective à partir de laquelle aborder la recherche. Comme le titre le suggère et comme mieux précisé ci-dessous, l’intention est celle de traiter un thème classique (l’organisation territoriale régionale), dans une perspective comparative (en comparant la Région italienne, la Région française et la Comunidad Autónoma espagnole) et en adoptant une dimension désormais largement répandue (celle de la durabilité), en en proposant – tel est le souhait – une lecture autant que possible innovante. Divers facteurs ont ensuite progressivement influencé l’orientation du travail.

D’une part, il suffit de considérer que la période initiale de recherche a coïncidé, en Italie, avec la formulation des propositions sur le régionalisme différencié (en vertu de l’article 116, alinéa 3, de la Constitution), et qu’elle s’est achevée au moment où, d’un côté, les Regioni, les Régions et les Comunidades Autónomas, dans un rapport intense et parfois conflictuel avec l’État, ont été appelées à jouer leur rôle dans l’imprévisible gestion de la pandémie de Covid-19 et, de l’autre, des réformes affectant l’objet de la recherche ont été approuvées (en France, approbation de la Loi "3DS", en matière de

"3DS", in tema di *différenciation, décentralisation, déconcentration* e *simplification*; in Italia, approvazione della riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente).

Dall'altro, nel medesimo periodo, si è altresì assistito ad un radicamento di paradigmi che, dal sentire generale e dal lessico comune, iniziano a farsi strada anche nel mondo del diritto, alla ricerca di una progressiva "giuridicizzazione". Tra questi, si conta proprio il concetto di *sostenibilità* che, non a caso, qualifica oggi l'attuale *curriculum* giuridico del Dottorato in Ecologia dei sistemi culturali e istituzionali dell'Università del Piemonte orientale (specificatamente, *curriculum* in Democrazia *sostenibile* e *solidale*: diritti, doveri ed istituzioni).

I profili e le sfaccettature che il tema presenta, rispetto a quelli appena sfiorati dal presente lavoro, sono innumerevoli ed autorevolmente affrontati da grandi Maestri del diritto. Tra questi, mi piace ricordare una figura di riferimento per il DRASD, spesso graditissimo ospite in occasioni accademiche e non, il Professor Luciano Vandelli, scomparso qualche anno fa. Come evidenziato da una delle sue allieve, la Professoressa

différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification; en Italie, approbation de la réforme constitutionnelle en matière de protection de l'environnement).

D'autre part, au cours de la même période, on a également assisté à l'enracinement de paradigmes qui, à partir du sentiment général et du lexique commun, commencent à faire leur chemin dans le monde du droit, à la recherche d'une "juridicisation" progressive. L'un de ces paradigmes est le concept de durabilité qui, ce n'est pas un hasard, qualifie désormais le programme actuel du Doctorat en Écologie des systèmes culturels et institutionnels de l'Université du Piémont oriental (plus précisément, le programme en Démocratie durable et solidaire: droits, devoirs et institutions).

Les profils et les facettes du sujet, comparés à ceux qui ne sont qu'effleurés dans ce travail, sont innombrables et traités par de nombreux Maîtres du droit. Parmi ceux-ci, je voudrais rappeler une figure de référence du DRASD, souvent invité à des occasions académiques et autres, le Professeur Luciano Vandelli, décédé il y a quelques années. Comme l'a souligné l'une de ses élèves, la Professeure Claudia Tubertini - à l'occasion des journées d'études

Claudia Tubertini – in occasione delle giornate di studio tenutesi a Bologna in sua memoria, nel mese di novembre 2019 – Vandelli ci ha insegnato ad affrontare il tema delle autonomie valorizzando l’approccio unitario, trasversale ed arricchente proprio del diritto pubblico complessivamente inteso, rifuggendo qualunque tipo di rigida dicotomia (sia essa tra Regioni ed enti locali o, più in generale, tra diritto costituzionale e diritto amministrativo), non trascurando la prospettiva diacronica ed arricchendo il proprio punto di osservazione con gli spunti offerti dalla comparazione e dalle evidenze del diritto “in azione”¹.

È questo – seppur con ovvi limiti e inevitabili lacune, in una prospettiva dinamica che apre “naturalmente” a continui interrogativi – lo spirito che anima il percorso qui proposto e che continuerà ad accompagnarmi anche in

organisées à Bologne en sa mémoire, en novembre 2019 - Vandelli nous a appris à aborder le thème des autonomies en valorisant l'approche unitaire, transversale et enrichissante du droit public dans son ensemble, en évitant toute forme de dichotomie rigide (que ce soit entre les Régions et les collectivités locales ou, plus généralement, entre le droit constitutionnel et le droit administratif), en ne pas négligeant la perspective diachronique et en enrichissant le point de vue avec les suggestions offertes par la comparaison et par l'évidence du droit « en action ».

Bien qu'avec des limites évidentes et des lacunes inévitables, dans une perspective dynamique qui s'ouvre "naturellement" à une remise en question continuelle, c'est cet esprit qui anime le parcours que je propose ici et qui continuera à m'accompagner à l'avenir, en tant que

¹ Così scrive C. TUBERTINI, *Luciano Vandelli e il “sistema” delle autonomie*, in *Le Istituzioni del federalismo*, Numero speciale “*La scomparsa di un maestro e la sua eredità. In memoria di Luciano Vandelli*”, 2019, p. 77: «E qui torno agli insegnamenti che [il Professor Vandelli] ci ha lasciato: la necessità di operare, per ciascun singolo istituto del diritto regionale e locale, una lettura diacronica, che ne consenta una precisa collocazione nel tempo e che ne evidenzi la progressiva evoluzione, di pari passo con il mutamento della società e delle sue regole; il necessario ed essenziale riferimento alle radici costituzionali del sistema regionale e locale, ed alla promozione delle autonomie come perno del progetto di trasformazione della società insito nella Costituzione; la comparazione, come elemento indeclinabile di completezza di una analisi che non sia solo fine a sé stessa, ma che sia attenta alla ricerca di soluzioni, rinvenibili anche in ordinamenti lontani; l’attenzione *alla law in action*, all’effettività, alla “realtà”, spesso così diversa dalla *law in the books*, soprattutto nelle amministrazioni locali; realtà che emerge non solo dalla raccolta e dallo studio dei dati, ma anche dal confronto diretto con coloro che nelle amministrazioni vivono ed operano: dal Presidente di Regione, sino al funzionario del piccolo comune di crinale».

futuro, quale migliore insegnamento che
il dottorato potesse offrirmi.

*meilleur enseignement que le doctorat
pouvait m'offrir.*

INTRODUZIONE

«L'autonomia non è un bene ereditato,
ma un patrimonio da meritare quotidianamente»

(C. Dujany)²

1. Inquadramento generale della ricerca

“Quale futuro per le Regioni?”

Il quesito, all'apparenza banale e generico, racchiude in sé l'oggetto e la prospettiva di indagine del presente lavoro. Un lavoro che parte dalla constatazione del fatto che l'ente Regione – in diversi contesti e sotto svariati profili – è spesso interessato da proposte di riforma e di rimodellamento che aprono (meglio, riaprono) a diversi interrogativi sulla permanente adeguatezza delle articolazioni territoriali sub-statali di tipo regionale, nel breve, medio e lungo periodo.

In un contesto in cui si è, ormai, indotti a ragionare in termini di *governance* (multilivello) più che di *government* (anch'esso, multilivello)³, tali interrogativi sono prevalentemente declinati in termini di efficienza ed efficacia dell'azione regionale e appaiono, per lo più,

² Presidente, oggi scomparso, dell'Istituto storico della Resistenza e della società contemporanea in Valle d'Aosta. Discorso pronunciato in occasione delle celebrazioni del 70° anniversario della Resistenza, della Liberazione e dell'Autonomia della Regione autonoma Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, 26 febbraio 2018, riportato in R. LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, Esi, Napoli, 2019, p. 7.

³ La correlazione tra i due termini – inizialmente intesi quali sinonimi, riferibili all'atto del governare, poi progressivamente distinti, rimanendo, il secondo (*government*), ancorato a modelli tradizionali di governo, e facendo, invece, riferimento, il primo (*governance*), a soluzioni più recenti – è ampiamente indagata in innumerevoli studi, in particolare politologici e sociologici. Per una interessante ricostruzione, si rinvia a L. TRONCA, *Verso un'analisi strutturale delle forme di governance*, in *Studi di sociologia*, n. 3/2007, pp. 307-329 (in particolare, a pp. 311/312, l'Autore, sistematizzando il pensiero di R.A.W. RHODES, elenca e descrive otto accezioni del concetto, segnatamente: *minimal State*; *corporate governance*; *new public management*; *good governance*; *international interdependence*; *new public economy*; sistema socio-cibernetico; *self-organizing networks*). Si vedano, inoltre, in prospettiva più strettamente giuridica, P. BILANCIA, *Il modello europeo di multilevel governance*, in A. PAPA (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 1-12; G. MARTINICO, *Multilevel governance e federalismo costituzionale: le sfide per la teoria giuridica*, in *Il Ponte*, 2012, pp. 30-45; A. SIMONATO, *Integrazione europea e autonomia regionale: profili giuridici della governance multilivello e politiche di coesione 2021/2027*, in *federalismi.it*, n. 21/2017.

concentrati sulle ragioni di quello che è stato denominato un “regionalismo funzionale”⁴. Non è infrequente rinvenire – a sostegno di talune riforme o proposte di riforma che paiono voler rispondere al quesito iniziale qualificandolo proprio in termini di *sostenibilità* (“*Quale futuro sostenibile per le Regioni?*”) – argomentazioni basate quasi esclusivamente su criteri quantitativi, siano essi “standard” di spesa o di allocazione ottimale delle risorse oppure caratteri dimensionali “minimi” che gli enti territoriali (Regioni comprese) dovrebbero soddisfare. Non di rado, inoltre, le innovazioni proposte sul tema risultano influenzate da concezioni politiche (o finanche partitiche) aprioristicamente – ma non per questo permanentemente – favorevoli o contrarie a forme di regionalizzazione più o meno intense⁵.

Tali prospettive, complessivamente – prendendo in prestito l’espressione adoperata, con riferimento all’idea di Europa come “*regione di regioni*”, dal Professor Luther nel suo scritto “*Costituzionalismo e regionalismo europeo*” – sembrano limitare l’osservazione della Regione (e della relativa sostenibilità) in “senso amministrativo freddo” o in “senso politico caldo”⁶.

Tanto la Regione quanto la sostenibilità, tuttavia, paiono suscettibili di osservazioni ulteriori.

Con riguardo alla Regione, a fronte del tendenziale superamento delle classificazioni tradizionali in tema di *tipi* di Stato, a favore del progressivo affermarsi di un modello di pluralismo territoriale⁷, in cui vengono ridisegnati anche il ruolo e lo spazio delle Regioni e dello “Stato regionale”, infatti, appare indispensabile (tornare a) soffermarsi non solo sul profilo funzionale di un ente costitutivo della Repubblica italiana, quale è la Regione, bensì sul relativo profilo “esistenziale” quale *istituzione*, dotata di specifici poteri e funzioni, in un quadro ordinamentale dato, sebbene in evoluzione.

Del pari, con riguardo alla sostenibilità, la capacità di tenuta (attuale) e di durata (futura) dell’istituzione Regione non appare riducibile ad una valutazione in chiave di *performance* dell’ente e di compatibilità economico-finanziaria delle relative attribuzioni ordinamentali.

⁴ R. TONIATTI, *Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale*, in *federalismi.it*, n. 11/2003. L’Autore, in particolare, fa ricorso a tale espressione in riferimento allo spazio che alle Regioni sembrava prospettarsi a conclusione dei lavori della Convenzione per il futuro dell’Europa, con progressivo abbandono dell’idea di una «Europa delle Regioni» ed emergere di quella, piuttosto, di una «Europa con le Regioni». Su tale profilo si tornerà, *infra*, Parte I, cap. 2.2.

⁵ Sulle quali si veda, *infra*, Parte II, cap. 1.2.

⁶ J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Europa costituenda. Studi di diritto, politica e cultura costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 211.

⁷ Su tutti, P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2009.

Per tali ragioni, tenuto conto che il quesito iniziale “*Quale futuro per le Regioni?*”, poi qualificato in “*Quale futuro sostenibile per le Regioni?*”, si perfeziona ulteriormente e assume la forma di “*Quale futuro sostenibile per le Regioni, sotto il profilo istituzionale?*”, il lavoro propone un duplice percorso.

Innanzitutto, si tenterà un inquadramento di quello che può essere definito l’oggetto e il soggetto protagonista della ricerca, vale a dire, appunto, la “Regione”.

Sotto tale profilo, alla luce del fatto che la frequente prospettazione di nuove declinazioni del regionalismo accomuna l’Italia alle tendenze in atto anche in altri Paesi e che, proprio dal confronto con le evoluzioni in corso anche altrove, è più chiaramente rilevabile l’influenza delle dinamiche multilivello sull’evoluzione dell’idea stessa di Regione, la ricerca adotta un approccio comparato, mettendo a confronto, nei rispettivi tratti essenziali⁸, la Regione italiana, la *Région* francese e la *Comunidad Autónoma* spagnola. In questo senso, l’analisi non si propone, come è naturale che sia, una trattazione esaustiva del tema, bensì il raffronto tra elementi di comunanza e di dissonanza, utili alla messa a fuoco di un concetto, quello di “Regione”, e di un fenomeno, quello del “regionalismo”, dalle frontiere (per usare un lessico appropriato all’approccio comparato) mobili, tanto nello spazio quanto nel tempo. Proprio in ragione del fatto che «*[l]a notion contemporaine de région résulte, [...], d’un processus de construction sociale de longue durée*»⁹, tale componente non prende le mosse dall’attuale conformazione dell’ente regionale italiano, francese e spagnolo, ma ne richiama il relativo “momento fondativo” e ne ripercorre, a grandi linee, le principali tappe evolutive.

La ricerca si sposta, quindi, sulla prospettiva di indagine in chiave di *sostenibilità*.

In questo senso, il proposito è quello di esplorare il concetto e le declinazioni, attuali e potenziali, della sostenibilità, da un lato, uscendo da quella che può essere definita la “retorica della sostenibilità” (ormai, tutto sembra dover essere sostenibile, non solo e non tanto in ottica genericamente definibile “ambientale”, ma per lo più efficientistica), dall’altro, offrendo del principio di sostenibilità una variante, giuridicamente fondata, suscettibile di applicazione laddove si discorra, come nel presente lavoro, di “sostenibilità istituzionale”.

Complessivamente, il proposito non è – come ovvio per un lavoro che si colloca in un ambito, quello del regionalismo comparato, oggetto di approfonditi ed autorevoli studi – quello di dare esaustiva risposta al quesito di fondo della ricerca, risposta che, a ben vedere,

⁸ O, meglio, in relazione a specifiche variabili, selezionate – per i motivi che verranno in seguito precisati – tra gli innumerevoli aspetti potenzialmente comparabili.

⁹ R. PASQUIER, voce «*Région*», in R. PASQUIER, S. GUIGNER, A. COLE (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020, p. 477.

come si tenterà di illustrare, risulterebbe peraltro tutt'altro che univoca, non solo tra ordinamenti diversi, ma anche all'interno di un medesimo ordinamento.

Piuttosto, lo scopo è quello di tentare di fare di un approccio attualmente “di moda” – quello, appunto, della sostenibilità genericamente intesa – una chiave di lettura fondata e uno strumento di scrutinio effettivo – declinato in termini di *principio di sostenibilità istituzionale* – da affiancare, integrandoli, ai tradizionali principi rinvenibili in tema di organizzazione territoriale infrastatale.

2. Indicazioni metodologiche

Come accennato, la ricerca coniuga una componente comparativa ed una propositiva. In relazione ad entrambe, risultano opportune alcune precisazioni, in ordine alle scelte metodologiche compiute.

Per quanto riguarda l'individuazione degli ordinamenti oggetto di comparazione, a fronte della variabilità di esperienze di pluralismo territoriale, di tipo regionale e non, di potenziale interesse, la stessa è stata determinata, da un lato, dalla scelta di circoscrivere l'analisi al contesto europeo ove, almeno sulla carta, sembrerebbe essersi progressivamente affermato, tanto nell'ambito dell'Unione europea quanto in quello del Consiglio d'Europa, un tendenziale *favor* per il riconoscimento, l'affermazione e la responsabilizzazione delle articolazioni territoriali sub-statali, comprese quelle regionali¹⁰. Dall'altro, escluse le esperienze di matrice prettamente federale, l'intento è stato quello di comparare tre realtà che, al contempo, appaiono relativamente omogenee – in quanto Stati unitari con articolazione territoriale su base (anche) regionale –, ma anche fortemente differenziate (stante il decrescente grado di regionalizzazione rinvenibile tra le esperienze spagnola e italiana, da un lato, e francese, dall'altro).

Se una comparazione tra Regioni e *Comunidades Autónomas* può sembrare, e certamente è in relazione a svariati aspetti, più naturale, la scelta – influenzata dal contesto in cui la

¹⁰ Basti, in questa sede introduttiva, in relazione al primo, un richiamo all'art. 4, par. 2, del Trattato sull'Unione europea: «L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, *compreso il sistema delle autonomie locali e regionali*.[...]» (corsivo aggiunto) e, in riferimento al secondo, stante il fallimento del progetto per una Carta europea dell'autonomia regionale, di cui al citato contributo del Professor Luther “*Costituzionalismo e regionalismo europeo*”, un rimando al Preambolo della Carta europea dell'autonomia locale (Strasburgo, 1985), ove si evidenzia, tra l'altro, che «[...] la difesa ed il rafforzamento dell'autonomia locale nei vari Paesi europei rappresenta un importante contributo all'edificazione di un'Europa fondata sui principi della democrazia e del decentramento dei poteri».

ricerca si è svolta, vale a dire la sottoscrizione della Convenzione di cotutela di tesi con l'*Université de Toulon* – di ricomprendere anche la *Région*, ha, sotto taluni profili, complicato il piano di indagine (rendendo, ad esempio, spesso inevitabile il riferimento non solo alle *Régions*, ma alle *collectivités territoriales* tutte, stante la mancanza di una caratterizzazione realmente differenziata della *Région* rispetto ai *Départements* e alle *Communes*), ma, al contempo, sotto altri, ha arricchito la prospettiva di analisi, confermandosi, così, un'opzione di effettivo interesse.

Per quanto attiene, invece, allo scrutinio di sostenibilità, come si avrà modo di meglio precisare nel prosieguo¹¹, l'approccio tentato è stato quello di non meramente richiamare il concetto di sostenibilità quale paradigma ormai diffuso del nostro tempo, bensì di indagarne fondamenta, declinazioni e condizioni. In questo senso, il ricorso all'aggettivo 'sostenibile' (o 'sostenible' o 'durable') nel presente lavoro, dal titolo sino alle considerazioni conclusive, da un lato, va emancipato dalla sola prospettiva della compatibilità "ambientale" o "economico-finanziaria" che lo stesso, induce, in prima battuta, a considerare; dall'altro, non è mai da intendere in accezione assertiva, ma sempre in ottica dubitativo-interrogativa, come a chiedersi costantemente dove risieda quel "punto di equilibrio" che tanto l'accezione italo-spagnola quanto quella francese del termine sembrano sottendere.

Infine, un'ultima duplice annotazione, di carattere terminologico.

È naturale che, stante il taglio comparativo della ricerca, le fonti e i riferimenti bibliografici utilizzati siano stati innumerevoli e variegati, anche sotto il profilo linguistico. A questo proposito, nella convinzione della rilevanza delle stesse varianti terminologiche e constatata l'impossibilità di assicurare non tanto una traduzione quanto una "resa" in italiano sempre pienamente aderente all'accezione originaria di termini, nozioni e locuzioni, si è espressamente scelto, nella maggior parte dei casi, di mantenere i riferimenti in lingua originale (italiano, francese, spagnolo), anche tenuto conto della fruizione relativamente agevole da parte di qualsiasi lettore, in virtù della comune derivazione neolatina dei tre idiomi¹².

Meno naturale potrebbe, invece, risultare la scelta – di cui queste brevi note introduttive e metodologiche hanno già dato prova – di riferirsi all'oggetto (e soggetto) della presente ricerca ricorrendo all'iniziale maiuscola (*Regione*, *Région*, *Comunidad Autónoma*). Alla base di tale opzione, più che il richiamo ad una puntuale regola ortografica, è rinvenibile una

¹¹ Si rimanda, in particolare, alla Parte III del presente lavoro e alle considerazioni sviluppate in apertura della stessa.

¹² In ragione, invece, della relativa larghissima diffusione, analoghe valutazioni sono state svolte per i riferimenti in lingua inglese, anch'essi mantenuti in originale.

riflessione indotta dal lavoro di ricerca stesso. L'estesa bibliografia consultata ha offerto soluzioni diversificate, con uso prevalente della lettera minuscola per le regioni e le *régions* e di quella maiuscola per le *Comunidades Autónomas*. Ad accomunare tutti i testi una costante: il riferimento al principale "contraltare" regionale – lo *Stato*, l'*État*, l'*Estado* – sempre con lettera maiuscola. È vero che, con riferimento a quest'ultimo, il ricorso a tale soluzione può essere giustificata dalla necessità di distinguere il nome comune, riferito all'istituzione considerata, dall'omografo di significato più generale (stato nel senso di condizione)¹³. È altrettanto vero, tuttavia, che un tale scrupolo sembra venire meno in relazione al sostantivo "Regione" che pure, anch'esso, oltre a riferirsi ad una istituzione, può fare, ad esempio, riferimento ad un'area geografica¹⁴. Onde evitare tale confusione e tenuto conto che l'uso della maiuscola «dipende spesso», oltreché «dal tipo di testo (ufficiale, burocratico ecc.)», «dal modo in cui chi scrive "sente" una certa parola»¹⁵, si precisa che, nel quadro del presente lavoro, si è ritenuto preferibile ricorrere alle varianti *Regione*, *Régions* e *Comunidades Autónomas*¹⁶.

3. Articolazione del lavoro

Tenuto conto della struttura articolata del lavoro, al fine di agevolare la lettura, si forniscono di seguito indicazioni orientative sui contenuti delle Parti in cui lo stesso si articola.

La Parte I "*Lo Stato regionale e le Regioni oggi*" intende tratteggiare il quadro di riferimento dell'intero lavoro. A tal fine, il capitolo 1 introduce i concetti base di riferimento (la "Regione"; "lo Stato regionale"), non senza averli prima contestualizzati nel perimetro in cui trattare degli stessi risulta avere (ancora) una certa rilevanza (le questioni relative alla territorializzazione e all'autonomia, infatti, appaiono quanto mai attuali, sebbene sotto prospettive diverse da quelle "classiche"). Sempre in ottica introduttiva, il capitolo 2 si sofferma, quindi, su alcuni caratteri (variabili "statiche" e "dinamiche" dello "Stato regionale") che vengono qualificati come emblematici, in quanto funzionali tanto a fornire

¹³ AA.VV., *Grammatica Treccani*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 2012, p. 266.

¹⁴ Un cenno alla polisemia del termine è offerto nell'incipit del lavoro, all'inizio della Parte I.

¹⁵ M. DARDANO, P. TRIFONE, *La nuova grammatica della lingua italiana*, Zanichelli, Bologna, 1997, p. 623.

¹⁶ A tale scelta si farà eccezione laddove si richiameranno, letteralmente, riferimenti legislativi, giurisprudenziali e dottrinari, attenendosi, in tal caso, al testo originario.

declinazioni rappresentative dello “Stato regionale”, astrattamente inteso, quanto a fungere da parametro di confronto tra esperienze regionali concrete.

Confronto che, proprio sulla base delle “variabili” individuate, viene condotto, in riferimento alle Regioni, alle *Régions* e alle *Comunidades Autónomas*, nel capitolo 2 della Parte II “*Regioni, Régions e Comunidades Autónomas a confronto*”. In questo senso, la scelta non è stata quella di procedere alla ricognizione separata dell’insieme delle caratteristiche degli enti regionali nei tre ordinamenti. Alla sistematicità e alla esaustività della trattazione, si è, infatti, preferita un’analisi, limitata a determinati profili selezionati, ma orientata ad una comparazione incrociata tra le soluzioni ordinamentali adottate nei tre Paesi. Per esigenze espositive, è, invece, necessariamente “per Paese” l’illustrazione, contenuta nel capitolo 1, del fondamento e delle principali evoluzioni della Regione, della *Région* e della *Comunidad Autónoma*, la cui “storia”, tuttavia, come si tenterà di evidenziare, risulta, almeno a tratti, in parte sovrapponibile o, meglio, intersecabile.

Nuovamente di carattere introduttivo, ma di tenore differente, è la Parte III del lavoro, interamente dedicata alla sostenibilità (“*Il principio di sostenibilità e il diritto*”). L’ottica qui adottata è solo in parte ricognitiva, essendo lo scopo dei due capitoli in cui la stessa si articola quello di andare alle origini della sostenibilità, di ripercorrerne i processi di “giuridicizzazione” e “costituzionalizzazione” e, soprattutto, di indagare se vi siano spazi per declinazioni ulteriori della stessa che possano rivelarsi di una qualche utilità per un’analisi di carattere istituzionale. È facile intuire come, necessariamente, tale componente del lavoro si allontani dai confini del diritto regionale comparato per aprire una sorta di “ricerca nella ricerca”, con apporti da branche del diritto (ma non solo del diritto, in realtà) molto varie.

Nella Parte IV “*Prospettive di sostenibilità regionale*”, conclusiva del lavoro, “la ricerca nella ricerca” – o, meglio, l’esito della stessa – viene ricondotta nell’alveo della “ricerca”. La prospettiva della sostenibilità istituzionale e, specificatamente, della sostenibilità istituzionale regionale, con il suo corredo di potenziali indicatori, delineata nella Parte III, infatti, viene proposta quale chiave di lettura delle esperienze di “regionalismo” e “regionalizzazione” di cui alle precedenti Parti I e II.

In questo senso, è bene precisarlo sin d'ora, la pretesa non è certamente quella di fornire esauriente risposta al generico quesito “*La Regione è sostenibile?*” né, tantomeno, di individuare argomentazioni nette a sostegno delle potenziali antitetiche posizioni in merito. Come il sottotitolo del presente lavoro sottende (“*Spunti comparativi dalle esperienze italiana, francese e spagnola*”) e come l'interrogativo di ricerca esposto in via introduttiva dello stesso lascia intendere (“*Quale futuro sostenibile per le Regioni, sotto il profilo istituzionale?*”), l'auspicio – partendo dalla disamina di alcune tendenze in atto lette alla luce del criterio di sostenibilità individuato – è piuttosto quello di fornire elementi utili ad una proficua riflessione sulla sussistenza o meno di condizioni di permanente e futura praticabilità dell'istituzione regionale.

Tale proposito è perseguito, nel capitolo 1 della Parte IV, tramite applicazione, alle citate “variabili” del regionalismo, del principio di sostenibilità istituzionale regionale e degli indicatori di sostenibilità ad esso associati, mediante ricorso ad esempi tratti dalla dinamica regionale rinvenibile nei tre ordinamenti; nel capitolo 2, invece, la riflessione è condotta sulla base di un'ulteriore – inevitabile – contestualizzazione. Se è vero, infatti, che la ricerca è un percorso in evoluzione che non può fare completa astrazione dalla realtà, un'indagine sulle prospettive delle Regioni condotta in questi anni non ha potuto prescindere dalla considerazione dell'impatto che l'emergenza Coronavirus ha determinato su tale ente territoriale e sui rapporti tra questi e il livello nazionale.

Ai sensi dell'art. 2.2 della Convenzione di co-tutela di tesi, il lavoro è redatto in italiano e completato da un *résumé substantiel* in francese. Al fine di rendere la lettura di quest'ultimo più scorrevole e onde evitare ripetizioni e ridondanze, il richiamo ai riferimenti bibliografici, già inclusi nel testo principale, è limitato ai soli casi strettamente necessari, quali la riproduzione, anche nel *résumé*, di citazioni di carattere letterale.

Parte I – LO STATO REGIONALE E LE REGIONI OGGI

Capitolo 1 – La dinamica evolutiva dei rapporti tra centro e periferia: una ricognizione di teoria generale

SOMMARIO: 1.1 “Regione” e “Stato regionale”: una questione di territorializzazione e di autonomia. 1.2 Inquadramento generale dei concetti di “Regione” e di “Stato regionale” in diritto comparato e relativa attualizzazione.

1.1 “Regione” e “Stato regionale”: una questione di territorializzazione e di autonomia

Elemento costitutivo della Repubblica, insieme ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e allo Stato (art. 114, comma 1, Cost.), la Regione, nell’ordinamento italiano, è un ente autonomo, dotato di proprio Statuto e propri organi, cui spettano, secondo i principi fissati dalla Costituzione, specifici poteri e funzioni (art. 114, comma 2, Cost.). Essa rappresenta – ed è percepita come tale – una vera e propria *istituzione*, distinta – e distinguibile – tanto dallo Stato, di cui è generalmente avvertita come parte, quanto dagli enti locali¹⁷, rispetto ai quali pare posta in posizione di alterità (se non, sotto alcuni profili, di superiorità o antagonismo, appunto, *istituzionale*).

Un ancoraggio – per quanto rilevante – al mero dato costituzionale-normativo, per lo più in sola prospettiva interna, rischia, tuttavia, di non dare adeguatamente conto della versatilità del concetto di “Regione”.

Ciò non solo in ottica generale, tenuto conto della polisemia e della diffusione del termine stesso in contesti che spaziano dalla geografia all’economia¹⁸, ma anche limitando l’analisi – come non può che essere nella presente ricerca – al ricorso che, alla nozione di “Regione” e al correlato aggettivo “regionale”, si fa in ambito giuridico.

¹⁷ Si consideri, al riguardo, la definizione di “enti locali” di cui all’art. 2, comma 1, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali*) che, come noto, ricomprende i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni, ma non le regioni, in linea, peraltro, con quanto, da tempo, affermato, dalla Corte costituzionale. Si veda, per tutte, Corte cost., sent. 100/1990, par. 3.2: «non potendo le regioni rientrare nella categoria degli “enti locali”».

¹⁸ Per una rapida panoramica su una «*notion clé mais floue dans plusieurs disciplines*»: Y. RICHARD, *Régionalisation, régionalisme et intégration régionale: concepts flous et nécessaire clarification*, in A. GANA, Y. RICHARD (a cura di), *La régionalisation du monde. Construction territoriale et articulation global/local*, KARTHALA et IRMC, Paris-Tunis, 2014, pp. 23-44.

Da qui, il proposito di comparare le esperienze di tre Paesi – l'Italia, la Francia e la Spagna – le cui articolazioni regionali presentano, al contempo, alcuni elementi di similitudine, ma anche peculiarità e dinamiche evolutive specifiche.

A monte di qualsiasi analisi comparativa, tuttavia, l'interrogativo di fondo che una ricerca incentrata sull'evoluzione del regionalismo e dei relativi profili di sostenibilità inevitabilmente pone attiene, più in generale, al rapporto tra territorio e diritto¹⁹. Sebbene si tratti di relazione solitamente indagata nella dimensione statale, dal momento che, tradizionalmente, è lo Stato a rivestire il ruolo di ente territoriale per eccellenza²⁰, non meno rilevante appare la prospettiva substatale (o infrastatale), in particolare per quegli ordinamenti in cui, tra gli enti pubblici territoriali costituzionalmente necessari o primari²¹, figurino anche istituzioni rappresentative di comunità sociali organizzate in un ambito spaziale limitato, quali, appunto, le Regioni, nell'accezione non solo di "regioni aree", ma di "regioni organismi"²².

Muovendo da una rappresentazione premoderna del territorio quale «spazio saturo di giuridicità» a quella moderna di «*tabula rasa* sulla quale il legislatore edifica il proprio edificio istituzionale in totale libertà»²³, si è di fatto passati, come autorevolmente evidenziato, da una prevalente concezione del territorio come «luogo costitutivo del diritto» a «luogo costituito dal diritto»²⁴, le cui frontiere vengono intese quali confini di validità delle norme²⁵.

¹⁹ Interessante, al riguardo, il rilievo di A. FAURE «*ce n'est pas un hasard si la racine latine du mot territoire, jus terrendi, se réfère à celui qui détient le droit de terrifier*» (voce «Territoires/Territorialisation», in AA.VV., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004, p. 430). Conforme, sebbene in tutt'altra prospettiva, F. FARINELLI, *La crisi della ragione cartografica*, Torino, 2009, p. 14.

²⁰ P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce «Territorio dello Stato», in AA.VV., *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIX, Giuffrè, Milano, 1992, p. 334.

²¹ G.C. DE MARTIN, voce «Enti pubblici territoriali», in AA.VV., *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 2012, p. 290.

²² L'espressione è di A. VALLEGA, *La regione sistema territoriale sostenibile*, Mursia, Milano, 1995, che, nella prima, identifica un mero spazio di differenziazione territoriale e, nella seconda, uno spazio coeso, diretto al raggiungimento di un obiettivo e alla realizzazione di un progetto.

²³ Come rilevato da P. MARCHETTI, *De iure finium: diritto e confini tra tardo medioevo ed età moderna*, Giuffrè, Milano, 2001, che ben traccia l'evoluzione delle due concezioni, da quella in base alla quale ad ogni territorio corrispondeva un diritto (*iurisdictio inheeret et cohaeret territorio*) a quella in cui il territorio diventa quasi neutro e viene rimesso alla disponibilità del legislatore.

²⁴ N. IRTI, *Norma e luoghi: problemi di geo-diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 118. In un certo senso, nella contrapposizione tra la tesi schmidttiana, per la quale il territorio sarebbe il fondamento stesso del diritto (*Nomos Der Erde*), e quella kelseniana, per la quale, invece, il territorio non sarebbe che lo spazio di validità della legge (*Teoria generale del diritto e dello Stato*), sarebbe stata quest'ultima a prevalere.

²⁵ Il profilo è approfonditamente indagato da G. LOMBARDI, *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in E. PALICI DI SUNI, S. SICARDI (a cura di), *Scritti scelti*, ESI, Napoli, 2011, pp. 540-559, il quale, dopo aver evidenziato come tale impostazione rappresenti il portato della

Ciononostante, la questione relativa alla territorializzazione non ha perso di pregnanza. Al contrario, in un periodo in cui le dinamiche dello Stato di diritto intersecano inevitabilmente tanto la dimensione locale quanto quella sovrastatale, la stessa sembra rinnovarsi in continuo²⁶.

In primo luogo, il territorio rappresenta, esso stesso, oggetto di diritto, “materia” di competenza di vari livelli istituzionali²⁷, sia in senso più tradizionale (si pensi all’*aménagement du territoire* alla francese²⁸) sia in chiave più moderna (si pensi alla politica di coesione economica, sociale e *territoriale* di cui all’art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea²⁹).

In secondo luogo, soprattutto dalla scienza politica, si avvertono tanto una crescente richiesta di generale territorializzazione delle politiche pubbliche o, meglio, di attuazione di politiche pubbliche (anche) a livello locale³⁰, quanto una spinta alla semplificazione dell’organizzazione territoriale, in aderenza ai principi di efficacia ed efficienza, tipici del *New Public Management*³¹.

concezione normativista della relazione tra territorio, spazio e frontiera, rileva – ed è interessante evidenziarlo in virtù di quanto verrà illustrato appresso – come, in realtà, allontanandosi da un approccio meramente positivistico, il termine “frontiera” perda l’accezione di «semplice nozione di spazio» e «comporti il necessario riferimento ad una serie di fenomeni aggregativi che si caratterizzano in rapporto al grado di omogeneità e di coesione che sono idonei a creare», tanto che, nei testi costituzionali, la frontiera andrebbe determinata quale «ambito entro il quale si esprime una aggregazione idonea a esprimere una struttura sociale tale da riconoscersi secondo i criteri dell’uguaglianza e della sovranità popolare» (pp. 558-559).

²⁶ Interessanti riflessioni sul tema in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia. Quaderni del Gruppo di Pisa. Convegni*, ESI, Napoli, 2015, in particolare, i contributi di L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, pp. 3-32, L. PATURNO, *Istituzioni globali e autonomia*, pp. 33-50, M. SALERNO, *Solidarietà e cooperazione tra territori*, pp. 51-65. Si veda, inoltre, L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012, pp. 845-898.

²⁷ Sui problemi di delimitazione del concetto di territorio (meglio, di “governo del territorio”), a seguito della riforma dell’art. 117 Cost. it., in particolare in considerazione dei “confini” dello stesso con discipline varie, quali la proprietà fondiaria e la tutela ambientale, paesaggistica e dei beni culturali, si veda R. BIN, *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2003, pp. 551-579.

²⁸ G. MASSADIER, voce «*Aménagement du territoire*», in R. PASQUIER, S. GUIGNER, A. COLE (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, op. cit., pp. 39-45.

²⁹ Su cui si veda *infra*, par. 2.2 della presente Parte.

³⁰ N. KADA, *Introduction. Les territoires de l'État*, in collectif GIS-GRALE-CNRS *Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe, Droit et gestion des Collectivités Territoriales. Les territoires de l'État 2017*, Le Moniteur, Paris, 2017, pp. 61-65. Interessanti considerazioni anche in A. FAURE, voce «*Action publique territoriale*», in R. PASQUIER, S. GUIGNER, A. COLE (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, op. cit., pp. 29-34.

³¹ F. CROUZATIER-DURAND, *Du territoire aux territoires, les transformations de l'action publique*, in collectif GIS-GRALE-CNRS *Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe, Droit et gestion des Collectivités Territoriales. Les territoires de l'État 2017*, op. cit., p. 172. Per una ricostruzione delle teorie in tema di *New Public Management*, si veda S. TRIPI, *Amministrazione senza risultati, o risultati senza amministrazione? Paradossi e possibili soluzioni*, in *Amministrazione in cammino*, settembre 2020.

Ma, soprattutto, superata l'idea del territorio come luogo di conquista in cui trova applicazione un diritto tendenzialmente uniforme³², a favore di una visione del territorio, come suggerita da Häberle, «a servizio dei diritti fondamentali»³³, e affermata un'idea di Stato quale spazio di riconoscimento, tutela ed esercizio degli stessi, si rilevano tendenze opposte.

Da un lato, la constatazione del progressivo venir meno della capacità dello Stato di esercitare un potere esclusivo su un territorio³⁴, anche in contesti tradizionalmente votati all'uniformità e alla centralizzazione³⁵.

Dall'altro, specularmente, il diffondersi di giudizi aprioristicamente negativi nei confronti di esperienze di autonomia territoriale, in contesti in cui le stesse risultano radicate da decenni³⁶.

Tendenze che – partendo, oggi, da presupposti diversi, essenzialmente la capacità di garantire un esercizio paritario dei diritti in aree diverse di un dato ordinamento –

³² Sull'aggiornamento delle classiche categorie del diritto costituzionale, si vedano i lavori del XXXI Convegno AIC 2016: *'Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: sovranità, rappresentanza, territorio'* – e, in particolare, le relazioni di sintesi di C. PINELLI e il contributo di C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, entrambe in *Rivista AIC*, n. 3/2017 – e del XXXIII Convegno AIC 2018 *'La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale'*. Un consistente contributo sul tema, in ottica giuridico-economica, è offerto da F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2016. Inoltre, A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Giuffrè, Milano, 2010.

³³ P. HÄBERLE, voce «Stato costituzionale», in AA.VV., *Enciclopedia giuridica*, vol. XXX, Treccani, Roma, 2000, p. 8, richiamato nell'articolata analisi offerta sul punto da L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, il quale osserva che: «nello Stato costituzionale al territorio è riferibile, dal punto di vista teoretico, un universo di valori che decreta il superamento della nozione di mero elemento dello Stato, formale e statico, per elevarsi, come conclude Peter Häberle, a “valore della costituzione”, incastonato in alcune fattispecie di diritti fondamentali e nei compiti plurali della Repubblica, al punto da poter essere definito in termini di fondamento dell'identità culturale e storica della stessa» (pp. 7-8). Sul tema, anche I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato: profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010.

³⁴ S. CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 10, osserva: mentre prima «su un territorio (definito da frontiere) si affermava un potere pubblico (lo Stato), chiamato a regolare una collettività (i cittadini) con strumenti giuridici (le norme)» adesso «vi sono territori senza governi, frontiere mobili, regolazioni globali dettate da regolatori senza territorio, unità sovrastatali che conquistano lentamente il dominio su territori prima interamente statali, persone residenti su un territorio senza esserne cittadini. Questi non sono fenomeni nuovi. Nuova è la dimensione che essi stanno raggiungendo».

³⁵ È il caso della Francia, ove si afferma ormai, in relazione all'amministrazione dello Stato territoriale, la coesistenza di un «Territoire» con dei «territoires»: P.-Y. CHICOT, *Le renouvellement de l'État territorial: le prisme de la décentralisation autonome*, in collectif GIS-GRALE-CNRS *Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe, Droit et gestion des Collectivités Territoriales. Les Territoires de l'État 2017*, op. cit., pp. 187-198.

³⁶ È il caso dell'Italia, ove – come si avrà modo di meglio sviluppare nel prosieguo – non mancano i giudizi fortemente critici nei confronti dell'esperienza regionalista, dovuta al combinarsi di fattori diversi.

attualizzano il problema della territorializzazione nella contrapposizione tra fautori dell'unitarietà e fautori della differenziazione (o differenziabilità) degli indirizzi politico-legislativi (e dei livelli di tutela dei diritti sui singoli territori, fermo, naturalmente, un livello minimo omogeneo sull'intero territorio) rinvenibili in una determinata realtà statale³⁷, lasciando al giurista il compito di ricercare una via mediana³⁸. Ricerca che impone, o meglio presuppone, un'ulteriore attualizzazione.

Se, già nel 1952, nella sua celebre definizione, Massimo Severo Giannini affermava che «non esiste un concetto giuridico di autonomia, ma esistono più concetti e nozioni, di contenuto e funzione notevolmente diversi tra loro che ricevono qualificazione da un aggettivo»³⁹, oggi, tale concetto sembra arricchirsi ulteriormente. In un contesto in cui il pluralismo e la pluralità, sotto svariate forme, rappresentano ormai caratteri intrinseci ai moderni Stati costituzionali, la valenza della nozione di autonomia, infatti, sembra superare il necessario rapporto con la dimensione classica di indipendenza (suggerita dalla stessa

³⁷ Con riguardo al caso italiano, ad esempio, il recente volume E. ARBAN, F. PALERMO, G. MARTINICO (a cura di), *Federalism and Constitutional Law. The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, Taylor & Francis, London, 2021, offre un'analisi aggiornata del rapporto tra governo centrale e autonomie territoriali, evidenziando come, benchè « [t]he Italian regional system is not often referred to in comparative federal studies » (e ciò in ragione non solo dell'assenza di riferimenti espliciti al concetto di federalismo in Costituzione, ma anche e soprattutto data la carenza di “spirito federalista” e di “cultura dell'autonomia”), tuttavia, «some institutional features of the Italian regional system are particularly relevant to the theory and practice of comparative federalism» (p. 136).

³⁸ In particolare, spetterebbe ai giuristi ricercare «una via mediana tra la pura artificialità del territorio come spazio di vigenza delle norme e la concretezza della terra come prodotto di cultura»: C. PINELLI, *Relazione di sintesi*, op. cit., p. 7, in riferimento al pensiero di G. SCACCIA, di cui, nel medesimo n. 3/2017 della *Rivista AIC*, si veda il contributo *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*.

³⁹ M. S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Scritti 1949-1954*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 346. In particolare, astrattamente e in accezione originaria, si avrebbe autonomia sovrana quale «situazione di chi dà a se stesso le norme giuridiche, quindi del soggetto giuridico che trova in sé e non in altri soggetti la fonte delle proprie norme e insieme agisce secondo le proprie norme» (p. 347); tuttavia, dal momento che ormai neanche gli Stati possono vantare una vera e propria sovranità, l'autonomia andrebbe ridefinita in accezione normativa nel senso di «potestà attribuita in ordinamenti giuridici statali ad enti diversi dallo Stato di emanare norme costitutive dello stesso ordinamento giuridico statale» (p. 350). In questo senso, «le norme di autonomia sono integratrici della normazione statale [...] le norme che promanano dai soggetti investiti di tale potestà regolano interessi che sono curati propriamente da questi soggetti» (pp. 352-353). Anche il concetto di autonomia istituzionale si sarebbe evoluto, dall'accezione originaria elaborata da Santi Romano (su cui si veda *infra*, Parte III, cap. 2, par. 2.1.2), nel senso di ordinamento giuridico che si costituisce da sé e «la cui normazione interna è direttamente o indirettamente rilevante rispetto ad altro ordinamento sopraordinato» (p. 355) a quella di relazione che si pone tra ordinamenti giuridici originari o non derivati «i quali non si riconoscano reciprocamente, ma insieme non si disconoscano (cioè l'uno non dichiara l'altro illecito o illegittimo), e siano costretti di fatto a subire l'uno la presenza dell'altro e viceversa, e quindi ciascuno ad accettare il fatto dell'altro. Avviene così che ciascuno dei due ordinamenti deve ammettere, di fatto, che certe materie sono regolate dalla normazione dell'altro» (p. 357). Infine, si avrebbe autonomia organizzativa quale «situazione giuridica nella quale si trovano alcune figure soggettive per il fatto di godere di un'indipendenza, relativa in misura variabile, in confronto ad altre figure soggettive omogenee» (p. 358).

etimologia del termine, *autos* e *nomos*), per assumerne una, costituzionalmente orientata, di interdipendenza tra soggetti⁴⁰, compresi quelli pubblici⁴¹, nonché di presidio ulteriore (rispetto a quello statale) diretto alla tutela e alla creazione di condizioni favorevoli all'esercizio dei diritti fondamentali⁴².

Così, se rimane vero, come lo era nell'ottica di Giannini, che le autonomie regionali rappresentano – data la combinazione di autonomia normativa, istituzionale ed organizzativa di cui sono espressione – «le più importanti specie di autonomie» e che, già allora, «tutto lasci[asse] ritenere che tale importanza esse [avrebbero conservato] anche in futuro»⁴³, le stesse sono oggi chiamate a rinnovarsi nei presupposti e nei contenuti, rafforzando e valorizzando, in termini cooperativi e non oppositivi, la propria dimensione relazionale con gli altri soggetti dell'ordinamento, siano essi lo Stato o le altre autonomie

⁴⁰ La bibliografia sul punto è sterminata, non se ne fa qui esaustivo cenno per ragioni di brevità. Basti, in proposito, il rinvio ad alcune voci enciclopediche, tra cui M. S. GIANNINI, voce «Autonomia», specificatamente, profilo b) *Teoria generale e diritto pubblico*, in AA.VV., *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 356-366; A. ROMANO, voce «Autonomia nel diritto pubblico», in AA.VV., *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Milano, 1987, pp. 30-41; A. DE VALLES, voce «Autonomia», in A. AZARA, E. EULA (a cura di), *Novissimo digesto italiano*, Utet, Torino, 1958, pp. 1558-1559; S. DE FINA, voce «Autonomia», in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Vol. IV, Istituto poligrafico e Zecca di Stato, Roma, 1988, pp. 1-4; voce «Autonomie» in G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Puf, Paris, 1987, p. 85. È interessante rilevare come tali voci, pur sviluppando profili diversi, evidenzino tutte una dimensione relazionale della nozione di autonomia, la cui definizione è resa non sulla base di caratteri propri, ma per «negazione di tratti che contengono l'idea di un limite o di un vincolo: quindi non tanto l'indipendenza, quanto la non dipendenza; non l'autodeterminazione ma la non eterodeterminazione; non la libertà ma la non soggezione; non l'originarietà ma la non derivazione; non la suità ma la non implicazione; e così via» (GIANNINI, p. 356); in termini di derivazione, negativa e positiva, di un ordinamento giuridico rispetto a quello statale (DE VALLES), o di rapporto tra intelaiatura (il centro statale) e relative «giunture» (i diversi centri impersonati dagli enti autonomi) (DE FINA, p. 3), di non «*pleine indépendance [des collectivités] vis-à-vis de l'État*» (CORNU, p. 85).

⁴¹ Tale prospettiva è efficacemente analizzata in uno dei più completi apporti in materia editi di recente: L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano, 2018. In particolare, l'Autrice afferma che «Si confida che una risignificazione del concetto di autonomia possa contribuire al rilancio del principio autonomistico, quale volano per rinnovate forme giuridiche degli spazi politici: si tratta, infatti, di un concetto che interroga in radice il rapporto tra le istituzioni e le persone fisiche e giuridiche, in cui il principale obiettivo è il pieno sviluppo della personalità e l'effettiva partecipazione di tutti i soggetti (individuali e collettivi) alla vita sociale, economica, politica e culturale» (Autorecensione in *Forum di Quaderni costituzionali*).

⁴² Un'analisi comparativa tra le esperienze dei tre Paesi oggetto di analisi nel presente lavoro – l'Italia, la Francia e la Spagna – nella garanzia dei diritti sociali, attraverso il concorso dei diversi livelli territoriali, è offerta da O. LECUCQ (a cura di), *État, collectivités territoriales et droits sociaux*, L'Harmattan, Paris, 2015. In particolare, a partire dalla constatazione per cui «*il est indubitable que la prise en charge de ces droits est largement dépendante de la configuration territoriale et des moyens qui y sont consacrés tant par l'État que par les collectivités territoriales*» (p. 11), i vari contributi si articolano attorno ai seguenti interrogativi: *quid* della suddivisione di competenze in materia sociale? *quid* della chiarezza di tale ripartizione di competenze? *quid* delle libertà locali? *quid* del principio di uguaglianza? *quid* dei mezzi di intervento e delle modalità di gestione?

⁴³ M. S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, op. cit., p. 371. Significativo, peraltro, il conseguente rilievo: «Onde si comprende che esse siano tra le più studiate, anche se, in pratica, non sempre sono state tra le meglio studiate».

territoriali⁴⁴, onde scongiurare il rischio che la dimensione territoriale si riduca a spazio in cui trovano espressione politiche meramente territorializzate, anziché politiche realmente territoriali⁴⁵.

1.2 Inquadramento generale dei concetti di “Regione” e di “Stato regionale” in diritto comparato e relativa attualizzazione

Una volta inquadrato il regionalismo quale componente del più generale problema della territorializzazione e dell'autonomia territoriale, prima di confrontare le declinazioni che della “Regione”, quale ente territoriale sub-statale, e dello “Stato regionale” offre la comparazione, appare utile rilevare – anche solo ad evitare confusioni semantiche – come anche il diritto internazionale ricorra al concetto di spazio “regionale”. Nella prospettiva internazionalistica, tuttavia, l'espressione non identifica articolazioni infra-statali, bensì processi di integrazione tra Stati nell'ambito di organizzazioni internazionali a vocazione, appunto, “regionale”⁴⁶. È la stessa Carta dell'ONU⁴⁷ a riconoscere espressamente il ruolo delle organizzazioni internazionali *regionali*, tra i cui tratti distintivi rileva la “contiguità geografica”⁴⁸ e che, sotto il profilo delle competenze, svolgono non solo funzioni più

⁴⁴ In questo senso, *ex multis*, F. CORTESE, *Sull'autonomia territoriale e sulle riforme necessarie a promuoverla: alcune riflessioni*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e per l'Europa*, LUISS University Press, Roma, 2017, p. 71: «Riscoprire, allora, l'autonomia [...] significa saper differenziare, ipotizzare organizzazioni di raccordo o strumenti di coordinamento flessibili, variabili, che permettano al “contesto” in cui emergono determinati bisogni di scrivere in modo concreto e realistico il proprio “testo” regolativo, e ciò sia quando si tratti di un territorio facilmente confinato (o confinabile), sia quando si tratti di un territorio molto più articolato o frammentato (o in rapida e costante espansione). In ogni caso, ciò significa abbandonare l'illusione di “riconfinare” il rapporto tra bisogni e politiche; ciò che si può mantenere “nel confine”, piuttosto, è lo spazio della legittimazione di chi è chiamato a coordinarsi con altri soggetti per l'esercizio condiviso di una funzione organizzatrice capace di dare risultati di volta in volta differenti, perché proiettata su scenari di governo non più affrontabili in solitudine». Conforme, P.-Y. CHICOT, *Le renouvellement de l'État territorial: le prisme de la décentralisation autonome*, *op. cit.*, p. 196: «*sans que l'on soit dans un cadre de décentralisation politique généralisé, les collectivités territoriales sont fondées à agir avec l'État ou en lieu et place de l'État sans que celui-ci disparaisse complètement*».

⁴⁵ N. KADA, *Introduction. Les territoires de l'État*, *op. cit.*, p. 64.

⁴⁶ Non potendo qui richiamare la cospicua dottrina in materia, si rinvia, per tutti, a P. PENNETTA, voce «*Organizzazioni internazionali regionali*», in AA.VV., *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 844-908.

⁴⁷ Carta delle Nazioni unite, Capo VIII.

⁴⁸ «Dato essenziale delle organizzazioni regionali», come evidenziato da M. PANEBIANCO, G. MARTINO, *Elementi di diritto dell'organizzazione internazionale*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 141, insieme alla «conformità agli scopi ed ai principi delle Nazioni Unite» e al contributo al «mantenimento della pace e della sicurezza internazionale». Come riassunto da C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Giappichelli, Torino, p. 48, rispetto alla nozione di “organizzazione regionale”, la dottrina concorda su tre aspetti: 1) «regionale» è un'organizzazione costituita da Stati appartenenti a una data area geografica; 2) la «regione internazionale» è il risultato non soltanto della mera contiguità geografica, ma anche di una serie di fattori

tradizionali di sicurezza o di difesa, operando quali forze regionali di pace, ma anche funzioni di cooperazione politico-economica. Una duplice vocazione del “regionalismo internazionale” che, nel secondo dopoguerra, ha dato origine, quasi in contemporanea, a due organizzazioni “regionali”, l’una, l’Organizzazione dell’Alleanza atlantica (*North Atlantic Treaty Organization – NATO*), di carattere militare-difensivo, l’altra, il Consiglio d’Europa, di tutela dei diritti fondamentali, dello stato di diritto e della democrazia⁴⁹.

Passando, invece, dal diritto internazionale ad una disamina strettamente pubblico-comparata della “regione”, sebbene si converga generalmente su quello che è stato autorevolmente definito «l’uso più comunemente accettato» della nozione di “regione”, vale a dire quello di «articolazione territoriale più vasta all’interno dello Stato»⁵⁰, si constata non solo una non univocità nell’approccio offerto dalla dottrina nella messa in luce dei tratti caratterizzanti tale specifico assetto istituzionale infrastatale (su cui si veda, *infra*, par. 2.1), ma anche, in prima battuta, come il profilo definitorio finisca per assumere un connotato di carattere sistem(at)ico.

Non a caso, innanzitutto, la delimitazione del concetto di “Regione” non viene condotta in astratto, ma viene tradizionalmente collocata nell’ambito delle catalogazioni in tema di “Stato” e, in particolare, di “Stato regionale”, il che, in via di prima approssimazione, risulta del tutto coerente con la richiamata definizione di Regione quale articolazione territoriale identificabile, all’interno di un’entità statale, secondo una relazione di “parte del tutto”. In

politici, economici e culturali che creano una comunanza di interessi tra gli Stati che ne fanno parte; 3) l’«omogeneità» che contraddistingue un’organizzazione regionale è in linea di principio maggiore di quella propria di un’organizzazione a vocazione universale».

⁴⁹ A ricomprendere le due organizzazioni, entrambe sorte nel 1949, insieme all’Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OCSE), nella categoria delle “organizzazioni regionali a vocazione politica e di sicurezza” è, tra i tanti, D. RINOLDI, in U. DRAETTA, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA (a cura di), *Il diritto delle organizzazioni internazionali. Parte seconda*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 273-322.

⁵⁰ Il riferimento è a L. VANDELLI, il quale giunge a tale conclusione, alla voce «Regionalismo», nell’*Enciclopedia delle scienze sociali Treccani*, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Marchesi grafiche editoriali, Roma, 1997, p. 309, precisando poi che trattasi dell’articolazione territoriale più vasta all’interno dello Stato «cui, in un’ampia serie di ordinamenti, corrisponde uno specifico assetto istituzionale, dotato di organi democraticamente espressi dalla corrispondente collettività, di poteri amministrativi e, in molti casi, anche legislativi, di un’autonomia garantita dalle ingerenze degli organi dello Stato stesso». Il nuovo richiamo di tale Maestro vale anche a ribadire il *favor* dallo stesso espresso per un approccio complessivo del diritto pubblico che guardi alle evoluzioni del regionalismo – così come a quelle delle autonomie locali – superando la dicotomia tra diritto amministrativo e diritto costituzionale, valorizzando la comparazione e non trascurando, altresì, una prospettiva diacronica. Un *favor* al quale il presente lavoro, come già esplicitato in premessa, seppur nella propria limitatezza e parzialità, si propone di aderire. D’altronde, in una delle esperienze prese in esame, quella francese, il diritto delle *collectivités territoriales*, oggi, alla luce delle relative evoluzioni, è considerato «une matière au carrefour du droit constitutionnel et du droit administratif qui a connu de profondes mutations depuis une trentaine d’années»: V. DONIER, *Droit des collectivités locales*, Dalloz, Paris, 2017, p. 1.

tale prospettiva, date per assunte – sebbene non necessariamente per scontate – la classica definizione di Stato quale «ordinamento giuridico a fini generali esercitante il potere sovrano su un determinato territorio, cui sono subordinati in modo necessario i soggetti a esso appartenenti»⁵¹ e l'identificazione dei relativi tre elementi essenziali (popolo, territorio e sovranità)⁵², talvolta, lo “Stato regionale” trova spazio nei paragrafi dedicati alla “forma di Stato”, talaltra, precede o segue quelli riguardanti la “forma di governo”⁵³. Accanto a tale approccio⁵⁴, oscillante a seconda che la prospettiva adottata privilegi «la posizione degli elementi costitutivi dello Stato e dei rapporti fra di essi intercorrenti» o «la distribuzione del

⁵¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976, p. 23, con la precisazione che «gli elementi componenti l'ordinamento statale sono da considerare non già entità staccate e giustapposte, unite fra loro da un vincolo esterno, ma invece come tre aspetti di uno stesso fenomeno di interna unificazione e di reciproca interdipendenza, che trova la sua espressione nell'ordinamento» e che è necessario «fermarsi a considerare, sia pure in modo sommario, i rapporti della struttura giuridica con la realtà ad essa sottostante cioè con le componenti sociali da cui sorge ed in connessione con le quali diviene operante».

⁵² Senza tralasciare, tuttavia, il fatto che la nota teoria dei tre elementi di Jellinek (G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, trad. it., Società editrice libraria, Milano, 1921) non risulta unanimemente accolta in dottrina, ove si rinvencono, infatti, posizioni che identificano in essi non elementi costitutivi ed essenziali dello Stato, bensì meri “presupposti di fatto”. Tra gli apporti classici sul punto, si vedano H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, tr. it., Edizioni di comunità, Milano, 1952, e N. BOBBIO, voce «Stato», in AA.VV., *Enciclopedia Einaudi*, Vol. 13, Einaudi, Torino, 1981, pp. 453-513. Per un'analisi più recente, si vedano, infine, S. LABRIOLA, voce «Stato», G. PALMISANO voce «Stato (soggettività internazionale)» e B. CARAVITA, voce «Stato federale», in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006, rispettivamente, pp. 5691-5701, pp. 5701-5715 e pp. 5729-5743.

⁵³ Pur non essendo, questa, la sede per un approfondimento sul punto, come noto, la distinzione tra forma di Stato e forma di governo, identificherebbe, nella prima, il rapporto tra governati e governanti e, nella seconda, la distribuzione del potere tra questi ultimi, come proposto, *ex multis*, da C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, Jovene, Napoli, 2009, p. XI, il quale, in un proprio più recente contributo, ribadisce: «Nella nostra tradizione didattica e scientifica, le ‘forme di Stato’ designano assetti sufficientemente stabilizzati dei rapporti fra cittadini e Stato quale complesso dei pubblici poteri, o di organizzazione della convivenza in uno Stato, mentre le ‘forme di governo’ designano assetti sufficientemente stabilizzati dei rapporti fra pubblici poteri, dunque di organizzazione interna dello Stato»: *Forme di Stato e forme di governo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020. Si tratterebbe, in ogni caso, non di una distinzione netta, bensì di una interrelazione, tanto che nel *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. VI, Utet, Torino, 1991 – ove lo “Stato regionale” figura nell'ambito delle “forme di Stato”, p. 501 –, in via introduttiva della voce «*Forme di Stato e di governo*», F. CUOCOLO precisa «[I]e espressioni «forma di Stato» e «forma di governo» indicano due fenomeni sicuramente diversi, e tali generalmente ritenuti, che tuttavia si intrecciano per molteplici aspetti e sotto vari profili, tanto da generare contrasti, per lo più di mero valore definitorio, nelle classificazioni reciproche delle forme che tratta» (p. 494).

⁵⁴ Si rammenti che, proprio sulla distinzione tra forma di Stato e forma di governo, si è basata parte importante della dottrina italiana più risalente, inaugurata da G. LUCATELLO, *Lo Stato federale*, Cedam, Padova, 1939, il quale, dalla fine degli anni Trenta del secolo scorso, mentre riteneva di accomunare lo Stato federale e quello regionale nella stessa categoria quanto a forma di Stato – essendo tanto gli Stati membri quanto le Regioni privi del carattere della sovranità, ma dotati di un'autonomia costituzionale – sottolineava come la distinzione tra Stato federale e Stato regionale risiedesse nella diversa forma federale di governo poiché solo agli Stati membri di Stati federali, e non anche alle Regioni, sarebbe riconosciuta la possibilità di contribuire all'attività normativa statale (si veda, altresì, del medesimo Autore, *Lo Stato regionale quale nuova forma di Stato*, in *Atti del 1° Convegno in Studi regionali*, Padova, 1955).

potere fra gli organi supremi dello Stato»⁵⁵ – così valorizzando, nel complesso della triade di elementi costitutivi dello Stato, la sovranità⁵⁶ e il popolo⁵⁷ –, si è, più recentemente, accostato un ulteriore approccio, tendente alla valorizzazione della terza componente, quella territoriale.

Considerando, quale condizione preliminare, la natura democratica dell'ordinamento di riferimento – escludendo, quindi, di fatto, le *forme di Stato* assolute e di polizia e limitando l'attenzione a quelle liberaldemocratiche o riferibili al modello dello “Stato costituzionale” e alle correlate *forme di governo* (parlamentare, presidenziale, direttoriale e

⁵⁵ F. CUOCOLO, «*Forme di Stato e di governo*», *op. cit.*, p. 494 che ivi richiama, tra le altre, le posizioni di C. MORTATI, *Le forme di governo (Lezioni)*, Padova, 1973, e di C. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le "forme di Stato" e le "forme di governo". Le Costituzioni moderne*, Giuffrè, Milano, 1984.

⁵⁶ In questa prospettiva, la disamina appare fortemente influenzata dalla concezione stessa della sovranità, sia essa improntata alle risalenti teorie di J. BODIN, il quale, nel suo *Six livres de la République* (Du Puys, Paris, trad. it. parziale Utet, Torino, 1964), l'aveva definita come *summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas*, vale a dire come potere assoluto, nei confronti di cittadini, sudditi e territorio, oppure alla logica dell'eguaglianza formale di ciascun individuo dinanzi al potere dello Stato, scaturita dalla Rivoluzione del 1789. Proprio dalla Rivoluzione francese in poi, peraltro, come meglio rappresentato più oltre, il dibattito intorno al tema dell'(eventuale) organizzazione territoriale infrastatale ha trovato sostanzialmente collocazione in quello, più ampio, della contrapposizione tra il modello statale che dalla stessa Rivoluzione era nato e si era espanso in gran parte dell'Europa, vale a dire quello dello Stato unitario accentrato di impronta giacobino-napoleonica, e quello che, invece, sorto negli Stati Uniti (e diffusosi anche in altri Stati, quali Argentina, Messico, Canada e Australia), nel vecchio continente, aveva interessato Germania, Svizzera e Austria, vale a dire quello confederale, prima, federale, poi. Essenzialmente, il primo modello, coerentemente con la richiamata concezione della sovranità, si traduce in un'organizzazione statale necessariamente unitaria, senza spazio alcuno per enti intermedi, dotati di spazi di autonomia effettiva, che possano frapporsi tra cittadini e Stato. In altri termini, su uno stesso territorio e su uno stesso popolo si esplica un solo potere sovrano. Nel secondo, invece, come riportato sempre da F. CUOCOLO, «*Forme di Stato e di governo*», *op. cit.*, p. 498 «vi è una composizione di ordinamenti, nel senso che su uno stesso popolo e su uno stesso territorio coesistono due poteri sovrani, sia pure con estensioni diverse, nel senso che mentre la sovranità dello Stato centrale si estende su tutto il territorio federale e su tutto il popolo della federazione, la sovranità degli Stati membri non supera l'ambito territoriale e personale di ogni singolo Stato». In questo senso, Corte suprema del Canada, *Reference Re Secession of Quebec*, 1998, 2 S.C.R.: «*In a federal system of government such as ours, political power is shared by two orders of government: the federal government on the one hand, and the provinces on the other. Each is assigned respective sphere of jurisdiction by the Constitution Act, 1867*». Sul federalismo canadese, A. PITINO, *Il federalismo canadese e i "limiti ragionevoli" in una free and democratic society*, in R. BALDUZZI, J. LUTHER (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review. Annuario DRASD 2012*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 229-242.

⁵⁷ Come proposto, ad esempio, da G. LOMBARDI, *Lo Stato federale. Profili di diritto comparato*, Giappichelli, Torino, 1987, in E. PALICI DI SUNI, S. SICARDI (a cura di), *Scritti scelti, op. cit.*, pp. 1013-14 che, nell'elemento personale dello Stato, infatti, ravvede il punto essenziale di qualificazione della relativa forma: «E' dunque, a mio giudizio, nella configurazione dell'elemento personale dello Stato che va intesa la differenza tra lo Stato federale e lo Stato unitario, da un lato, e lo Stato federale e lo Stato a semplice decentramento costituzionale o istituzionale, dall'altro. Lo Stato federale si caratterizza dunque per la posizione del popolo, il quale è, ad un tempo, elemento costitutivo tanto dello stato federale, quanto dei singoli stati dai quali esso risulta composto», infatti, prosegue: «non vi è dubbio [...] che altra è la funzione politico-costituzionale del popolo negli Stati federali, altra negli Stati ad autonomia regionale, e altra ancora nelle ipotesi di decentramento territoriale o istituzionale, o semplicemente burocratico».

semipresidenziale)⁵⁸ – si è, infatti, fatta strada una ulteriore categorizzazione, in tema di “tipi di Stato”. In tale ultima prospettiva, ad essere messa in rilievo, accanto a quella in senso orizzontale, è la separazione dei poteri in senso verticale, intesa quale fattore di ulteriore democratizzazione dell’ordinamento⁵⁹.

Quale che sia la catalogazione accolta⁶⁰, è rinvenibile un ricco ventaglio di definizioni di cosa siano la Regione e lo Stato regionale, molte delle quali accomunate da un approccio che opera “per difetto” (esplicitando ciò che lo “Stato regionale” non è) o, più frequentemente, “per relazione” (mettendo lo stesso a confronto con altre “forme di Stato” o con altri “tipi di Stato”). A fondamento di tale qualificazione relazionale è rinvenibile non solo la richiamata accezione tradizionale di “Stato”, ma anche una presunta opposizione ontologica tra i due modelli di Stato presi a parametro di riferimento: quello unitario, di impostazione giacobino-napoleonica tendenzialmente accentrata, da un lato; quello federale⁶¹, di derivazione confederale⁶², dall’altro.

⁵⁸ Riferimento classico, sul punto, la voce «Governo (forme di)» di L. ELIA, in AA.VV., *Enciclopedia del diritto*, Vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 634-675, il quale, peraltro, osserva preliminarmente come l’approfondimento di tale nozione rilevi particolarmente proprio nella prospettiva del diritto costituzionale comparato nonché sotto il profilo dei rapporti tra scienza giuridica e sociologia politica (p. 634).

⁵⁹ In questa direzione, F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Giuffrè, Milano, 2004 e G. ROLLA, *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell’esperienza italiana e spagnola*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2005, pp. 797-798, il quale evidenzia l’esistenza di un «intreccio sempre più evidente che, nel costituzionalismo della seconda metà del secolo scorso, unisce la codificazione di Costituzioni democratiche con il riconoscimento di adeguate forme di decentramento politico. Quasi che lo sviluppo di autonomie politiche territoriali rappresenti un elemento caratterizzante le moderne forme di Stato democratico di diritto, un arricchimento del tradizionale principio della separazione dei poteri».

⁶⁰ Guardando ad alcuni tra gli apporti della manualistica italiana degli ultimi anni, è possibile confrontare le soluzioni proposte, da un lato, da G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2007, che tratta dello Stato regionale nel capitolo “La forma di Stato” e, significativamente, nella sez. V “La ripartizione collaborativa del potere fra ente sovrano e enti autonomi”, pp. 372-421, e dall’altro, da G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. RINELLA, M. VOLPI (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, V edizione, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 359-382, e A. DI GIOVINE, A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO (a cura di), *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Le Monnier Università, Perugia, 2017, pp. 92-109, che accolgono, invece, la classificazione per “tipi di Stato”. Classificazione, quest’ultima, che trova spazio anche nella recente manualistica francese, ad esempio, in L. JANICOT, M. VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales*, LGDJ, Paris, 2019, pp. 21-28, i quali distinguono tra “*différents types d’États*”.

⁶¹ La bibliografia in materia è, come noto, quanto mai ricca e non può certamente essere qui compiutamente ripercorsa. Nel rinviare più oltre per un rapido richiamo dei fondamenti teorici, di carattere politico-filosofico, rinvenibili alla base delle soluzioni di organizzazione territoriale infrastatale di tipo federale, non si può, tuttavia, omettere un riferimento almeno ai fondamentali, a partire da A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *The federalist*, McLean, New York, 1788, ed. it. *Il federalista*, Il Mulino, Bologna, 1980; C.J. FRIEDRICH, *Trends of federalism in Theory and Practice*, A. Praeger, New York, 1968; D.J. ELAZAR, *Exploring federalism*, University of Alabama Press, 1987, trad. it., *Idee e forme del federalismo*, Edizioni di comunità, Milano, 1995; K.C. WHEARE, *Del governo federale*, Il Mulino, Bologna, 1997. Per una rassegna sui processi federativi moderni, si veda S. ORTINO, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Giappichelli, Torino, 1993.

⁶² Sebbene non sempre esplicitato nelle trattazioni attinenti al regionalismo, in quanto profilo di approfondimento proprio degli studi in tema di federalismo, in tale ottica oppositiva, pare non trascurabile il

Emblematica, in questo senso, è la definizione di “Stato regionale” quale «tipo intermedio di Stato fra l’unitario e il federale caratterizzato dall’autonomia regionale»⁶³ che Ambrosini offrì nel 1933, con influenze su quello che, in Italia, sarebbe poi stato il dibattito in Assemblea costituente⁶⁴.

Di tenore relazionale risultano anche classificazioni più recenti che, a seconda dei casi, tendono ad avvicinare lo “Stato regionale” verso l’uno dei due poli opposti, arrivando a qualificare lo stesso quale sottospecie dello Stato unitario⁶⁵ o, al contrario, come variante

fatto che i modelli federali per eccellenza, quello statunitense, quello tedesco e quello svizzero, siano stati preceduti – rispettivamente nei periodi 1777-1787, 1815-1867 e 1815-1848 – da un processo di aggregazione tra Stati, per specifici e determinati scopi. Tale aggregazione, tuttavia, non era intesa a dar vita ad una nuova entità statale vera e propria, bensì ad una Confederazione tra gli Stati esistenti, basata su un patto di diritto internazionale, revocabile in qualsiasi momento, retto dai principi di pariteticità e unanimità tra entità confederate.

⁶³ G. AMBROSINI, *Lo Stato regionale: tipo intermedio di Stato fra l’unitario e il federale, caratterizzato dall’autonomia regionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, II, 1933. Interessante, in particolare se raffrontata a quanto sin qui evidenziato, la riflessione di M. VOLPI, *La distribuzione territoriale dei poteri: tipi di Stato e Unione europea*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. RINELLA, M. VOLPI (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, *op. cit.*, p. 376, che evidenzia come il merito della teoria dell’Ambrosini sia proprio quello di basarsi sul concetto di autonomia, cioè di «potestà derivata e subordinata a quella sovrana dello Stato centrale» e non su quello di sovranità cui corrisponde una “potestà costituente” o di autarchia. Di tenore analogo A. REPOSO, il quale parla di “Stato autonomico” (*Profili dello stato autonomico: federalismo e regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2016).

⁶⁴ Su cui si veda *infra*, Parte II, cap. 1, par. 1.1.1.

⁶⁵ Conseguentemente, come evidenziato da M. VOLPI, *La distribuzione territoriale dei poteri: tipi di Stato e Unione europea*, *op. cit.*, p. 375, in tale prospettiva, non vi sarebbe una differenza ontologica tra regioni ed enti locali, mentre vi sarebbe una degradazione qualitativa delle regioni a meri enti locali, aventi potestà legislativa di natura quasi regolamentare come enti autarchici (così, in particolare, per M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961) oppure la differenza delle regioni dagli enti locali sarebbe solo quantitativa (a seconda della maggiore o minore ampiezza delle funzioni attribuite). Ad avviso di C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, 2009, *op. cit.*, p. 194, la sussunzione dello Stato regionale a sottotipo di quello accentrato finirebbe per degradarne la rilevanza.

solo quantitativa rispetto a quello federale⁶⁶ oppure a confermarne il carattere mediano⁶⁷, in quanto forma di Stato che «sostanzialmente registra il punto di avvicinamento, storicamente più rilevante, nell'evoluzione degli Stati federali verso l'accentramento e di quelli unitari verso il decentramento»⁶⁸.

È come se, dunque, si ravvisasse una sorta di dicotomia, tra unitarietà, connaturale all'idea tradizionale di Stato, e complessità (o pluralità) propria di quello federale⁶⁹. Dicotomia al cui centro collocare, appunto, lo “Stato regionale”, al contempo, *naturalmente*, unitario e plurale.

La prospettiva di analisi assume, poi, ulteriori connotazioni laddove non si considerino le opzioni unitaria, federale e regionale esclusivamente quali mere tecniche di organizzazione del potere, astrattamente applicabili ai regimi politici più diversi, ma se ne indaghino i fondamenti teorici. Sebbene non sia questa la sede per un tale approfondimento, non si può in ogni caso tacere come tanto il “federalismo” quanto il “regionalismo”, oltre alla richiamata accezione tecnica e di categoria giuridica, sottendano, altresì, ideali politici e

⁶⁶ In questo senso, su tutti, H. KELSEN per il quale «l'ordinamento giuridico di uno Stato federale è composto di norme centrali, valide per l'intero territorio e di norme locali, valide solo per porzioni di questo territorio (gli Stati membri)», *Teoria generale del diritto e dello Stato*, tr. it., Edizioni di comunità, Milano, 1952, p. 321 e che – come rilevato da M. VOLPI, *La distribuzione territoriale dei poteri: tipi di Stato e Unione europea*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. RINELLA, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato, op. cit.*, p. 365 – «fa discendere dalla sua concezione positivista e monistica una costruzione a gradi delle comunità giuridiche, dai Comuni fino a quella internazionale (collocata al vertice), nella quale queste si distinguono solo per il diverso livello di decentramento senza soluzione di continuità». Per G. LUCATELLO, *Lo Stato regionale quale nuova forma di Stato*, in *Scritti giuridici*, nuova raccolta, Cedam, Padova, 1990, si tratterebbe, in ogni caso, di Stato decentrato con differenze riguardanti non la forma di Stato, ma solo quella di governo, con Stati membri che hanno maggiore autonomia quantitativa, ma stessa caratterizzazione giuridica. Altri (tra cui G. BOGNETTI, voce «Federalismo», in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. VI, Utet, Torino, 1991, pp. 273-302) fanno rientrare la regionalizzazione fra i processi federativi, tanto che, tra Stati federali e regionali, vi sarebbero solo differenze di grado o di carattere meramente politico. In questo senso, anche B. MATHIEU, M. VERPEAUX, *Droit constitutionnel*, PUF, Paris, 2004, pp. 670-671, per i quali: «il y a parfois des différences de degré plus que de nature sur une échelle qui irait de l'État le plus unitaire jusqu'à la fédération la plus pure». Per G. JELLINEK, *Über die Staatfragmente*, G. Koester Heidelberg, 1896, invece, le regioni non sarebbero equiparabili agli Stati membri di Stati federali, in quanto meri “frammenti di Stato”.

⁶⁷ Secondo quello che definisce uno «schema elementare di classificazione», che prende in considerazione la natura delle funzioni (amministrative, legislative, giurisdizionali), ripartite fra potere centrale ed enti territoriali, e il rango della fonte che prevede tale ripartizione (legge o Costituzione), C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo, op. cit.*, 2009, pp. 200-201, conferma la “gradazione” ambrosiana: «Nello schema, la densità dell'area delle funzioni pubbliche ripartite fra enti territoriali è direttamente proporzionale alla garanzia del rispetto della ripartizione. Più tale area cresce, a scapito delle funzioni riservate in esclusiva al potere centrale, più è garantita la ripartizione: dal grado minimo dello Stato accentrato, al grado intermedio dello Stato regionale, al grado massimo dello Stato federale».

⁶⁸ F. CUOCOLO, voce «Forme di Stato e di governo», *op. cit.*, p. 501.

⁶⁹ Interessante, al riguardo, l'opposizione tra *État unitaire*, qualificabile come “unique”, e *État fédéral*, qualificabile come “complexe” o “composé”, offerta dalla dottrina francese. Si veda, sul punto, M. VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales*, PUF, Paris, 2005, p. 89.

approcci complessivi alla società⁷⁰, accomunati dalla valorizzazione della convivenza di corpi sociali differenti, in opposizione a concezioni di tipo nazionalistico, alle cui basi si rinvengono specifiche teorizzazioni. Tra queste, si possono ricordare quelle di Althusius (1557-1683) che, volendo offrire un'alternativa all'assolutismo monarchico della sua epoca, individua quali soggetti del diritto le *universitas*, corporazioni o comunità indivise⁷¹, e del suo studioso Otto von Gierke (1841-1921), cui si deve l'elaborazione della teoria dello "Stato composito" – base della Costituzione tedesca del 1871 e di quella di Weimar del 1920 – in forza della quale il diritto statale sarebbe una derivazione del diritto scaturente dalla vita delle comunità. Fondamentale, altresì, il richiamo a Kant (1724-1804), il grande pensatore della *Pace perpetua*, considerato da molti il primo teorico del federalismo⁷² che, di fronte ad una situazione internazionale in cui gli Stati si rapportano tra loro come "selvaggi senza legge", ritiene necessario entrare in una "federazione di popoli" (*foedus amphictyonum*) in cui «ogni Stato, anche il più piccolo, può sperare la propria sicurezza e la tutela dei propri diritti non dalla propria forza o dalle proprie valutazioni giuridiche, ma solo da questa grande federazione di popoli (*foedus amphictyonum*), da una forza collettiva e dalla deliberazione secondo leggi della volontà comune»⁷³. I mali causati dalle continue guerre, infatti, secondo il pensiero di Kant, nell'impossibilità di addivenire ad una Costituzione cosmopolitica tra gli Stati, «dovranno imporre che si giunga a un assetto il quale, senza essere una comunità cosmopolitica sotto un unico sovrano, sia tuttavia una condizione giuridica di federazione sulla base di un diritto delle genti»⁷⁴. Solo un sistema federativo progressivamente esteso a tutti gli Stati eviterebbe, quindi, il ricorso all'uso della forza nella risoluzione delle controversie e garantirebbe, così, la pace perpetua. Ancora, Saint-Simon (1760-1825), sostenitore *ante litteram* di un'idea di unione dei popoli d'Europa in un solo corpo politico, ai fini del mantenimento di una pace duratura. Naturalmente, Tocqueville (1805-1859), che vede nel sistema federale statunitense «una grande scoperta della scienza politica del nostro tempo» che riunisce «i vantaggi diversi che risultano dalla grandezza e dalla piccolezza delle nazioni», e Proudhon (1809-1865) che, critico verso l'idea di Stato-nazione e correlato

⁷⁰ L. LEVI, voce «*Federalismo*», in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 1990, pp. 374 ss; A. DANESE, *Il federalismo. Cenni storici e implicazioni politiche*, Città nuova, Roma, 1995; S. MANGIAMELI (a cura di), *Federalism, regionalism and territory*, Giuffrè, Milano, 2016; S. TRENTIN, *Federalismo e libertà. Scritti teorici 1935-1943* (a cura di N. BOBBIO), Marsilio, Venezia, 1987.

⁷¹ A. DANESE, *Il federalismo. Cenni storici e implicazioni politiche*, op. cit., p. 30.

⁷² Di questo avviso è, ad esempio, L. LEVI, *Il federalismo*, Franco Angeli, Milano, 1987, p. 29.

⁷³ I. KANT, *Idee di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico*, in G. SOLARI, G. VIDARI (trad. it), *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Utet, Torino, 1956, p. 130.

⁷⁴ I. KANT, *Stato di diritto e società civile*, N. MERKER (trad. it), Editori riuniti, Roma, 1982, p. 172.

assolutismo, vede nel federalismo «la forma politica dell'umanità», i cui contraenti (capi famiglia, comuni, cantoni, province o Stati) «*non seulement s'obligent synallagmatiquement et commutativement les uns envers les autres, ils se réservent idividuellement, en formant le pacte, plus de droits, de liberté, d'autorité, de propriété, qui'ils n'en abandonnent*»⁷⁵.

Si noti, infine, come, sebbene le vere e proprie dottrine federalistiche e correlate teorizzazioni giuridiche – su cui imprescindibili sono i contributi di Hamilton e Calhoun⁷⁶ e di Friedrich – si sviluppino nel momento in cui, tra fine '700 e inizio '800, inizia ad essere messo in dubbio il dogma della sovranità, già in periodi storici più remoti «erano sorte e si erano sviluppate (per poi trasformarsi od estinguersi) forme molteplici e svariate di strutture istituzionali complesse e composite, collegabili alla logica del federalismo (o quanto meno ai suoi principi ispiratori)»⁷⁷, basti pensare ai due modelli di territorialità medievale, quello organicista, diffuso soprattutto in nord Europa, basato sul mantenimento della pace mediante applicazione di un diritto territoriale, e quello corporativo, in cui il *regnum* si compone di svariate entità territoriali “autocefale”⁷⁸.

Sebbene il tipo di catalogazioni appena richiamate trovi ancora ampio spazio in dottrina, è bene rilevare come, ormai da diversi anni, a teorie che potrebbero essere definite “statiche”, in quanto dirette a ricercare (ma non sempre in grado di identificare in maniera chiara) nozioni – di Stato unitario, federale e regionale – valide in assoluto, si vanno progressivamente sostituendo teorie qualificabili, invece, come “dinamiche”, dal momento che le stesse paiono incentrate sulla disamina dei diversi tipi di Stato non tanto quali fenomeni distinti e distinguibili gli uni dagli altri, bensì quali fenomeni in costante

⁷⁵ P.-J. PROUDHON, *Du Principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution*, 1863, in edizione recente Romillat, Paris, 1999, p. 106. Si ritiene, inoltre, di non poter omettere un rapido tributo anche a E. CHANOUX il quale, in *Federalismo e autonomie*, in *Quaderni dell'Italia libera*, n. 26, senza data, riprodotto in E. CHANOUX, *Anthologie des écrits*, Le Château, Aosta, 2007, p. 190, scrive: «Nell'equilibrio della reciproca tolleranza la personalità dell'uomo, vero soggetto di diritto, sarà rispettata e salvaguardata. Ma questo diritto a vedere rispettata la propria personalità non è solamente dell'uomo individuo, ma anche dell'uomo organizzato nei diversi corpi sociali. Questa è l'essenza del federalismo. Lo stato non è l'unico organismo sociale in cui vive il diritto, ma è uno degli organismi sociali i quali adempiono per il bene del singolo a certe funzioni proprie. Lo stato non è un complesso di individui, di cittadini, ma bensì un complesso di organismi sociali minori i quali a loro volta raggruppano gli individui. Ed ogni organismo sociale minore non è un organo dello stato, ma un organismo a sé stante, vivente di vita propria, esprime un proprio diritto, avente diritto al rispetto della propria personalità come vi ha diritto la persona singola, l'uomo, il cittadino».

⁷⁶ Su cui si veda nota 89.

⁷⁷ G. LOMBARDI, *Lo Stato federale. Profili di diritto comparato*, op. cit., p. 914.

⁷⁸ Si vedano L. MANNORI, *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 43-63; P. MARCHETTI, *De iure finium: diritto e confini ...*, op. cit.

evoluzione, non esenti da confluenze reciproche e poco inclini a classificazioni puntuali⁷⁹. La tradizionale sottolineatura delle differenze rinvenibili tra i modelli federale e regionale lascia, così, sempre più spazio alla messa in evidenza, al contrario, degli elementi di convergenza tra gli stessi⁸⁰. L'ancoraggio all'origine storica dei diversi modelli⁸¹ cede gradualmente il passo all'analisi delle sfide attuali con le quali gli stessi sono, tutti, in quanto declinazioni del moderno "Stato composto"⁸², chiamati a confrontarsi⁸³. La stessa configurazione tradizionale di tali modelli necessita, onde evitare di essere semplicemente superata, di essere attualizzata e, in un certo senso, flessibilizzata⁸⁴.

⁷⁹ Sull'incerta delimitazione tra Stato federale e Stato regionale, G. DE VERGOTTINI, *Stati federali e Stati regionali*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 1998.

⁸⁰ In questo senso, G. DI GENIO, *Stato federale e stato regionale come modelli convergenti di decentramento politico*, in *Nuove Autonomie*, n. 4-5/2000, pp. 621-631.

⁸¹ A questo riguardo, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, *op. cit.*, sottolinea come, sebbene la differenza tra stato federale e regionale venga tradizionalmente legata all'origine storica, gli «argomenti addotti per indicare la differenza qualitativa fra modello di stato regionale e modello di stato federale sembrano destituiti di ogni fondamento», per concludere che «entrambi i modelli federale e regionale, se dunque esistono, rispondono alle esigenze che la globalizzazione, da un lato, e la localizzazione, dall'altro, pongono e richiedono per elaborare e forgiare nuovi modelli politici ed istituzionali atti a governare la complessità che caratterizza le attuali società», pp. 405-6. Come evidenziato da G. LOMBARDI, *Lo Stato federale. Profili di diritto comparato*, *op. cit.*, tuttavia, se è vero che il processo storico non caratterizza necessariamente il punto di arrivo istituzionale, «gli ordinamenti concreti [...] traducono, secondo una scansione di tempi e di situazioni il divenire degli ordinamenti federali, rappresent[an]o momenti ineliminabili dell'esperienza giuridica, e come tali appaiono indispensabili per comprendere i problemi essenziali non tanto dell'ordinamento federale in sé, ma degli ordinamenti federali come espressioni di quel problema, o di quei gruppi di problemi» (p. 954).

⁸² "Stato composto", a sua volta, soggetto di un "ordinamento composito", vale a dire di un contesto generale ove a rilevare, e a condizionarsi vicendevolmente, non sono solo gli "Stati", nell'accezione classica del termine, bensì anche i sempre più diffusi poteri pubblici ultrastatali. Per un approfondimento del concetto di ordinamento composito – sin dalla sua origine, verso la metà dei Seicento, quando il giurista S. von Pufendorf vi faceva riferimento per rappresentare lo Stato costituito da molteplici persone giuridiche, sino alle recenti elaborazioni – si veda G. DELLA CANANEA, *L'Unione Europea. Un ordinamento composito*, Laterza, Roma-Bari, 2003. In particolare, l'Autore evidenzia che «l'importanza dei nuovi ordinamenti ultrastatali non si esaurisce nel rendere – per così dire – più affollato l'assetto dei pubblici poteri: comporta una ridefinizione del ruolo che ciascuno di essi svolge. Per recuperare, almeno in parte, la capacità di controllo sui fenomeni sociali ed economici, gli Stati hanno creato nuovi ordinamenti, ma questi determinano un'ulteriore restrizione del loro potere discrezionale. Per influire sulle decisioni che le nuove istituzioni prendono, quasi quotidianamente, gli Stati consentono che le proprie burocrazie 'domestiche' siano coinvolte nei loro processi decisionali, ma subiscono una dispersione del potere. Questa è ulteriormente accentuata dall'instraurazione di 'reti' tra le autorità nazionali e ultrastatali, che regolano il credito, la concorrenza, le telecomunicazioni. Ciò si ripercuote sugli assetti istituzionali, dal momento che le autorità operanti all'interno di queste 'reti' ottengono un rafforzamento della propria autonomia, mettendo in discussione la posizione degli organi di governo e di indirizzo» (p. 18).

⁸³ Per un'attualizzazione del federalismo come "metodo": G. ARENA, F. CORTESE, *Per governare insieme: il federalismo come metodo: verso nuove forme della democrazia*, Cedam, Padova, 2011.

⁸⁴ Al governo di società dalla natura sempre più plurale, ad esempio, risultano più rispondenti approcci diretti a valorizzare i "legami federativi" in esse rinvenibili più che l'applicazione della classica concezione del federalismo, quale «semplice strumento di concessione di autonomia secondo la logica del decentramento»: R.

In quest'ottica, da un lato, come si tenterà di evidenziare nel paragrafo successivo, i profili posti a fondamento delle classiche distinzioni tra modelli vengono arricchiti di elementi qualitativi e definiti «in termini di gradi, non di semplice presenza o assenza»⁸⁵. Dall'altro – ed è questa la componente che consente di parlare di “attualizzazione” dei concetti di “Regione” e di “Stato regionale”, così come di quelli di “Stato unitario” e di “Stato federale” – le soluzioni di articolazione territoriale infrastatale vengono ricollocate in una sorta di *continuum* che caratterizzerebbe ormai (anzi, che avrebbe, in un certo grado, sempre caratterizzato) l'evoluzione dei rapporti tra centro e periferia⁸⁶ e che sarebbe elemento comune a tutti i moderni assetti costituzionali.

In tale prospettiva – che prende le mosse ed è essa stessa espressione del superamento dell'idea tradizionale di “Stato” e, in particolare, di quella di “Stato-nazione”⁸⁷ – sembra, innanzitutto, venir meno la distinzione ontologica tra i due poli (lo Stato unitario e lo Stato federale) al cui centro sarebbe rinvenibile lo Stato regionale, per un duplice ordine di ragioni.

In primo luogo, viene osservato come il carattere pluriarticolato territorialmente di un dato ordinamento non necessariamente derivi da un processo, di tipo centralizzante, caratterizzato da un'aggregazione di Stati pre-esistenti, come è stato nelle classiche esperienze confederali, poi divenute federali. Esso, infatti, può anche risultare da uno speculare processo di decentralizzazione o disaggregazione che porti, progressivamente, alla dislocazione (o al riconoscimento) di poteri e funzioni da uno Stato centrale esistente ad articolazioni territoriali (nuove o pre-esistenti, ma non giuridicamente riconosciute)⁸⁸.

LOUVIN, *Legami federativi e declino della sovranità. Quattro percorsi costituzionali emblematici*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 163-165.

⁸⁵ C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, op. cit., 2009, p. 202, il quale prosegue: «Essi ricorrono nel modello federale come nel modello regionale, e certe volte persino in quello accentrato. E, nel valutare il rendimento di un certo modello, possono rivelarsi più importanti della natura delle funzioni oggetto di ripartizione e delle fonti abilitate allo scopo, elementi da cui abbiamo fatto partire la nostra classificazione».

⁸⁶ P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, op. cit., pp. 763-818.

⁸⁷ Non è questa la sede per un approfondimento dell'estesa letteratura – giuridica, ma anche politologica ed economica – in tema di evoluzione dell'idea di “Stato”. Nella prospettiva in esame, si segnala, come S. CASSESE, *Territori e potere*, op. cit., p. 48, ravvisi, tra i sei esiti ai quali «sviluppi, ritirate e passi in avanti» avrebbero condotto lo Stato, proprio la frammentazione interna: «In origine, lo Stato era più o meno unito intorno a un centro che era capace di tenere la periferia sotto uno stretto controllo e, dunque, di assicurare l'unità dell'intero sistema. Oggi la crescita nelle dimensioni e nei poteri degli enti territoriali e locali si è risolta nella formazione di molteplici ordinamenti giuridici dentro lo Stato. Il centro è perciò obbligato a sostituire il governo con la contrattazione». Nello stesso senso, D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, op. cit., p. 6: «tra le varie rivoluzioni che stanno cambiando l'aspetto del mondo dei nostri tempi, quella federalista è una delle più pervasive, anche se una delle meno avvertite». Un interessante apporto sul tema è offerto da L. DOMENICHELLI, *Il modello federale tra nascita e crisi dello stato nazione*, *Il Politico*, vol. 61, no. 3 (178), 1996, pp. 411-441.

⁸⁸ G. LOMBARDI, *Lo Stato federale. Profili di diritto comparato*, op. cit., p. 954. Due casi “classici” di federalismo «per dissoluzione» o «per dissociazione», quelli del Belgio e del Canada, sono attentamente

In secondo luogo, è la stessa distinzione rinvenibile “a monte” tra tipi di Stato – che veda contrapposti, da un lato, gli assetti originariamente basati sui meccanismi del diritto internazionale e, dall’altro, quelli che, invece, trovano fondamento costituzionale – a non risultare più attuale. Ad oggi, infatti, mentre le esperienze di aggregazione di Stati indipendenti e sovrani per l’integrazione delle rispettive politiche in determinati e limitati settori, regolate dal diritto internazionale, danno vita ad organizzazioni di tipo regionale, nell’accezione ampia accennata all’inizio del presente paragrafo e non certo ad esperienze statali (o substatali), le tradizionali esperienze confederali sono ormai confluite⁸⁹, anch’esse, in assetti alla cui base è rinvenibile un patto di natura costituzionale, «volto a preservare l’integrità dell’ordinamento e la tutela dei suoi interessi, anche quando contrastanti con quelli delle singole entità substatali»⁹⁰.

Di conseguenza, tenendo conto della bidirezionalità dei processi di federalizzazione (da cui le espressioni di federalismo aggregativo e disaggregativo⁹¹) e del fondamento

analizzati da R. LOUVIN, *Legami federativi e declino della sovranità. Quattro percorsi costituzionali emblematici*, op. cit., ed accostati, per usare le parole dell’Autore, a «due situazioni atipiche, in cui Stati a struttura centralizzata, o persino in situazione di occupazione militare di territori annessi, Francia e Israele, si trovano ad affrontare la difficile mediazione con comunità a forte identità propria da cui, anche volendolo, non possono distaccarsi senza gravi ripercussioni locali o addirittura internazionali», p. 11. Tesi ampliata e ripresa, con riferimento ai casi del Belgio e della Spagna, da A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo: un percorso costituzionale negli stati multinazionali*, Giuffrè, Milano, 2010. Per un profilo definitorio, si vedano M. DELAMARRE, E. MAUREL, *Leçons de Droit constitutionnel et d’Institutions politiques*, Ellipes, Paris, 2014, p. 13.

⁸⁹ Emblematica, in questo senso, l’esperienza statunitense nella cui evoluzione, da assetto confederale ad assetto tipicamente federale, viene rilevato il passaggio da una concezione dualista – di ispirazione internazionalistica pattizia – dei rapporti tra Stato federale e Stati membri (secondo la teoria elaborata da J. CALHOUN, *Disquisition on Government and a Discours on the Constitution and Government of the United States*, 1851, trad. it. *Disquisizione sul Governo e Discorso sul Governo e la Costituzione degli Stati Uniti*, Istituto Enciclopedia italiana, 1986) ad una concezione monista (secondo la teoria elaborata da A. HAMILTON, *The federalist*, op. cit.). Il *The Federalist* – “*liber sapientiae* dello Stato federale” (N. BOBBIO, *Il federalismo nel dibattito politico e culturale della Resistenza*, in *L’Italia e l’Europa*, n. 78, 1975, p. 29) o “Bibbia” del federalismo (A. DANESE, *Il federalismo*, op. cit., p. 22) – è l’opera redatta – traendo ispirazione da Montesquieu – da Hamilton, con Madison e Jay tra il 1787 e 1788, a sostegno della costituzione federale e non meramente confederale: quest’ultima, infatti, aveva il limite di agire esclusivamente nei confronti degli Stati confederati e non direttamente degli individui.

⁹⁰ A. DI GIOVINE, A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO (a cura di), *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, op. cit., p. 95.

⁹¹ Efficace, in questa prospettiva, la seguente considerazione: «il pensiero federalistico [...] ha sempre combattuto su due fronti: verso l’esterno nella direzione del superamento dello stato nazionale in una nuova forma di stato di stati tendenzialmente universale, a ogni modo in un primo tempo supra-nazionale, verso l’interno nella direzione della disarticolazione dello stato nazionale unitario in una forma nuova e diversa di stato di stati, in cui per «stati» non s’intendono più gli stati nazionali degradati da enti sovrani a parti di uno stato più grande ma parti o territori dello stato grande, elevati al rango di stati membri. Il primo stato di stati nasce, o dovrebbe nascere, da un processo di unificazione verso l’alto; il secondo stato di stati, invece, nasce, o dovrebbe nascere, da un processo di liberazione verso il basso. Questi due processi si richiamano l’un l’altro, perché il grande stato territoriale moderno è nato contemporaneamente da due processi opposti, di unificazione

costituzionale di tutte le esperienze statali, è la stessa tripartizione tradizionale – con lo Stato unitario e quello federale a fare da poli e quello regionale in centro – ad essere messa in discussione, risultando, il modello federale e quello regionale, entrambi declinazioni del moderno Stato “composto”⁹², il quale ultimo – a seconda del fatto che preveda una separazione del potere in senso solo orizzontale o anche verticale – andrà poi classificato come “accentrato” o come “decentrato”. Nello Stato unitario accentrato, risulta assente un’articolazione periferica del potere, con i caratteri dell’autonomia e della rappresentatività territoriale, trovando, al più, applicazione lo schema – tipico della Francia ante decentralizzazione⁹³ – della deconcentrazione, vale a dire della dislocazione sul territorio, per semplici esigenze di prossimità, di uffici che rappresentano una *longa manus* del potere centrale. Nello Stato unitario decentrato o composto o “autonomico”⁹⁴, al contrario, «nella convinzione che una politica *del* territorio svolta *sul* territorio meglio possa intercettare e rispondere alle esigenze locali»⁹⁵, è rinvenibile un’articolazione di enti substatali autonomi, a sua volta graduata a seconda che il decentramento attenga al solo profilo amministrativo (in tal caso, agli enti substatali sono attribuiti esclusivamente poteri normativi secondari, attuativi di quelli primari che rimangono appannaggio del solo livello centrale) o si estenda anche a quello legislativo (in tal caso, agli enti substatali sono attribuiti poteri normativi anche primari)⁹⁶.

verso il basso, come superamento della frammentazione politica della società feudale, e di liberazione verso l’alto come rottura dell’unità tendenzialmente universale dell’Impero»: N. BOBBIO, Introduzione a S. TRENTIN, *Federalismo e libertà. Scritti teorici 1935-1943*, op. cit., p. XI. Il profilo è indagato anche da G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2007, pp. 391/392.

⁹² Addirittura, viene sottolineata la dipendenza della stessa esperienza federalista da quella apparentemente contrapposta degli Stati nazione, poi entrata in crisi con l’innesto del costituzionalismo moderno, dal momento che si rileva come «il prototipo di Stato federale nasce come risposta endogena al mal riuscito tentativo europeo di esportare altrove il modello dello Stato nazionale»: B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale, federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 62, il quale, richiamando gli approfondimenti di D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, op. cit., precisa: «Gli europei, padri dello Stato-nazione, avevano, infatti, erroneamente creduto di poter diffondere dappertutto il loro modello, anche lì dove, per svariate e differenti ragioni, non poteva attecchire (Stati Uniti, Brasile, Argentina, Nigeria, India, ecc.). Ai nostri occhi contemporanei appare oggi evidente che quegli elementi che nel Seicento-Settecento avevano permesso nel continente europeo la formazione dello Stato nazionale non erano presenti fuori Europa. La mancanza di un’unità storica, etnica, culturale, religiosa, la mancanza della nazione, rappresentò nei territori al di là dell’Europa (prima nelle colonie nordamericane della Gran Bretagna, poi nelle colonie europee in America del Sud, Africa e Asia) un ostacolo insormontabile per la nascita dello Stato nazionale. Sicché la risposta che prima gli Stati Uniti d’America, poi alcuni altri Stati diedero a tali sollecitazioni fu quella di una ricerca di una diversa soluzione, più confacente alle proprie esigenze politiche e istituzionali».

⁹³ Su cui si veda *infra*, Parte II, cap. 1, par. 1.1.2.

⁹⁴ A. REPOSO, *Profili dello stato autonomico*, op. cit.

⁹⁵ A. DI GIOVINE, A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO (a cura di), *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, op. cit., p. 96.

⁹⁶ Sul punto, si rinvia, *infra*, par. 2.1.2.

In tale prospettiva, lo Stato federale e quello regionale non risultano più contrapposti, bensì entrambi – sulla base di quello che può essere definito un “principio federale”⁹⁷ – declinazioni dello Stato unitario composto a decentramento tendenzialmente legislativo o entrambi modelli federali di governo, per tali intendendosi «modelli che coniughino – in maniere estremamente diverse – un certo qual livello di unitarietà con un significativo grado di autonomia dei livelli substatali ed intermedi di governo»⁹⁸.

In estrema sintesi⁹⁹, a segnare la differenza tra modello federale e regionale sarebbero – secondo una visione comunque tendenzialmente atomistica che stenta a riconoscere una legittimazione “naturale” dei corpi intermedi – la relativa unità di base e la portata delle previsioni costituzionali in tema di articolazione territoriale del potere: nel primo, l’unità di base è rappresentata dai singoli Stati membri e la Costituzione sancisce il potere federale; nel secondo, l’unità di base è lo Stato centrale e la Costituzione sancisce il decentramento. Ad accomunare, invece, i due modelli sarebbe il fatto di essere, entrambi, espressione del “non-accentramento”¹⁰⁰ o, ancora, del pluralismo territoriale che caratterizza tutti gli Stati composti attuali, non solo sul piano interno, ma anche su quello esterno. In ogni caso, l’opzione per un determinato assetto infrastatale non deve risultare «il prodotto di un pregiudizio ideologico», bensì l’esito di una «ricerca dell’architettura politica, istituzionale e amministrativa che possa meglio, in concreto, assicurare ai cittadini i beni pubblici fondamentali»¹⁰¹.

Infine, in relazione al contesto in cui Stati e relative articolazioni territoriali si trovano ad operare, valga un ultimo rilievo.

Che si accolga o meno – quasi a sancire il definitivo superamento dei paradigmi ottocenteschi della sovranità statale, da un lato, e della soggettività internazionale, dall’altro

⁹⁷ Secondo la nota espressione proudhoniana (P.-J. PROUDHON, *Du Principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution*, op. cit.). Nell’accezione proposta da K.C. WHEARE, *Del governo federale*, op. cit., p. 50 per principio federale si deve intendere «quel sistema di divisione dei poteri che permette a governo centrale ed a quelli [si noti il termine di seguito utilizzato] regionali di essere, ciascuno in una data sfera, coordinati ed indipendenti». In argomento, anche S. ORTINO, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Giappichelli, Torino, 1993 e D. MOYA, *Novedades de los sistema federales y descentralizados*, in *Informe Comunidades Autonomas, IDP -Institut de dret public*, 2016, pp. 455-464.

⁹⁸ B. CARAVITA, *Lineamenti*, op. cit., pp. 62-63.

⁹⁹ Per una ricognizione più completa, si rinvia al paragrafo seguente.

¹⁰⁰ D.J. ELAZAR, *Federalism*, in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, 1968, p. 97 riconduce, a tale espressione, i sistemi in cui «il potere è così diffuso da non poter essere legittimamente accentratore o concentrato senza violare la struttura e lo spirito della Costituzione».

¹⁰¹ F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un’analisi economico-giuridica*, op. cit., p. 10.

– il ricorso all’espressione “*governance*” e relativa specificazione “multilivello”¹⁰² per riferirsi alla dinamica attuale che condizionerebbe, di fatto, il concreto svolgersi dei processi decisionali e i relativi effetti¹⁰³, è evidente che, al pari di quello statale, anche il livello istituzionale sub-statale oggi risenta della complessità derivante dalla moltiplicazione dei centri di governo. Di conseguenza, anche le articolazioni territoriali infrastatali finiscono per dover assumere – onde poter confermare il proprio ruolo – una dimensione, al contempo, *infra* e *supra* statale, come si tenterà di meglio evidenziare nel prosieguo¹⁰⁴.

Così, al di là del profilo attinente al *treaty making power* – di più “naturale” rilevanza statale, stante l’attribuzione della politica estera al livello centrale, anche negli Stati federali – sul piano del *treaty implementation power*, risulta, ad esempio, crescente l’attenzione tanto alle forme di partecipazione delle entità sub-statali alle organizzazioni sovranazionali (si pensi, *in primis*, alla c.d. partecipazione alla fase ascendente e discendente del diritto dell’Unione europea per le articolazioni infrastatali dei relativi Stati membri) quanto alla possibilità per le stesse di instaurare un dialogo diretto con corrispondenti articolazioni interne di altri Stati (c.d. “potere estero”)¹⁰⁵.

¹⁰² Particolare fortuna ha assunto l’espressione – da non confondersi con quella di *government* – nel contesto dell’Unione europea, da ormai una ventina d’anni. Il Libro bianco “La *governance* europea” (COM (2001) 428 definitivo del 25 luglio 2001) non solo definisce la *governance* come l’insieme delle norme, dei processi e dei comportamenti «che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza», ma precisa che «tali principi costituiscono il fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri, ma si applicano a tutti i livelli di governo: globale, europeo, nazionale, regionale e locale». In tema di ordinamenti multilivello, A. NAVAS CASTILLO, F. NAVAS CASTILLO, *El Estado constitucional multinivel*, Dykinson, Madrid, 2016.

¹⁰³ In questi termini si esprime P. BILANCIA, *Il modello europeo di multilevel governance*, *op. cit.*, p. 2 «Si deve dunque ritenere che il termine *governance* sia termine polisenso, che si riferisce sia all’esistenza di un sistema complesso, sia al ricorso alla flessibilità dei rapporti tra i soggetti appartenenti a detto sistema. Ci si riferisce dunque al meccanismo posto in essere in una società complessa ai fini di tradurre in scelte politiche gli interessi pluriarticolati che la compongono». Oltre a rimandare ai riferimenti riportati in sede introduttiva del presente lavoro (in particolare, nota 3), si segnala che un’attenta analisi sul punto è offerta da M. BETZU, *Stati e istituzioni economiche sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2018, il quale, oltre ad evidenziare il carattere polisenso del termine *governance*, individua gli attori nuovi che darebbero vita a quei «network decisionali paralleli a quelli classicamente ascrivibili al *government*», segnatamente: «a) organizzazioni private che «funzionano come nuclei di società civile transnazionale», in quanto agiscono come gruppi di pressione nei confronti dei decisori pubblici; b) tecnici ed esperti nei diversi settori materiali oggetto del singolo processo decisionale, ovvero quello che è stato definito un “micromanagement burocratico pervasivo”; c) imprese transnazionali e, più in generale, «signori del *global market* che partecipano ai processi di *governance* per salvaguardare i propri interessi» (pp. 25-26).

¹⁰⁴ Interessanti riflessioni sul punto in R. PASQUIER, S. GUIGNER, A. COLE (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, *op. cit.*, specificatamente, *Introduction Gouvernance et territoires, l’âge de l’hybridation*, pp. 19-26.

¹⁰⁵ Su tali profili, si rinvia al par. 2.2.

Una dinamicità, quella infrastatale sul piano sovrastatale, che testimonia, essa stessa, il superamento della tradizionale staticità del diritto territoriale, ormai «sconfinato»¹⁰⁶.

¹⁰⁶ L'espressione "diritto sconfinato" si deve a M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Laterza, Roma-Bari, 2006, la quale, tra l'altro, annovera il potere conquistato da alcune Regioni sul piano dei rapporti esteri tra le testimonianze «[d]ell'incompatibilità tra rigide gerarchie e andamento dinamico del diritto» e della correlata de-gerarchizzazione degli ordinamenti: «[l]a lotta del locale, variamente inteso, per sottrarsi a una passiva subalternità gerarchica» si manifesterebbe, infatti, ad avviso dell'Autrice, in vari ambiti «mostrando la tendenza di ciò che è gerarchicamente inferiore ad assurgere ad ambiti di indipendenza e autonomia nel passato impensabili» (pp. 159-160).

Capitolo 2 – La dinamica evolutiva dei rapporti tra centro e periferia: una ricognizione di alcuni caratteri emblematici

SOMMARIO: 2.1 Variabili “statiche” e variabili “dinamiche” dello “Stato regionale”. 2.1.1 Disposizioni ordinamentali attinenti all’organizzazione territoriale. 2.1.2 Funzioni e competenze attribuite agli enti territoriali infrastatali, con specifico riferimento alle Regioni. 2.1.3 Spazio riconosciuto agli enti territoriali infrastatali di tipo regionale nel rapporto istituzionale verticale con lo Stato. 2.1.4 Garanzie a tutela degli enti territoriali infrastatali di tipo regionale. 2.2 La rilevanza (anche) sovranazionale del fenomeno regionale, in particolare nel contesto europeo. 2.1.1 Le Regioni come attori (anche) ultrastatali. 2.1.2 Da Regione a (anche) macroregione.

2.1 Variabili “statiche” e variabili “dinamiche” dello “Stato regionale”

Quanto evidenziato nei precedenti paragrafi e un’adesione alle teorie che suggeriscono di sfumare le classiche distinzioni tra modelli di Stato per favorire l’analisi dei fenomeni nel loro concreto evolversi non esimono, tuttavia, dalla necessità di tentare di meglio inquadrare l’oggetto di studio del presente lavoro, delineando i principali connotati di una nozione di “Regione” che possa formare successivamente oggetto di comparazione tra i tre ordinamenti selezionati, nonché spunto di approfondimento critico, in ordine alla relativa sostenibilità quale *istituzione*.

In linea con il richiamato approccio relazionale, nell’intento di caratterizzare (a seconda dei profili, in termini di assonanza o di dissonanza) l’esperienza regionalista rispetto a quella federale e quella unitaria, si propone l’analisi delle soluzioni di organizzazione territoriale – unitaria, federale e, appunto, regionale – sotto quattro profili. La scelta di tali profili è dettata dal fatto che essi – tutti suscettibili di una duplice declinazione che si tenterà di illustrare – paiono adeguati ad indurre, sia in termini generali che in riferimento ai sistemi considerati, una riflessione sulla dinamicità dei modelli di organizzazione territoriale.

Si tratta, infatti, di fattori che, in un certo senso, consentono (nella relativa portata *statica* o *classica*) di confrontare alcuni dei caratteri che, sulla carta, le tre soluzioni di organizzazione territoriale presentano e di demarcare (l’apparente) confine della “Regione” e dello “Stato regionale” rispetto alle alternative federale ed unitaria¹⁰⁷. Al contempo, tuttavia, i medesimi fattori (in una prospettiva che può essere considerata *dinamica* o *evolutiva*), nell’indagare, più a fondo, il concreto svolgimento dei profili caratterizzanti la

¹⁰⁷ Detto in altri termini, se approcciate in maniera statica, le variabili elencate appresso consentono di delineare le caratteristiche delle tre opzioni (unitaria, federale e regionale) in maniera abbastanza schematica e di identificare, conseguentemente, una sorta di *modello* (oltreché federale e unitario) *regionale*. In questo senso, si veda *supra*, nota 85, C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, *op. cit.*

“Regione” e lo “Stato regionale”, consentono di dare contezza, con un minor grado di approssimazione, dell’effettiva portata dell’istituzione Regione, suggerendo, non di rado, non solo l’emergere di varianti interne a quello che potrebbe apparire il "modello regionale", ma anche un’attenuazione della relativa delimitazione rispetto alle altre due soluzioni di organizzazione territoriale, a fronte delle convergenze rinvenibili di fatto¹⁰⁸, così confermando quanto rilevato in linea teorica nel paragrafo precedente.

Parallelamente, tali fattori, se calati sulla realtà della Regione, della *Région* e della *Comunidad Autónoma*, consentono di comparare le tre esperienze nel relativo concreto operare, evidenziando convergenze e divergenze, sulla carta, non sempre evidenti, tali da incidere sull’apparente automatica graduazione delle tre esperienze di regionalizzazione che semplicisticamente vedrebbe (sempre) un crescendo da quella minima francese a quella massima spagnola, con quella italiana nel mezzo.

Nel rinviare, per lo sviluppo di tale secondo profilo, alla Parte II, cap. 2, par. 2.1, si tenterà qui una sintetica illustrazione dei quattro profili selezionati¹⁰⁹, segnatamente:

1. disposizioni ordinamentali attinenti all’organizzazione territoriale;
2. funzioni e competenze attribuite agli enti territoriali infrastatali, con specifico riferimento alle Regioni;
3. spazio riconosciuto agli enti territoriali infrastatali di tipo regionale nel rapporto istituzionale verticale con lo Stato;
4. garanzie a tutela degli enti territoriali infrastatali di tipo regionale.

¹⁰⁸ Come evidenzia G. ROLLA, *La costruzione dello Stato delle autonomie*, op. cit., p. 811: «I caratteri essenziali dell’autonomia non sono definiti né presupposti dalle Carte costituzionali, piuttosto scaturiscono dalla disciplina concreta dei poteri, delle competenze e delle relazioni interistituzionali compiute dalla Costituzione e dalle altre fonti a cui espressamente rinvia».

¹⁰⁹ Proprio in quanto frutto di una selezione, tali profili non possono essere considerati esaustivi, nell’ottica di un’esposizione sistematica del tema, scopo che, tuttavia, prescinde dal presente lavoro. A mero titolo esemplificativo, si può rilevare come una trattazione più ancorata alla tradizione manualistica non potrebbe prescindere dal riferimento, oltre che ai fattori di seguito considerati, ad esempio, al sistema delle fonti del diritto regionale nonché alla forma di governo.

2.1.1 Disposizioni ordinamentali attinenti all'organizzazione territoriale

In primo luogo, un fattore di rilievo appare la previsione di disposizioni ordinamentali riguardanti l'organizzazione territoriale infrastatale, all'interno del complesso di norme che regolano una determinata comunità politica¹¹⁰.

Dovendo necessariamente prescindere da un'analisi approfondita sul punto, ma adottando quale prospettiva quella che identifica, nella Costituzione, lo strumento che svolge il «duplice compito di integrazione: a) *del pluralismo sociale in unità politica*; b) *della pluralità delle fonti nell'unità dell'ordinamento giuridico*»¹¹¹, sembra, nondimeno, potersi affermare che un iniziale indicatore, rivelatore del grado di “regionalizzazione” di un determinato ordinamento, consista nella presenza o meno di previsioni *ad hoc* sul punto, nell'ambito di quella che può essere considerata la Legge fondamentale dello stesso.

In quest'ottica, condizione imprescindibile (ma non sufficiente) affinché si possa parlare di “Stato regionale” appare il fatto che – analogamente a quanto avviene negli Stati federali con riferimento agli “Stati membri”¹¹² – sia rinvenibile una previsione costituzionale dell'ente “Regione”¹¹³: imprescindibile perché, almeno in un sistema a Costituzione

¹¹⁰ Interessante, sul punto, il seguente rilievo: «La ripartizione delle funzioni pubbliche fra enti territoriali consiste soltanto in una tecnica di distribuzione del potere, o riflette qualcosa d'altro? Nello Stato costituzionale, gli enti territoriali sono enti esponenziali di collettività umane definibili in base alla loro dislocazione sul territorio, per cui le modalità di ripartizione delle funzioni fra di essi corrispondono ad altrettante prospettazioni della convivenza. Questa variabile corrispondenza è di volta in volta l'esito di aggiustamenti tra rivendicazioni identitarie, scelte politiche e percorsi culturali talora intrecciati con l'intera vicenda dello Stato e del costituzionalismo. Si può dire perciò che le tecniche di ripartizione del potere, in quanto incorporate nelle Costituzioni, non mancano mai, ma non sono neutrali: riflettono un quadro più ampio, e a loro volta lo ristrutturano»: C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo, op. cit.*, 2009, p. 195.

¹¹¹ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Volume I, Utet, Torino, 2000, p. IX.

¹¹² Tra gli ordinamenti di tipo federale, sono annoverabili Argentina, Australia, Austria, Belgio, Brasile, Canada, Federazione russa, Germania, India, Messico, Stati Uniti, Svizzera, Venezuela. In essi, le articolazioni territoriali interne allo Stato federale assumono denominazioni variabili (in particolare, “Stati membri”, oltre che negli USA, anche in Australia, Brasile, India, Messico e Venezuela; “Länder” in Austria e Germania”; “Cantoni” in Svizzera; nei restanti ordinamenti, si fa ricorso ad una terminologia utilizzata, sotto accezioni diverse, anche in ordinamenti accentrati e/o regionali, ad esempio, “Comunità” e “Regioni” in Belgio, “Province” in Canada e in Argentina, “Repubbliche” nella Federazione russa). Per uno sguardo su quelli europei, si veda E. PALICI DI SUNI (*a cura di*), *Diritto costituzionale dei Paesi dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2015, in particolare, G. LOMBARDI, E. PALICI DI SUNI, *Il processo di federalizzazione nei Paesi dell'Unione europea*, pp. 93-104.

¹¹³ Si noti qui, per inciso, che la denominazione di norma utilizzata per riferirsi all'ente territoriale regionale è tendenzialmente omogenea (“Regione”), anche se uno degli Stati regionali per eccellenza, la Spagna, su cui si veda *infra*, fa ricorso invece all'espressione *Comunidades Autónomas*. Con riguardo all'Unione europea, si segnala lo studio del Comitato delle regioni, *Local and regional government levels in the EU*, 2014, che, a fronte della estrema variabilità delle soluzioni organizzative, a livello territoriale, rinvenibili nei diversi Stati membri, schematizza i sistemi di organizzazione locale e regionale dell'UE (allora) a 28, fornendo la traduzione

rigida¹¹⁴, solo una norma di rango costituzionale mette la “Regione” al riparo dalla libera disponibilità del legislatore ordinario¹¹⁵; non sufficiente perché, laddove tale previsione non sia accompagnata da previsioni costituzionali ulteriori, attributive di specifiche funzioni e prerogative, la stessa si risolve in una mera garanzia di esistenza degli enti territoriali, non della relativa effettiva portata¹¹⁶.

Ciò posto, è possibile osservare che, di norma, le Costituzioni degli Stati unitari si pongono in prospettiva di tendenziale indifferenza rispetto alle articolazioni territoriali interne allo Stato o, al più, si limitano all’eventuale riconoscimento dell’esistenza di enti territoriali substatali, mentre quelle degli Stati federali e regionali – ove, di fatto, viene sancita «l’esistenza di due ordini di governo che agiscono direttamente sui cittadini»¹¹⁷– riconoscono non solo l’esistenza, ma il “diritto all’esistenza”¹¹⁸ e l’autonomia¹¹⁹ di enti territoriali espressivi di un indirizzo politico proprio e dotati, nel primo caso, di proprie costituzioni, subordinate rispetto a quella federale e, nel secondo, di propri statuti, non solo subordinati alla Costituzione, ma anche approvati con legge (costituzionale, organica o ordinaria) dello Stato¹²⁰.

di tutte le articolazioni territoriali nelle 24 lingue ufficiali dell’Unione. Gli aspetti più rilevanti, emergenti da tale analisi, sono i seguenti: tutti gli Stati membri presentano un livello minimo di articolazione territoriale; la quasi totalità presenta un livello di articolazione che si compone di almeno due livelli (oltre a quello locale, un livello intermedio tra Stato centrale e enti locali); la maggior parte presenta un ente inquadrabile nel concetto di regione o di provincia. Tuttavia, tali concetti non sono assunti in maniera uniforme tanto che, se si analizzano le traduzioni italiana, francese e spagnola dei medesimi concetti, non sempre vi è corrispondenza. A titolo esemplificativo, in Estonia, sono presenti due livelli di organizzazione territoriale: *maakond* (livello decentralizzato dell’Amministrazione statale); *vald e linn* (sistema di amministrazione locale). Mentre, per il secondo livello, le traduzioni italiana (*comune rurale e comune urbano*), francese (*commune rurale e ville*) e spagnola (*municipio rural e municipio urbano*) risultano sostanzialmente in linea, per il primo, si nota una variante che non appare solo terminologica, ma sembra denotare una differenza sostanziale del concetto stesso di Regione fatto proprio nella cultura italo-ispánica e in quella francese. Infatti, in italiano e in spagnolo, *maakond* è tradotto con provincia; in francese, invece, proprio con *région*.

¹¹⁴ Sul carattere di rigidità del testo costituzionale, si veda *infra*, par. 2.1.4.

¹¹⁵ In questo senso, M. VOLPI, *La distribuzione territoriale dei poteri*, op. cit., p. 372.

¹¹⁶ In questo senso, C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, op. cit., p. 201.

¹¹⁷ B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale*, op. cit., p. 32.

¹¹⁸ L’espressione era già di G. AMBROSINI, *L’ordinamento regionale*, Zanichelli, Bologna, 1957, p. 7: «In questo sistema la regione ha anzitutto un diritto che può chiamarsi diritto dell’esistenza; diritto che non compete alle collettività consimili esistenti nel seno degli Stati unitari. Lo stesso è a dirsi della competenza».

¹¹⁹ Ad avviso di alcuni Autori, quali M. VOLPI, *La distribuzione territoriale dei poteri*, op. cit., pp. 379-380 ad accomunare Stati membri e regioni sarebbe proprio il concetto di “autonomia”, dal momento che, giuridicamente, sarebbero entrambi ordinamenti comunque subordinati all’ordinamento generale dello Stato.

¹²⁰ Ne deriverebbe una distinzione nella natura stessa dell’autonomia che sarebbe “costituzionale” o “residua”, per gli Stati membri di Stati federali (M. VOLPI, *La distribuzione territoriale dei poteri*, op. cit., p. 364), “legislativa” per le regioni. Al riguardo, risulta, tuttavia, non solo, come evidenziato da G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, op. cit., p. 405, che «[p]er quanto riguarda la autonomia «costituzionale» degli stati membri di stati federali, va messo in risalto che le c.d. costituzioni statali non sono espressione di un libero potere costituente, in quanto sono condizionate dalla costituzione federale che pone vincoli puntuali

Sulla base di tale prima variabile, si potrebbe, pertanto, qualificare come “Stato regionale”, un ordinamento la cui Costituzione preveda (o riconosca) l’esistenza (meglio, il diritto all’esistenza) di enti territoriali infrastatali regionali, con attribuzione agli stessi di specifiche prerogative e funzioni, tali da differenziare le regioni rispetto agli altri livelli di organizzazione territoriale nonché tali da configurare la coesistenza di una dualità di ordini giuridici (uno centrale e uno, appunto, regionale).

La prospettiva pare, tuttavia, ampliarsi qualora si considerino, al contempo, due particolari ulteriori.

Da un lato, il fatto che le disposizioni in tema di organizzazione territoriale infrastatale, riguardanti anche le regioni, siano o meno corredate (o, meglio, anticipate) dall’esplicitazione di un vero e proprio principio di autonomia che connoti, al pari degli altri principi fondamentali, l’intero ordinamento. In assenza di un tale principio, l’articolazione territoriale – eventualmente *anche* regionale – di un dato ordinamento sembra, infatti, assumere valenza di mera disposizione “organizzativa”, in senso verticale, al pari di altre disposizioni “organizzative”, in senso orizzontale. Al contrario, laddove il principio di autonomia figuri tra le norme fondamentali di un dato ordinamento, l’articolazione territoriale – eventualmente *anche* regionale – dello stesso risulta assumere ben altra valenza, nello specifico, quella di connotato intrinseco del dato ordinamento¹²¹.

Dall’altro, ulteriore profilo di rilievo è rappresentato dall’eventuale possibilità di modulazione del grado di autonomia degli enti territoriali di tipo regionale, grazie alla presenza di c.d. spazi di differenziazione o di asimmetria¹²². Elemento, quest’ultimo, che, a seconda dei casi, pare suscettibile di denotare la massima flessibilità possibile, a beneficio

all’autonomia degli stati membri. Infatti, tutte le costituzioni federali impongono il rispetto dei principi relativi alla forma di stato», ma anche che la distinzione non assume certamente carattere di assolutezza, come dimostra, ad esempio, l’esperienza del regionalismo italiano, in cui la natura dell’autonomia delle regioni a Statuto speciale sembrerebbe – stante la relativa fonte di approvazione degli Statuti – di carattere “costituzionale”.

¹²¹ Sulla complementarietà tra natura unitaria dello Stato e distribuzione territoriale del potere, si veda G. ROLLA, *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati. Atti del Convegno dell’Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Pontignano, Università degli studi di Siena, 10-11 maggio 2002*, Giappichelli, Torino, 2003. Si noti, poi, che, in tale prospettiva, un ulteriore elemento di interesse – che, tuttavia, come precisato, non costituisce oggetto di approfondimento del presente lavoro – consiste nel grado di autonomia organizzativa riconosciuto all’ente territoriale interno, vale a dire la possibilità di determinare o meno la propria forma di governo.

¹²² R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2020; R. CHATTOPADHYAY, *Prologo. Accomodating diversity in Federal countries. Some reflections from around the world and Canada*, in J. TUDELA, M. KÖLLING, F. REVIRIEGO PICÓN (a cura di), *Calidad democrática y organización territorial*, Fundación Manuel Giménez Abad, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Marcial Pons, Madrid, 2018, pp. 17-23.

degli enti territoriali stessi, anche sulla base di eventuali istanze di autogoverno dei singoli territori, o, viceversa, la volontà di contemperare il riconoscimento di forme particolari di autonomia esclusivamente a determinate e specifiche aree con il mantenimento, invece, di un grado di autonomia tendenzialmente omogeneo (e minore) sulla restante parte del territorio¹²³, e che, come è stato osservato, «incorpora [...] una rideclinazione del principio di uguaglianza, in quanto è volt[o] a garantire un trattamento speciale a soggetti in posizioni giuridiche formalmente simili ma sostanzialmente differenti»¹²⁴.

2.1.2 Funzioni e competenze attribuite agli enti territoriali infrastatali, con specifico riferimento alle Regioni

Un secondo profilo, di particolare interesse in chiave comparativa tra modelli teorici e sistemi in concreto adottati nei vari ordinamenti, risulta quello riguardante le funzioni e le competenze attribuite agli enti territoriali infrastatali.

Sulla base della tradizionale distinzione tra potere legislativo, esecutivo e giudiziario – e tra le funzioni legislativa, amministrativa e giurisdizionale –, è possibile, in maniera abbastanza agevole¹²⁵, collocare le esperienze unitaria, regionale e federale su una sorta di

¹²³ Al riguardo, molto interessante il rilievo di R. TONIATTI, *La «cultura dell'autonomia» quale concetto di sintesi, condiviso, complementare, interdisciplinare: l'approccio giuridico-istituzionale*, in R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale. Atti del seminario organizzato nell'ambito della celebrazione della giornata dell'autonomia 2017*, LIA – ASA, Trento, 2018, p. 3/4 «Nonostante le differenze fra i modelli (federale e regionale) e quelle interne ai modelli stessi, si può mettere in evidenza la circostanza per la quale negli ordinamenti federali ciascuna delle unità territoriali costitutive si trova in una condizione giuridica di eguaglianza formale, mentre negli ordinamenti regionali può altresì rilevarsi come un dato connotativo condiviso è rappresentato invece dalla ineguaglianza formale della condizione giuridica delle unità regionali di governo, o nel senso che non tutto il territorio dello stato è regionalizzato (Finlandia, Portogallo e Regno Unito), o nel senso che ad alcune singole esperienze l'ordinamento riconosce margini di autonomia differenziata, come si verifica in Francia, Italia, Regno Unito e Spagna».

¹²⁴ M. MONTI, *Federalismo disintegrativo? Secessione e asimmetria in Italia e Spagna*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 6. Si segnala, altresì, l'efficace espressione "asimmetria di punta", coniata dall'Autore per riferirsi all'«unione dei concetti di differenziazione e di massimo autogoverno, ossia l'integrazione di due elementi: asimmetria e maggiore autonomia possibile» (p. 28).

¹²⁵ Come già rilevato, tra gli altri, C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo, op. cit.*, 2009, p. 200, propone quello che definisce uno «schema elementare di classificazione» con applicazione di un criterio funzionale. In tale schema, nella prospettiva qui in esame, mentre, ai poli opposti, si rinvencono lo Stato accentrato – in cui, per mera previsione legislativa, sono attribuite, agli enti territoriali, esclusivamente funzioni amministrative – e quello federale – in cui, di converso, è la Costituzione ad attribuire, agli Stati membri, funzioni non solo amministrative, ma anche legislative e talvolta giurisdizionali – in situazione mediana figura lo Stato regionale. Rispetto al criterio funzionale, la condizione intermedia dello Stato regionale appare in maniera evidente, quasi di media matematica: tra la sola funzione amministrativa, attribuita agli enti territoriali nello schema accentrato, e la triplice attribuzione, rinvenibile a favore di quelli dello schema federale, lo Stato regionale vede l'attribuzione di due delle tre funzioni considerate (quella amministrativa e quella legislativa).

scala: mentre, infatti, negli Stati unitari, agli enti territoriali sono, al più, attribuite mere funzioni amministrative, in quelli regionali, di norma, sono attribuite, alle regioni, sia funzioni legislative che esecutive¹²⁶. Solo in quelli federali¹²⁷ – e non in tutti – alle articolazioni territoriali interne, vale a dire agli Stati membri, sono attribuite non solo funzioni legislative ed esecutive, ma anche funzioni giurisdizionali. Sulla base di tale “criterio funzionale”, pertanto, si potrebbe schematicamente qualificare come “Stato regionale”, un ordinamento i cui enti territoriali infrastatali di tipo regionale siano detentori di funzioni legislative ed amministrative, ma non anche giurisdizionali.

Anche in relazione a tale elemento, tuttavia, l’analisi è suscettibile di alcune ulteriori declinazioni. Portando, innanzitutto, l’attenzione sul profilo della fonte di attribuzione delle richiamate funzioni, si rileva come esse, tendenzialmente, non figurino nelle Costituzioni degli Stati unitari, essendo l’eventuale conferimento di funzioni agli enti territoriali (come evidenziato, tendenzialmente di carattere meramente amministrativo) rimessa alla legislazione ordinaria. Tanto negli Stati federali che in quelli regionali si rinvencono, invece, disposizioni di rango costituzionale riferibili all’attribuzione di tali funzioni, di estensione variabile: talora, esse disciplinano interamente l’attribuzione delle funzioni previste; talaltra, invece, la ripartizione complessiva emerge dalla combinazione tra previsioni diverse (costituzionali, statutarie delle singole regioni, contenute in leggi organiche).

Tali disposizioni, peraltro, rilevano non solo in riferimento al tipo di funzioni previste in capo agli enti territoriali, bensì anche in relazione agli ambiti di competenza in cui è previsto che tali funzioni si esplicino e alle relazioni tra funzioni stesse.

¹²⁶ Da qui la distinzione, rinvenibile in parte della manualistica sul tema, tra “regione politica” e “regione amministrativa”, incentrata sulla differenza tra enti territoriali regionali dotati di effettiva autonomia di indirizzo politico-amministrativo, espressa mediante organi elettivi *ad hoc* titolari del potere legislativo, ed enti territoriali regionali che, invece, non dispongono di un tale profilo di differenziazione rispetto all’indirizzo politico statale. Tale distinzione non vale comunque a tracciare, in maniera netta, classificazioni univoche del fenomeno regionale nelle sue varie accezioni, basti pensare, ad esempio, al Portogallo, ove, accanto alle “regioni amministrative”, convivono enti autarchici e due vere e proprie “regioni politiche”, Azzorre e Madeira. In tema, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato, op. cit.*, p. 407. Si noti, infine, come, nel contesto europeo, la differenza tra regioni politiche e amministrative sia, in qualche modo, “istituzionalizzata” per il tramite della *Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali europee con poteri legislativi* (CALRE) che, infatti, raggruppa le 74 regioni di 8 Paesi europei ove sono rinvenibili assemblee di tipo legislativo, nello specifico: i Parlamenti delle Comunità autonome spagnole; i Consigli regionali italiani; le Assemblee delle Regioni e Comunità belghe; i Parlamenti dei Länder di Austria e Germania; il Parlamento delle isole Åland (Finlandia); le Assemblee regionali delle Azzorre e Madeira (Portogallo); le assemblee di Scozia, Galles e Irlanda del Nord (Regno Unito).

¹²⁷ È il caso degli Stati Uniti e della Svizzera, ma non, almeno fino al 2014, dell’Austria ove, ai sensi dell’art. 82, co. 1, Cost., la giurisdizione spettava esclusivamente al *Bund*. A seguito della riforma costituzionale del giugno 2012, tale esclusività è stata limitata alla sola giurisdizione ordinaria.

Con riferimento alle competenze, maggiore o minore spazio effettivo alle articolazioni territoriali regionali sarà, in concreto, riscontrabile, a seconda del fatto che l'attribuzione di competenze attenga ad uno specifico *oggetto* oppure al perseguimento di un *fine* (come riflesso dalle varianti terminologiche di elencazione che possono, ad esempio, variare a seconda che facciano riferimento all'agricoltura, all'industria, all'ambiente, ai diritti¹²⁸ oppure al sostegno dell'agricoltura, allo sviluppo industriale, alla tutela dell'ambiente, alle situazioni soggettive di rilevanza sociale), nonché alla luce del criterio di ripartizione delle sfere di azione dello Stato centrale e delle regioni (enumerazione delle competenze statali e competenze residuali attribuite agli altri enti, tipico del modello federale, ove gli Stati membri dispongono, pertanto, di una competenza residuale generale; specularmente, enumerazione delle competenze degli enti decentrati e competenze residuali attribuite allo Stato¹²⁹; doppia enumerazione delle competenze sia dello Stato che degli enti decentrati), della relativa eventuale evoluzione all'interno del medesimo ordinamento (come è stato il caso, ad esempio, in Italia¹³⁰), nonché dell'influenza, in concreto, esercitata dalle Corti costituzionali nella relativa interpretazione.

Per quanto attiene, poi, al profilo della relazione tra funzioni (che diviene anche relazione tra fonti di livello centrale e regionale, improntato non solo al criterio gerarchico, ma anche a quello di competenza)¹³¹, alla rigidità della bipartizione tra competenze centrali e decentrate, di norma riflessa su tutti i livelli (legislativo ed esecutivo/amministrativo), secondo il tipico schema del parallelismo delle funzioni, si accosta, spesso, un modello cooperativo o concorrente. In tale prospettiva, le enumerazioni tendono a perdere i tradizionali caratteri di oggettività e certezza per diventare una sorta di “frontiera mobile” –

¹²⁸ Aspetto, quest'ultimo, tra i più delicati, in quanto implicante un necessario e attento bilanciamento tra aspetti all'apparenza contraddittori: le ragioni dell'universalizzazione dei diritti e, quindi, della relativa fruizione omogenea in tutto il territorio statale, da un lato, e della differenziazione, dall'altro. In quest'ottica, vi è chi arriva a ravvisare proprio in tale profilo e, in particolare, nell'assenza, negli ordinamenti regionali, a differenza che in quelli federali, di un livello di giurisdizione substatale a tutela anche di tali diritti, il carattere realmente distintivo tra esperienze federali e regionali. In questa direzione, B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale, op. cit.*, p. 42. Il tema della relazione tra attribuzione verticale delle competenze ed esigenze di tutela nel godimento dei diritti sociali, con particolare riferimento al ruolo del legislatore centrale, da un lato, e al finanziamento delle funzioni, dall'altro, è indagato da P. MASALA, *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione. Decentramento e diritti sociali in Italia, Germania e Spagna*, Pisa University Press, Pisa, 2014.

¹²⁹ Schema, tuttavia, rinvenibile in tre esperienze di tipo sicuramente federale come il Canada, l'India e il Sudafrica.

¹³⁰ Su cui si veda, *infra*, Parte II, par. 1.2.1 e 2.1.2.

¹³¹ Sulla “proliferazione dei luoghi di produzione delle norme” e sui criteri di ripartizione delle competenze, si veda C. BASSU, *Le famiglie giuridiche e le fonti del diritto*, in T. E. FROSINI, *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 86-90.

su una stessa materia trovano spazio di azione sia lo Stato che le Regioni – e assumono sempre maggior rilievo gli strumenti di raccordo tra livelli, centrale e regionale. In particolare, si rileva come, sulla base di principi quali quelli di leale collaborazione o cooperazione, di perequazione e di solidarietà, siano essi espressamente previsti o ricavati in via interpretativa, sul piano legislativo, lo Stato – superando il tradizionale schema della supremazia o prevalenza della legge statale su quella infrastatale che, al più, rimane un criterio a posteriori¹³² – detta i principi fondamentali e gli enti decentrati, sulla base di questi ultimi, intervengono con normative loro proprie; sul piano dell’esercizio delle funzioni regolamentari e amministrative, si rinvengono ipotesi c.d. di “federalismo di esecuzione”, in cui lo Stato emana leggi che vengono eseguite dagli enti decentrati¹³³.

2.1.3 Spazio riconosciuto agli enti territoriali infrastatali di tipo regionale nei rapporti istituzionali verticali con lo Stato

Una terza prospettiva di interesse è quella relativa allo spazio riconosciuto agli enti territoriali infrastatali di tipo regionale sul piano generale, in particolare nel rapporto istituzionale con l’ente statale di cui gli stessi sono parte.

In questo senso, al di là dei meccanismi di controllo eventualmente esercitabili dallo Stato nei confronti degli enti regionali¹³⁴, un profilo di particolare interesse risulta quello

¹³² B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto*, op. cit., p. 40. Senza dimenticare, peraltro, che, nei tipici schemi federali, vige il principio di prevalenza del diritto federale su quello statale (si vedano, ad esempio, la c.d. “*supremacy clause*”, art. VI Cost. USA, o la “*Bundesrecht bricht Landesrecht*”, art. 31 *Grundgesetz*), da attivarsi, tuttavia, solo in caso di conflitto fra norma federale e norma dello Stato membro (sul punto, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, op. cit., p. 395).

¹³³ Corollario dell’attribuzione di funzioni e competenze agli enti substatuali è, infine, il riconoscimento agli stessi di una corrispondente ed effettiva autonomia finanziaria. In questo senso, indice rivelatore della portata concreta della “regionalizzazione” di un ordinamento può essere considerato il fatto che, all’affermazione dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali infrastatali regionali, consegua – a livello costituzionale o, al più, normativo – la sola generica individuazione di obiettivi da raggiungere oppure l’identificazione specifica, oltretutto di meccanismi di riscossione centralizzati o meno, dei tributi spettanti al livello territoriale. In questo senso, F. COVINO, *Costituzione e federalismo fiscale in nove ordinamenti dell’Unione europea*, in *federalismi.it*, n.16/2005. Con riferimento all’ordinamento italiano, e, in particolare, alle relazioni finanziarie tra livello centrale e regionale successive alla costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio, si veda G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un “mite” tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, pp. 339-378.

¹³⁴ Profilo, questo, dalla forte connotazione gerarchica che, stante l’avvenuto superamento nell’ordinamento italiano – ad opera delle leggi costituzionali nn. 1/1999 e 3/2001 che hanno eliminato i controlli governativi preventivi sulle leggi regionali, i controlli sugli atti amministrativi delle Regioni, il giudizio di merito sulle leggi affidato al Parlamento e l’approvazione statale degli Statuti regionali – e in linea con il diffondersi, come accennato, di schemi improntati alla cooperazione tra livelli istituzionali, non verrà sviluppato nel presente lavoro. Per un inquadramento del tema, svolto in epoca in cui il profilo rivestiva effettiva rilevanza, si veda A.

attinente alla presenza di meccanismi di partecipazione degli enti territoriali all'esercizio di funzioni statali, *in primis*, l'esercizio della funzione legislativa a livello statale.

Data l'attribuzione della funzione legislativa ai Parlamenti, si considera, innanzitutto, la presenza di meccanismi di rappresentanza degli enti territoriali in seno alle assemblee legislative statali¹³⁵, rispetto ai quali gli Stati federali e quelli regionali prevedono appositi presidi. In particolare, negli Stati federali, si riscontra generalmente il modello del Parlamento bicamerale, nel quale una delle due camere è, appunto, rappresentativa degli "Stati membri", "Länder" o "Cantoni"¹³⁶, assicurando così una «proiezione istituzionale [del]l'articolazione policentrica dell'ordinamento»¹³⁷; in quelli regionali, invece, tale presidio appare più sfumato, dal momento che, tendenzialmente, sono annoverabili sistemi bicamerali con camere meramente elette su base territoriale¹³⁸ o aventi, al loro interno, una componente territoriale¹³⁹.

Tenuto conto di tale variabile, si potrebbe, pertanto, qualificare come "Stato regionale", un ordinamento i cui enti territoriali infrastatali partecipino, almeno parzialmente, alla

SANDULLI, *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1972, pp. 575-586.

¹³⁵ Una panoramica completa sul punto è offerta da J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (a cura di), *A *world of second chambers: handbook for constitutional studies on bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006.

¹³⁶ Anche sotto tale profilo, le denominazioni variano notevolmente: il "Senato" è la camera rappresentativa territoriale, oltretutto per gli Stati uniti, per Argentina, Belgio, Brasile, Canada, Messico; si parla, invece, di "Consiglio" "federale" in Austria, Germania, "della Federazione" in Russia e "degli Stati" in India e Svizzera. Differenze, anche consistenti, sono rinvenibili tanto in relazione alla composizione numerica delle Camere di rappresentanza degli enti federati quanto in riferimento alle modalità di elezione delle stesse. Sotto il primo profilo, laddove, nel modello statunitense (rinvenibile, con alcune sfumature, anche in Svizzera, Russia, Argentina, Brasile, Australia, Sudafrica, Nigeria, Serbia-Montenegro), vige il principio della rappresentanza paritaria che fa sì che ogni Stato, indipendentemente dalla popolazione, elegga due senatori, in quello tedesco (replicato in Austria e India), invece, il *Bundesrat*, sulla base di una sorta di principio di proporzionalità, è composto da rappresentanti dei *Länder* in rapporto alla popolazione di ciascuno di essi (in dettaglio, i *Länder* con meno di due milioni di abitanti, dispongono di tre rappresentanti; quelli tra due e sei, quattro rappresentanti; quelli tra sei e sette milioni, sei rappresentanti). Si veda, sul punto, S. VASSALLO, *Come le seconde Camere rappresentano i "territori". Le lezioni dall'analisi comparata*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 339. Non mancano, poi – come rilevato ad esempio da G. DORIA, *In cerca di normalizzazione. Il Senato canadese alla luce dei modelli comparati del federalismo*, in *federalismi.it*, n. 23/2007 – soluzioni ibride, quali quella canadese (in cui a ciascuna divisione, corrispondente alle aree territoriali di grandi dimensioni, spettano 24 seggi; a ciascuna Provincia occidentale e alla Newfoundland, 6 seggi e 1 seggio a Northwest, Nanavut e Yukon), e quella belga (i cui 71 senatori sono eletti su base territoriale/linguistica). Sotto il secondo profilo, invece, mentre nei modelli statunitense e svizzero, la Camera territoriale, nell'assetto attuale, è eletta direttamente dal popolo, in quelli austriaco e tedesco, la stessa si configura quale organo di secondo grado, i cui membri sono espressione dell'istituzione rappresentata (come noto, in Germania, nel *Bundesrat*, la rappresentanza è assicurata da membri del Governo dei *Länder*, non delle relative assemblee parlamentari).

¹³⁷ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 15.

¹³⁸ Come, ad esempio, in Italia (art. 57 Cost.).

¹³⁹ Come, ad esempio, in Spagna (art. 69 Cost.).

definizione dell'indirizzo politico generale, mediante forme di rappresentanza presso il Parlamento nazionale. Anche sotto tale profilo, tuttavia, la rilevanza che l'ente regione effettivamente riveste risulta meglio rappresentata considerando l'operare, in concreto, delle relazioni con il potere centrale. Ciò non solo in riferimento allo spazio effettivamente riservato alla componente territoriale infrastatale regionale sul piano della partecipazione ai lavori parlamentari (ad esempio, tenendo conto dell'estensione materiale dello spazio di partecipazione riconosciuto alla Camera territoriale che, talvolta, può essere limitato a soltanto alcuni procedimenti parlamentari¹⁴⁰), ma anche e soprattutto in relazione all'esistenza di eventuali altre forme di interrelazione tra Stato e regioni, dal momento che – come più sopra evidenziato – sono i meccanismi di influenza reciproca tra centro e periferia a rilevare nell'odierno Stato composto, in particolare in relazione ai casi di sovrapposizione o condivisione di responsabilità¹⁴¹.

In questo senso, così come le esperienze federali ormai segnano, di fatto, il passaggio da uno schema di federalismo duale o competitivo ad uno, invece, cooperativo o collaborativo¹⁴², anche in quelle di stampo regionale si vanno diffondendo, tra i due livelli istituzionali, schemi ulteriori di interrelazione, spesso informali, in via di prassi o di tipo pattizio, scaturenti in accordi e intese, non di rado intercorrenti non tra i rispettivi titolari del potere legislativo, bensì tra gli esecutivi¹⁴³.

¹⁴⁰ Anche nelle esperienze federali, peraltro, non tutti i modelli sono improntati (come, ad esempio, quello statunitense e quello svizzero) al principio di partecipazione paritaria. In quello tedesco, infatti, sono previsti due procedimenti distinti: solo in relazione alle materie interessanti specificatamente i *Länder* il *Bundesrat* si trova in posizione di parità rispetto al *Bundestag*; in relazione alle altre, invece, il *Bundesrat* dispone di un mero potere di “veto sospensivo”. Altra differenza sostanziale è quella per cui laddove (nel modello statunitense) i senatori, operanti senza vincolo di mandato, votano individualmente, i consiglieri (nel modello tedesco), operanti su delega del Governo dei singoli *Land* e secondo le rispettive direttive, votano a livello di delegazione.

¹⁴¹ In questo senso, nuovamente, G. ROLLA, *La costruzione dello Stato delle autonomie*, op. cit., p. 811: «Il che, d'altra parte, pare comprensibile qualora si consideri che l'autonomia di una comunità non può essere determinata prescindendo dall'individuazione dei rapporti concreti che regolano la sua attività nei confronti degli altri soggetti dell'ordinamento: quello di autonomia, cioè, è un concetto di relazione (definibile soltanto sulla base della concreta determinazione delle funzioni e del riparto delle competenze) e dai contenuti non assoluti (variabili alla luce delle limitazioni poste dalle diverse fonti). È evidente, poi, che l'ampiezza e le caratteristiche dell'autonomia variano in ragione degli strumenti e degli istituti che l'ordinamento ha previsto».

¹⁴² Rispetto alle cui «comunità costitutive» rileva sempre più la capacità di «partecipare come partner alle attività governamentali nazionali e di agire unilateralmente con un elevato grado di autonomia nelle proprie sfere di azione»: D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, op. cit., p. 136. Sul punto, anche G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, op. cit., p. 401, che riporta, a titolo esemplificativo, le ipotesi di organi, composti da esponenti governativi e parlamentari, dotati di attribuzioni preparatorie e di coordinamento relative ai rapporti interstatali, quali le *Compact Agencies* statunitensi e i *Konkordatsverbände* svizzeri.

¹⁴³ La prospettiva qui in considerazione andrebbe, poi, completata con la disamina dello speculare profilo dei rapporti istituzionali orizzontali tra la Regione e gli altri enti territoriali, aventi o meno anch'essi copertura

2.1.4 Garanzie a tutela degli enti territoriali infrastatali di tipo regionale

Corollario delle variabili degli enti territoriali infrastatali sopra richiamate risulta essere l'insieme di garanzie a tutela degli enti stessi¹⁴⁴. Esclusa, naturalmente e logicamente, una tale attenzione negli Stati unitari, nei modelli federali e in quelli regionali, risulta, invece, di interesse almeno un duplice rilievo, attinente, da un lato, alla garanzia di esistenza (o permanenza) delle articolazioni territoriali infrastatali, dall'altro, alla garanzia delle relative funzioni e attribuzioni.

Sotto il primo profilo, rileva quanto previsto in ordine alle possibili variazioni territoriali. Il grado massimo di tutela – che trova espressione in numerosi sistemi federali¹⁴⁵ – è sancito dal principio del consenso, tanto dell'ente interessato quanto della relativa popolazione. In alternativa, sono rinvenibili garanzie procedurali limitate al coinvolgimento dell'ente, nella fase di iniziativa o in quella successiva mediante espressione di appositi pareri, oppure anche della popolazione interessata, mediante referendum. Meccanismi il cui rilievo non è solo procedimentale, ma anche indice rivelatore di quanto una determinata organizzazione territoriale infrastatale venga concepita quale espressione di autoidentificazione dal basso o, viceversa, quale imposizione (o, al più, riconoscimento) dal centro¹⁴⁶.

costituzionale o, andando addirittura oltre il “pluralismo istituzionale”, l'analisi potrebbe anche portare ad attenzione quello che è definito “pluralismo sociale” dal momento che, come evidenziato da B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale, op. cit.*, p. 65: «il governo delle collettività non è affidato, né riservato, ai soli soggetti istituzionali, bensì coinvolge una pluralità di attori sociali, organizzati in forme diverse e diversamente legittimati alla rappresentanza degli interessi, spesso titolari di potestà di normazione e in grado di svolgere attività di interesse generale». Pur dovendo necessariamente prescindere, nel presente lavoro, da tale approfondimento, appare di interesse considerare il profilo dell'attribuzione di competenze in tema di ordinamento degli enti locali, tradizionalmente, appannaggio, nei sistemi federali, degli Stati membri, con sostanziale indifferenza del livello federale. Nei moderni Stati composti di tipo regionale, infatti, non solo anche gli enti locali, al pari delle Regioni, trovano riconoscimento costituzionale e previsioni garantistiche, più o meno ampie, ma si constatano anche casi di attribuzione – in tutto o in parte – della disciplina delle autonomie locali proprio al livello di articolazione territoriale intermedio, anziché allo Stato. Con riferimento, ad esempio, alle soluzioni adottate nelle Regioni a Statuto speciale italiane, si veda E. D'ORLANDO, F. GRISOSTOLO, *La disciplina degli enti locali tra uniformità e differenziazione*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità*, ESI, Napoli, 2018, pp. 99-159, nonché F. CLEMENTI, P. GALEONE (a cura di), *Le autonomie locali nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province Autonome*, Focus tematici formez, 2004. Per il ruolo giocato dagli enti infrastatali regionali a livello ultranazionale, in particolare europeo, si rinvia, invece, al successivo par. 2.2 del presente capitolo.

¹⁴⁴ Sul tema, A. D'ATENA, *Le autonomie sub-statali e le loro garanzie istituzionali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2005, pp. 643-671.

¹⁴⁵ Su tutti, quello statunitense e quello svizzero.

¹⁴⁶ Sul punto, risulta opportuno rammentare l'art. 5 della Carta europea dell'autonomia locale, siglata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificata in Italia con l. 30 dicembre 1989, n. 439, che prevede che: «per ogni

Sotto il secondo profilo, rilevano, invece, i meccanismi a tutela dell'attribuzione di funzioni e competenze, tanto degli Stati dei modelli federali che delle Regioni in quelli regionali. In entrambi gli assetti, generalmente, in ossequio al carattere di rigidità della Costituzione, si prevede, da un lato, che l'eventuale modifica delle attribuzioni e del riparto di competenze – sancite a livello costituzionale – possa conseguentemente avvenire solo mediante procedimento di revisione costituzionale e che, a tale procedimento, possano prendere parte – in via diretta o indiretta¹⁴⁷ – gli enti infrastatali, e, dall'altro, che vi sia un meccanismo di tutela giurisdizionale delle competenze (o di giustiziabilità delle competenze), di norma attribuito al massimo organo giurisdizionale¹⁴⁸, aspetto tanto più rilevante quanto più si consideri la crescente influenza della stessa giurisprudenza costituzionale, in senso più o meno favorevole agli enti territoriali¹⁴⁹, che ha portato taluni a notare l'emergere di una sorta di “*judge made federalism*”¹⁵⁰.

In via di prima approssimazione, pertanto, uno “Stato regionale” sembrerebbe poter essere qualificato come ordinamento in cui gli enti territoriali regionali dispongono di garanzie politiche e giurisdizionali, non solo riferibili alla relativa esistenza, ma anche alle funzioni e competenze attribuite.

Tuttavia, anche in tale prospettiva, alcune precisazioni ulteriori paiono opportune. Innanzitutto, sotto il primo profilo, solo gli Stati membri di Stati federali possono dirsi, a tutti gli effetti, attori dell'intero procedimento di revisione costituzionale, per lo più per il tramite della seconda Camera territoriale che effettivamente li rappresenta¹⁵¹, mentre alle

modifica dei limiti locali territoriali, le collettività locali interessate dovranno essere preliminarmente consultate, eventualmente mediante referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge».

¹⁴⁷ Il primo caso ricorre ove gli enti infrastatali siano chiamati a ratificare la modifica costituzionale; il secondo – che si interseca con il più generale problema della partecipazione dei medesimi enti al procedimento legislativo di cui al precedente par. 2.1.3 – laddove la partecipazione avvenga per il tramite della Seconda Camera di rappresentanza territoriale. Si veda, in proposito, T. GROPPI, *La revisione costituzionale negli Stati decentrati tra pluralismo territoriale e aterritoriale*, in *Le Regioni*, n. 5/settembre-ottobre 2002, pp. 1045-1060.

¹⁴⁸ Sulla base del modello austriaco introdotto con la Costituzione del 1920. Anch'esso è variamente denominato: “Corte costituzionale” in Austria, Germania; “Corte Suprema” in Argentina, Australia, Brasile, Messico, Stati Uniti; “Tribunale federale” in Svizzera (ove, si noti, il sindacato di costituzionalità è escluso per le leggi federali); “*Cour d'arbitrage*” in Belgio; “Tribunale supremo di giustizia” in Venezuela. Sul tema dei meccanismi di coinvolgimento degli Stati membri nel procedimento delle revisioni delle Costituzioni federali, T. GROPPI, *Federazione e costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Giuffrè, Milano, 2001.

¹⁴⁹ Profilo cui è strettamente collegata l'ulteriore variabile riguardante l'inclusione o meno delle Regioni nei procedimenti di nomina dei giudici costituzionali.

¹⁵⁰ Per un esempio pratico, si veda A. GAMPER, *Judge made federalism? The role of the Constitutional Court in Austria*, in *federalismi.it*, 20 ottobre 2005.

¹⁵¹ I meccanismi di partecipazione, tuttavia, non sono sempre gli stessi: ad esempio, negli Stati Uniti, è richiesta l'approvazione dei tre quarti dei Parlamenti degli Stati membri e dei due terzi del Senato; in Germania e in Belgio, dei due terzi dei voti, rispettivamente, del *Bundesrat* e del Senato; in Svizzera anche del corpo elettorale

Regioni di Stati regionali sono assicurati, al più, spazi di partecipazione in determinate fasi, quali quella della presentazione di disegni di legge di revisione costituzionale o quella, successiva, di conferma per via referendaria.

Sotto il secondo profilo, infine, è interessante indagare se la legittimazione ad agire e resistere in giudizio, riconosciuta in capo all'ente territoriale regionale, sia effettivamente al pari di quella statale o se, invece, vi siano distinzioni quanto al *petitum*.

Come riferito in apertura del corrente paragrafo, il tentativo di delimitazione di alcune caratteristiche generali dell'ente Regione e dello "Stato regionale" è qui prospettato in funzione dell'intento comparativo che caratterizza il presente studio.

La varietà di declinazioni che i profili appena sfiorati risultano suscettibili di assumere rivelano (o, meglio, confermano) l'inappropriatezza di qualsiasi generalizzazione o astrazione che si pretenda assoluta.

Se, quindi, nell'ambito del paradigma attuale rappresentato dallo Stato composto – quale evoluzione o superamento del tradizionale Stato nazionale – pare sostanzialmente confermato il carattere relazionale tra "Stato federale" e "Stato regionale" o tra "federalismo" e "regionalismo", intesi quali aspirazioni o tendenze, l'insieme delle variabili brevemente illustrate è da leggersi esclusivamente in funzione del tentativo – che verrà proposto nella successiva Parte II – di vagliare, in concreto, il grado di "regionalizzazione" e di valorizzazione degli enti regionali in un dato ordinamento¹⁵².

(su scala nazionale e in più della metà degli Stati membri). Sul punto, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, *op. cit.*, p. 396.

¹⁵² Nel senso della presenza di una mera differenziazione intrinseca tra regionalismo (quale idea favorevole al riconoscimento o al potenziamento delle realtà regionali) e regionalizzazione (quale concretizzazione di tale idea in un dato ordinamento) e non di più marcate distanze (che al regionalismo quale tendenza "dal basso" contrapporrebbero la regionalizzazione quale fenomeno "dall'alto") si esprime L. VANDELLI, voce «Regionalismo», *op.cit.*, pp. 310-311.

2.2 La rilevanza (anche) ultrastatale del fenomeno regionale, in particolare nel contesto europeo

A completamento della presente Parte introduttiva, pare opportuno non trascurare un ulteriore profilo. Come già accennato, infatti, alle dinamiche che hanno caratterizzato e condizionato il nascere e il consolidarsi delle articolazioni territoriali substatuali sul piano interno – sulle quali si tornerà con specifico riguardo a Regioni, *Régions* e *Comunidades Autónomas* nella successiva Parte II – si vanno, da tempo, sommando fattori e variabili ulteriori.

Nel già richiamato contesto generale ormai improntato al pluralismo territoriale, non sono solo gli Stati nazionali ad essere confrontati a sfide sempre nuove, ma anche il ruolo da riservare alle relative articolazioni territoriali interne, Regioni *in primis*, appare necessariamente da aggiornare e numerosi risultano gli interrogativi dai quali sembra dipendere, anche sotto tale prospettiva, la capacità di tenuta e di durata (*id est*, la sostenibilità) dei sistemi regionali, a due dei quali si propone di fare rapido cenno in questa sede.

In primo luogo, ferma la fisionomia di base dell'ente Regione (quale articolazione territoriale substatuale), si intende considerare un profilo generale che, stante l'attuale assetto multilivello, appare come condizione imprescindibile per la salvaguardia di uno spazio di riconoscimento effettivo, e non meramente nominale, dell'istituzione Regione.

In secondo luogo, il proposito è quello di accennare ad una recente esperienza potenzialmente suscettibile di contribuire all'evoluzione della fisionomia stessa dell'ente Regione, quale articolazione territoriale non più necessariamente (solo) substatuale. A conferma, ancora una volta, della variabilità di una nozione in continuo divenire.

2.2.1 Le Regioni come attori (anche) ultrastatali

Sotto il primo profilo, il riferimento è alla necessità, ormai ineludibile, di contestualizzare l'esercizio delle competenze regionali nel quadro ordinamentale sovranazionale, nella specie europeo, in cui le Regioni stesse si trovano ad operare. Ciò non solo in prospettiva politica – o politologica – come una ricostruzione dell'ampio filone,

inauguratosi negli anni Novanta del secolo scorso sotto l'evocativo cappello di "Europa delle Regioni"¹⁵³ potrebbe suggerire, ma anche in chiave più propriamente giuridica.

Se, infatti, a caratterizzare l'ente Regione, è l'attribuzione allo stesso di specifiche competenze sul piano normativo-regolamentare e/o amministrativo, laddove sull'esercizio di tali competenze, di fatto, influiscano ormai non solo il riparto interno e le garanzie sancite a livello nazionale, ma anche le dinamiche a livello sovranazionale, si impone una necessaria attualizzazione dello spazio di riferimento delle Regioni stesse¹⁵⁴.

Uno spazio che – prendendo, ad esempio, quale bacino di analisi proprio quello europeo¹⁵⁵ ove la "Regione", dopo l'iniziale "cecità" comunitaria (*Landesblindheit* o *regional blindness*) rispetto al fenomeno regionale¹⁵⁶, trova riconoscimento, almeno

¹⁵³ In argomento, si vedano, tra le prime riflessioni sul tema: M. SCUDIERO, *Il ruolo delle regioni nell'Europa di Maastricht*, in *Le Regioni*, n. 4/1993, pp. 1029-1048; F. SAINT-OUEN, *De l'Europe des États à l'Europe des Régions?*, in *Relations internationales*, n. 73/1993. Per considerazioni più recenti: C. DE FIORES, *Remettre les Régions à leur place. Dall'Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2013, pp. 57-94; T. PERRIN, *L'Europe des régions: quel retour?*, in *Pôle Sud*, n. 46, 1/2017, pp. 5-20; S. BOLGHERINI, *Still Bypassing the Nation-State: EU regional mobilization two decades later*, in *federalismi.it*, n. 7/2020, pp. 16-30; O. CHESSA, *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni*, *idem*, pp. 45-60.

¹⁵⁴ Come evidenziato da A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie: le regioni e l'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2003, p. XI, il tema «è quello della conciliazione tra l'esistenza di autonomie territoriali costituzionalmente garantite ed il conferimento, alle istanze sovranazionali, di poteri suscettibili di incidere su esse: riducendone gli spazi, privando gli enti in cui trovano la propria proiezione istituzionale di poteri d'interazione o di codecisione, menomandone le possibilità di tutela». In questo senso anche M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2007, p. 435: «Il trasferimento di competenze territoriali a livello comunitario non solo erode gli spazi di autonomia regionale, ma, in assenza di adeguati meccanismi di partecipazione al *decision making* europeo, finisce altresì per alterare la distribuzione dei poteri a livello domestico: nella misura in cui vengono «comunitarizzate», le competenze delle Regioni sono di fatto esercitate dagli apparati statali, che traggono così profitto, sul piano interno, dal regime statocentrico che caratterizza la responsabilità e la rappresentanza esterna». In generale sul tema e sull'indifferenza di principio dell'allora Comunità europea verso l'autonoma soggettività degli enti sub-statali: V. ONIDA, M. CARTABIA, *Le Regioni e l'Unione europea*, in M.P. CHITI, G. GRECO (dir.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Tomo II, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 991-1029.

¹⁵⁵ Per gli aspetti di carattere generale, tra i quali rientrano l'origine e l'evoluzione del processo di integrazione europea, compreso il susseguirsi dei Trattati, da quello di Roma a quello di Lisbona, l'assetto istituzionale dell'Unione, le fonti del diritto europeo e i relativi rapporti con gli ordinamenti interni, il quadro delle competenze e il sistema di tutela giurisdizionale – tutti aspetti aventi riflessi diretti o indiretti con il tema oggetto del presente capitolo, ma sui quali non è possibile soffermarsi – si rimanda ad apporti della manualistica più recente, segnatamente: A. M. CALAMIA, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, *Manuale breve. Diritto dell'Unione europea*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020; E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2020; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale – Ordinamento – Tutela giurisdizionale – Competenze*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020; G. GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2020; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Cacucci editore, Bari, 2020.

¹⁵⁶ L'espressione, divenuta idiomatica, del costituzionalista tedesco H. P. IPSEN è ripresa da molti, tra cui G. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2/2001, p. 329. Alla base di tale cecità, un duplice ordine di ragioni: da un lato, l'impostazione originaria del progetto di Comunità economica europea

formale, dal Trattato di Maastricht¹⁵⁷ in poi – non è da intendersi legato all’esercizio di un generico (seppur potenzialmente rilevante ed eterogeneo) “potere estero”¹⁵⁸, ma è da considerarsi specificatamente declinato in spazi di partecipazione ai processi decisionali dell’Unione nonché in spazi di attuazione di alcune delle relative politiche¹⁵⁹.

Spazi che, a loro volta, non dovrebbero esaurirsi – e così non è, infatti, almeno in potenza – nella previsione di sedi di rappresentanza regionale in seno alle istituzioni deputate all’adozione delle norme europee o in compartecipazioni (*a latere* dell’ente statale) nell’attuazione di determinate politiche UE, bensì concretizzarsi in strumenti giuridici *ad hoc*, a garanzia di un’effettiva presenza attiva regionale, a livello eurounitario.

come organizzazione internazionale, i cui attori protagonisti non potevano che essere gli Stati nazionali; dall’altro, l’assenza al momento della nascita del progetto comunitario europeo – fatta eccezione per la Germania federale e per il nascente ordinamento regionale italiano – di un assetto regionalizzato tra i Paesi fondatori.

¹⁵⁷ Alle “*four big demands*” emerse, negli anni, dalle varie istanze regionali (enunciazione del principio di sussidiarietà; apertura del Consiglio dei Ministri alla partecipazione da parte di esponenti delle entità sub-statali; creazione di un Consiglio regionale dell’Unione; attribuzione, alle entità regionali, del potere di adire la Corte di Giustizia, a tutela del principio di sussidiarietà), il Trattato di Maastricht risponde accogliendo, sostanzialmente, le prime tre. Si veda, sul punto, A. D’ATENA, *Regioni e sovranazionalità*, in A. D’ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranità*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 5. Si prescinde, naturalmente, da considerazioni attinenti alla “bontà” di tale riconoscimento. Valga, al proposito, quanto efficacemente rilevato, di recente, da C. PERATHONER, *Le “Regioni” nel diritto dell’Unione europea: limiti, potenzialità e visioni*, in *federalismi.it*, n. 7/2020, p.78: «Questa apertura verso le regioni, che doveva essere promossa non solo dalle istituzioni dell’Unione Europea, ma anche dai singoli Stati membri in quanto fautori e signori dei Trattati (*Masters of the Treaties*), non era e non è una dichiarazione d’amore nei confronti delle regioni ma, piuttosto, espressione di una timida consapevolezza politica, secondo cui il proseguimento e l’ulteriore sviluppo del processo di integrazione europea può avvenire solo con l’aiuto ed il sostegno delle regioni. Queste ultime, infatti, rappresentano gli enti più vicini ai cittadini come richiesto dall’articolo 1, paragrafo 2 del TUE, indispensabili per realizzare un’unione sempre più stretta tra i popoli d’Europa. Infatti, la legittimità dell’azione dell’UE potrà diventare sempre più forte e tutelata contro le crisi se l’Unione verrà coadiuvata dalle regioni e dai comuni. Gli enti territoriali locali dovrebbero essere visti come delle radici profonde e solide in grado di dare stabilità, ma anche vasto consenso all’Unione stessa».

¹⁵⁸ La non sovrapponibilità tra i concetti di “potere estero” e “rapporti comunitari” (oltreché di “potere estero”, “rapporti internazionali” e “politica estera”) è illustrata da F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle regioni. I vestiti nuovi dell’imperatore*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2002, pp. 709-732, il quale identifica la ragione dell’affermarsi di tale potere nella «necessità di compensare in termini di separazione dei poteri il pericolo che all’internazionalizzazione di molte materie corrisponda un accentramento generalizzato in capo al potere centrale» (p. 710). Sul tema, oltre ai contributi che verranno richiamati, con riguardo al caso italiano, nella successiva Parte II, cap. 2.2., si veda L. FABIANO, *The external powers of subnational entities - Il potere estero degli enti sub-statali*, in *Il Diritto della Regione*, n. 5-6/2003, pp. 649-656.

¹⁵⁹ Vi è, d’altronde, chi ritiene che, da Maastricht in poi, il principio del decentramento politico-istituzionale sia divenuto principio generale del diritto comunitario: così E. DI SALVATORE, *Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione europea*, in A. D’ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranità*, op. cit., pp. 39-40.

In questo senso, con riguardo alle svariate sfaccettature che – tanto su un piano definitorio quanto in prospettiva pratica – caratterizzano il «*fait régional*»¹⁶⁰, non può sottovalutarsi un fattore dirimente che ha condizionato, sin dall’origine, la “messa a fuoco” delle Regioni in Europa, e che pare condizionare tuttora la permanente parziale, per non uscir di metafora, “presbiopia” dell’Unione nei confronti del fenomeno regionale nel suo complesso.

È noto, infatti, come l’angolo visuale dal quale la Comunità, prima, e l’Unione, poi, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, hanno iniziato a guardare alla dimensione regionale non sia stato quello – pur emergente proprio in quel periodo in alcuni degli Stati membri¹⁶¹ – politico-istituzionale, bensì, coerentemente con la logica propria dell’intero impianto comunitario originario, quello del relativo livello di “sviluppo”. La constatazione dell’esistenza di disparità, anche consistenti, tra regioni “più sviluppate”, “meno sviluppate” e “in transizione”¹⁶², portò a maturare l’idea di agire, mediante sostegni finanziari *ad hoc*, sulle leve territoriali delle aree meno favorite. Da qui il nascere e il radicarsi della c.d. Politica di coesione¹⁶³ – ad oggi la principale politica di investimento dell’UE¹⁶⁴ – avente,

¹⁶⁰ Di cui offre un’interessante – seppur ormai un po’ datata – ricognizione M. CACIAGLI, *Regioni d’Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003.

¹⁶¹ Il riferimento è all’approfondirsi del processo di regionalizzazione all’interno di alcuni degli allora Stati membri, fondatori e non (Italia, Belgio, da un lato; Spagna e Portogallo, dall’altro).

¹⁶² È questa la tripartizione utilizzata, ancora oggi – sulla base della nomenclatura statistica comune delle unità territoriali (NUTS) – per “classificare” le regioni. Nello specifico, ai sensi dell’art. 108 del regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 (recante disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti), esse corrispondono, rispettivamente, a quelle il cui PIL pro capite, rispetto alla media del PIL pro capite dell’UE-27, è superiore al 100 %, è compreso tra il 75 % e il 100 %, è inferiore al 75 %.

¹⁶³ Ciò a far data dal 1986, anno in cui venne approvato il c.d. Atto Unico Europeo ed istituzionalizzato il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), quale strumento finanziario di sostegno della politica di coesione (o politica regionale) dell’Unione, già introdotto dal regolamento 18 marzo 1975 n. 724 del Consiglio, adottato ai sensi dell’art. 235 TCEE (cd. poteri impliciti), e perfezionato dal successivo regolamento (CEE) n. 2052/88, del 24 giugno 1988, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturale. In generale, in tema di politica di coesione, si vedano: C. URSINO, *Coesione economica e sociale come politica europea*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2000, pp. 151-160; S. PALMIERO, *La politica di coesione nell’Unione europea*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, n. 4-5/2000, pp. 601-605; C. BUZZACCHI, *Il rilancio della politica di coesione nella prospettiva della strategia di Lisbona*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 5/2005, pp. 1515-1522; A. DI STEFANO, *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una Multilevel Governance*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2008, pp. 749-792; G.P. MANZELLA, *Le prospettive della politica di coesione europea: tra approfondimento e globalizzazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2010, pp. 43-73; IDEM, *Il “tempo” della politica di coesione*, in *federalismi.it*, n. 13/2021, pp. 4-8.

¹⁶⁴ Per il periodo 2021/27, delle risorse complessive, pari a 1074,3 miliardi di euro (prezzi 2018), il Quadro finanziario pluriennale destina oltre 330 miliardi alla Politica di coesione in senso stretto e oltre 336 miliardi

appunto, quale scopo¹⁶⁵ quello di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo di quelle più svantaggiate. Scandita in periodi di programmazione della durata di sette anni, sostenuta mediante specifici Fondi (Fondi strutturali e di investimento europei o Fondi SIE)¹⁶⁶, la Politica di coesione si traduce nel sostegno a specifici Programmi operativi, nel cui alveo trovano concreto finanziamento progetti afferenti a svariati ambiti (dalla creazione di posti di lavoro al sostegno alla competitività delle imprese; dalla valorizzazione di beni culturali alla rivitalizzazione di aree naturali; dall'incentivo alle attività agricole alla promozione di partenariati sovranazionali).

Senza poter entrare nel dettaglio dell'articolata disciplina dei Fondi SIE¹⁶⁷, basti qui considerare, per quanto di interesse, lo spazio riservato, in concreto, alle Regioni¹⁶⁸. Titolari

alla Politica agricola comune, cui vanno aggiunte le allocazioni a valere sul dispositivo Next Generation EU. Si veda il regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021/27.

¹⁶⁵ Attualmente sancito dal diritto eurounitario primario all'art. 174 TFUE: «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».

¹⁶⁶ All'avvio di ciascun ciclo di programmazione, viene approvato il c.d. pacchetto regolamentare, contenente sia disposizioni comuni applicabili ai vari Fondi – trattasi, per il corrente periodo del regolamento richiamato *supra*, nota 162 – sia quelle riferite, specificatamente, ai singoli Fondi (principalmente, Fondo europeo di sviluppo regionale; Fondo sociale europeo plus; Fondo di coesione; Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale; Fondo europeo agricolo di garanzia).

¹⁶⁷ Una rassegna esaustiva, peraltro, stante la richiamata scansione in periodi di programmazione, andrebbe declinata per settenni di riferimento (2007/13; 2014/20; 2021/27). Per alcune riflessioni di carattere trasversale, si vedano: S. MILIO, *Il processo di capacity building per la governance delle politiche di sviluppo e il ruolo della capacità amministrativa nell'implementazione della politica di coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2011, pp. 609-657; G. MELE, *Efficienza ed efficacia della politica di coesione e qualità istituzionale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2019, pp. 657-668; L. POLVERARI, *Gli esiti di lungo periodo della politica di coesione (FESR) in 15 Regioni europee. Alla luce della riforma della politica di coesione per il 2014-2020*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2014, pp. 513-522; C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2014, pp. 563- 577; G. SABATINO, *I fondi strutturali e di investimento europei e la giuridicizzazione della programmazione per lo sviluppo nell'UE*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, n. 1/2020, pp. 455-480.

¹⁶⁸ Sui riflessi e le implicazioni del coinvolgimento del livello regionale, si vedano: G. RIVOSECCHI, *Quando l'impiego statale dei fondi europei comprime le competenze regionali: quali rimedi?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2019, pp. 804-813; G. D'AURIA, *In tema di riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia di impiego dei fondi europei*, in *Il Foro italiano*, n. 12/2015, pp. 3797-3801; G.P. MANZELLA, *Soggetti, tecniche e dinamiche dell'influenza della politica di coesione europea sugli ordinamenti interni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2/2009, pp. 347-401; A. SIMONATO, *Integrazione europea e autonomia regionale: profili giuridici della governance multilivello e politiche di coesione 2021/2027*, in *federalismi.it*, n. 21/2017.

(e, in quanto tali, responsabili) dei citati Programmi operativi¹⁶⁹ possono, infatti, essere – al pari di quelle nazionali, secondo gli ambiti di rispettiva competenza – autorità regionali interne agli Stati membri, direttamente implicate nell'intero ciclo di vita dei programmi (programmazione, negoziazione, attuazione, monitoraggio, controllo, valutazione, comunicazione). Un impegno sfidante e multilivello che vede le autorità (politiche e amministrative) regionali concretamente impegnate a spendere, a beneficio dei rispettivi territori, risorse discendenti direttamente dal bilancio dell'Unione¹⁷⁰, dovendo quindi coniugare la duplice esigenza di dare risposta ai fabbisogni locali, da un lato, e di contribuire al perseguimento degli obiettivi fissati a livello UE, dall'altro, nel rispetto di una regolamentazione di base omogenea in tutta l'Unione¹⁷¹. Un'esigenza, peraltro, sempre più sfidante anche in relazione alla crescente rilevanza dei Fondi europei il cui tipico carattere di aggiuntività, a fronte della generalizzata contrazione di risorse pubbliche registrata negli ultimi decenni, tende a sfumare e le risorse eurounitarie finiscono per rappresentare parte consistente anche del finanziamento di politiche ordinarie¹⁷².

Muovendo, invece, dalla descritta dimensione funzionale, «relativa all'esecuzione dei compiti comunitari», a quella più propriamente istituzionale «relativa alle modalità di elaborazione delle politiche comunitarie e alla distribuzione di potere nel processo decisionale comunitario»¹⁷³, la prospettiva in cui l'Unione vede le Regioni si fa, nuovamente, più sfuocata¹⁷⁴.

¹⁶⁹ Per completezza di informazione, si precisa che, accanto a tali Programmi – sinteticamente denominati POR, se a titolarità regionale, PON, se a titolarità nazionale – si contano anche programmi, sempre rientranti nella Politica di coesione, gestiti direttamente dalla Commissione europea (tra i quali figurano, ad esempio, Erasmus, Horizon, ecc.).

¹⁷⁰ Cfr. art. 112 regolamento (UE) n. 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.

¹⁷¹ Oltre alle difficoltà derivanti, in particolare sul piano degli oneri amministrativi, dall'applicazione di una disciplina unitaria, non sempre adeguata alle singole realtà operative, specialmente quelle di dimensioni (finanziarie e umane) più ridotte, non può trascurarsi – anche in relazione a quanto verrà sviluppato appresso – il profilo della c.d. “*uneven distribution of pay and say*”: «Regioni ed enti locali [...] principali terminali esecutivi dell'ordinamento europeo (e globale) [...] sopportano la maggior parte dei costi legati all'attuazione del diritto comunitario (pay), mentre il peso che la loro «voce» ha nell'elaborazione di quel diritto (say) è irrisorio» (M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato*, op. cit., pp. 434-435).

¹⁷² Senza contare il recente rilievo assunto dai Fondi SIE, in risposta alla pandemia da Covid-19, profilo rispetto al quale si rimanda a G. CENTURELLI, *Fondi strutturali europei e misure di contrasto al Covid-19: le azioni per reindirizzare ed accelerare gli investimenti, stato dell'arte e sviluppi futuri*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2/2020, pp. 381-409.

¹⁷³ O. CHESSA, *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni*, op. cit., p. 50.

¹⁷⁴ Pur non potendo affrontare compiutamente il tema, è interessante rilevare come alcuni Autori ravvisino una sorta di relazione tra i due piani, quello (funzionale) appena accennato e quello (istituzionale) cui si farà riferimento nel prosieguo. Tra questi, S. BOLGHERINI, *Still Bypassing the Nation-State*, op. cit., pp. 20-21 rileva come l'espressione “Europa delle Regioni”, già introdotta negli anni '60 e '70, riemerse «*during the 1980s and early 1990s in response to the innovative policies and institutional developments prompted by the renewed*

Da un lato, è vero che si contano meccanismi di partecipazione ‘mediata’ al procedimento di formazione del diritto dell’Unione europea, quale quella possibile per il tramite del Comitato delle Regioni¹⁷⁵ o quelle che passano attraverso canali di *lobbying*¹⁷⁶.

Dall’altro, è altrettanto vero che *compatibili* con l’impianto delineato a livello di diritto primario dell’UE post Trattato di Lisbona *risulterebbero* ulteriori meccanismi di

*European integration process. Supranational Europe was perceived as a political opportunity structure for sub-state authorities, mainly due to the European structural policy (namely the Structural Funds within the Cohesion policy) developed since the 1980s. The launch of, and subsequent reforms of, Structural funds gave in fact regions an effective voice in the EU policy-making and provided them with more direct and wide connections with the supranational arenas» e O. FARKAS, EU regional policies: From supporting regions lagging behind in their development to region-building, in *federalismi.it*, n. 7/2020, p. 45, il quale, riflettendo sul tema del “region building” a livello UE, conclude: «Whether regional identity is an outcome of strategic, mindful region-building, or regional identity is a source of region-building depends on the characteristics of the specific region. With no doubt, the two are closely intertwined and mutually reinforce each other. In typical categories, like in the case of historical, constitutional regions, deeply rooted, internally supported identity and reputation contribute to the sustainability and stability of economic and political structures. In the case of functional regions, the EU has actively encouraged the search for specific regional features in regional development plans. The (re)-discovery of local traditions, historical, cultural heritage and distinct characteristics can contribute to the shaping of a local identity as an outcome of region-building».*

¹⁷⁵ Introdotta nel quadro istituzionale dell’Unione proprio dal Trattato di Maastricht del 1992 (sulla scorta di quello che può essere considerato il suo “precedente”, vale a dire il Consiglio consultivo degli enti regionali e locali, previsto con Decisione 88/487/CEE della Commissione del 24 giugno 1988), il Comitato delle Regioni (CdR), composto da un massimo di 350 membri rappresentanti degli enti regionali e locali degli Stati membri, già titolari di un mandato elettorale, è un organo consultivo cui, a seconda dei casi, Parlamento europeo, Consiglio dell’Unione e Commissione, devono o possono formulare richieste di parere, nell’ambito dei propri processi decisionali, e che, in ogni caso, ha facoltà di formulare pareri di propria iniziativa, qualora lo ritenga utile (artt. 305-307 TFUE). A tutela delle proprie prerogative, in particolare, per supposte ipotesi di violazione dell’obbligo di richiesta del parere, il CdR dispone della legittimazione ad agire in sede giurisdizionale, proponendo un ricorso per annullamento per violazione di forme sostanziali o procedurali (art. 263 TFUE). Infine, il Comitato, ai sensi dell’art. 8, par. 2, del *Protocollo (n. 2) sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità* (su cui si veda *infra*), è legittimato a ricorrere alla CGUE, in caso di violazione del principio di sussidiarietà in relazione ad atti legislativi per l’adozione dei quali il Trattato sul funzionamento dell’Unione europea richieda la sua consultazione. Su tale Comitato, in generale, G. FIENGO, *La valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona: il ruolo del Comitato delle regioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2012, pp. 25-33; L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della “multilevel governance”*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2013, pp. 1097-1128. Per alcune riflessioni anche in tema di politica di coesione, F. SPERA, *Il Comitato delle Regioni quale «guardiano» degli interessi regionali nell’Unione europea: analisi sull’impatto dei pareri del Comitato nel dibattito sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e la Politica di coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3-4/2020, pp. 763-817, e C. NAPOLITANO, *La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell’Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 2/2017.

¹⁷⁶ Dal 1984, sono presenti a Bruxelles svariati Uffici di rappresentanza regionali, quali articolazioni periferiche dei governi regionali (G. IURATO, *L’UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2006, pp. 679-710). Inoltre, nel tempo, sono andate creandosi varie reti, più o meno formalizzate, dirette a dare “voce” alle regioni a livello comunitario (oggi, eurounitario) – tra le quali la già richiamata Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali europee con poteri legislativi (CALRE) e, recentemente, REGHUB, quale rete di collegamento tra i territori e il Comitato delle Regioni – ma anche, più genericamente, europeo. In tale prospettiva più allargata, un cenno è d’obbligo al Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d’Europa.

partecipazione ‘quasi’ diretta e non mediata da parte degli stessi enti substatuali, per tali intendendosi spazi di partecipazione dei relativi organi, tanto nella fase di definizione del diritto (secondario) dell’Unione, quanto in quella di recepimento o di attuazione dello stesso.

Il riferimento al concetto di compatibilità e l’utilizzo del condizionale non sono casuali.

Se è vero, infatti, che, con varie innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona¹⁷⁷, si è voluto perseguire l’obiettivo di istituire una sorta di controllo democratico della legislazione europea a tutti i livelli e di garantire che le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini dell’Unione, ciò è avvenuto mediante la valorizzazione espressa del ruolo dei Parlamenti nazionali¹⁷⁸ e, solo marginalmente o indirettamente, anche di quello delle assemblee legislative regionali, ove esistenti. Due, in particolare, risultano i profili di interesse in quest’ottica.

Un primo presidio è contenuto nel *Protocollo (n. 2) sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, allegato al Trattato sull’Unione europea. Quest’ultimo, come noto, all’art. 5, informa l’esercizio delle competenze dell’Unione ai principi, oltreché

¹⁷⁷ Le principali delle quali consistono – oltre alle affermazioni di principio di cui agli artt. 6, par. 1, TUE (che richiama il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, ove si legge: «L’Unione contribuisce al mantenimento e allo sviluppo di questi valori comuni, nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell’identità nazionale degli Stati membri e dell’ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; [...]»), 4, par. 2, TUE («L’Unione rispetta l’uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. [...]») e 13 TFUE («Nella formulazione e nell’attuazione delle politiche dell’Unione nei settori dell’agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l’Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale») (corsivi aggiunti) – nell’aggiornamento della disciplina del principio di sussidiarietà (come illustrato appresso) e nel rafforzamento del Comitato delle Regioni, in particolare in riferimento alla possibilità, per quest’ultimo, di adire la Corte di giustizia in caso di violazione del principio di sussidiarietà. Sul punto, si veda A. D’ATENA, *Regionalismo e sovranazionalità*, op. cit., pp. 7-9.

¹⁷⁸ Art 12 TUE e *Protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea*. Interessante sarebbe indagare l’effettività di tale valorizzazione di principio. Un approfondimento di tale profilo risulterebbe fuori tema, ma non è da sottovalutare, anche per le implicazioni con il profilo in esame, come di seguito precisato. Si vedano: A. PITRONE, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea: verso il rafforzamento del loro controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà?*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 1/2020, pp. 79-89; P. IANNI, *I Parlamenti nazionali preferiscono dialogare con i propri Governi o con le Istituzioni europee?*, in *DPCE online*, n. 4/2019, pp. 2823-2836; S. DE BELLIS, *L’interazione fra i parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, in *Studi sull’integrazione europea*, n. 3/2010, pp. 609-630; A. M. RUSSO, *Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: "prove tecniche" per un dialogo interparlamentare nello scenario post-Lisbona*, in *federalismi.it*, n. 20/2012; F. FERRARO, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella fase ascendente del diritto dell’Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2003, pp. 183-192; P. GAMBALE, *Le "garanzie parlamentari" nella fase ascendente del diritto comunitario: cenni di diritto comparato e novità dell’ordinamento italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2006, pp. 833- 852.

di attribuzione (par. 1 e 2) e di proporzionalità (par. 4), anche di sussidiarietà (par. 3)¹⁷⁹. Pertanto, l'Unione non solo «agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati» e «il contenuto e la forma» della sua azione «si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati», ma «nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione». In applicazione di tale principio, il citato Protocollo, in primo luogo, precisa, all'art. 2, che le consultazioni che la Commissione europea deve effettuare prima di proporre un atto legislativo devono «tener conto, se del caso, della dimensione *regionale*» (corsivo aggiunto); in secondo luogo, all'art. 5, prescrive l'obbligo motivazionale, in punto rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, di tutti i progetti di atti legislativi¹⁸⁰; infine, contempla anche un duplice presidio, a garanzia del principio stesso. *Ex ante*, istituisce il c.d. *Early Warning System* (o meccanismo del freno di emergenza): una volta trasmesso, agli Stati membri, un progetto di atto legislativo, ciascun Parlamento nazionale ha la facoltà¹⁸¹ di inviare, ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, un parere motivato che esponga le ragioni per le quali il progetto in causa non sarebbe conforme al principio di sussidiarietà¹⁸², con conseguenze sull'*iter* di approvazione dell'atto stesso¹⁸³.

¹⁷⁹ La bibliografia sul punto è molto ricca. Non essendo, il tema delle competenze dell'Unione, oggetto specifico del presente paragrafo, siano sufficienti il richiamo di G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. op. cit.*, pp. 74-90, nonché, dati i nessi con quanto qui in esame, il rinvio a C. DEODATO, *Gli incerti ed elastici confini delle attribuzioni dell'Unione Europea: la debole applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, in *federalismi.it*, n. 24/2018, pp. 1-18.

¹⁸⁰ Precisando, peraltro, che: «Ogni progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione *regionale*» (corsivo aggiunto).

¹⁸¹ Entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione del progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione.

¹⁸² Art. 6 Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. In tema, si vedano i contributi di G. COINU, *Triloghi, sistema di allarme rapido e legittimità. Più efficienza e partecipazione nel processo legislativo dell'UE*, in *federalismi.it*, n. 7/2018; L. FROSINA, *Il contributo dei parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione Europea. A proposito di conferenze interparlamentari ed "early warning system"*, in *Nomos*, n. 3/2016; N. LUPO, *Il terzo "cartellino giallo" e i multiformi usi dell'"early warning system"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2016, pp. 571-573; C. CARUSO, *Prassi e funzioni del sistema di "early warning"*, in *Nomos*, n. 1/2016.

¹⁸³ Art. 7 Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità: «1. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione e, se del caso, il gruppo di Stati membri, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, ove il progetto di atto legislativo sia stato presentato

«All’occorrenza», precisa lo stesso Protocollo, «spetta a ciascun parlamento nazionale [...] consultare [...] i parlamenti regionali con poteri legislativi». *Ex post*, invece, è prevista la possibilità di adire la Corte di giustizia in caso di supposta violazione del principio di sussidiarietà¹⁸⁴. Legittimato attivo è lo Stato membro, «in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale».

In entrambe le fattispecie, è evidente che lo spazio effettivo di partecipazione regionale, benché astrattamente possibile, rischi, in concreto, di venire fortemente limitato, essendo totalmente (nel secondo caso) ed eventualmente (nel primo caso) rimesso alla disciplina interna, nazionale ma anche regionale¹⁸⁵.

da essi, tengono conto dei pareri motivati trasmessi dai parlamenti nazionali o da ciascuna camera di uno di tali parlamenti. Ciascun parlamento nazionale dispone di due voti, ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale. In un sistema parlamentare nazionale bicamerale, ciascuna delle due camere dispone di un voto. 2. Qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali conformemente al paragrafo 1, secondo comma, il progetto deve essere riesaminato. Tale soglia è pari a un quarto qualora si tratti di un progetto di atto legislativo presentato sulla base dell'articolo 76 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Al termine di tale riesame, la Commissione o, se del caso, il gruppo di Stati membri, il Parlamento europeo, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, se il progetto di atto legislativo è stato presentato da essi, può decidere di mantenere il progetto, di modificarlo o di ritirarlo. Tale decisione deve essere motivata.3. Inoltre, secondo la procedura legislativa ordinaria, qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di una proposta di atto legislativo rappresentino almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali conformemente al paragrafo 1, secondo comma, la proposta è riesaminata. Al termine di tale riesame, la Commissione può decidere di mantenere la proposta, di modificarla o di ritirarla. Qualora scelga di mantenerla, la Commissione spiega, in un parere motivato, perché ritiene la proposta conforme al principio di sussidiarietà. Tale parere motivato e i pareri motivati dei parlamenti nazionali sono sottoposti al legislatore dell'Unione affinché ne tenga conto nella procedura: a) prima della conclusione della prima lettura, il legislatore (Parlamento europeo e Consiglio) esamina la compatibilità della proposta legislativa con il principio di sussidiarietà, tenendo particolarmente conto delle ragioni espresse e condivise dalla maggioranza dei parlamenti nazionali, nonché del parere motivato della Commissione; b) se, a maggioranza del 55 % dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo, il legislatore ritiene che la proposta non sia compatibile con il principio di sussidiarietà, la proposta legislativa non forma oggetto di ulteriore esame».

¹⁸⁴ Art. 8 Protocollo (n. 2) sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

¹⁸⁵ Tale disposizione interessava, al momento dell’entrata in vigore del Protocollo, 74 Assemblee legislative regionali degli Stati membri che attribuiscono poteri legislativi ad alcune o a tutte le loro Regioni: Austria, Belgio, Finlandia, Germania, Italia, Portogallo, Spagna e Regno Unito. Sul punto, si rimanda all’ampia e documentata analisi di C. FASONE, *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un’analisi di diritto comparato*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2009, 409-436 e IDEM, *Regional legislatures in the early warning mechanism. When the national (constitutional) identity affects the cooperation among parliaments in EU affairs*, in *federalismi.it*, n.2/2015, in particolare, il paragrafo 6 “*Concluding remarks on constitutional constraints, sincere cooperation, and positive externalities: What does the early warning mechanism represent for regional parliaments?*”, pp. 28-30. Si veda, inoltre, A. M. RUSSO, *I “Parlamenti regionali” nel “Multilayered Parliamentary system” europeo: le relazioni interparlamentari attraverso la ‘lente’ del principio di sussidiarietà*, in *DPCE online*, n. 4/2019, pp. 2837-2868.

Se la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà sembra, dunque, scontare il limite dell'influenza del diritto interno sul relativo effettivo esplicitarsi, tale aspetto risulta ancor più condizionante se si prendono in esame le fasi ascendente e discendente in senso stretto, con esse intendendo l'insieme delle procedure dirette alla formazione delle politiche e del diritto dell'Unione europea, prima, e alla relativa attuazione, poi. Due fasi, è facile intuirlo, strettamente correlate: quanto più sarà effettiva la partecipazione (da parte delle entità nazionali e regionali) al momento di generazione del diritto dell'Unione, tanto più agevole risulterà la relativa implementazione, a livello interno (da parte delle medesime entità nazionali e regionali, nei rispettivi ambiti di competenza)¹⁸⁶, sia che si debba dare applicazione a disposizioni regolamentari sia che si debba assicurare il recepimento di direttive.

Nell'impianto eurounitario, come noto, l'esercizio della funzione legislativa spetta, congiuntamente, a Parlamento e Consiglio. In Consiglio, ciascuno Stato membro esprime un rappresentante «abilitato a impegnare il governo [...] e ad esercitare il diritto di voto»¹⁸⁷, conformemente alla posizione assunta, a livello nazionale, sulla proposta di atto legislativo di cui trattasi. È sul meccanismo di formazione della posizione governativa nazionale, aperto o meno all'apporto anche delle entità substatuali, che si gioca lo spazio di partecipazione regionale. In taluni ordinamenti, infatti, sono previsti e disciplinati – a livello costituzionale e/o normativo, sia nazionale che regionale¹⁸⁸ – meccanismi procedurali che consentono il coinvolgimento delle entità regionali alla formazione della posizione nazionale da esprimere in seno al Consiglio, affinché – nelle materie di competenza regionale (o anche regionale) – la posizione governativa rappresenti la sintesi politica non solo statale, ma anche substatale.

¹⁸⁶ In questo senso, I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2013, p. 858: «[...] l'effettivo coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e degli enti territoriali alle scelte compiute dagli Stati membri nella fase ascendente di formazione del diritto europeo può costituire la premessa per rendere più semplice anche la successiva fase discendente, laddove anche questi organi ed enti saranno chiamati a dare attuazione al diritto europeo. Queste due fasi, in definitiva, pur tra loro autonome, sono nondimeno correlate, anche perché coinvolgono i medesimi soggetti all'interno dell'ordinamento statale».

¹⁸⁷ Art. 16, par. 2, TUE.

¹⁸⁸ Si considerino, per l'Italia, come si avrà modo di dettagliare nella successiva Parte II, cap. 2.2., l'art. 117, co. 5, Cost., la l. 24 dicembre 2012, n. 234, alcune previsioni statutarie regionali e le leggi regionali c.d. "di procedura", riguardanti la disciplina di partecipazione delle Regioni alle fasi ascendente e discendente del diritto dell'Unione europea. In relazione ai profili emersi, si osservi, sin da subito, come, dalla combinazione del quadro tracciato dal Trattato di Lisbona e dalle disposizioni nazionali e regionali, si delinei, almeno sulla carta, una tendenziale valorizzazione del ruolo delle assemblee legislative quali «cotitolari del potere di indirizzo politico, come legislatori e come attori del controllo politico», ma come, di fatto, si riscontri ancora una prevalenza degli esecutivi. Così, C. FASONE, *Forma di governo regionale e Unione europea*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 415.

Pertanto, la situazione concretamente riscontrabile è suscettibile di variare grandemente da Stato a Stato, a seconda dell'ampiezza e dell'intensità della partecipazione regionale "concessa" dai singoli ordinamenti nazionali (o "rivendicata", ed effettivamente esercitata, dalle Regioni stesse)¹⁸⁹.

Analoghe considerazioni valgono in riferimento alla fase discendente, in relazione agli atti europei di natura non *self-executing*. In tal caso, lo spazio di partecipazione delle entità regionali sarà condizionato, da un lato, dall'esistenza di presidi a garanzia del rispetto, anche in relazione agli "affari europei", del riparto di competenze regionali e, dall'altro, dalla portata e dal meccanismo di attivazione del potere sostitutivo, attribuito allo Stato, in caso di inerzia regionale¹⁹⁰.

Nel rinviare alla successiva Parte II, par. 2.2., per una contestualizzazione, nei tre ordinamenti di riferimento della presente ricerca, di quanto qui brevemente illustrato, al di là di considerazioni valutative in merito a tali spazi di partecipazione regionale – che, è stato osservato, non andrebbero intesi semplicemente quali espressione di "democrazia di prossimità", bensì quale «precipitato di un dato oggettivo, qual è il fondamentale ruolo degli enti substatali nella fase [di definizione e] di attuazione del diritto europeo»¹⁹¹ – è d'obbligo constatare come, di fatto, questi non abbiano ancora, sebbene istituzionalizzati da oltre un decennio, espresso il relativo potenziale¹⁹², rimanendo la partecipazione diretta delle realtà

¹⁸⁹ O. CHESSA, *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni*, op. cit., p. 52. Sul diritto delle Regioni ad essere consultate e a partecipare all'elaborazione della posizione nazionale, si vedano C. DRIGO, *I parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea, fra partecipazione al "decision-making process" e coinvolgimento delle istanze territoriali* (Atti del V Convegno Biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Roma, 25-26 ottobre 2018), in *DPCE online*, n. 4/2019, pp. 2785-2806; A. IACOVIELLO, *Sul ruolo delle Regioni e delle Province autonome nella fase ascendente del processo decisionale dell'Unione Europea: gli strumenti per la tutela delle competenze nella definizione della posizione nazionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2013, pp. 1978-1986; I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, op. cit., pp. 857- 877. Un'ulteriore forma di partecipazione, scarsamente praticata, consiste nella facoltà di nomina, quale rappresentante della delegazione nazionale e portavoce, comunque, della posizione nazionale, di un rappresentante substatale (il Trattato, infatti, prevede solo che il rappresentante sia di «rango o livello ministeriale», lasciando al diritto interno l'identificazione, in concreto, dello stesso).

¹⁹⁰ Sul punto M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato*, op. cit., pp. 452-459, il quale, nel riferirsi al primo profilo, richiama l'esistenza di un «principio di non alterazione della distribuzione interna delle competenze, fondato sul parallelismo tra affari europei e affari interni» (p. 452). In argomento, anche U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 473.

¹⁹¹ A. PAPA, *Le regioni italiane nella multilevel governance europea*, in A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 46.

¹⁹² Potenziale che, peraltro, come osservato da più parti, andrebbe ulteriormente rafforzato. Tenuto conto del fondamentale apporto che una partecipazione concreta delle Regioni alla definizione del diritto dell'Unione comporterebbe in termini non solo di qualità della normazione (grazie alla considerazione di esigenze, prospettive e interessi regionali), ma anche di avvicinamento dei cittadini all'Unione stessa (grazie al fatto che il diritto UE, percepito come distante e burocratizzato, diverrebbe più tangibile e più vicino al cittadino), C.

regionali al processo normativo europeo, nelle sue diverse fasi, ancora limitata e poco incisiva¹⁹³.

In definitiva, se è vero che, oggi, l'Unione effettivamente "intravede" le Regioni, anche quali istituzioni, una visione nitida risulta ancora condizionata dall'uso di specifiche lenti "bifocali", che dovrebbero essere fornite dal diritto interno: da un lato, la valorizzazione delle entità regionali deve essere compatibile con l'assetto ordinamentale di ciascuno Stato membro chiamato a creare le condizioni materiali per un coinvolgimento attivo delle stesse; dall'altro, le Regioni devono, esse stesse, dimostrare interesse e capacità di esercizio, in concreto, delle facoltà loro attribuite¹⁹⁴.

2.2.2 Da Regione a (anche) macroregione.

Alla luce di quanto sinteticamente richiamato, pare ormai superata – da un punto di vista istituzionale – l'idea di una "Europa *delle* regioni", mentre – almeno da un punto di vista funzionale-operativo – risulta più vicina alla realtà l'idea di una "Europa (almeno) *con* le

PERATHONER, *Le "Regioni" nel diritto dell'Unione europea, op. cit.*, formula alcune ipotesi tese a rendere lo spazio di partecipazione regionale maggiormente effettivo (pp. 88-89), segnatamente: la concessione alle Regioni di un diritto di azione privilegiato dinanzi alla Corte di Giustizia europea nei settori in cui le stesse dispongono di competenze legislative esclusive; la riforma del Comitato delle Regioni da organo meramente consultivo a organo con poteri decisionali, quale sorta di Senato delle Regioni sul modello del *Bundesrat* tedesco; l'attribuzione, a tutte le Regioni, di un potere estero limitato all'ambito dell'Unione, per potersi relazionare con le altre Regioni nell'UE ma anche per poter interagire direttamente con gli organi e le istituzioni dell'Unione.

¹⁹³ Interessante, al riguardo, anche per la relativa apertura sistematica, la constatazione di O. CHESSA, *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni, op. cit.*, p. 54: «Non esistono raccordi decisionali che consentano alle autonomie territoriali sub-nazionali di incidere veramente sui processi decisionali europei. Si conferma una verità teorica di sempre: che l'autonomia non può essere solo *negativa*, ma deve essere anche *positiva*. Non può consistere solo di una sfera di autodeterminazione protetta da intromissioni esterne (come la libertà negativa), non può essere solo decentramento e attribuzione di funzioni proprie, da esercitarsi isolatamente e in modo differenziato. Deve essere altresì partecipazione ai processi decisionali del centro, integrazione cooperativa, forme del decidere assieme e non soltanto ambiti per decidere da soli».

¹⁹⁴ Pur risalendo ad epoca antecedente al Trattato di Lisbona, pare ancora valida l'osservazione conclusiva di M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato, op. cit.*, p. 470: «L'interesse delle Regioni a partecipare alla fase ascendente e ad assumere una posizione centrale nella fase discendente trova un limite nelle capacità operative delle Regioni medesime. Non di rado, gli apparati regionali meno dotati hanno difficoltà a comprendere la portata delle complicate norme comunitarie e a sostenerne i costi di attuazione. La conseguenza è duplice. Nella fase ascendente, la scarsa consapevolezza circa le ricadute politiche e amministrative derivanti da una proposta della Commissione induce i rappresentanti regionali ad atteggiamenti di acquiescenza rispetto alla volontà prevalente nelle sedi nazionali e comunitarie alle quali abbiano accesso. Nella fase discendente, il ventaglio delle implicazioni è più ampio: l'ipotesi pessimistica è quella dell'inadempimento causato da inerzia o inadeguata attuazione regionale, con conseguente intervento statale in via sostitutiva; l'ipotesi ottimistica è che le soluzioni degli enti regionali più attrezzati vengano «imitate» dagli uffici delle altre Regioni, con la conseguenza che la differenziazione in nome della quale i poteri regionali sono invocati, di fatto, non si produce».

regioni”¹⁹⁵. Recenti evoluzioni in tema di cooperazione regionale aprono ad una ulteriore prospettiva, che, alla luce delle considerazioni che precedono, risulta di interesse per un triplice ordine di ragioni.

Nel contesto europeo, sono ormai numerose le forme di cooperazione regionale e ampio lo strumentario giuridico ad esse sottese, tanto che la collaborazione tra enti pubblici territoriali infrastatali può essere considerato uno dei tasselli fondamentali del processo di integrazione in senso lato¹⁹⁶. Oltre a quello che può essere considerato il modello "classico" di cooperazione transfrontaliera, «operativamente decisa a livello regionale, gestita in connessione con lo Stato ed entro i limiti posti da questo, economicamente e politicamente incentivata da azioni comunitarie e coperta da accordi internazionali, a loro volta promossi dagli stessi Stati»¹⁹⁷, in ambito UE, si va diffondendo un ulteriore e, per molti versi, originale modello, che va sotto il nome di "macroregione" o "strategia macroregionale".

Definita dal regolamento (UE) 1303/2013 come un «*quadro integrato approvato dal Consiglio europeo, che potrebbe essere sostenuto dai fondi SIE tra gli altri, per affrontare sfide comuni riguardanti un'area geografica definita, connesse agli Stati membri e ai paesi terzi situati nella stessa area geografica, che beneficiano così di una cooperazione rafforzata che contribuisce al conseguimento della coesione economica, sociale e territoriale*»¹⁹⁸, la macroregione è caratterizzata da un approccio multilivello e multiattoriale (in quanto alla relativa elaborazione e attuazione contribuiscono svariati soggetti, pubblici e privati, dal livello locale a quello europeo), *place-based* (in quanto la strategia deve scaturire, mediante un approccio *bottom-up*, dagli interessi e dai bisogni propri dell'area territoriale di riferimento) ed integrato (in quanto scopo della strategia è quello di favorire la messa a

¹⁹⁵ C. PERATHONER, *Le "Regioni" nel diritto dell'Unione europea, op.cit.*, p. 84. L'avverbio 'almeno' è stato aggiunto.

¹⁹⁶ Nell'ambito del Consiglio d'Europa, si contano svariate forme di collaborazione attivate nell'alveo della Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali (Madrid, 1980) e dei relativi Protocolli addizionali; in ambito UE, la cooperazione territoriale, oltre ad aver trovato espressione nell'ambito della citata Politica di coesione, all'interno dei Programmi c.d., appunto, di cooperazione territoriale, ha portato all'istituzione di uno specifico strumento, il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), disciplinato da apposito regolamento (reg. (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, modificato dal reg. (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio). Il tema (con riferimento anche alla cooperazione basata su accordi e intese multilaterali) è approfondito da M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014. Con riferimento al GECT, si veda, in particolare, L. MASCALI, *L'obiettivo della cooperazione territoriale europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2014, pp. 497-512.

¹⁹⁷ Cfr. F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni, op. cit.*, pp. 9-10.

¹⁹⁸ Art. 2, par. 1, n. 31.

sistema e la valorizzazione di azioni, politiche e finanziamenti per il raggiungimento di obiettivi difficilmente perseguibili in maniera frammentata, da parte dei singoli territori)¹⁹⁹.

Al di là delle caratteristiche comuni alle varie macroregioni²⁰⁰ e a quelle riguardanti le singole esperienze²⁰¹, al netto delle pur esistenti criticità²⁰², come accennato, nell'ottica qui in considerazione, tre risultano i profili di interesse di tale fenomeno che, almeno in potenza, sembra offrire un'ulteriore evoluzione, che, dalla prospettiva dell'Europa *delle* regioni, muove verso quella di un'Europa *tra* le regioni.

In primo luogo, il fatto che si tratti non solo di una forma di cooperazione tra enti territoriali che supera (o, forse, meglio prescinde dal) il concetto tradizionale di confine²⁰³, ma che si instaura direttamente tra gli enti territoriali infrastatali e il livello europeo (Commissione *in primis*, in quanto soggetto coordinatore e finanziatore), senza un'effettiva, ma meramente formale²⁰⁴, intermediazione del livello statale²⁰⁵.

¹⁹⁹ Si veda, in proposito, L. D'ETTORRE, *Le strategie macroregionali dell'Unione europea: tra cooperazione territoriale europea e multi-level governance*, in *federalismi.it*, n. 20/2018, p. 12.

²⁰⁰ Analizzate, ad esempio, oltreché da L. D'ETTORE, *Le strategie macroregionali dell'Unione europea*, *op. cit.*, da M. VELLANO, *Le strategie macroregionali dell'Unione europea: profili giuridici*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3/2018, pp. 625-638, e A. PIRAINO, *La strategia macroregionale per riorganizzare i territori e costruire l'Europa delle comunità. (A proposito di una Macroregione del Mediterraneo Occidentale)*, in *federalismi.it*, n. 3/2018, pp. 2-23.

²⁰¹ Tra il 2009 e il 2015, si è assistito alla creazione di quattro Strategie macroregionali (Strategia dell'Unione europea per la regione del Mar Baltico (EUSBSR); Strategia dell'Unione europea per la regione danubiana (EUSDR); Strategia dell'Unione europea per la regione adriatico-ionica (EUSAIR) e Strategia dell'Unione europea per la regione alpina (EUSALP)) e se ne è prospettata la creazione di ulteriori (Strategie del Mare del Nord, dell'Arco atlantico e del Mediterraneo occidentale). Su tali esperienze, già effettive o in potenza, si vedano L. D'ETTORE, *Le strategie macroregionali dell'Unione europea*, *op. cit.*, pp. 22-38; G. CUSIMANO, L. MERCATANTI, *La strategia europea delle macroregioni. Opportunità e criticità*, in *AGEI, Geotema*, n. 57/2018, pp. 8-17; A. PIRAINO, *La strategia macroregionale per riorganizzare i territori e costruire l'Europa delle comunità*, *op. cit.*, pp. 15-23; G. ARMAO, *Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nella prospettiva della macroregione del Mediterraneo occidentale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2017, pp. 765-789. In generale sul tema, alla luce dei primi sviluppi e con riguardo all'esperienza dei Paesi Baltici: L. BERIONNI, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2012, pp. 727-754. Infine, per uno sguardo più operativo: A. IACOPINO, *Molteplicità, complementarità e interoperabilità delle fonti di finanziamento della politica dei trasporti nella Macroregione Adriatico Ionica*, in *federalismi.it*, n. 15/2017.

²⁰² Ancora, L. D'ETTORE, *Le strategie macroregionali dell'Unione europea*, *op. cit.*, p. 46.

²⁰³ Alle considerazioni sul punto di A. PIRAINO, *La strategia macroregionale per riorganizzare i territori e costruire l'Europa delle comunità*, *op. cit.*, pp. 4-5, si aggiunge il rilievo per cui, di fatto, le altre forme di cooperazione territoriale tendano ad essere qualificate proprio in relazione al *confine* che si propongono di superare: così, si distinguono i Programmi "transfrontalieri", "transnazionali" e "interregionali".

²⁰⁴ L'*iter* di approvazione delle strategie macroregionali prevede, infatti, che la relativa adozione sia proposta al Consiglio europeo da uno o più Stati membri. In caso di accoglimento della proposta, il Consiglio europeo dà mandato alla Commissione europea di predisporre il relativo Piano d'azione che verrà sottoposto nuovamente al Consiglio europeo per l'adozione finale.

²⁰⁵ Al riguardo, M. VELLANO, *La dimensione transfrontaliera delle regioni in Europa*, in R. LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, *op. cit.*, p. 163, osserva:

In secondo luogo, tenuto conto della sempre più frequente diffusione dell'idea di "regioni macro" con correlata – ma non sempre adeguatamente motivata – convinzione che, per ragioni di economia di scala, in prospettiva, vi sarà spazio solo per enti territoriali regionali di dimensione allargata²⁰⁶, l'accezione europea di "macroregione" sembra assumere un significato quasi opposto, improntato, piuttosto, alla logica del "no one size fits all". La "macroregione" si identifica, infatti, con un'area, a cavallo tra più Stati membri, comprendente territori accomunati da un denominatore comune, di norma *geografico*, e suscettibile di condizionarne lo sviluppo socio-economico. Che sia il mare, un fiume o una catena montuosa a dare origine alla macroregione non è l'elemento dimensionale - dato dalla somma dei territori aggregantisi attorno ad una medesima strategia -, bensì l'effettiva capacità dei singoli territori regionali infrastatali - nel permanere delle rispettive identità, grandi o piccole che siano - di valorizzare al meglio, a livello europeo, quelle caratteristiche suscettibili di accomunarli ad altre realtà territoriali infrastatali (anche più di quanto gli stessi possano risultare accomunati a territori appartenenti al medesimo Stato membro²⁰⁷).

In terzo luogo, la dinamica evolutiva delle esperienze macroregionali sin qui sperimentate ha portato in luce un profilo avente non solo ricadute dirette sulle prospettive di conferma e prosecuzione delle stesse, ma implicazioni di carattere più generale, quasi di "chiusura del cerchio".

A caratterizzare, sin dall'origine, le macroregioni è stata la c.d. "regola dei tre NO": no alla creazione di nuove istituzioni, no alla produzione di nuova normativa, no alla previsione di nuovi finanziamenti. Una regola, derivante dalla volontà di non ingenerare nuove spese e di stimolare - in ottica spiccatamente funzionalista - un miglior coordinamento politico,

«Queste aree diventano oggetto di una strategia che investe principalmente il livello macro (quindi, sovranazionale) e quello locale (quindi, regionale) a scapito di quello intermedio (quindi, nazionale)».

²⁰⁶ Se, in Italia, le proposte di istituzione di macroregioni - su cui si veda A. STERPA, *Quali macroregioni e con quale Costituzione?*, in *federalismi.it*, n. 3/2015 - (per il momento) sono rimaste solamente sulla carta, in Francia, invece, proprio tale idea ha dato impulso al relativamente recente processo di *fusionnement*. Come meglio illustrato nella successiva Parte II del presente lavoro, tra le argomentazioni a sostegno della riduzione delle *Régions* da 22 a 13, si è, infatti, annoverata quella di dare un segnale all'Unione europea di costituzione di regioni "di dimensione europea" più forti.

²⁰⁷ Si pensi, banalmente, agli elementi di vicinanza riscontrabili tra le articolazioni regionali situate, in vari Stati, in corrispondenza della catena alpina rispetto a quelle riscontrabili tra articolazioni regionali di uno stesso Stato membro a latitudini diverse. Ad avviso di M. VELLANO, *La dimensione transfrontaliera delle regioni in Europa*, *op. cit.*, due sono i profili sui quali le strategie macroregionali potrebbero, in particolare, fare leva: da un lato, quello - già effettivo - dello «sviluppo economico e tecnologico avanzato attraverso la realizzazione di progetti strategici comuni e finanziati in parte con risorse dell'Unione europea»; dall'altro, quello - ad oggi solo potenziale, se non utopistico - dell'«allineamento progressivo e di affinamento delle legislazioni vigenti sui suddetti territori sulla base di una visione allo stesso tempo specifica (perché riferita ad un determinato contesto territoriale) e ampia (perché transnazionale)» (p. 163).

normativo e finanziario tra gli strumenti già esistenti, che, tuttavia, di fatto, ha finito per limitare fortemente l'operatività (e l'effettività) delle stesse macroregioni. Il che, da un punto di vista interno al fenomeno macroregionale, ha determinato una sorta, se non di capovolgimento²⁰⁸ della “regola dei tre NO” in “regola dei tre Sì”, almeno un ammorbidimento²⁰⁹ della stessa. Ma, soprattutto, da un punto di vista più sistematico, pare assumere una valenza di dimostrazione empirica, dando prova del fatto che la più volte richiamata "cecità" europea nei confronti delle Regioni, sebbene ormai fortemente attenuata, non potrà dirsi completamente superata finché la scissione tra dimensione funzionale e istituzionale del fenomeno regionale, nelle sue svariate declinazioni - interne agli Stati membri o addirittura a questi trasversali - non sarà stata adeguatamente colmata.

²⁰⁸ Così, A. PIRAINO, *La strategia macroregionale per riorganizzare i territori e costruire l'Europa delle comunità*, *op. cit.*, p. 4.

²⁰⁹ Così, L. D'ETTORRE, *Le strategie macroregionali dell'Unione europea*, *op. cit.*, p. 17.

Parte II – REGIONI, *RÉGIONS* E *COMUNIDADES AUTÓNOMAS* A CONFRONTO

Capitolo 1 – Le Regioni in Italia, Francia e Spagna: fondamento, modello, evoluzione

SOMMARIO: Premessa. 1.1 Fondamento e modello originario. 1.1.1 Fondamento e modello originario della Regione. 1.1.2 Fondamento e modello originario della *Région*. 1.1.3 Fondamento e modello originario della *Comunidad Autónoma*. 1.2. Principali evoluzioni del modello originario. 1.2.1 Principali evoluzioni del modello originario della Regione. 1.2.2 Principali evoluzioni del modello originario della *Région*. 1.2.3 Principali evoluzioni del modello originario della *Comunidad Autónoma*.

Premessa

Tenuto conto del quadro generale sinteticamente tracciato nella Parte I, si tenterà, nella presente Parte II, di esaminare più da vicino l'ente "Regione" nei tre Paesi considerati.

Una disamina esaustiva di tutte le componenti, intese come profili che un manuale di diritto regionale imporrebbe di considerare, non è naturalmente possibile e, a ben vedere, non sarebbe neanche coerente con l'ottica complessiva del lavoro.

Nell'intento di coniugare un discreto grado di sistematicità con il proposito generale della ricerca, si tenterà, nel capitolo 2, di condurre una disamina di Regioni, *Régions* e *Comunidades Autónomas* alla luce dei profili sopra richiamati in termini generali, vale a dire sulla base delle variabili "classiche" e "dinamiche" del regionalismo (par. 2.1) e non trascurando la dimensione sovranazionale del fenomeno regionale nei tre Paesi (par. 2.2), prendendo a riferimento l'assetto ordinamentale a Costituzione vigente.

Tuttavia, tenuto conto del fatto che la fisionomia attuale di un determinato ente – compreso, quindi, quello regionale – è il risultato di una progressiva evoluzione, tale disamina viene fatta precedere, nel capitolo 1, da una rapida ricognizione della radice dell'opzione regionalista nei tre Paesi (par. 1.1) nonché delle principali tappe che hanno caratterizzato l'evolversi del processo di regionalizzazione italiano, francese e spagnolo (par. 1.2).

1.1 Fondamento e modello originario

1.1.1 Fondamento e modello originario della Regione.

«La Repubblica italiana, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali. Attua, nei servizi che dipendono dallo Stato, un ampio decentramento amministrativo. Adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Ad una rapida lettura, quello riportato potrebbe apparire l'articolato dell'attuale art. 5 della Costituzione italiana. Si tratta, in realtà, della disposizione contenuta nel Progetto di Costituzione, presentato alla Presidenza dell'Assemblea costituente il 31 gennaio 1947 e approvato dalla Commissione per la Costituzione. Rispetto alla formulazione che scaturì in sede di coordinamento finale del testo, non sono tanto le modifiche letterali a rilevare²¹⁰, quanto la collocazione sistematica dell'articolo che, dall'*incipit* del Titolo V della Parte II della Costituzione – dove era stato inizialmente previsto quale art. 106 – viene promosso, all'art. 5, a principio fondamentale (e fondante) della Repubblica. Tale disposizione, nel passaggio da norma di organizzazione a norma (anche) di principio, finisce, pertanto, per influire sulla stessa forma di Stato e per contribuire a connotare, al pari degli altri principi fondamentali, l'intero ordinamento²¹¹.

Con riguardo al modello istituzionale perseguibile all'interno dell'ordinamento, l'affermazione dell'apparente “antitetico” o “ossimorico” art. 5²¹² – capace di giustapporre, o meglio coniugare, tanto le istanze dell'unitarietà quanto quelle del riconoscimento delle

²¹⁰ Nella versione vigente della Costituzione, come noto, in linea con i quattro articoli precedenti, la Repubblica viene richiamata senza l'aggettivazione “italiana” e il decentramento amministrativo nei servizi dipendenti dallo Stato non è solo “ampio”, ma “il più ampio”.

²¹¹ In questa direzione, G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, n. 5/2003, pp. 719/720: «Qualora si consideri che il principio di unità della Repubblica e quello di autonomia delle comunità territoriali che la compongono determinano la forma dello Stato in conseguenza del quale debbono interpretarsi tutti i precetti costituzionali, si deve ritenere che l'individuazione degli strumenti preposti alla salvaguardia del principio unitario, così come di quelli finalizzati a contemperare le esigenze dell'autonomia con quelle dell'unità debba essere operato dalla Costituzione: ne consegue che gli istituti giuridici idonei ad assicurare l'unità del sistema complessivo debbono avere un fondamento costituzionale e questi non possono essere creati né dal legislatore ordinario, né dalla giurisprudenza costituzionale».

²¹² Specificatamente, su tale articolo, si vedano: C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954; G. BERTI, *Art. 5*, in G. BARCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli – Società editrice del Foro italiano, Bologna-Roma, 1975; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 1979; G. RIVISECCHI, *Articolo 5*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, Vol. I Principi fondamentali e Parte I -Diritti e doveri dei cittadini (artt. 1-54)*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 41-47; S. STAIANO, *Costituzione italiana. Art. 5*, Carocci, Roma, 2017. Su tale articolo, si veda anche *infra*, par. 2.1.1.

differenze e dell'accoglimento di eventuali ulteriori differenziazioni – si pone in netta discontinuità con il portato politico, culturale e giuridico che aveva, sino ad allora, caratterizzato la costruzione, prima, e il consolidamento, poi, dello Stato nazionale.

Come è, infatti, stato evidenziato, «il principio di unità e d'indivisibilità dello Stato non ha solamente 70 anni – quella è l'età nella sua accezione repubblicana – ne ha molti di più», rappresentando «l'unica eredità dello Stato liberale che è portata direttamente in Costituzione senza alcuna mediazione; come un dato acquisito, un *formante* che matura nel passato»²¹³. Un'eredità – di matrice rivoluzionaria, in quanto portato dei principi di eguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge e di preminenza della volontà generale affermatasi dopo il 1789 – che imponeva di guardare all'interesse nazionale, in antitesi agli interessi territoriali. È su tale sfondo, risultato di un processo di unificazione debole e a rischio di derive centrifughe, se non addirittura separatiste, e che – pur a fronte di una marcata eterogeneità geografica e socio-economica del Paese – rendeva, di fatto, complesso il riconoscimento di forme di autonomia territoriali, che si colloca il dibattito dei Padri costituenti in materia di organizzazione territoriale della nascente Repubblica.

A ben vedere, tuttavia, sebbene, come efficacemente rappresentato, l'unità e l'indivisibilità dell'ordinamento siano state (e siano tuttora)²¹⁴ ritenute come un “dato acquisito”, in realtà, non mancarono, già nell'Italia pre-repubblicana, istanze ed esperienze inquadrabili come federal-autonomiste.

Innanzitutto, è interessante rilevare come, nonostante il periodo risorgimentale venga per lo più identificato con l'affermarsi del concetto di Stato-nazione, in tale frangente, tanto sul fronte monarchico-liberale che su quello democratico-repubblicano, siano rinvenibili anche posizioni definibili di “federalismo risorgimentale”²¹⁵.

²¹³ G. DEMURO, *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *federalismi.it*, n. 7/2018, pp. 68-75.

²¹⁴ Si veda, al riguardo, la relativamente recente pronuncia della Corte cost. n. 118/2015 sul referendum veneto e le numerose note a commento, tra le quali: S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2015, p. 939; F. CONTE, *La Corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, p. 759; G. FERRAIULO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *federalismi.it*, n. 20/2015; D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2015, p. 1141.

²¹⁵ Non è un caso, quindi, che la Relazione Ambrosini sulle Autonomie regionali, redatta all'esito della discussione generale della II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (consultabile online sul sito della Camera dei deputati al seguente indirizzo http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/relaz_proposte/II_Sottocommissione/30nc.pdf), prenda le mosse dalla seguente constatazione: «Il problema del regionalismo non è nuovo. Sorse all'epoca stessa dell'inizio del nostro Risorgimento, quando per arrivare all'unificazione dell'Italia si manifestarono in

Tra i primi, in contrapposizione rispetto alle posizioni spiccatamente unitarie di Cavour²¹⁶, si annoverano tanto la proposta “neoguelfa” di Vincenzo Gioberti che quella “laica” di Cesare Balbo. Quale soluzione al problema nazionale, infatti, entrambi propugnavano la costituzione di una confederazione di Stati, alla cui guida Gioberti ipotizzava la figura del pontefice²¹⁷, Balbo quella del monarca piemontese²¹⁸.

Tra i secondi, al repubblicanesimo unitario di Mazzini²¹⁹, si contrapponevano la corrente repubblicana federalista di Carlo Cattaneo – il quale proponeva la creazione di una federazione italiana di repubbliche²²⁰ – e la posizione del socialista Giuseppe Ferrari, ad

contrasto la tendenza federalista e quella unitaria» (p. 137). I numerosi estratti di tale Relazione che verranno proposti nel prosieguo del presente lavoro valgono non solo a richiamare le argomentazioni approfondite dai Padri costituenti, ma anche ad evidenziarne il carattere spesso ancora (o nuovamente) attuale. Una rassegna completa dei principali testi dell’idea federalista, quale «credo morale» e «proposta istituzionale», dall’Unità d’Italia sino ai primi anni della c.d. Seconda Repubblica, è offerta da C. PETRACCONE, *Federalismo e autonomia in Italia dall’Unità a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 1995, la quale, a conclusione della prefazione, ha occasione di precisare che «il federalismo odierno nasce, comunque, all’interno di uno Stato unitario e ha poco a che vedere con quello risorgimentale, che rappresentava una tappa verso l’unità» (p. 7).

²¹⁶ Il quale, in riferimento alla Regione, intravedeva il pericolo che «potesse assumere un colore troppo acceso di federalismo e divenire un pericoloso intralcio al consolidamento del Regno»: così E. PASSERIN D’ENTREVES, *L’ultima battaglia politica di Cavour. I problemi dell’unificazione italiana*, Torino, 1976, in G. ROLLA, *La costruzione dello Stato delle autonomie*, op. cit., p. 801.

²¹⁷ In particolare, sotto l’egida del Pontefice, Gioberti proponeva la costituzione, tra i Principi di quattro Stati (Roma, Toscana, Piemonte e Napoli), di una lega italica. Nel trattato *Del primato morale e civile degli italiani* (1843), Tipografia sociale torinese, 1932, ove la proposta è esposta, si legge infatti: «Ora il supporre che l’Italia, divisa com’è da tanti secoli, possa pacificamente ridursi sotto il potere d’un solo, è demenza [...] All’incontro l’idea dell’unità federativa, non che esser nuova agli Italiani, è antichissima nel loro paese, e connaturata al loro genio, ai costumi, alle istituzioni, alle stesse condizioni geografiche della penisola [...]. L’Italia, che vide fiorire la confederazione etrusca, (la quale, durante un certo tempo, si stese per quasi tutta la penisola,) la società latina, la fratellanza cittadina e ieratica dei Pitagorici, la lega italica e infine le due leghe lombarde, ha in sé tutti i principii richiesti per condurre a perfezione il concetto federativo. Ogni lega infatti, dovendo essere una e molteplice, presuppone un principio unificativo ed organico, ed una pluralità sottoposta all’azione di esso, quasi materia soggiacente alla forma, con tale acconcio temperamento, che l’unità non annulli la varietà, ma l’armonizzi, senza tiranneggiarla, e la varietà le ubbidisca, senza scapito della spontaneità propria» (pp. 103-104).

²¹⁸ La teoria è esposta da C. Balbo nell’opera *Delle speranze d’Italia* (1844), Edizioni Alfa, Milano, 1944: «Le confederazioni sono l’ordinamento più conforme alla natura ed alla storia d’Italia» (p. 59).

²¹⁹ Il quale non mancò, comunque, di assicurare un certo riconoscimento alla Regione, laddove, in merito alle unità politico-amministrative, scriveva: «il Comune, unità primordiale, la Nazione, fine e missione di quante generazioni vissero, vivono e vivranno tra i confini assegnati visibilmente da Dio a un Popolo, e la Regione, zona intermedia indispensabile tra la Nazione e il Comune, additata dai caratteri territoriali secondari, dai dialetti, e dal predominio delle attitudini agricole, industriali o marittime. L’Italia sarebbe capace di dodici Regioni incirca, suddivise in Distretti. Ogni Regione conterebbe cento Comuni a un dipresso, ciascuno dei quali non avrebbe meno di ventimila abitanti»: G. MAZZINI, *Scritti di Giuseppe Mazzini*, Politica ed Economia, Vol. I, 2009, p. 307.

²²⁰ Convinto sostenitore del federalismo, «l’unica possibile teorica della libertà», ed ammiratore del modello americano di cui auspicava un’importazione in Europa, per la costituzione degli Stati Uniti d’Europa, con riferimento alla situazione italiana, Cattaneo, arrivò ad affermare: «A nessun popolo più che all’italiano è concomitante la forma federale», come ripreso nel titolo del testo C. CATTANEO, *A nessun popolo più che all’italiano è concomitante la forma federale: antologia degli scritti politico-istituzionali*, Celid, Torino, 2002.

avviso del quale una repubblica federale avrebbe rappresentato l'auspicata "rivoluzione italiana"²²¹.

Come noto, non si verificò nessuna "rivoluzione italiana". A prevalere nella penisola – e a far soccombere anche il primigenio progetto di istituzione di Regioni quali "enti governativi" che, emblematicamente, porta la stessa data dell'Unità d'Italia²²² – fu il processo di "piemontesizzazione" a guida sabauda²²³ che si intersecò poi, tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, con la c.d. questione meridionale, per la risoluzione della quale, tra

²²¹ Come si legge nell'opera *La federazione repubblicana* (1851), in S. ROTA GHIBAUDI (a cura di), *Scritti politici*, Unione tipografico-Editrice torinese, 1973, pp. 269-405.

²²² Si tratta della proposta formulata, proprio nel marzo del 1861, da Minghetti, Ministro dell'interno del Governo Cavour, succeduto a Farini, il quale, un anno prima, aveva promosso, presso il Consiglio di Stato, l'istituzione di una sezione temporanea per lo studio e la compilazione di progetti di legge sulla riforma dell'ordinamento amministrativo dello Stato. Come si evince dalla relazione introduttiva del Ministro Minghetti sul complesso dei provvedimenti concernenti l'ordinamento dello Stato – consultabile online http://www.dircost.unito.it/altriDocumenti/docs/18610313_ddlOrdinamentoStato_ita.pdf – premesso che «La formazione dell'unità d'Italia con tanto mirabile rapidità è un fatto così grandioso che non ha riscontro nella storia. La varietà notevolissima e secolare delle leggi, delle tradizioni, delle abitudini che vi regnarono sino ad ora, rende arduo il trapasso alla sua unificazione legislativa e civile. [...] Il problema che abbiamo a sciogliere fu indicato molto chiaramente nel discorso della Corona. Trattasi di accordare alle varie parti del regno le massime franchigie amministrative possibili, purché rimanga integra, anzi si consolidi l'unità nazionale, che fra tanti pericoli e con tante fatiche abbiamo acquistata», il modello di "discentramento amministrativo", oltre al comune «la prima, fondamentale e più intima associazione delle famiglie», alla provincia che «ha in Italia antiche origini ed ha per avventura una personalità più spiccata che in alcun'altra parte d'Europa», ai consorzi «i quali esistono in Italia ab antico, talvolta con regole fisse, più spesso con norme consuetudinarie; ma pure esistono e provveggono a molti interessi rilevanti, specialmente in materia di acque e strade», prevedeva, appunto, l'idea di regione quale «consorzio permanente di provincie» aventi interessi comuni. A tale ente – che sarebbe stato guidato da un governatore, quale «rappresentante dell'autorità centrale», nella specie un delegato del Ministro dell'interno, espressione del «massimo discentramento amministrativo per via di delegazione» – sarebbero state attribuite competenze in materia di istruzione superiore, accademie di belle arti, archivi storici e lavori pubblici, allo scopo non certo di togliere a province e comuni «né la libertà di azione, né la facoltà di por fine a quanti affari si possano entro la cerchia del comune e della provincia», bensì di «risparmiare loro i più lunghi e difficili rapporti col governo centrale, trasportandone l'azione in luogo più prossimo, e mettendola quasi alla portata di ciascheduno». Singolare il fatto che tale «istituzione intermedia fra il governo centrale ed il provinciale» venisse presentata, alternativamente, come duratura o come «stato di cose transitorio», nel senso di «espedito temporaneo», «mezzo di transizione e di trapasso all'unità amministrativa», eventualmente superabile una volta «compiute tutte le vie di comunicazione, unificate le leggi e le abitudini». Quanto all'individuazione delle Regioni, ad avviso di Minghetti, si sarebbe dovuto tener conto di tre elementi: quello geografico, quello storico (anche quale «comunanza di leggi avute per lungo tempo, che hanno creato abitudini ed interessi») e quello riguardante le «inclinazioni delle popolazioni».

²²³ Con la legge 20 marzo 1865, n. 2248 per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia, vennero approvate, per avere poi vigore in tutto il Regno, una serie di leggi, tra le quali quella sull'Amministrazione comunale e provinciale (di cui al noto Allegato A). In base a tale legge, il regno venne suddiviso in «provincie, circondari, mandamenti e comuni» (art. 1).

le alternative rappresentate dal decentramento e dall'interventismo statale, prevalse quest'ultimo, data la diffusa convinzione che il Sud non potesse "far da solo"²²⁴.

In generale, poi, in tutto il periodo intercorrente tra l'unificazione e l'ascesa al potere del fascismo, si alternarono la tesi "classica", secondo la quale il decentramento regionale non avrebbe che costituito un elemento di ulteriore complicazione della macchina amministrativa, quella "moderata", sulla cui base mutamenti dell'assetto tradizionale sarebbero stati inopportuni in uno Stato unitario ancora in formazione come quello italiano, e quella "tecnica", basata sulla presunta impossibilità di identificare funzioni da attribuire ad un ipotetico ente regionale²²⁵. Così, il profilo dell'allocazione del potere anche ad un livello substatale venne declinato, in linea con la tradizione municipalista, con esclusivo riferimento a Comuni e Province, peraltro, nel senso di una progressiva riduzione dei relativi poteri.

Nonostante la mancata affermazione delle istanze di ispirazione federal-regionalista, come accennato, non mancarono, comunque, alcune esperienze autonomiste pre-repubblicane, che si possono dire inaugurate, con regio decreto 5 aprile 1896 (convalidato con legge 30 luglio 1896), con l'istituzione, per un anno, del Commissario civile per la Sicilia, allo scopo di «avvicinare agli amministrati diverse attribuzioni che spetterebbero al Governo centrale, affidandole ad un Commissario che possa vedere da vicino i bisogni e provvedervi con maggiore sollecitudine che non possa farlo un Governo lontano e che viene distratto dalle molteplici cure di tutto il regno»²²⁶. Se, poi, le esperienze scaturite dopo la prima guerra mondiale²²⁷ rimasero, sostanzialmente, lettera morta, non altrettanto può dirsi

²²⁴ Tra gli Autori di riferimento, si segnalano N. COLAJANNI, E. CICCOTTI, G. SALVEMINI, A. GHISLERI e L. STURZO, il cui pensiero è ripercorso da C. PETRACCONI, *Federalismo e autonomia in Italia dall'Unità a oggi*, *op. cit.*, rispettivamente, pp. 130-136, 137-141, 142-151, 152-157 e 158-161.

²²⁵ Si veda, per una ricognizione delle teorie sinteticamente richiamate, R. RUFFILLI, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 244-256. Nel riportare il pensiero di CALDARA, esposto in una serie di articoli apparsi su *L'autonomia comunale*, nel biennio 1907/1908, RUFFILLI rileva come, sulla base dell'ultima delle tesi richiamate, quella tecnica, «le funzioni che si vorrebbero attribuite all'ente intermedio o superano le possibilità di qualsiasi ente locale, costituendo veri e propri servizi di Stato, oppure possono essere espletate in modo migliore dai Comuni, se del caso consorziati» (p. 252).

²²⁶ Relazione Ambrosini citata (p. 140), che riporta la relazione della Commissione speciale del Senato (Leg. XIX, Sess. 1895-96, Doc. n. 216A, p. 1).

²²⁷ Tra le quali si annoverano il Movimento locale in Sardegna e Sicilia, il progetto di legge sulle Camere regionali di agricoltura – formulato da Don Luigi Sturzo, nel 1920, e che aspirava ad una regione su base elettiva, rappresentativa, di carattere autonomo-autarchico e con rilevanza amministrativo-legislativa (su cui si veda L. STURZO, *Riforma statale e indirizzi politici* – Discorsi, Firenze, 1923, p. 149) – e l'istituzione, con r.d. 1319/1921, a seguito del Trattato di Saint-Germain sull'annessione all'Italia dei territori del Regno austroungarico, della Commissione consultiva per il riassetto amministrativo delle "Terre redente" di Trento e Trieste, di impianto regionalista (con attribuzione di poteri legislativi alle terre che, in passato, avevano gravitato nell'ambito dell'Impero austroungarico). Per una rapida ricognizione sul tema, si veda V. STRINATI, *Aspetti del regionalismo italiano del primo dopoguerra*, in *Mondo contemporaneo*, n. 1/2013.

di quelle che si affermarono sul finire del secondo conflitto mondiale²²⁸, anche quali forme di reazione alla compressione delle varie espressioni di autonomia che aveva caratterizzato il regime fascista²²⁹, e che, sul piano dell'organizzazione territoriale statale, aveva finito per rendere irrilevanti gli enti territoriali di qualsiasi forma²³⁰.

È su questa base – arricchita dalle istanze ed esperienze provenienti anche dall'esterno, quali il modello federale svizzero, quello tedesco delineato dalla Costituzione di Weimar e, soprattutto, quello della Costituzione repubblicana spagnola del 1931²³¹ – che il Costituente del 1946 si trovò a dover risolvere un «problema non da poco: quello di non disperdere il

²²⁸ Il riferimento è, naturalmente, alla concessione di particolari forme di autonomia ai territori di Sardegna (regio decreto-legge 27 gennaio 1944, n. 21 e regio decreto-legge 16 marzo 1944, n. 90, relativi all'istituzione di un Alto Commissariato per la Sardegna), Sicilia (regio decreto-legge 18 marzo 1944, n. 91, di istituzione di un alto Commissariato civile per la Sicilia), Valle d'Aosta (decreti lgs. luogotenenziali 7 settembre 1945, n. 545, recante "Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta", e 546, recante "Agevolazioni di ordine economico e tributario a favore della Valle d'Aosta") e Trentino-Alto Adige (per il quale si veda il c.d. Accordo De Gasperi-Gruber di cui al decreto legislativo del capo provvisorio dello Stato 28 novembre 1947, n. 1430 di esecuzione del trattato di pace tra l'Italia e le potenze alleate ed associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947) e alla successiva approvazione dei rispettivi Statuti speciali (con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, per la Sardegna; con regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455, poi convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, per la Sicilia; con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, per la Valle d'Aosta; con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, per il Trentino-Alto Adige).

²²⁹ Come evidenziato da A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino, 1995, «una delle prime preoccupazioni del governo fascista, inoltrato sulla via della costruzione dello Stato totalitario» è stata «quella di dare un colpo mortale alle autonomie locali [...] e di spazzar via ogni vestigio di autonoma vita politica». Scopo, questo, perseguito, inizialmente, con la previsione di un regime amministrativo *ad hoc* per Roma (che divenne un governatorato) e, in seguito, per il tramite della riforma podestarile che portò alla designazione dall'alto degli organi municipali, sino ad allora elettivi, prima per i soli Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti (l. 4 febbraio 1926, n. 237) e, poi, anche per quelli con popolazione inferiore (R.D.L. 3 settembre 1926, n. 1910). A completare il disegno di «subordinazione degli enti autarchici al governo» intervenne la riforma dell'amministrazione provinciale (l. 27 dicembre 1928, n. 2962) e quella sulle attribuzioni dei prefetti (l. 3 aprile 1926, n. 660), naturalmente in ottica accentratrice (pp. 82-88).

²³⁰ Tale tendenza, culminata nell'abolizione dell'elettività dei consigli comunali e nella sostituzione del Sindaco eletto con il Podestà di nomina governativa, chiamato a rispondere del suo operato non nei confronti della comunità di riferimento, bensì dello Stato, come evidenziato da G. LOMBARDI, *La ritardata attuazione dello «Stato delle Autonomie» in Italia. Problemi attuali dell'ordinamento regionale*, in E. PALICI DI SUNI, S. SICARDI (a cura di), *Scritti scelti, op. cit.*, pp. 568-569, è il risultato dell'esaltazione del principio organicistico che «potenziando proprio i gruppi intermedi tanto da farne in certa misura una delle componenti necessarie dell'organizzazione del potere, esprimendosi per categorie di attività e sezionalità di interessi e non per territorialità, postula un istituzionalismo diffuso che rende non più indispensabile – a rigore – l'ente territoriale come momento esponenziale preminente dei livelli di aggregazione di interessi non necessariamente riconducibili allo Stato-persona». Come si tenterà di illustrare oltre, tuttavia, impostazioni organiciste paiono compatibili con assetti tesi proprio alla valorizzazione delle territorialità.

²³¹ Su cui si veda *infra*, par. 1.1.3. Come evidenziato da A. D'ATENA, *Diritto regionale, op. cit.*, in un periodo in cui gli Stati aderivano esclusivamente al modello centralizzato o a quello federale, la breve esperienza spagnola del 1931 gettò un seme sul terreno delle idee, «avendo dimostrato la possibilità di una terza via tra quella francese e quella nordamericana» (p. 9). Su tale esperienza, G. DEMARCHI, *Sovranità, autonomia, democrazia: El Estado integral spagnolo del 1931 come laboratorio del regionalismo contemporaneo*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 34/II, 2017, pp. 240-260.

“deposito” dello stato risorgimentale, con il suo “legato” dello stato unitario, da un lato, e quello di correggere le tendenze esageratamente accentratrici del regime fascista», dall’altro²³².

Che si trattasse, effettivamente, di “problema non da poco” fu confermato dall’intenso lavoro che si svolse, prima, nell’ambito della Seconda sottocommissione²³³ della Commissione per la Costituzione (nota anche come Commissione dei 75), e, poi, anche in Assemblea costituente²³⁴.

In una prospettiva quasi opposta a quella che aveva, sino ad allora, caratterizzato il dibattito sul regionalismo – come traspare dalle parole del Presidente del Comitato di redazione²³⁵, istituito all’interno della citata Sottocommissione e incaricato di predisporre un primo progetto di articolazione delle autonomie territoriali – le soluzioni ipotizzate al problema dell’organizzazione territoriale furono quattro.

La prima, radicale, era quella a favore della creazione di un sistema federale. Essa trovò la contrarietà della maggioranza dei componenti la Sottocommissione, i quali temevano non solo per la tenuta dell’unità²³⁶, ma anche per la “sovranità” che, in tale prospettiva, le Regioni avrebbero esercitato in qualità di Stati membri dello Stato federale²³⁷.

La seconda, al contrario molto debole, sul modello degli Alti commissariati in Sicilia e Sardegna, era quella del decentramento “burocratico” o “gerarchico”, che avrebbe portato al

²³² G. LOMBARDI, *La ritardata attuazione...*, *op. cit.*, p. 570. Sul tema, in generale, R. TARCHI, *Dal centralismo napoleonico al regionalismo/federalismo in "salsa italiana". La questione irrisolta della forma territoriale dello Stato. Parte prima: dall’unità di Italia alla Costituzione del 1948*, in *Lo Stato*, n. 10/2018, pp. 127–161.

²³³ Trattasi di una delle tre Sottocommissioni, incaricata del profilo dell’organizzazione costituzionale dello Stato, composta di 38 membri e presieduta da Terracini.

²³⁴ Si veda, in generale sul tema della transizione dal fascismo alla Repubblica, E. ROTELLI, *L’avvento della regione in Italia: dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffrè, Milano, 1967.

²³⁵ Nella sua relazione, infatti, il Presidente Ambrosini, nell’espone «i motivi che militano in favore dell’idea regionalistica», richiamò tanto il fatto di «ovviare ai danni dell’accentramento che rende l’andamento della vita pubblica “intricatissimo e lento” e renderlo in conseguenza “più semplice e spedito”» quanto quello di «potenziare dall’altra parte le unità secondarie, cioè le energie locali, facendone delle forze sufficienti “per tradurre in atto ogni processo possibile nella loro sfera”» (Relazione Ambrosini, citata, p. 141), arrivando a ritenere il sistema regionalistico «un mezzo al fine: la regione come ente intermedio fra lo Stato ed i comuni, deve assolvere questo compito precipuo di valorizzazione delle forze locali nel quadro e nell’interesse dello Stato in generale» (Relazione Ambrosini, citata, p. 142).

²³⁶ Tale soluzione, infatti, avrebbe verosimilmente condotto «ad una netta trasformazione o ad una disintegrazione, almeno temporanea, della struttura dello Stato» (Relazione Ambrosini, citata, p. 143).

²³⁷ A destare preoccupazione erano le «inevitabili interferenze che le Regioni sarebbero portate ad esercitare a titolo di sovranità, quali Stati membri, nei congegni dello Stato centrale, [che] finirebbero per essere di intralcio a quell’unità di direttive e a quella speditezza di azione, che sono indispensabili nell’ora presente, specie per l’elaborazione e l’attuazione del programma o dei programmi di ricostruzione economica e di riforme sociali» (Relazione Ambrosini, citata, p. 143).

mero trasferimento di determinate attribuzioni dello Stato da suoi organi centrali a suoi organi decentralizzati, con sede nella Regione. Anche tale prospettiva, che si sarebbe, di fatto, tradotta in un semplice decongestionamento delle amministrazioni centrali, venne accantonata, in quanto insoddisfacente rispetto alle aspirazioni del regionalismo²³⁸.

La terza, anch'essa ispirata ad un'esperienza allora in atto, nella specie quella della circoscrizione autonoma della Valle d'Aosta dal 1945²³⁹, era quella del decentramento istituzionale autarchico, caratterizzato dal «trapasso [...] di attribuzioni dello Stato non a suoi organi locali, ma ad enti morali locali, ad enti cosiddetti autarchici, che assumano quelle attribuzioni come rientranti nei loro scopi e che li perseguano con propri organi elettivi, con propri mezzi, e, salvo i controlli, liberamente sotto la propria responsabilità»²⁴⁰. Il principale limite di tale impostazione era quello della mancanza di facoltà legislativa riconosciuta in capo all'ente regionale²⁴¹ il quale finiva, così, per non differenziarsi dagli altri enti locali²⁴².

All'«elevazione dello *status* della Regione da ente amministrativo a ente dotato di funzioni che le fa[cessero] assumere rilievo e portata di carattere costituzionale»²⁴³ guardava, infine, la quarta ipotesi che, muovendo dal presupposto del decentramento a quello dell'autonomia, avrebbe assicurato alla regione non solo le attribuzioni degli enti autarchici (tra cui la potestà regolamentare), ma anche una vera e propria potestà legislativa primaria e di integrazione (limitata comunque solo a materie di stretto o di prevalente interesse locale)²⁴⁴, garantita dalla modificabilità delle sue attribuzioni solo mediante legge costituzionale nonché dalla possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale «anche rispetto

²³⁸ Ad essere osteggiato fu, soprattutto, il fatto che, ad operare presso gli organi decentralizzati sarebbero stati «funzionari del potere centrale tenuti a seguirne gli ordini e le direttive. I quali ordini e direttive sono generalmente improntate alla visione troppo rigida ed uniforme di tutto l'insieme, e possono perciò non tenere conto o non tenere nel debito conto le particolari condizioni delle Regioni ed i conseguenti particolari interessi di esse, possono cioè non tenere conto di quei fattori locali, che per le esigenze regionalistiche, vanno con particolare cura riguardati» (Relazione Ambrosini, citata, p. 143).

²³⁹ Art. 1, d. lgs. Lgt. 7 settembre 1945, n. 545.

²⁴⁰ Relazione Ambrosini, citata, p. 144.

²⁴¹ Sebbene il modello di ispirazione valdostano lo ammettesse. L'art. 13 del citato d.lgs. Lgt. 545/1945 recita, infatti: «Le modalità dell'assunzione da parte della Valle d'Aosta dei servizi indicati nell'articolo precedente saranno determinate con successivi provvedimenti legislativi. In tale occasione o con successivi provvedimenti legislativi, saranno precisate le materie che potranno essere disciplinate dal Consiglio della Valle con norme giuridiche proprie, anche in deroga alle leggi vigenti».

²⁴² In questo senso, l'ipotesi del decentramento istituzionale autarchico «lascia la Regione nella stessa condizione giuridica degli altri enti locali, come questi rientrante nella categoria delle persone giuridiche di carattere amministrativo, e come questi soggetta a subire modificazioni del proprio *status* in forza di una semplice legge di carattere ordinario» (Relazione Ambrosini, citata, p. 144).

²⁴³ Relazione Ambrosini, citata, p. 144.

²⁴⁴ «affidata ai rappresentanti della popolazione della Regione, a coloro cioè che ne conoscono personalmente e con immediatezza i bisogni e che per ciò possono compenetrarsene meglio e più di qualsiasi oculata Assemblée legislativa centrale» (Relazione Ambrosini, citata, p. 144).

a leggi dello Stato che per avventura violassero la sfera della sua competenza esclusiva»²⁴⁵. Sebbene non esente da profili problematici (*in primis*, l'identificazione, quantitativa e qualitativa, delle materie da attribuire alle Regioni) e da obiezioni, soprattutto di quanti vi ravvisavano una forma di federalismo «anche soltanto larvato o mascherato»²⁴⁶, tale modello²⁴⁷ si fece progressivamente spazio – anche in ragione della sua elasticità e adattabilità «alle peculiari esigenze delle varie Regioni, e particolarmente di quelle che per ragioni storiche e per speciali condizioni attuali, hanno bisogno e richiedono di essere investite di più ampi poteri autonomi»²⁴⁸ – per poi divenire la base, prima, dello schema di progetto elaborato dal Comitato di redazione per l'autonomia regionale²⁴⁹ e, poi, del testo approvato dalla Commissione dei 75, il 31 gennaio 1947, al termine dei suoi lavori, e che portò il Presidente della Commissione Ruini, nel presentare il progetto²⁵⁰ alla Presidenza

²⁴⁵ Relazione Ambrosini, citata, p. 144.

²⁴⁶ Relazione Ambrosini, citata, p. 146. A tale obiezione, si rispondeva richiamando tanto la diversa genesi quanto la diversa essenza di regionalismo e federalismo «per quanto si attiene al principio fondamentale della sovranità. [...] Si è che lo Stato resta sovrano, l'unico sovrano, e che le Regioni non possono mai, per quanto estesi siano i poteri loro attribuiti, invocare alcun titolo di sovranità e mettersi al livello degli Stati membri dello Stato federale. La differenza fra questi e le Regioni resterà sempre notevole». Eventuali inconvenienti potrebbero nascere «qualora i dirigenti di una Regione si indirizzassero per avventura verso una politica di gretto ed astioso particolarismo e di contrasto sistematico con le generali direttive politico-economico-sociali dello Stato. Ma a tali inconvenienti è possibile, per quanto è consentito in questo campo in cui giuocano prevalentemente le forze politiche, porre giuridicamente rimedio adottando un ben congegnato ed elastico sistema di rapporti fra gli organi della Regione e quelli dello Stato, che permetta anche preventivamente di impedire od attenuare l'insorgere di frizioni e contrasti, e che in definitiva consenta di superarli e rapidamente risolverli col ricorso, sia da parte della Regione che da parte dello Stato, ad una Corte costituzionale».

²⁴⁷ Si noti come diversi Autori, pur sottolineando l'originalità della soluzione italiana, evidenzino come il modello nostrano sia comunque fortemente debitore tanto della formula accolta dalla Costituzione spagnola del 1931 quanto di quella federalistica di stampo mitteleuropeo. Tra questi, si vedano, A. D'ATENA, *Diritto regionale, op. cit.*, p. 55-56 e G. GUZZETTA, F. S. MARINI, *Lineamenti di diritto pubblico italiano ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 356.

²⁴⁸ Relazione Ambrosini, citata, p. 145.

²⁴⁹ Al termine della discussione generale in II Sottocommissione e dopo la votazione del c.d. ordine del giorno Piccioni – in base al quale veniva condivisa la creazione, sancita dalla nuova Costituzione, dell'ente Regione quale persona giuridica territoriale autarchica (avente, cioè, fini propri di interesse regionale e capacità di svolgere attività propria per il perseguimento di tali fini) autonoma (dotata, cioè, di potere legislativo nell'ambito delle specifiche competenze attribuite e nel rispetto dell'ordinamento giuridico generale dello Stato), rappresentativa – su base elettiva – degli interessi locali e dotata di autonomia finanziaria – venne affidato, al Comitato di redazione (composto da Bordon, Castiglia, Codacci Pisanelli, Einaudi, Grieco, Lami Starnuti, Lussu, Uberti e Zuccarini), presieduto da Ambrosini, l'incarico di redigere un progetto di ordinamento. La Relazione citata nei passi precedenti è quella con cui il deputato Ambrosini introdusse la presentazione di tale progetto.

²⁵⁰ Il progetto (consultabile online <https://www.nascitacostituzione.it>) si apriva con l'esplicitazione del principio unitario/autonomistico (art. 106), prevedeva la ripartizione del territorio in Regioni e Comuni (art. 107, con le Province quali circoscrizioni amministrative di decentramento statale e regionale) e, rispetto alla condizione giuridica dell'ente regione, propendeva per la qualificazione dello stesso quale ente autonomo, con propri poteri e funzioni, secondo i principi fissati nella Costituzione. Forme e condizioni particolari di autonomia, con statuti speciali da adottarsi con legge costituzionale, sarebbero state attribuite a Sicilia,

Sardegna, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta ed eventualmente, una volta sciolta la riserva della Commissione sul punto, anche al Friuli-Venezia Giulia (art. 108). La potestà legislativa regionale vedeva tre graduazioni: innanzitutto, vi era una sorta di potestà diretta (art. 109), da esercitarsi in armonia con la Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento e nel rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali (tale potestà avrebbe riguardato le seguenti materie: ordinamento degli uffici ed enti amministrativi regionali; modificazioni delle circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica; scuola artigiana; urbanistica; strade, acquedotti e lavori pubblici di esclusivo interesse regionale; porti lacuali; pesca nelle acque interne di carattere regionale; torbiere); in secondo luogo, vi era una potestà che, oltre ai limiti della potestà diretta, sarebbe dovuta sottostare, altresì, all'osservanza dei principi e delle direttive che la Repubblica avrebbe ritenuto di stabilire con legge (art. 110) allo scopo di assicurare una disciplina uniforme (tale seconda variante avrebbe riguardato assistenza ospedaliera; istruzione tecnico-professionale; biblioteche di enti locali; turismo e industria alberghiera; agricoltura e foreste; cave; caccia; acque pubbliche ed energia elettrica, sempreché il relativo regolamento non incidesse sull'interesse nazionale e su quello di altre Regioni; acque minerali e termali; tramvie; linee automobilistiche regionali (art. 110). Infine, una potestà legislativa integrativa (sebbene tale aggettivazione sembrerebbe maggiormente calzante per la seconda delle potestà previste) ed attuativa delle disposizioni di legge della Repubblica (art. 111) nelle materie di igiene e sanità pubblica; istruzione elementare e media; antichità e belle arti; disciplina del credito, dell'assicurazione e del risparmio; industria e commercio; miniere; navigazione interna e in tutte le materie indicate da leggi speciali, con la facoltà delle leggi della Repubblica di demandare alle Regioni il potere di emanare norme regolamentari per la loro esecuzione. Quanto alla funzione amministrativa della Regione – esercitabile, ex art. 120, a mezzo di uffici nelle circoscrizioni provinciali, a loro volta suddivisibili, per ulteriore decentramento, in circondari –, essa si sarebbe esplicata, oltre che nelle sue materie di competenza legislativa (ai sensi degli artt. 109 e 110), anche nelle altre delle quali lo Stato avrebbe delegato la gestione (art. 112). Per quanto attiene all'autonomia finanziaria della Regione si prevedeva un coordinamento con la finanza dello Stato e quella dei Comuni, nelle forme e nei limiti stabiliti con legge costituzionale, l'assegnazione di tributi propri e di quote di tributi erariali, il cui gettito complessivo sarebbe stato ripartito in modo che le Regioni meno provviste di mezzi potessero provvedere alle spese necessarie per adempiere alle loro funzioni essenziali. Allo stesso scopo, avrebbero potuto essere istituiti fondi per fini speciali in base a leggi della Repubblica che avrebbero determinato i contributi dello Stato e delle Regioni, nonché la gestione e la ripartizione dei fondi. Infine, erano previsti, in capo alla Regione, un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica ed era sancito il divieto di istituzione di dazi di importazione, esportazione o transito fra Regioni nonché di emanazione di provvedimenti di ostacolo alla libera circolazione interregionale di persone e cose (art. 113). Gli organi della Regione (artt. 114, 115, 116) sarebbero stati il Consiglio regionale, la Deputazione regionale e il Presidente della Deputazione regionale. Il Consiglio regionale (con numero di membri – i quali avrebbero goduto del principio di insindacabilità delle opinioni e dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni – e sistema elettorale conforme a quello per la formazione della Camera dei Deputati stabiliti con legge della Repubblica) avrebbe esercitato la potestà legislativa regionale e quella regolamentare delegata dallo Stato oltre alle altre funzioni conferite dalle leggi. Avrebbe, inoltre, potuto proporre disegni di legge al Parlamento. La Deputazione regionale avrebbe costituito l'organo esecutivo della Regione e il relativo Presidente avrebbe rappresentato la Regione. Entrambi sarebbero stati eletti dal Consiglio regionale. Quanto ai rapporti fra Stato e regioni, si prevedeva un sistema misto (come soluzione mediana tra chi propendeva per l'attribuzione della rappresentanza del Governo centrale esclusivamente al Presidente della Deputazione e chi per la creazione di un rappresentante del Governo dotato di ampi poteri), dal momento che il Presidente della Deputazione avrebbe diretto le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale, mentre un Commissario del Governo (con sede nel capoluogo di regione) avrebbe vigilato e coordinato, secondo le direttive generali del Governo, gli atti dell'amministrazione regionale per le funzioni delegate alle Regioni e presieduto all'esercizio di quelle riservate allo Stato (art. 116). Il Consiglio regionale sarebbe stato sciolto, con decreto motivato del Presidente della Repubblica – su proposta del Consiglio dei Ministri e deliberazione conforme della Camera dei Senatori, presa a maggioranza assoluta dei suoi membri, con l'astensione dal voto dei rappresentanti della Regione interessata – che contestualmente avrebbe nominato una Commissione per l'indizione, entro due mesi, di nuove elezioni e la gestione dell'ordinaria amministrazione, qualora avesse

dell'Assemblea il 6 febbraio 1947, ad affermare che «L'innovazione più profonda introdotta dalla costituzione è nell'ordinamento strutturale dello Stato, su basi di autonomia; e può aver portata decisiva per la storia del Paese» e a definire la regione «zona intermedia ed indispensabile tra la Nazione e i Comuni»²⁵¹.

compiuto atti contrari all'unità nazionale o altre gravi violazioni di legge, nonché quando, nonostante la segnalazione fatta dal Governo, non avesse proceduto alla sostituzione della Deputazione o del Presidente della Deputazione, che avessero compiuto analoghi atti e violazioni (art. 117). Aspetto particolarmente delicato era quello del controllo governativo sugli atti approvati dal Consiglio regionale, risolto mediante un meccanismo di comunicazione preventiva che avrebbe consentito al Governo di verificare che gli atti stessi non eccedessero la competenza regionale e non contrastassero con gli interessi nazionali o con altre Regioni (art. 118). Sul piano dei controlli e della giustizia amministrativa, si sarebbe previsto, ex art. 122, quanto segue: «Sugli atti della Regione è esercitato il controllo di legittimità da un organo centrale composto in maggioranza di elementi elettivi secondo l'ordinamento stabilito dalle leggi della Repubblica. Il controllo di legittimità sugli atti dei Comuni e degli altri enti locali è esercitato dalle Regioni per mezzo di organi in maggioranza elettivi nei modi e limiti stabiliti con leggi della Repubblica. Per le deliberazioni amministrative indicate dalla legge, l'autorità deliberante può essere invitata a riesaminare il merito della deliberazione. Nella Regione sono costituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado secondo l'ordinamento da stabilire con legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.». Lo Statuto regionale – deliberato, in armonia alle norme costituzionali, con legge regionale a maggioranza assoluta dei consiglieri e a due terzi dei presenti e approvato con legge della Repubblica (art. 124) – avrebbe, tra l'altro, regolato l'esercizio dei diritti di iniziativa e di referendum popolare (in armonia con i principi stabiliti dalla Costituzione per le leggi della Repubblica), nonché di referendum su determinati provvedimenti amministrativi. Nessuna disposizione era prevista in riferimento agli Statuti delle regioni con particolari forme e condizioni di autonomia, vista la posizione maggioritaria in tal senso emersa nel Comitato di redazione. Infine, venivano elencate le Regioni (Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli e Venezia Giulia; Liguria; Emilia lunense; Emilia e Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi; Molise; Campania; Puglia; Salento; Lucania, Calabria; Sicilia; Sardegna), pur lasciando la determinazione finale sul punto in sospeso, in attesa dell'esito della ricognizione in corso presso gli organi locali delle Regioni di nuova istituzione (art. 123) e veniva dettata la disciplina per l'eventualità di modificazioni territoriali (art. 125). Si noti l'assenza di alcune delle disposizioni che erano, invece, state incluse nel Progetto Ambrosini, quali la possibilità, per il Presidente della Deputazione, di partecipare, con voto consultivo, al Consiglio dei Ministri nei casi in cui fossero stati in discussione argomenti di speciale interesse per la Regione o, specularmente, la possibilità, da parte del Governo o del Parlamento, di chiedere alla Regione un parere su provvedimenti o disegni di legge che la «interessino particolarmente» o, ancora, la costituzione di un Fondo di solidarietà fra Regioni (in particolare, di un fondo annuale per i fini a cui una Regione non potesse provvedere con propri mezzi, amministrato e ripartito da un Comitato composto da un rappresentante per regione e presidiato da un rappresentante dello Stato). Nessun cenno, infine, era previsto al principio della partecipazione della Regione alla formazione della seconda Camera (discusso nel progetto Ambrosini, ma poi soppresso poiché ritenuto aspetto da disciplinare nella parte della Costituzione attinente a tale Camera).

²⁵¹ Relazione del Presidente della Commissione Ruini, p.13 (consultabile online sul sito della Camera dei deputati al seguente indirizzo http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/dcl/00Anc.pdf), ove si legge anche (p. 14): «La Commissione è stata unanime per l'istituzione della Regione. Questa non sorge federalisticamente. Anche quando adotta con sua legge lo statuto di una Regione, lo Stato fa atto di propria sovranità. L'autonomia accordata eccede quella meramente amministrativa; ma si arresta prima della soglia federale e si attiene al tipo di Stato regionale formulato dal nostro Ambrosini». In tale solco, pare opportuno richiamare la sentenza della Corte cost. n. 365/2007 laddove rammenta che: «È ben noto che il dibattito costituente, che pure introdusse per la prima volta l'autonomia regionale nel nostro ordinamento dopo lunghi e vivaci confronti, fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale. Questa scelta riguardò la stessa speciale autonomia delle Regioni a regime differenziato, malgrado i particolari contesti sociali,

Così impostato, l'impianto regionalista fatto proprio dal Costituente – dopo ampio dibattito²⁵² – non venne inteso quale mera «soluzione organizzativa di tipo tecnico», ma divenne un «vero asse portante del nuovo impianto costituzionale»²⁵³, anch'esso funzionale – come l'insieme delle disposizioni della Carta – a segnare una cesura rispetto al precedente Stato unitario preconstituzionale²⁵⁴. In particolare, tale impianto – che non avrebbe comportato una giustapposizione dell'ordinamento regionale a quello statale, ma si sarebbe dovuto concretizzare in un unico ordinamento complessivamente inteso²⁵⁵ – avrebbe determinato «conseguenze di straordinario rilievo sui modi di legiferare e di amministrare, in una parola, sui modi di esercizio dei pubblici poteri»²⁵⁶. L'ordinamento regionale avrebbe, cioè, in uno con quello statale, dovuto contribuire allo sviluppo del nuovo Stato pluralista, garantista – contro il riprodursi di esperienze autoritarie – e fortemente incentrato sul riconoscimento delle libertà e sull'attuazione dei diritti²⁵⁷.

economici anche internazionali allora esistenti almeno in alcuni territori regionali». In commento a tale pronuncia, tra i tanti, S. BARTOLE, *La Corte costituzionale chiude al "federalismo"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2007, p. 4039; P. CARETTI, *La 'sovranità' regionale come illusorio succedaneo di una 'specialità' perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Le Regioni*, n. 1/2008, *Giur. Cost.*, pp. 219-226; O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, n. 1/2008, *Giur. Cost.*, pp. 227-238.

²⁵² L'analisi della Parte riguardante l'ordinamento della Repubblica, avviata il 27 maggio 1947, fu anticipata proprio dall'esame del Titolo V “Le Regioni e i Comuni”. Come riferito da G. ROLLA, *La costruzione dello Stato delle autonomie...*, *op. cit.*, p. 801: «Alla scelta di attuare una regionalizzazione dello Stato si pervenne non già sulla base di contrapposti tatticismi quanto grazie alla progressiva evoluzione che ha coinvolto – attraverso la discussione – le diverse componenti politiche dell'Assemblea costituente, conducendole a trovare una linea di mediazione tra regionalisti “spinti” e “tiepidi”. I primi, animati da venature di giusnaturalismo, concepivano le Regioni in chiave antistatualista, in funzione di difesa dei corpi sociali intermedi; i secondi, a loro volta, temevano che un eccessivo decentramento politico potesse frenare le più significative riforme di cui il Paese aveva bisogno. Prevalse, infine, una visione mediana, che concepiva le Regioni quale modo di funzionare dello Stato in grado di favorire la integrazione sociale e di ridurre la distanza tra cittadini ed istituzioni. D'altra parte, la Costituzione italiana è un esempio tipico di “Costituzione pattizia”, cioè di Costituzione che non vuole essere espressione omogenea di una particolare ideologia, che non esprime una concezione di parte, bensì un sistema di valori che sia espressione del comune sentire di più gruppi e di diverse culture».

²⁵³ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 15-16.

²⁵⁴ In questo senso, A. D'ATENA, *Diritto regionale, op. cit.*, p. 10, evidenzia il duplice ruolo che l'articolazione regionale del potere avrebbe assicurato sotto il profilo del consolidamento della democrazia riconquistata: da un lato, quale «antidoto nei confronti di involuzioni autoritarie»; dall'altro, quale «decisivo fattore di promozione della partecipazione delle popolazioni interessate alle decisioni che ne toccavano più da vicino la vita».

²⁵⁵ Significativo, in tal senso, ancora il rilievo di G. ROLLA, *La costruzione dello Stato delle autonomie, op. cit.*, p. 801-802, per cui: «[l]a principale novità introdotta dalla Costituzione del 1948 può essere sintetizzata nel riconoscimento che sussiste in una piena compatibilità tra natura unitaria dello Stato e decentramento politico: che la salvaguardia dell'unità non implica il rifiuto di differenziazioni».

²⁵⁶ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale, op. cit.*, p. 21.

²⁵⁷ Ancora, Relazione Ruini, citata, p. 13: «Oggi assistiamo [...] ad un fenomeno inverso a quello del Risorgimento, e sembra anch'esso irresistibile verso le autonomie locali. Non si tratta soltanto, come si diceva

Sancita come ente necessario del nuovo ordinamento dall'art. 114 Cost. – in quanto, insieme ai preesistenti Comuni e Province, ente in cui, secondo la versione originaria di tale disposizione, la Repubblica si sarebbe ripartita – la Regione²⁵⁸ venne, quindi, introdotta nell'ordinamento italiano quale ente costituzionale e, nello specifico – in quanto titolare di autonomia, oltretutto statutaria, amministrativa e finanziaria, anche legislativa – quale ente politico-costituzionale²⁵⁹, così valorizzando al massimo grado il portato del principio autonomistico definitivamente affermato dall'art. 5 Cost.

Pur prescindendo da un'analisi puntuale delle caratteristiche del modello originario – e, si potrebbe dire, “originale”, frutto della combinazione di influenze diverse²⁶⁰ – tracciato dal Costituente, sotto i molteplici profili di potenziale interesse²⁶¹, si osserva come esso – con riguardo al tratto caratterizzante l'ente Regione, vale a dire l'esercizio della funzione legislativa – sancisse, di fatto, una sorta di “poli-centrismo legislativo”²⁶², caratterizzato dalla *normalità* della produzione normativa, al livello *anche* regionale, secondo uno schema di “delegazione istituzionale”²⁶³, variabile a seconda della categoria di Regione e della materia, e in cui – sulla base di un modello di riparto verticale – allo Stato veniva rimessa l'emanazione dei principi fondamentali e alle Regioni la disciplina di dettaglio.

allora, di “portare il Governo alla porta degli amministrati”, con un decentramento burocratico e amministrativo, sulla cui necessità tutti oggi concordano; si tratta di “porre gli amministrati nel governo di sé medesimi”».

²⁵⁸ Imprescindibile, giunti all'affermazione della “Regione”, un richiamo ad uno dei primi contributi monografici: P. VIRGA, *La regione*, Giuffrè, Milano, 1949, di cui si segnala anche il successivo volume *La regione di diritto comune e a statuto speciale*, Giuffrè, Milano, 1971.

²⁵⁹ In questo senso, G. LOMBARDI, *La ritardata attuazione...*, *op. cit.*, p. 576.

²⁶⁰ Quali l'enumerazione competenziale, la differenziazione tra Regioni ad autonomia ordinaria e Regioni ad autonomia speciale e l'assenza, di fatto, di una Camera territoriale delle Regioni, tratti rinvenibili nel modello spagnolo del 1931, da un lato, oppure l'individuazione direttamente in Costituzione – o in fonti ad essa equiparate (gli Statuti speciali) – delle competenze e la previsione di una competenza di tipo concorrente, tratti, invece, tipici delle esperienze federali tedesca e austriaca, come osservato da A. D'ATENA, *Diritto regionale*, *op. cit.*, p. 56 e A. D'ATENA, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 81-96.

²⁶¹ Come precisato in premessa, il dettaglio di alcune caratteristiche (quelle individuate nella Parte I, par. 2.1) sarà considerato, in ottica comparata, nel successivo paragrafo 2.1, tenendo conto dell'assetto a Costituzione vigente.

²⁶² A. D'ATENA, *Diritto regionale*, *op. cit.*, p. 57.

²⁶³ In questo senso, G. LOMBARDI, *La ritardata attuazione...*, *op. cit.*, p. 576, il quale, pur non richiamando espressamente il parallelismo con il decreto legislativo di cui all'art. 76 Cost., evidenzia che «si poteva parlare di una *delegazione istituzionale* per indicare una attribuzione di competenza i cui limiti oltre che nella costituzione erano da ravvisarsi nei principi stabiliti dalle così dette *leggi-cornice*, mentre la materia era prestabilita dalla costituzione e non vi era bisogno di stabilire un termine essendo questo reso superfluo dalla normalità dell'attribuzione istituzionale di competenza».

In particolare, per le Regioni di diritto comune, ai sensi dell'originario art. 117 Cost., comma 1, veniva, innanzitutto, previsto uno schema di delegazione che avrebbe consentito, al legislatore regionale, di legiferare in specifiche materie, oltreché nel rispetto dell'interesse nazionale e di quello delle altre Regioni (nel rispetto, cioè, di limiti esterni alle materie), nei limiti (questa volta, interni alle materie) dei principi fondamentali, da stabilirsi a livello statale, mediante quelle che vennero poi definite "leggi cornice" (stante la riserva di legge statale sul punto)²⁶⁴.

Per le Regioni ad autonomia differenziata, invece, la delegazione sarebbe stata, di fatto, più marcata, poiché a tale categoria di Regioni non solo i rispettivi Statuti attribuivano (o avrebbero attribuito) competenze in relazione a materie quantitativamente e qualitativamente più estese, ma veniva anche riconosciuta una vera e propria competenza di tipo primario o esclusivo, che, in talune materie, avrebbe consentito loro di legiferare a livello regionale, senza vincoli contenutistici imposti dal livello statale, ma comunque nel rispetto di determinati vincoli esterni (obblighi internazionali, norme fondamentali delle grandi riforme economico-sociali della Repubblica, principi generali dell'ordinamento, interesse nazionale, interesse delle altre Regioni).

Inoltre, tanto le Regioni a statuto ordinario quanto quelle a statuto speciale avrebbero potuto vedersi attribuire, da parte statale, ulteriori poteri di emanazione di norme per l'attuazione di leggi della Repubblica (art. 117, comma 2).

Una delegazione legislativa, quindi, coerentemente con lo spirito di cui all'art. 5 Cost., *normale* e rafforzata da un impianto eminentemente garantista, ma al contempo, sempre in coerenza con tale disposizione, in un certo senso *attenuata*. Forte risultava, infatti, la necessità – avvertita dal Costituente e tradottasi non solo nella previsione, come sopra evidenziato, di specifici, necessari e generali principi condizionanti tutte le tipologie di competenze legislative regionali²⁶⁵, ma anche, tra l'altro, nella messa a punto di un puntuale regime di controlli – di assicurare l'unitarietà e la coerenza dell'ordinamento giuridico statale, tratto che, forse più di altri, ha caratterizzato l'essere e l'evolversi del modello

²⁶⁴ Tra i numerosissimi apporti in materia, si segnalano M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961; S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Giuffrè, Milano, 1992. Specificatamente sulle leggi cornice: F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra stato e regioni*, Giuffrè, Milano, 1967.

²⁶⁵ Tanto che, come osservato da A. D'ATENA, *Diritto regionale, op. cit.*, p. 73: «in nessuna materia le Regioni erano legittimate a legiferare da sole [...]», con riflessi sulla qualità delle leggi regionali «le quali si presentavano come leggi eterodirette, non libere nel fine: e, quindi, in ultima analisi, come leggi a ridotta politicità».

regionale italiano anche in relazione a quei modelli – spagnolo, da un lato, federale, dall’altro – ai quali lo stesso era stato ispirato²⁶⁶.

1.1.2 Fondamento e modello originario della *Région*.

Le tappe di affermazione del regionalismo francese vengono solitamente scandite facendo ricorso al gergo teatrale. Il più generale processo di decentralizzazione, avviato dagli anni ottanta del secolo scorso e nell’ambito del quale si assiste al progressivo emergere dell’ente *Région*, viene, infatti, scandito in tre atti: un primo atto di natura legislativa, un secondo incidente sul piano costituzionale, un terzo nuovamente legislativo²⁶⁷.

Limitarsi a ripercorrere cronologicamente tali atti non risulterebbe, tuttavia, sufficiente a tratteggiare adeguatamente la fisionomia della *Région*. Da un lato, appare indispensabile considerare la sceneggiatura di fondo dell’opera teatrale in questione, vale a dire il quadro storico-istituzionale – ma anche politico, geografico e demografico – in cui la *Région* si è collocata²⁶⁸. Dall’altro, appare, altresì, fondamentale tenere adeguatamente conto del fatto che la fisionomia – formale e sostanziale – dell’ente regionale in Francia ha risentito, forse più che in altri contesti, dell’evoluzione che ha interessato l’organizzazione territoriale nel suo complesso²⁶⁹.

Il contesto – almeno a partire dal periodo rivoluzionario in poi – è quello di uno Stato unitario, se non *dello* Stato accentrato per eccellenza, in cui lo schema di distribuzione territoriale del potere è divenuto elemento essenziale e funzionale all’idea stessa di Stato²⁷⁰.

²⁶⁶ Conclusivamente, per il quadro di riferimento della prima fase del regionalismo italiano, si rinvia a E. GIANFRANCESCO, *Le regioni italiane: bibliografia giuridica 1948-1996*, Giuffrè, Milano, 2000.

²⁶⁷ Della terza tappa si darà successivamente conto nel par. 1.2.2.

²⁶⁸ Sul punto, J.-M. OHNET, *Histoire de la décentralisation française*, LGF - Livre de Poche, Paris, 1997 ; P. BODINEAU, M. VERPEAUX, *Histoire de la décentralisation*, 2^{ème} éd., PUF, Paris, 1997 ; *Historique de la décentralisation*, in *Collectivités-locales.gouv.fr – Le portail de l’État au service des collectivités*. In generale, E. GROSSO, *Francia*, Il Mulino, Bologna, 2006.

²⁶⁹ Data la limitatezza del presente lavoro, tale ultimo profilo verrà solo accennato, laddove un raffronto con le altre *collectivités territoriales* (*Communes* e *Départements*) risulterà necessario.

²⁷⁰ Come evidenziato da J.-F. DE BUJADOUX, *Les réformes territoriales*, Puf, Paris, 2015, pp. 5-6, fino alla fine del Medioevo, la Francia è un aggregato di province che mantengono istituzioni tradizionali, diritti, usi, costumi e lingue propri. È, poi, con l’*édit de Villers-Cotterêts* del 1539, che impone il francese come lingua degli atti ufficiali e, soprattutto, con l’instaurarsi del regno dei Borboni, che inizia a farsi strada l’idea di modellare il territorio, partendo da una visione della Francia come spazio politico ed economico omogeneo, secondo una triplice logica: militare (le fortificazioni difensive iniziano a strutturare lo spazio), politica (la monarchia stabilisce la propria capitale a Parigi e inizia il processo di centralizzazione), economica (il territorio è visto come dominio privato da sfruttare).

A questo proposito, da una parte, è certamente vero che, a partire dal 1789, la suddivisione omogenea del territorio²⁷¹ è stata giustificata in nome del principio di uguaglianza – tanto da essere considerata, nell’immaginario repubblicano, la «versione geografica dell’uguaglianza politica e sociale»²⁷² – e che, negli anni a seguire, rafforzata l’impronta centralista in periodo napoleonico²⁷³, nell’alternanza dei periodi repubblicani e monarchici, l’uniformità del sistema di organizzazione locale è sempre stata sostanzialmente confermata.

D’altro canto, in Francia – territorio da sempre caratterizzato da bassa densità demografica, presenza diffusa e polverizzata di popolazione, assenza di grandi città capaci di divenire centri di riferimento e aggregazione per le comunità circostanti – la necessità di assicurare un livello comune di amministrazione sull’intero territorio aveva, già prima della Rivoluzione francese, favorito il diffondersi e il radicarsi dell’idea, di matrice positivista e razionalista, che spetti allo Stato centrale disegnare, uniformemente, l’assetto territoriale del Paese, al fine di assicurarne il pieno sviluppo²⁷⁴. È questa l’impronta dell’*État aménageur*, lo Stato pianificatore/organizzatore²⁷⁵, che favorì il progressivo superamento del pluralismo di usi e costumi che aveva caratterizzato l’*Ancien régime*.

Sul piano dell’organizzazione istituzionale e territoriale, una stretta applicazione di tale impostazione avrebbe comportato, in astratto, l’adesione ad un modello di pura centralizzazione, in base al quale qualsiasi decisione di un’autorità locale avrebbe dovuto essere sottoposta al vaglio di quella centrale, la sola titolata ad assumere decisioni nell’interesse generale²⁷⁶. In concreto, tuttavia, un tale meccanismo si sarebbe scontrato con l’impossibilità pratica dell’assunzione di tutte le decisioni dal centro. Da qui la peculiarità

²⁷¹ Il primo *découpage territorial* – tradottosi nella suddivisione del territorio in 83 *Départements* e nell’aggregazione di città, borghi e parrocchie in *Communes* – è da attribuirsi, rispettivamente, alle leggi del 22 e 14 dicembre 1789.

²⁷² P. ESTEBE, *L’Égalité des territoires, une passion française*, Puf, Paris, 2015, p. 6.

²⁷³ A Napoleone si deve, tra l’altro, con la *Loi du 28 pluviôse an VIII* (17 février 1800) « *Concernant la division du territoire français et l’administration* », la creazione, in ciascun *Département*, del Prefetto « *chargé seul de l’administration* » (art. 3).

²⁷⁴ Da non trascurare, infine, un ulteriore elemento che ha contribuito a determinare la complessiva struttura organizzativa territoriale francese, vale a dire il suo impero coloniale. Sul punto, F. BRIAL, *Décentralisation territoriale et coopération internationale: le cas de l’outre-mer français*, L’Harmattan, Paris, 1997.

²⁷⁵ Basti pensare, in questo senso, all’idea di territorio come “*jardin à cultiver*” di Sully, Ministro delle finanze di Enrico IV, o al “*grand dessein*” di Colbert, politico ed economista al tempo di Luigi XIV, diretto a costruire, nonostante le resistenze locali, uno spazio politico ed economico unico, retto dalle stesse leggi, dallo stesso sistema di pesi e misure, servito da un unico reticolo stradale e fluviale, libero da dogane interne, su cui si veda ancora J.-F. DE BUJADOUX, *Les réformes territoriales*, *op. cit.*, pp. 7-11.

²⁷⁶ Sul fatto che la legge, espressione della *volonté générale*, possa emanare esclusivamente dal Parlamento, che rappresenta tale volontà, e non da centri di potere periferici, si veda G. BEORGEY, *Le Gouvernement et l’administration de la France*, A. Colin, Paris, 1967, p. 24.

della tradizione d'oltralpe ove l'organizzazione territoriale del potere più che la forma della *decentralizzazione*, quale devoluzione dal centro sia di poteri decisionali che di amministrazione a livelli territoriali substatali aventi personalità giuridica, organi elettivi indipendenti, mezzi e risorse proprie, ha assunto quella della *déconcentration*²⁷⁷, quale delega del potere decisionale a livello locale a funzionari statali, dislocati sull'intero territorio nazionale. In sostanza, in quest'ultimo caso, come efficacemente raffigurato dalla celebre espressione d'Odilon Barrot, «*c'est toujours le même marteau qui frappe, seulement on en a raccourci le manche*»²⁷⁸.

È in questo contesto di fondo – ove si radicò una generale diffidenza rispetto all'ipotetica esistenza di centri periferici di potere²⁷⁹ – che, a fine ottocento, vengono adottate due leggi (la *Loi départementale* del 10 agosto 1871 e la *Loi municipale* del 5 aprile 1884), il cui assetto²⁸⁰, sostanzialmente riflesso nelle Costituzioni della quarta²⁸¹ e della

²⁷⁷ Nella manualistica francese, la decentralizzazione viene definita come «*la reconnaissance, à côté de l'État, de personnes publiques chargées de compétences administratives*» e viene sottolineato come «*[a]lors que la décentralisation reconnaît l'existence de collectivités autonomes, la déconcentration ne connaît que des autorités implantées territorialement dans des circonscriptions administratives, c'est-à-dire, des espaces délimités, plus petits que le territoire national. Cet autre mode d'organisation administrative peut être défini comme un transfert du pouvoir de décision de l'État à des autorités déconcentrées*»: L. JANICOT, M. VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales*, op. cit., pp. 28 e 31-32. Ulteriore meccanismo è quello della *délocalisation*, quale dislocazione di parte dell'Amministrazione statale su territori diversi dalla capitale (ne è un esempio l'*Ecole nationale d'administration*, avente sede a Strasbourg). Si vedano anche M. DELAMARRE, E. MAUREL, *Leçons de Droit constitutionnel et d'Institutions politiques*, op. cit., p. 12.

²⁷⁸ Nello specifico, l'Autore (*De la centralisation et de ses effets*, Librairie académique Didier et C., Libraires-Editeurs, Paris, 1870, p. 164) esorta a non fraintendere il concetto di decentralizzazione: «*Confondant les choses et abusant des mots, on appelle décentralisation le simple transfert d'une partie des attributions du Ministre au préfet; l'action centrale n'en est diminuée en rien, elle est seulement rapprochée de l'administration ; c'est toujours le même marteau qui frappe, seulement on en a raccourci le manche*».

²⁷⁹ «*Le centralisme est une manière d'être de l'État*» scriveva M. HAURIOU, *Précis élémentaire de droit administratif*, V ed., Sirey, Paris, 1943, p. 43. In termini di « venerazione » nei confronti del potere statale si esprime la dottrina più recente: P. ESTEBE, *Décentralisation: nous sommes loin du compte*, in *Cahiers français n. 391, Collectivités territoriales. La nouvelle donne*, 2016, pp. 43-48.

²⁸⁰ Con il primo intervento normativo è stata sostanzialmente disegnata la carta dell'organizzazione dipartimentale come conosciuta ancora oggi. Viene, inoltre, sancito un modello di semi-decentralizzazione con l'introduzione dell'elezione, a suffragio universale, del *Conseil général*, cui spetta la gestione del *Département*, la quale avviene comunque sotto la direzione del prefetto che detiene la funzione esecutiva e riveste la carica di Presidente del *Conseil général*. Con la legge del 1884 (nota anche come *Grande Charte municipale*), invece, la *Commune* diventa un vero e proprio ente decentralizzato, il cui *Conseil municipal*, eletto a suffragio universale, «*règle, par ses délibérations, les affaires de la commune*» (art. 61) ed elegge, tra i suoi membri, il sindaco (*maire*). Sebbene la *Commune* diventi espressione del principio di libera amministrazione delle *collectivités locales*, viene sancita, al contempo, la tutela del prefetto tanto sul Sindaco quanto sugli atti dell'ente.

²⁸¹ Con la Costituzione della quarta Repubblica (1946-1958), gli enti locali tradizionali (*Communes, Départements e Territoires d'Outre-Mer*), per la prima volta, assunsero – da mere entità amministrative quali erano stati sino ad allora – vero e proprio rilievo costituzionale (Titolo X «*Des collectivités territoriales*») e venne sancito, a beneficio delle stesse, il principio di libera amministrazione, naturalmente, nel quadro della

quinta²⁸² Repubblica, è rimasto attuale sino al 1982, anno in cui, nel corso del primo atto di decentralizzazione, accanto a *Communes e Départements*, fa il suo ingresso anche la *Région*,

legislazione nazionale. Non mancarono, in tale testo, alcuni tratti innovativi, quali il principio di esecuzione delle decisioni dei consigli locali da parte del Sindaco o del Presidente (art. 87, comma 2) o la previsione – rimasta poi lettera morta – di un potenziale ampliamento delle libertà dipartimentali e comunali (art. 89 «*Des lois organiques étendront les libertés départementales et municipales ; elles pourront prévoir, pour certaines grandes villes, des règles de fonctionnement et des structures différentes de celles des petites communes et comporter des dispositions spéciales pour certains départements ; [...]. Des lois détermineront également les conditions dans lesquelles fonctionneront les services locaux des administrations centrales, de manière à rapprocher l'administration des administrés*»). Anche la successiva proposta di legge del 27 maggio 1947, volta a trasferire alcune delle attribuzioni prefettizie ad un eletto, venne rigettata dal Parlamento, nel timore di dare vita ad un «*maire départemental*» dotato di troppi poteri (si veda, in proposito, L. JANICOT, M. VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales, op. cit.*, p. 76). Da considerare, infine, sempre per quanto attiene l'organizzazione territoriale complessiva, che la Costituzione del 1946 sancì (al Titolo VIII) il passaggio dall'impero coloniale francese alla c.d. «Unione francese», composta (art. 60), da un lato, dalla «*République française qui comprend la France métropolitaine, les départements et territoires d'outre-mer*» e, dall'altra, dai «*territoires et États associés*». I Dipartimenti d'oltremare (DOM) corrispondevano ai possedimenti coloniali francesi di più lunga data (Guadalupa, Martinica, Réunion, Guyana, cui si aggiunse, a seguito dell'indipendenza delle Comore, anche Mayotte) e si caratterizzavano, quanto a regime giuridico applicabile, per l'assimilazione – salvo eccezioni previste dalla legge – ai dipartimenti metropolitani (art. 73); i territori d'oltremare (TOM) ricomprendevano, invece, i possedimenti coloniali e i territori sotto tutela – nello specifico, Camerun, Comore, Congo francese, Costa d'Avorio, Dahomey (Benin), Guinea, Haute-Volta (Burkina Faso), Indocina francese, Madagascar, Mauritania, Niger, Nuova Caledonia, Oubangui (Repubblica centrafricana), Polinesia francese, Senegal, Somalia francese (Djibouti), Saint-Pierre-et-Miquelon, Sudan, Ciad, Terre australi e antartiche, Togo, Wallis-et-Fortuna – ed erano dotati di statuto particolare proprio (art. 74). I territori e gli Stati associati, infine, corrispondevano agli ex protettorati e ai territori in amministrazione fiduciaria per conto delle Nazioni Unite (già mandati della Società delle Nazioni, vale a dire Camerun e Togo). Si veda, sul punto, J. FREMEAUX, *L'union française: le rêve d'une France unie?*, in P. BLANCHARD (cur.), *Culture impériale 1931-1961. Les colonies au cœur de la République*, Autrement, Paris, 2004, pp. 163-173.

²⁸² La Costituzione della quinta Repubblica (1958) – che, per quanto qui di interesse, è stata ritenuta «*en retrait par rapport au texte de 1946*» (L. JANICOT, M. VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales, op. cit.*, p. 76) – confermò la previsione di un Titolo (XI) consacrato alle *collectivités territoriales*, composto da cinque articoli, di cui uno solo (art. 72) dedicato all'insieme delle collettività territoriali (*Communes, Départements e TOM*) e quattro dedicati specificatamente ai territori d'oltremare. Se, per quanto attiene alle prime, vengono sostanzialmente confermati i tratti già delineati nel testo costituzionale precedente, compreso il principio di libera amministrazione – con introduzione, tuttavia, di una rilevante novità, vale a dire l'inserimento, all'art. 72, della possibilità, per il legislatore, di creare *collectivités territoriales* ulteriori, previsione sulla cui base si innestò proprio il successivo intervento normativo del 1982 che portò alla creazione delle *Régions* – è per i secondi che vengono prospettate le novità più rilevanti. Si tratta, in sostanza, della previsione di potenziali regimi giuridici distinti, a seconda del grado di autonomia auspicato dai territori: quello di *Départements d'Outre-Mer* (DOM), il cui regime legislativo e l'organizzazione amministrativa avrebbero potuto essere oggetto, in virtù del c.d. principio di assimilazione, di «*mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière*» (art. 73) ; quello di *Territoires d'Outre-Mer* (TOM) aventi una «*organisation particulière*», tenuto conto «*de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République*» (art. 74); infine, quello di Stati membri della Comunità francese – istituita con la stessa Costituzione del 1958, in cui «*les États jouissent de l'autonomie ; ils s'administrent eux-mêmes et gèrent démocratiquement et librement leurs propres affaires*» (art. 77) – per i *Territoires d'Outre-Mer* che, «*groupés ou non entre eux*», «*en manifestent la volonté par délibération de leur assemblée territoriale*» (art. 76).

ente territoriale non dissimile, nella fisionomia e nella sostanza, da *Communes* e *Départements*²⁸³.

Onde comprendere fondamento e portata della *Région* francese, e sempre senza uscir di metafora, è opportuno considerare che l'opera iniziata con il primo atto di decentralizzazione²⁸⁴ aveva, in realtà, avuto un prologo, una decina di anni prima²⁸⁵. Dopo una prima introduzione di circoscrizioni amministrative regionali nel 1956²⁸⁶ e, soprattutto,

²⁸³ Come meglio specificato più oltre, l'assetto della *Région* ricalcò quello dei *Départements*, rispetto ai quali, tuttavia, la *Région* disponeva di un organo consultivo ulteriore (il Consiglio – già Comitato – economico e sociale).

²⁸⁴ Per alcune riflessioni sulla “*décentralisation à la française*”: C. BOUTIN, F. ROUVILLOIS, *Décentraliser en France. Idéologies, histoire et prospective*, François-Xavier de Guibert éd., Paris, 2003.

²⁸⁵ Pur dovendosi qui limitare a rapidi cenni, pare utile rammentare come, a rigore, in Francia, il dibattito sulla decentralizzazione e, in particolare, sul regionalismo – influenzato anche da alcuni studi sul *local government* inglese – si era rivelato abbastanza animato già nel periodo a cavallo tra fine '800 e inizio '900 (si veda, tra l'altro, E. FONTAINE *Décentralisation et déconcentration*, Saint-Malo, Paris, 1899, p. 7: « *décentraliser c'est rendre aux pouvoirs locaux les libertés nécessaires à leur développement normal, c'est réaliser le gouvernement du pays par le pays* ») e durò fino alla conclusione del secondo conflitto mondiale. All'inizio del XX secolo, Jean-Charles Brun (di cui si veda *Le régionalisme*, Bloud, Paris, 1911) diede vita alla *Fédération régionaliste de France* (FRF), movimento di idee, promotore di un programma di decentralizzazione incentrato sul modello di Regione quale istanza intermedia tra Stato e Comuni, espressione della diversità dei fabbisogni locali e, in quanto tale, strumento ideale per la promozione di riforme amministrative, economiche e culturali. Durante la Grande guerra, il Ministro Clémentel promosse la creazione delle «regioni economiche», 17 raggruppamenti regionali di 149 camere di commercio che ebbero, tuttavia, scarso successo (su cui si veda *Faculté de droit et des sciences économiques de Paris, Travaux et Recherches. Série Science Politique*, Paris, pp. 94-96). Ancora, durante il secondo conflitto mondiale, il maresciallo Pétain aveva annunciato una riforma territoriale di ispirazione regionalista, poi scartata dal Primo Ministro Laval nel 1941, e, parallelamente, il regime di Vichy promosse un neoregionalismo, di natura non decentralizzatrice, bensì funzionale al rafforzamento dell'azione statale (concretizzatosi nell'istituzione, con legge del 19 aprile 1941, di prefetti regionali poi soppressi al momento della liberazione). Interessante la seguente osservazione: «*C'est parce que de telles tentatives de régionalisation avaient été impulsées par le régime de Vichy que l'idée régionale a largement été discréditée aux premiers temps de la IV République*»: J.-F. DE BUJADOUX, *Les réformes territoriales*, op. cit., p. 52. Nel dopoguerra, in vista della ricostruzione, si impose nuovamente l'idea dirigista e interventista dell'*État aménageur*, che venne fortemente influenzata dall'opera di Jean-François Gravier, un geografo e storico, che in “*Paris et le désert français*”, a fronte dei crescenti squilibri territoriali (dovuti ai consistenti movimenti migratori verso la capitale), propose soluzioni che, oltre a basarsi su principi di decentralizzazione, vedevano nella rivitalizzazione delle regioni dal punto di vista economico una delle possibili soluzioni.

²⁸⁶ Più in dettaglio, con decreto 55-873 del 30 giugno 1955, vennero previsti i c.d. Programmes d'action régionale (PAR), diretti a «*promouvoir l'expansion économique et sociale des différentes régions et en particulier de celles qui souffrent de sous-emploi ou d'un développement économique insuffisant*» e consistenti in una forma di coordinamento dell'«*action des diverses administrations avec les projets dus aux initiatives locales publiques et aux initiatives privées bénéficiant du concours financier de l'État ou d'une collectivité publique*» (art. 1) che portarono (con ordinanza ministeriale 26 novembre 1956) all'istituzione di 21 circoscrizioni di azione regionale, note anche come «regioni di piano». Con decreto 64-251 del 14 marzo 1964, venne poi introdotta la figura del prefetto regionale, avente come missione quella di «*mettre en œuvre la politique du Gouvernement concernant le développement économique et l'aménagement de sa circonscription. Dans ce domaine, il anime et contrôle l'activité des préfets des départements de la région, ainsi que celle des chefs de services, des présidents ou directeurs d'établissements publics et des sociétés d'économie mixte dont l'action s'étend sur plusieurs départements de la circonscription, et qui n'ont pas un*

dopo la bocciatura referendaria, nel 1969, di una proposta di De Gaulle, volta, tra l'altro²⁸⁷, alla creazione della *Région* quale nuova categoria di *collectivité territoriale* di diritto comune²⁸⁸, si assisté ad una prima introduzione, nel 1972, dell'*établissement public régional*, quale associazione di dipartimenti che, in linea con la tradizione dell'*État aménageur*, era ente diretto dallo Stato per fini di sviluppo economico dotato, tuttavia, di personalità giuridica propria e, pertanto, distinto tanto dalle collettività territoriali quanto dagli enti meramente deconcentrati²⁸⁹.

Quando, poi, si apre – in concomitanza con l'avvio di una nuova fase della vita politica francese²⁹⁰ e in parallelo con il progressivo affermarsi dello spazio regionale, anche a livello comunitario²⁹¹ – il primo atto di decentralizzazione²⁹², con la *Loi Defferre* del 1982²⁹³, le

caractère national. Il est en outre chargé de contrôler et de coordonner l'activité administrative des services civils de l'État et des établissements publics n'ayant pas un caractère national, dont l'action s'étend sur plusieurs départements de la circonscription. Il peut enfin être investi par décret en Conseil d'État d'attributions particulières. Il reçoit ses directives du Premier ministre et pour les affaires de leur compétence, des ministres intéressés» (art. 2).

²⁸⁷ Il progetto prevedeva anche la fusione del Senato con il Consiglio economico, sociale e dell'ambiente. Tale profilo, unito ad una ostilità diffusa nei confronti del Presidente De Gaulle, viene ritenuto alla base del rigetto della proposta da parte dei francesi.

²⁸⁸ Nel suo celebre discorso alla fiera di Lione nel marzo del 1968, De Gaulle affermò: «*L'évolution générale porte [...] notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui lui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain*» in L. HAMON, *La région de De Gaulle à nos jours*, Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 1992, p. 84.

²⁸⁹ La novità venne introdotta con legge 72-619 del 5 luglio 1972 (nota come *Loi Frey*).

²⁹⁰ Trattasi, nel 1981, dell'elezione a Presidente di François Mitterand – il quale affermò: «*La France a eu besoin d'un pouvoir fort pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire*» (Consiglio dei Ministri, 15 luglio 1981) – e della vittoria delle elezioni legislative da parte del partito socialista che aprì ad una stagione di riforme attuata per via legislativa.

²⁹¹ Sul punto, si veda, *supra*, Parte I, par. 2.2 e, *infra*, par. 2.2. Inoltre, C. DU GRANRUT, *Europe, le temps des régions*, L.G.D.J / Décentralisation, Paris, 1996.

²⁹² Tale primo atto – la cui bibliografia risulta particolarmente estesa e di cui si segnalano, in particolare, alcuni contributi che tracciano una sorta di bilancio sullo stesso: B. REMOND, *La fin de l'État jacobin ?*, L.G.D.J/Décentralisation, Paris, 1998 oltre ai dossier specifici 1982-2002 *la décentralisation vingt ans après: numéro spécial*, in *La Gazette des communes*, n. 1635/9-2002, pp. 16-93; S. REGOURD, *L'organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982: un bilan critique*, in *Les Cahiers français*, n. 318, 2004, pp. 3-7; *Trente ans de décentralisation: dossier*, in *L'actualité juridique. Droit administratif (AJDA)*, n. 14/2012, pp. 738-763; *1982-2012 Décentralisation: stop? encore? Pour quoi faire?: dossier*, in *Pouvoirs locaux*, n. 92/2012, pp. 41-129 – segna una prima attenuazione della tradizionale concezione statalista dell'*État aménageur*. Sul punto, si veda D. AUGIAS, *De l'aménagement à l'égalité des territoires: quelle stratégie pour l'État?*, in collectif GIS-GRALE-CNRS *Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe, Droit et gestion des Collectivités Territoriales. Les territoires de l'État 2017*, *op. cit.*, pp. 199-211.

²⁹³ Più precisamente, *Loi 82-213* del 2 marzo 1982 «*relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*», cui hanno fatto seguito la *Loi 83-8* del 7 gennaio 1983 «*relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État*» e la *Loi 83-663* del 22 luglio 1983

regioni fanno il loro ingresso quali vere e proprie collettività territoriali, dotate di un organo deliberativo e di rappresentanza, il consiglio regionale, da eleggere – a far data dal 1986 – a suffragio universale diretto e il cui Presidente avrebbe assunto le funzioni di esecutivo regionale²⁹⁴, determinando un « *changement [...] d'une importance capitale* »²⁹⁵. L'istituzione delle regioni avvenne, a “costituzione invariata”, sulla base dell'art. 72 Cost che, già nella versione originaria del 1958, consentiva al legislatore ordinario di creare nuove categorie di enti territoriali²⁹⁶. Con la creazione delle *Régions* per via legislativa, viene conseguentemente ad instaurarsi, tra gli enti territoriali, una bipartizione che vedeva, da un lato, i c.d. enti territoriali “a statuto costituzionale” (Comuni, Dipartimenti e Territori d'oltremare, elencati all'art. 72 Cost.) e, dall'altro, gli enti territoriali “a statuto legislativo”, vale a dire le Regioni²⁹⁷.

«complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État».

²⁹⁴ Diversamente, nell'*établissement public régional*, il consiglio regionale era organo ad elezione indiretta (da parte dei consiglieri generali e comunali e dei parlamentari) e la funzione esecutiva era attribuita al prefetto regionale (quello di cui al decreto del 14 marzo 1964, posto al vertice delle circoscrizioni di azione regionale). Con la trasformazione delle regioni in *collectivités territoriales*, il prefetto di nomina statale mantenne pertanto la sola funzione di *représentant d'État*.

²⁹⁵ In questo senso, M. BARDIN, *La présidentialisation des institutions régionales. Étude comparée: France, Espagne, Italie*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille – PUAM, Aix-en-Provence, 2018, p. 38.

²⁹⁶ Complessivamente, il primo atto della decentralizzazione viene fatto coincidere con l'insieme di provvedimenti normativi adottati tra il 1982 e il 1988, fra i quali la legge 85-692 del 10 luglio 1985 «*modifiant le code électoral et relative à l'élection des conseillers régionaux*», la legge 86-17 del 6 gennaio 1986 «*adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé*», la legge 87-529 del 13 luglio 1987 «*modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale*», la legge 88-13 del 5 gennaio 1988 «*d'amélioration de la décentralisation*». Negli anni '90, la legge 92-125 del 6 febbraio 1992 «*relative à l'administration territoriale de la République*» – importante sul piano della deconcentrazione di servizi statali e della cooperazione interregionale –, la legge 95-115 del 4 febbraio 1995 «*d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*», la legge 98-135 del 7 marzo 1998 «*relative au fonctionnement des conseils régionaux*», la legge 99-36 del 19 gennaio 1999 «*relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux*» (parzialmente modificata dalla legge 2003-327 dell'11 aprile 2003 «*relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*»), la legge 99-586 del 12 luglio 1999 «*relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*». Inoltre, con riguardo a TOM e DOM: la legge organica 96-312 del 12 aprile 1996 «*portant statut d'autonomie de la Polynésie française*», la legge 96-313 del 12 aprile 1996 «*complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française*», la legge costituzionale 98-610 del 20 luglio 1998 e la legge organica 99-209 del 19 marzo 1999 entrambe «*relative[s] à la Nouvelle-Calédonie*». Sulla Corsica, infine, più tardivamente, interviene la legge 2002-92 del 22 gennaio 2002 «*relative à la Corse*».

²⁹⁷ Novità di rilievo, introdotta dalla *Loi Defferre*, valevole per tutte le *collectivités territoriales* fu l'abolizione della *tutelle* (controllo amministrativo a priori affidato al prefetto) e la sostituzione della stessa con una forma di controllo successiva, affidata al giudice amministrativo. Da non trascurare, poi, il fatto che, sebbene “a statuto legislativo”, le regioni cominciarono ad assumere almeno una prima rilevanza, in quanto destinatarie delle disposizioni (anche costituzionali) valevoli per tutte le *collectivités territoriales*.

Si è dovuto attendere il secondo atto della decentralizzazione²⁹⁸, nel 2003 – in coincidenza con una nuova stagione politica²⁹⁹ –, perché le *Régions* venissero costituzionalizzate³⁰⁰ e compissero, così, un significativo passo in avanti nella relativa istituzionalizzazione³⁰¹. La riforma del 2003, sancita con *Loi constitutionnelle* n. 2003-276 del 28 marzo 2003³⁰² – che, nelle intenzioni del legislatore, perseguiva essenzialmente tre obiettivi (consentire un'evidenziazione delle differenze tra territorio metropolitano e oltremare, potenziare l'autonomia amministrativa e finanziaria degli enti territoriali e dare impulso agli strumenti di democrazia partecipativa) e che, in sostanza, si è concretizzata³⁰³, oltreché nella nuova tipizzazione categoriale delle *collectivités territoriales* (art. 72, comma 1) comprendente le *Régions*³⁰⁴ e in una innovazione generale delle previsioni riguardanti i

²⁹⁸ B. REMOND, E. FRIEDBERG, J.-B. AUBY, P. SADLAN, *Décentralisation: "Acte deux", scène un...*, in *Pouvoirs locaux*, n. 59, IV/2003.

²⁹⁹ Caratterizzata dalla fine della terza coabitazione.

³⁰⁰ La "costituzionalizzazione" delle *Régions* si colloca nell'ambito di un'importante revisione del Titolo XII della Costituzione, resasi necessaria al fine di consentire evoluzioni giuridiche che il testo precedente, così come interpretato dalla Corte costituzionale, impediva. Sul punto, M. VERPEAUX, *Constitution, Conseil constitutionnel et décentralisation*, in S. REGOURD, J. CARLES, D. GUIGNARD (a cura di), *La décentralisation 30 ans après*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, LGDJ - Lextenso Editions, 2013, pp. 59-71.

³⁰¹ Nel decennio precedente, infatti, tale processo si era rivelato molto lento, soprattutto in ragione dell'opposizione tra « *départementalistes* », vale a dire « *partisans d'un relatif statu quo territorial et défendant l'idée d'une région simple échelon d'animation et de coordination de politiques publiques* » e « *régionalistes* », vale a dire « *partisans de l'instauration de véritables gouvernements régionaux* »: R. PASQUIER, *Les régions dans la réforme territoriale. Des colosses aux pieds d'argile?*, in *Cahiers français* n. 391, *Collectivités territoriales. La nouvelle donne*, 2016, p. 23.

³⁰² Approvata in via definitiva, ex art. 89, comma 4, della Costituzione, non per via referendaria, bensì dal Congresso del Parlamento il 17 marzo 2003, stante l'ampia maggioranza ivi presente, la riforma è stata poi completata da una serie di leggi (organiche e ordinarie) e di regolamenti, tra cui la legge organica 2003-704 del 1° agosto 2003 « *relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales* », la legge organica 2003-705 del 1° agosto 2003 « *relative au référendum local* », la legge organica 2004-758 del 29 luglio 2004 « *prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales* » e la legge 2004-809 del 13 agosto 2004 « *relative aux libertés et responsabilités locales* ».

³⁰³ Complessivamente, la legge costituzionale 2003-276 è intervenuta, nell'ambito del Titolo XII, modificando gli articoli 72, 73 e 74 ed introducendo cinque nuovi articoli (dall'art. 72-1 all'art. 72-4 e art. 74-1). Nel 2008, infine, è stato aggiunto anche l'art. 75-1 (cfr. art. 40 legge costituzionale 2008-724 del 23 luglio 2008 « *de modernisation des institutions de la V^e République* »). Anche sul punto, la bibliografia è particolarmente ampia. Si segnalano, tra i tanti, oltre a B. MATHIEU, M.B. VERPEAUX (sous la direction de), *Les mutations constitutionnelles des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2014, J.-B. AUBY, E. DOUAT, *La loi constitutionnelle relative à la décentralisation*, in *Droit administratif*, 4/2003, pp. 6-15; N. BRAEMER, *Décentralisation: l'addition!*, in *La Lettre du cadre territorial*, n. 384/2009, pp. 12-14; J.-F. BRISSON, *La France est une République indivisible... son organisation est décentralisée*, in *Revue du Droit Public*, n. 1/2003, pp. 111-114 (tradotto in italiano *La Francia è una Repubblica indivisibile... la sua organizzazione è decentralizzata* », in *Amministrare* n. 2/2003, pp. 225-229); B. PERRIN, *Décentralisation acte II: contribution à un bilan d'étape*, in *Revue administrative*, n. 335/2003, pp. 526-535; J.-M. PONTIER, *La République décentralisée de J.P. Raffarin*, in *Revue administrative*, n. 332/2003, pp. 187-195.

³⁰⁴ Oltre ad annoverare le Regioni, per la prima volta, tra le *collectivités territoriales* « *à statut constitutionnel* », accanto ai comuni e ai dipartimenti, la riforma innova più in generale la categorizzazione degli enti substatali,

territori d'oltremare, nell'affermazione dei principi di organizzazione decentrata della Repubblica (art. 1), di sussidiarietà³⁰⁵ e di libera amministrazione (art. 72, commi 2 e 3); nel potenziamento della potestà regolamentare riconosciuta alle *Régions*; nell'introduzione del diritto di sperimentazione legislativa e regolamentare (art. 72, comma 4); nell'introduzione di istituti di democrazia diretta (diritto di petizione e referendum locale, art. 72-1); nonché nella costituzionalizzazione del principio di autonomia finanziaria (art. 72-2) – è stata salutata, da alcuni, come trasformazione della forma di Stato³⁰⁶ o, comunque, come elemento di discontinuità rispetto alla classica impostazione dei rapporti tra centro e periferia³⁰⁷, da altri, come una riforma di portata più che altro simbolica³⁰⁸, in quanto – al di là delle innovazioni introdotte – la stessa avrebbe, in definitiva, mantenuto l'impianto classico di decentramento alla francese³⁰⁹.

superando la categoria dei “*territoires d'outre-mer*” ed introducendo quelle di “*collectivités à statut particulier*” e di “*collectivités d'outre-mer*”.

³⁰⁵ Su cui, già prima della riforma costituzionale, A. FAURE (a cura di), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, L'Harmattan, Paris, 1998.

³⁰⁶ Si vedano, sul punto, le riflessioni di J. VIGUIER, *La décentralisation: d'une manière d'être de l'État vers une manière d'être hors de l'État*, in S. REGOURD, J. CARLES, D. GUIGNARD (a cura di), *La décentralisation 30 ans après, op. cit.*, pp. 29/57. A favore di una lettura della riforma quale compromesso tra Stato e collettività territoriali si esprime P. LE LIDEC, *Le jeu du compromis: l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France*, in *Revue française d'administration publique*, n. 121-122/2007, pp. 111-130.

³⁰⁷ In questo senso, P. PICIACCHIA, *Dall'«unité-uniformité» alla «diversité-unité»: l'evoluzione del potere di sperimentazione locale in Francia nella prospettiva della differenziazione territoriale*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 1/2019, p. 4.

³⁰⁸ Al proposito, J. BAGUENARD, *La décentralisation*, PUF, Paris, 2004, p. 80, osserva: «*Au-delà des vertus dont certains la parent abusivement, ou des défauts que d'autres lui trouvent démesurément, la décentralisation doit être appréciée dans le contexte où elle se situe: elle ne mérite ni cet excès d'honneur ni cette indignité*». Sul punto, si richiamano, tra i tanti, i contributi pubblicati in *Amministrare*, n. 2/2003, in particolare: S. GAMBINO, *Continuità (molte) e discontinuità (poche) nel recente decentramento francese*; L. VANDELLI, *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese: verso un superamento dell'uniformità*; J.-B. AUBY, *La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia. Inoltre, collectif, Décentralisation: enjeux et débats* (dossier), in *Informations sociales*, n. 121/2005, pp. 6-99; G. MARCOU, *Le bilan en demi-teinte de l'Acte II: décentraliser plus ou décentraliser mieux?*, in *Revue française de droit administratif* (RFDA), n. 2/2008, pp. 295-315; M. VERPEAUX, *La loi du 13 août 2004: le demi-succès de l'acte II de la décentralisation*, in *L'actualité juridique. Droit administratif* (AJDA), 36/2004, pp. 1960-1968.

³⁰⁹ Non si trascuri, tuttavia, il fatto che, già in tempi risalenti, parte della dottrina francese sosteneva che l'indivisibilità della Repubblica implicasse «*l'unité de source normative, mais ne s'oppose pas à ce qu'il y ait [...] plusieurs législations édictées par la même source et s'appliquant différemment selon les portions du territoire concerné*»: L. FAVOREU, *Les bases constitutionnelles du droit des collectivités locales*, in *La nouvelle décentralisation*, Paris, Sirey, 1983, p. 22.

1.1.3 Fondamento e modello originario della *Comunidad Autónoma*.

Se, oggi, è frequente riferirsi al modello spagnolo di Stato ricorrendo all'espressione "*Estado de la Autonomías*" o "*Estado autonómico*"³¹⁰, che ne riflette la peculiare soluzione di distribuzione territoriale del potere, è interessante rilevare come, anche per il caso spagnolo, l'attuale assetto istituzionale territoriale – lungi dall'essere sempre stato improntato allo schema tipico del decentramento – rappresenti il portato di una articolata evoluzione³¹¹ che ha visto l'alternarsi di spinte all'accentramento – manifestatesi dalla fine della guerra di successione, nel 1713, con l'adesione al modello francese di Stato unitario, passando per la Costituzione di Cadice del 1812, per raggiungere poi il proprio apice durante i decenni della dittatura franchista (1939-1975) – e di spinte al decentramento, in concomitanza con le fasi di rivendicazione democratica³¹².

In particolare, i due principali "precedenti" dell'attuale assetto territoriale spagnolo³¹³, coincidenti con le parentesi repubblicane sperimentate nel Paese, risalgono, il primo, al modello federale di ispirazione americana del 1873, rimasto tuttavia incompiuto³¹⁴, e, il secondo, al quinquennio 1931/36 della Seconda Repubblica, la cui Costituzione contemplava il c.d. modello di Stato "integrale", che, informato al principio volontaristico,

³¹⁰ Tradotto, in italiano, in "Stato autonomico". Per un inquadramento generale dell'ordinamento in questione, M. IACOMETTI, *Spagna*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, op. cit., pp. 242-266.

³¹¹ Sullo sviluppo dello Stato autonomico, dalla sua istituzione alle caratteristiche attuali: M. ARAGON, *La construcción del Estado autonomico*, in *Reforma de los Estatutos de Autonomía y pluralismo territorial*, *Revista general de derecho constitucional*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 15-38; M. BALADO RUIZ-GALLEGOS, J. LERMA I BLASCO, P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ (a cura di), *La España de las autonomías: reflexiones 25 años después*, Bosch, Barcelona, 2005.

³¹² Senza poter, naturalmente, ripercorrere compiutamente l'evoluzione storica spagnola, si rammenti come la stessa sia stata influenzata, in tempi risalenti, dalla presenza, sull'intera penisola iberica, dei visigoti e, poi, a partire dall'VIII secolo, dall'invasione musulmana. Nella Spagna moderna, vale a dire quella dal 1492 in poi, i *Reyes Católicos*, inizialmente, conservarono ognuno le proprie istituzioni per poi essere soppiantati dalla spinta centralista inaugurata, a partire dal XVIII secolo, dalla Casa dei Borboni. Sull'alternanza, nella storia spagnola, «*de dos tendencias, una de carácter unitario y centralista, y otra de carácter plural y descentralizado*», si veda P.J. GONZALEZ TREVIJANO, C. NUNEZ RIVERO, J. M. GOIG MARTINEZ, *El estado autonomico español*, Dykinson SL, Madrid, 2014, p. 44.

³¹³ Da non trascurare anche, sempre nel XIX secolo, in periodo di forte centralizzazione, l'emersione del c.d. fenomeno del "*Juntismo*", quale rivendicazione di poteri autonomi rispetto al potere centrale, da parte di piccoli raggruppamenti territoriali.

³¹⁴ Il progetto prevedeva una suddivisione della Spagna in Stati, coincidenti con gli antichi regni e le regioni naturali, ognuno dei quali, sul modello della Costituzione nordamericana del 1787, avrebbe potuto dotarsi di una propria Costituzione. A caratterizzare in chiave federalista l'assetto sarebbe stato, in particolare, il Parlamento, costituito da Congresso e Senato, composti, il primo, di rappresentanti della federazione e, il secondo, di rappresentanti degli Stati.

avrebbe potuto condurre alla creazione, da parte degli enti locali, di vere e proprie autonomie regionali³¹⁵.

Quando, nel 1978, al termine della dittatura franchista, l'entrata in vigore della nuova Costituzione determina la transizione dal precedente ordinamento autoritario a quello democratico, anche le previsioni sull'organizzazione territoriale dello Stato (cui è dedicato l'intero Titolo VIII) sono intese a sancire e rafforzare tale transizione, dando contestualmente risposta, da un lato, alle diverse – per portata ed estensione – istanze autonomiste presenti nel Paese e, dall'altro, alla contrapposizione politica tra fautori del decentramento e sostenitori di soluzioni maggiormente accentrate, in linea con lo *status quo*³¹⁶.

Caratteristiche di fondo della Carta, determinanti in relazione al profilo qui in esame, sono, in particolare, l'esplicito richiamo, tra i valori supremi dell'ordinamento, del pluralismo politico (art. 1) nonché il riconoscimento e la garanzia – in uno con l'indissolubile unità della Nazione spagnola – del “*derecho a la autonomía*” delle nazionalità e delle regioni e la solidarietà tra le stesse (art. 2)³¹⁷. Ed è proprio nell'esercizio di tale diritto all'autonomia che il Costituente spagnolo³¹⁸, dopo aver stabilito – secondo uno schema simile a quello dell'originario art. 114 della Costituzione italiana – che l'*Estado* si organizza territorialmente in Municipi, Province e *Comunidades Autónomas* (art. 137), lascia, sulla base di quel principio dispositivo o volontaristico già introdotto nell'esperienza della

³¹⁵ Il che avvenne in Catalogna (il cui Statuto, elaborato in parallelo al processo costituente, venne approvato nel 1932), Paesi Baschi (il cui Statuto venne approvato nel 1936) e Galizia (il cui Statuto non venne, tuttavia, mai approvato). Con riguardo alla Catalogna, si rammenti anche l'esperienza – relativa al periodo 1914-1925 – della *Mancomunitat de Catalunya*, unione delle quattro province di Barcellona, Girona, Tarragona e Lleida, primo riconoscimento dell'unità territoriale della stessa.

³¹⁶ Tra i primi, di ispirazione federalista, si annoveravano diversi partiti locali e le forze socialiste; tra i secondi, le formazioni politiche di destra. Il profilo è indagato da L. REBOLLO DELGADO, *Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado Autonomico en la Constitución de 1978*, in *Revista de Derecho Político*, n. 101/2018, pp. 461-502.

³¹⁷ Da notare anche, nel Preambolo della Carta, l'impegno a «*proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones*».

³¹⁸ Quattro furono i modelli discussi in occasione del dibattito costituente: una prima opzione, di “*autonomía como privilegio nacional*”, vedeva nella *Comunidad Autónoma* un'istituzione dagli ampi poteri, espressione di specifiche nazionalità, per tale motivo da riservare ad un numero limitato di territori (al resto del territorio si sarebbe applicato il regime comune); una seconda opzione – sulla base dell'esperienza italiana – contemplava la previsione di due livelli di autonomia: uno speciale, per le nazionalità storiche, e uno ordinario, per gli altri territori; in maniera simile, una terza opzione contemplava anch'essa la bipartizione in due livelli di autonomia, ma avrebbe previsto, per il livello ordinario, una mera decentralizzazione amministrativa; infine, una quarta opzione – di ispirazione federale – puntava sull'estensione, all'intero territorio, di un regime generale di autonomia. Si veda, sul punto, M.M. SOSPEDRA, *Manual de derecho constitucional. Parte general*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 80-81.

seconda Repubblica³¹⁹, alla volontà dei diversi territori la possibilità di accedere all'autogoverno, mediante costituzione in *Comunidades Autónomas* (art. 143, comma 1).

Quello che viene a configurarsi, sin dall'inizio, è, quindi, un modello costituzionale aperto o, si potrebbe affermare, ontologicamente asimmetrico³²⁰, dal momento che non solo l'*an* della regionalizzazione sarebbe dipeso dalle iniziative in concreto assunte dagli enti territoriali, in una dinamica di contrattazione con lo Stato, ma anche il *quantum* della stessa sarebbe stato variabile, dal momento che la Carta si limita a tracciare il quadro generale delle potenziali materie di attribuzione regionale, senza peraltro dettagliarne la funzione, e a delineare i contorni dell'assetto istituzionale, rimettendo la disciplina puntuale ai singoli Statuti di autonomia.

Oltretutto, si tratta di un modello che si caratterizza per un peculiare dualismo iniziale che vede contrapposte le comunità storiche, da un lato, e i restanti territori, dall'altro. Mentre, infatti, per questi ultimi³²¹, vengono disciplinati specifici meccanismi per la potenziale costituzione in *Comunidades Autónomas* cui sarebbe corrisposta, nel primo quinquennio, l'applicazione di un diverso, e più limitato, regime competenziale³²², per Paesi Baschi, Catalogna e Galizia si prevedeva, sin da subito, l'accesso alla forma piena e più ampia di autonomia³²³.

³¹⁹ E. FOSSAS ESPADALER, *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2007.

³²⁰ J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo stato autonomico spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978. Un'analisi dello Stato delle autonomie nella prospettiva del costituzionalismo comparato: federalismo asimmetrico e "fatti differenziali costituzionalmente rilevanti"*, Cedam, Padova, 1999.

³²¹ Nello specifico, ai sensi dell'art. 143, co. 1, Cost. sp., la titolarità è riconosciuta alle province limitrofe dotate di comuni caratteristiche storiche, culturali ed economiche; ai territori insulari; alle province costituenti entità regionali storiche.

³²² In dettaglio, si prevedono tre modalità: una *ordinaria* (ex art. 143, co. 2, Cost.), con iniziativa rimessa a province limitrofe interessate, aventi comuni caratteristiche storiche, economiche e culturali, con l'accordo di almeno i due terzi dei relativi municipi (la cui popolazione rappresenti almeno la maggioranza del corpo elettorale) e con attribuzione, in un primo momento, delle sole – seppur in taluni casi rilevanti – competenze di cui all'art. 148 Cost. e, in un secondo momento, decorsi cinque anni e previa modifica dei rispettivi Statuti, anche di ulteriori competenze residuali (non attribuite alla competenza esclusiva dello Stato), secondo quanto previsto dall'art. 149 Cost.; una *accelerata* (ex art. 151 Cost.), nel caso in cui l'iniziativa provenga dai tre quarti dei municipi di ciascuna delle province interessate (la cui popolazione rappresenti almeno la maggioranza del corpo elettorale) e sia ratificata mediante referendum, con possibilità di accedere, sin da subito, alle materie di cui all'art. 149 Cost.; infine, una *eccezionale*, rimessa (ex art. 144 Cost.) alle *Cortes Generales* per motivi di interesse nazionale, da attuarsi con legge organica, al ricorrere di tre ipotesi (autorizzazione alla costituzione in *Comunidad Autónoma* di un territorio ricompreso in quello di una provincia, in assenza delle condizioni previste dall'art. 143, co. 1, Cost.; autorizzazione di uno Statuto di autonomia a territori non ricompresi nell'organizzazione provinciale; sostituzione dell'iniziativa degli enti locali). A tale modalità eccezionale si è fatto ricorso per il riconoscimento, nel 1995, dell'autonomia territoriale alle città di Ceuta e Melilla, situate in Marocco. Per maggiori dettagli in merito ai livelli di competenza, si veda *infra* par. 2.1.2 della presente Parte.

³²³ Sebbene la Costituzione non le richiami esplicitamente, è a tali Comunità che la Carta si riferisce laddove, nella seconda disp. transitoria, fa riferimento ai territori che, al momento della sua promulgazione, disponessero

Tale indeterminazione – letta, da alcuni, come elemento di confusione, da altri, come fattore positivo³²⁴ – ha fatto sì che tanto la definizione iniziale dell’effettiva articolazione territoriale substatale quanto la sua successiva evoluzione³²⁵ abbiano fortemente risentito dell’evoluzione politico-partitica del Paese, con *favor* per la decentralizzazione coincidente con le fasi in cui i partiti nazionali necessitano, per poter governare, del sostegno di quelli nazionalisti (o regionalisti) che godono di rappresentanza parlamentare a livello nazionale.

Infatti, dopo una rapida approvazione degli Statuti di autonomia di Catalogna e Paesi Baschi³²⁶, oltreché di Galizia e Andalusia – tutti con attribuzione del grado di autonomia più ampia – la nascita delle altre Comunità autonome venne favorita, nel 1981, dalla stipula, tra l’UDC, *Unión de Centro Democrático*, partito di centro, e il PSOE, *Partido socialista obrero español*, dei c.d. primi *Pactos autonómicos* – base di riferimento, tra l’altro, per la successiva Legge organica di armonizzazione del processo autonomico (L.O.A.P.A) del 30 luglio 1982 – il cui obiettivo era quello di dare impulso alla formazione dello Stato autonomico, limitando, tuttavia, fortemente le variabili potenziali in cui lo stesso avrebbe potuto declinarsi, a favore di una sostanziale omogeneità.

Così, nonostante l’impugnazione della L.O.A.P.A.³²⁷ e la dichiarazione di parziale incostituzionalità della stessa, tra il 1981 e il 1983, vennero istituite le altre *Comunidades Autónomas* spagnole³²⁸, con un depotenziamento, di fatto, del carattere di spontaneità del processo di regionalizzazione che, almeno sulla carta, avrebbe dovuto contribuire a «promuovere l’autoidentificazione «dal basso» delle comunità regionali, per emanciparle dal rischio dell’artificialità»³²⁹.

già di regimi di autonomia provvisori e avessero già approvato, mediante plebiscito, un progetto di Statuto di autonomia, il che era avvenuto, per le tre nazionalità in questione, durante la Seconda Repubblica. Da notare, inoltre, la specifica attenzione prevista dalla Costituzione anche nei confronti dei territori dotati di diritti locali tradizionali (I disp. aggiuntiva), corrispondenti ai c.d. *Régimen foral* di Navarra e delle tre province basche.

³²⁴ Come osservato da M.M. SOSPEDRA, *Manual de derecho constitucional. Parte general, op.cit.*, p. 82: «Ese es precisamente su mérito: establecer un marco general lo suficiente flexible para no cerrar ninguna puerta».

³²⁵ Su cui si veda *infra*, par. 1.2.3.

³²⁶ Presentati, ai fini della relativa approvazione, il giorno stesso dell’approvazione della Costituzione ed entrati in vigore nel 1979.

³²⁷ Secondo una modalità di ricorso preventivo, oggi abrogata. Con sentenza n. 76 del 5 agosto 1983, il Tribunale costituzionale spagnolo dichiarò incostituzionale gran parte della legge, ritenendo che la stessa si interponesse impropriamente tra la Costituzione e gli Statuti delle *Comunidades Autónomas*, così interferendo sulla relativa autonomia politica. Quel che sopravvisse confluì nella successiva Ley n. 12/1983 (c.d. *Ley del Proceso Autonómico* - LPA).

³²⁸ Nel 1981, Principado de Asturias e Cantabria; nel 1982, Murcia, La Rioja, Comunidad Valenciana, Navarra, Castilla-La Mancha, Aragón e Canarias; nel 1983, Baleares, Castilla y León, Extremadura e Madrid.

³²⁹ A. D’ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino 2012, p. 93.

1.2 Principali evoluzioni del modello originario di Regione, *Région* e *Comunidad Autónoma*

1.2.1 Principali evoluzioni del modello originario della Regione.

Come rilevato nel precedente par. 1.1.1, quello delineato dalla Costituzione italiana può essere definito una sorta di modello di “policentrismo legislativo”. Esso, di fatto, venne declinato, per le Regioni a statuto ordinario, a distanza di cinque anni dall’entrata in vigore della Carta, dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62, di disciplina del funzionamento degli organi regionali. Non solo tale intervento normativo risultò tardivo e parziale³³⁰, ma allo stesso seguì l’inerzia del legislatore statale nell’adozione di quello strumento che era stato identificato per la fissazione dei limiti interni alle materie di competenza concorrente, vale a dire le leggi cornice.

Tale inerzia del “regista” e co-protagonista necessario del regionalismo italiano delle origini, nei decenni successivi e sino ai tempi più recenti, raramente è venuta meno – anche una volta capovolta, a far data dal 2001, la scenografia di base del Titolo V della Costituzione – finendo, inevitabilmente, per influenzare lo sviluppo concreto del regionalismo italiano che, non di rado, è stato caratterizzato da contrapposizioni tra attori co-protagonisti (livello statale e livello regionale)³³¹ e che, soprattutto, ha visto progressivamente sfumare la *normalità* della delegazione istituzionale dal centro alla periferia, elemento caratterizzante, in linea teorica, il modello citato.

In particolare, sono ravvisabili almeno tre tendenze che hanno caratterizzato, in concreto, lo sviluppo del regionalismo italiano, in direzione prevalentemente recessiva rispetto alle potenzialità originarie: oltre al superamento, nei fatti, dello schema della *normalità* della delegazione legislativa da Stato a Regioni a favore di una sorta di competizione legislativa tra Stato e Regioni, una progressiva amministrativizzazione dell’operare e dell’operato delle Regioni, e, infine, a fronte della regionalizzazione del Paese, una mancata regionalizzazione dell’ordinamento³³².

³³⁰ Ai sensi dell’VIII e della IX disp. trans. della Costituzione, infatti, le Regioni sarebbero state da realizzare entro un anno dall’entrata in vigore della Carta stessa e, entro tre anni, la legislazione statale sarebbe stata da adeguare «alle esigenze delle autonomie locali ed alla competenza legislativa attribuita alle Regioni».

³³¹ Tra gli aspetti problematici, si veda l’analisi di F. BASSANINI, V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale. 2, Trasferimento delle funzioni e attuazione dell’ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 1971.

³³² Ulteriore profilo, complementare a quelli accennati, è quello della mancata affermazione di una reale autonomia finanziaria del livello regionale, stante il modello di finanza derivata, completamente rimesso alla volontà del legislatore ordinario, tracciato dall’originario art. 119 Cost. (ai sensi del quale le Regioni

La prima si manifesta quale conseguenza della citata inerzia iniziale. Quando, infatti, nel 1970, l'ordinamento regionale italiano venne finalmente ad esistenza, in un clima politico di c.d. "disgelo costituzionale" – molto distante da quello in cui, oltre due decenni prima, il disegno costituzionale era stato tracciato – la sostanziale "pagina bianca" davanti alla quale il legislatore statale si trovò ad operare gli consentì, ad opera della legge 16 maggio 1970, n. 281 (c.d. legge finanziaria regionale), innanzitutto, di ribaltare la prospettiva di base, facendo, di fatto, venir meno il vincolo della legge cornice. Ai sensi dell'art. 17, comma 3, della l. 281/1970, infatti, di modifica dell'art. 9 della l. 62/1953, l'emanazione di norme legislative da parte delle Regioni, nelle materie stabilite dall'articolo 117 della Costituzione, si sarebbe svolto nei limiti dei principi fondamentali risultanti, espressamente, da leggi che li stabilissero per le singole materie o anche non formulati, ma da desumere dalle leggi vigenti dell'ordinamento³³³. Specularmente, quasi a bilanciare i maggiori spazi di manovra che parevano, così, attribuiti alle Regioni, lo stesso art. 17, al comma 1, lett. a), introdusse, in capo allo Stato, rispetto alle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione, la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività delle Regioni che attenessero ad esigenze di carattere unitario³³⁴.

Il processo che ne seguì trovò varie declinazioni e fu caratterizzato, in particolare, da tendenze complessivamente "interventiste" di parte statale. Da un lato, sempre più di frequente, lo Stato finì per intervenire, nelle materie di competenza concorrente, dettando non solo principi fondamentali, ma anche disposizioni di dettaglio, da considerare inderogabili da parte delle Regioni; dall'altro, cominciò ad emanare, anche solo in via meramente regolamentare o amministrativa – e quindi non osservando la riserva di legge prevista in Costituzione – disposizioni cui le Regioni avrebbero dovuto attenersi nello svolgimento delle rispettive funzioni legislative. Alla normalità della delegazione

disponevano di «autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica»). In questo senso, ancora, G. LOMBARDI, *La ritardata attuazione...*, *op. cit.*, p. 578: «l'altra linea di tendenza [...] è quella, [...], volta alla costruzione dell'ordinamento regionale più intorno alle competenze amministrative che non a quelle legislative - come pur avrebbe dovuto essere secondo il disegno del Costituente - con la conseguenza che, invece di costruire le regioni in termini di ordinamenti, collegati a quello statale, ma da questo separati, proprio in forza del peculiare concetto di autonomia che ne stava alla base, si privilegiò il profilo dei procedimenti, a livello amministrativo, organizzati in rapporto a decisioni di spesa, caratterizzati da una dipendenza sempre maggiore dalla finanza di trasferimento e dalle erogazioni statali».

³³³ A questo proposito, IDEM, p. 574, osserva: «anziché dedurre la *norma* regionale dai *principi* stabiliti dallo stato mediante le leggi cornice, secondo una logica deduttiva, gradualistica e quindi essenzialmente ricostruibile in termini di *normativismo*, il modello voluto dall'art. 17 risponde ad un'altra logica, in cui si inserisce un elemento non di carattere normativo, ma *esistenziale*, con accentuata caratterizzazione *decisionistica*».

³³⁴ Sul punto, E. GIZZI, A. ORSI BATTAGLINI, *La funzione di indirizzo e coordinamento*, Franco Angeli, Milano, 1988.

istituzionale andò, così, progressivamente affermandosi tra Stato e Regioni – avallato dalla Corte costituzionale – un modello di “competizione” istituzionale, con tendenziale prevalenza del primo sulle seconde.

La seconda tendenza, in un certo senso, conseguenza della prima, è quella della c.d. amministrativizzazione delle Regioni, derivante da una progressiva prevalenza del momento amministrativo rispetto a quello legislativo³³⁵. Nello schema costituzionale originario, improntato al principio del parallelismo delle funzioni, la Regione avrebbe dovuto configurarsi quale ente, innanzitutto, legislativo e titolare delle funzioni amministrative di esecuzione – da far svolgere, di norma, agli enti locali del territorio regionale, mediante gli istituti della delega e dell’avvalimento – nelle medesime materie in cui la stessa avrebbe legiferato. Tuttavia, di fatto, l’attività regionale si è caratterizzata per una forte prevalenza dell’attività amministrativa, anch’essa poi messa in un certo senso in concorrenza con il livello statale, sempre in conseguenza dell’introduzione, a beneficio di quest’ultimo, della funzione di indirizzo e di coordinamento nonché di consistenti poteri sostitutivi³³⁶.

La terza, anch’essa portata delle precedenti, risulta dalla constatazione per cui l’immediata regionalizzazione solo parziale del Paese (per le regioni a Statuto speciale) e la tardiva regionalizzazione generale (per quelle a Statuto ordinario) non ha, di fatto, consentito di annoverare tale processo tra quelli che hanno contribuito, in maniera determinante, a connotare – come era nell’intenzione del costituente – il sistema italiano in senso pluralistico e, nella specie, autenticamente autonomistico o, perlomeno, decentralizzato, prova ne sono tanto l’attività legislativa parlamentare nazionale, i cui “principi e metodi” sono stati solo

³³⁵ In argomento, A. CANDIDO, *Verso l’amministrativizzazione delle Regioni? La metamorfosi del principio autonomista*, in C. BUZZACCHI, A. MORELLI e F. PIZZOLATO (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Atti del Convegno di Diritti regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali, Università Milano Bicocca, 2016, pp. 45-59.

³³⁶ Si osservi, tuttavia, come alcuni autori, tra cui A. D’ATENA, *Diritto regionale, op. cit.*, p. 62, in relazione a tale processo, ravvisino più che un’amministrativizzazione dell’attività regionale un attenuarsi dell’esclusività della competenza amministrativa delle Regioni. Per quanto qui di interesse, tale tendenza all’amministrativizzazione è richiamata a sottolineare la conseguente attenuata “politicalità” dell’ente regione, tema su cui si è recentemente soffermata T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, ESI, Napoli-Torino, 2020 (su tale studio, si veda anche il commento di F. PALLANTE, *Le Regioni alla ricerca della politicalità: recensione al libro di Tanja Cerruti sull’indirizzo politico regionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2021, pp. 279-288). Portata alle estreme conseguenze, tale tendenza – tenuto anche conto dell’incidenza, in tempi relativamente recenti, della l. 7 aprile 2014, n. 56 (Legge Delrio) – viene qualificata in termini di “provincializzazione” delle Regioni: G. C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2021, p. 171.

marginalmente adeguati alle esigenze dell'autonomia, quanto la mancata revisione degli apparati amministrativi centrali in linea con il riconoscimento delle competenze regionali³³⁷.

In tale cornice in cui, come eminentemente osservato, le Regioni fungevano da «variabili istituzionali che lo Stato maneggiava a discrezione»³³⁸ e in cui, sul piano politico, a prevalere furono sempre i partiti politici nazionali, senza che le Regioni – ad eccezione solo di alcune di quelle a Statuto speciale³³⁹ – siano state in grado di contrapporre ad essi un'autentica rappresentanza territoriale, si collocano i numerosi tentativi di riforma del regionalismo italiano che vennero avviati, non a caso, proprio negli anni '90³⁴⁰, dopo la fine della c.d. Prima Repubblica e a fronte della profonda crisi del relativo sistema dei partiti³⁴¹.

Dopo una prima serie di propositi di riforma rimasti sulla carta³⁴², è sul finire del secolo scorso che prende il via, nel corso della XIII legislatura, un articolato processo di riforma costituzionale³⁴³, avente influenze anche, se non soprattutto, proprio sul Titolo V della Carta³⁴⁴, interessando, prima, le Regioni ordinarie, poi, quelle speciali e, infine, l'intero

³³⁷ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, op. cit., p. 63.

³³⁸ L'osservazione, di L. PALADIN, è ripresa da A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 15. È singolare notare come, a dieci anni dal debutto delle Regioni, la percezione del regionalismo fosse addirittura antitetica: basti considerare, nella medesima pubblicazione (*Il Mulino*, n. 2/1980), le contrapposte, almeno nel titolo, posizioni di G. PASTORI, *Le regioni senza regionalismo* (pp. 204-216) e M. CAMMELLI, *Cent'anni di regionalismo e dieci di regioni* (pp. 166-182).

³³⁹ In tema: G. KLOTZ, G. PALLAVER, *Partiti e sistemi elettorali nelle Regioni a Statuto speciale: un confronto*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e risconti tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, op. cit., pp. 33-69.

³⁴⁰ Identità e ruolo delle Regioni erano, tuttavia, oggetto di discussione da almeno un decennio. Tra i tanti contributi, si veda V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, n. 4/1982, pp. 495-512.

³⁴¹ Come evidenziato da più parti, infatti, il regionalismo italiano, più che un'accezione culturale, ha avuto una connotazione politica e, di conseguenza, la relativa evoluzione ne è risultata fortemente influenzata. In tema, si veda V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 4/luglio-agosto 2012.

³⁴² Il riferimento è al progetto di legge costituzionale dell'XI legislatura (A.C. n. 3597 – A.S. n. 1789), esito del lavoro della Commissione bicamerale De Mita-Iotti, e alle risultanze del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, istituito nel corso della XII legislatura e presieduto dal Ministro Speroni.

³⁴³ Non è questa la sede per ripercorre quelli che possono essere considerati gli antecedenti della riforma, vale a dire, sul piano della legislazione ordinaria, le c.d. riforme Bassanini di decentramento "a Costituzione invariata", e, su quello della legislazione costituzionale, la l. cost. 24 gennaio 1997, n. 1 che prevede un procedimento *ad hoc* in vista della revisione dell'intera parte seconda della Costituzione e che portò all'istituzione, con ruolo istruttorio, della Commissione bicamerale D'Alema, i cui lavori, tuttavia, non ebbero seguito, stante il venir meno della volontà politica di base (cui seguì anche il superamento del meccanismo della stessa l. cost. 1/1997, a favore di una ripresa dei propositi di riforma secondo lo schema tipico di cui all'art. 138 Cost.). Sui lavori della Commissione D'Alema, con considerazioni sul terreno sul quale la stessa si è trovata ad operare, F. PIZZETTI, *Le difficoltà delle riforme istituzionali*, in *Le Regioni*, n. 6/1997, pp. 1017-1026.

³⁴⁴ Per completezza, si rammenta che, oltre agli interventi di seguito richiamati, il processo di riforma costituzionale di quegli anni vide, altresì, l'approvazione della l. cost. n. 2/1999, recante «Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione», della l. cost. n. 1/2000, recante «Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto

ordinamento regionale (e locale)³⁴⁵. La prima tappa, infatti, è rappresentata dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni»; la seconda, dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano»; la terza, dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»³⁴⁶.

In linea teorica, il ruolo che il legislatore costituzionale della riforma intendeva riservare all'ente regione risultava, indubbiamente, accresciuto³⁴⁷. Se l'elemento più determinante, in tal senso, è il ribaltamento della tecnica di enumerazione delle competenze, di cui all'art. 117 Cost., che, come noto, a far data dal 2001, vede il sistema italiano aderente con quello, di stampo federale, di elencazione delle competenze riservate allo Stato, in esclusiva o in concorrenza con le Regioni (ai commi 2 e 3), e di generalizzazione, a favore proprio delle Regioni (comma 4), di una competenza di carattere residuale³⁴⁸, ulteriori fattori contribuiscono a segnare tale tendenza, quali, da un lato, l'eliminazione dei controlli statali di legittimità e di merito sugli atti regionali³⁴⁹, e, dall'altro, l'introduzione di spazi di potenziale ulteriore asimmetria (art. 116, comma 3, Cost.), senza trascurare la

di voto dei cittadini italiani residenti all'estero», e della l. cost. n. 1/2001, recante «Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero di deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero».

³⁴⁵ Sul punto, C. DESIDERI, *La nascita e l'evoluzione delle Regioni*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo...*, op. cit., pp. 39-80.

³⁴⁶ L'approvazione della legge risulta successiva alla conclusione della XIII legislatura (esauritasi il 29 maggio 2001), in ragione del fatto che il testo della riforma, approvato in sede parlamentare l'8 marzo 2001, è stato successivamente oggetto di referendum, con esito positivo, in data 7 ottobre 2001.

³⁴⁷ Gli apporti della dottrina sul titolo V riformato sono innumerevoli. Tra quelli coevi alla riforma, o ad essa appena successivi, si rinvia, tra i tanti, a G. BERTI, G. C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V: Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002; A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Giuffrè, Milano, 2005.

³⁴⁸ Con conseguente venir meno, in molte materie, del ruolo di subalternità che la legge regionale avrebbe comunque subito secondo l'impianto originario, come osservato *supra*, nota 263, proprio in considerazione del fatto che, come evidenziato dal medesimo Autore, *ibidem*, p. 75, il carattere di concorrenzialità tra principi, dettati dal legislatore statale, e dettagli, rimessi a quello regionale, veniva limitato al solo caso della competenza concorrente.

³⁴⁹ Eliminati i controlli di legittimità e di merito sugli atti amministrativi, mediante abrogazione dell'art. 125, comma 1, Cost., e quelli di merito sulle leggi regionali, a residuare è solo, ai sensi dell'art. 127 Cost., un controllo successivo di legittimità, specularmente – ma non in maniera esattamente coincidente, come evidenziato *infra* par. 2.1.4 – riconosciuto anche alle Regioni.

costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà e le innovazioni interessanti gli enti territoriali diversi dalle Regioni³⁵⁰.

In pratica, tuttavia, l'attuazione della riforma³⁵¹ – che passò, tra l'altro, attraverso una serie di leggi di applicazione, la più importante delle quali, nella prospettiva qui in esame, è la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3” (nota come legge “La Loggia”)³⁵² – ancora una volta ha fatto sì che l'ordinamento regionale assumesse caratteristiche difformi da quelle previste sulla carta, anche in ragione delle lacune e delle debolezze della stessa riforma, cui è stata ripetutamente e sostanzialmente chiamata a porre rimedio la Corte costituzionale. Da qui il fiorire di proposte di intervento di ulteriore riforma.

Per limitarsi a quelle che hanno completato il proprio *iter* parlamentare, la prima è rappresentata dalla proposta elaborata nel corso della XIV legislatura, pubblicata in G.U. il 18 novembre 2005, n. 269³⁵³, ma respinta in occasione del referendum del 25 e 26 giugno 2006, di impianto “quasi federale”³⁵⁴; la seconda è quella approvata nel corso della XVII

³⁵⁰ Segnatamente, l'esplicitazione dell'attribuzione a Comuni, Province e Città metropolitane dell'autonomia statutaria, organizzativa, amministrativa e finanziaria (di entrata e di spesa).

³⁵¹ Tra i contributi, anch'essi copiosi, di qualche anno successivi all'approvazione della riforma e contenenti, pertanto, riflessioni sulla relativa portata, si vedano, tra i tanti: G.C. DE MARTIN, *Il sistema delle autonomie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in R. BALDUZZI, J. LUTHER (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review. Annuario DRASD 2012*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 3-17; S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2014; G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 241-250.

³⁵² Tra le altre, figurano la l. 4 febbraio 2005, n. 11 «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari», poi sostituita dalla l.r. 24 dicembre 2012, n. 234 «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea», su cui si veda *infra*, par. 2.2.; la l. 5 maggio 2009, n. 42 «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» e la l. 7 aprile 2014, n. 56 «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni».

³⁵³ La stessa era stata preceduta dal progetto A.C. n. 3461- A.S. n. 1187, approvato solo in prima lettura.

³⁵⁴ Le cui principali caratteristiche, per quanto di interesse nel presente lavoro, sarebbero state l'istituzione del “Senato federale della Repubblica”, competente sulle leggi in materie concorrenti tra Stato e Regioni, oltretutto su quella finanziaria e di bilancio (le altre leggi, invece, sarebbero state approvate dalla sola Camera), la riduzione delle competenze legislative regionali e il venir meno del regionalismo differenziato.

legislatura (nota come riforma “Renzi-Boschi”)³⁵⁵, anch’essa respinta in sede referendaria (il 4 dicembre 2016), oggetto di contrastanti interpretazioni³⁵⁶.

Sebbene tali tentativi di riforma siano falliti³⁵⁷ – e tenuto conto che anche la più recente attivazione, da parte di alcune Regioni, del meccanismo di cui all’art. 116, comma 3, Cost., per l’ottenimento di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”³⁵⁸ non risulti, ad oggi, neanche dopo il tentativo di ricondurre il processo ad unità, nell’ambito di una sorta di

³⁵⁵ Le cui principali caratteristiche, per quanto di interesse nel presente lavoro, sarebbero state, da un lato, il superamento del bicameralismo paritario mediante introduzione, al posto del Senato, di una Camera rappresentativa delle autonomie (con riflessi, tra l’altro, sul rapporto tra Governo e Parlamento, sulla rappresentanza regionale, sulla nomina dei giudici della Corte costituzionale) e, dall’altro, la ridefinizione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, con eliminazione della competenza legislativa concorrente, ampliamento di quella esclusiva statale ed introduzione della c.d. “clausola di supremazia”, di matrice federale, vale a dire della possibilità, per il Parlamento, su proposta del Governo, di intervenire anche in materie non attribuite alla competenza esclusiva statale, al ricorrere di determinate condizioni (sussistenza di ragioni di tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica o dell’interesse nazionale).

³⁵⁶ Vi è, ad esempio, chi, con riferimento alle intenzioni del legislatore costituzionale, avesse rilevato come la proposta di riconfigurazione incidente sulle Regioni fosse diretta conseguenza dell’equazione di base tra «enti intermedi e complicazione», dalla quale veniva fatto derivare – pur a fronte di una riconferma delle Regioni, in quanto “ineliminabili” – un depotenziamento delle stesse ad enti di «dimensione meramente amministrativa» (così F. PALERMO, *Tanto tuonò che piovve. Il “problema” delle Regioni e le sue presunte soluzioni*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Accademia Europea di Bolzano, Bolzano, 2015, p. 160). In senso critico anche: M. CECCHETTI, *Le “facce nascoste” della riforma costituzionale del regionalismo*, in *federalismi.it*, 9 dicembre 2015. Per un confronto tra oppositori e sostenitori della riforma: V. FADDA (a cura di), *Perché no, perché sì: due opinioni a confronto sul referendum costituzionale* (Valerio Onida, Luciano Violante), Le Châteaux, Aosta, 2016. Infine, per una trattazione complessiva, si veda M. F. MARINI, G. SCACCIA, *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, ESI, Napoli, 2016.

³⁵⁷ Un ricco contributo sulle stagioni di riforma susseguites dalla XIII legislatura in poi, comprensivo anche di spunti comparativi, è offerto da A. D’ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo: Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, *op. cit.*

³⁵⁸ CINSEDO (Centro Studi Interregionale Studi e Documentazione), *Autonomia differenziata*, Dossier tecnico, n. 01 – novembre 2019, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Dossier Senato, maggio 2018.

legge quadro in materia³⁵⁹, completato per nessuna di queste³⁶⁰ – è rilevante constatare come, soprattutto sul piano politico, il tendenziale *favor* per il regionalismo, che sembrava animare le riforme di inizio secolo³⁶¹, sia stato progressivamente superato da un opposto e sempre più diffuso atteggiamento prevalentemente ostile al fenomeno stesso³⁶², sulla base,

³⁵⁹ L. A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla “bozza di legge – quadro” consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost., in federalismi.it*, n. 21/2019. Si segnala, per inciso, a fine 2021, l’inserimento del disegno di legge recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116, comma 3, Cost.”, nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021, tra i decreti che il Governo dichiara collegati alla decisione di bilancio 2022/24. Sempre per inciso, si rileva come la *Relazione del gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato*, elaborata dalla Commissione istituita con d.m. 25 giugno 2021 dalla Ministra per gli Affari regionali - di cui hanno fatto parte i Proff. B. CARAVITA DI TORITTO, A. POGGI, G. M. SALERNO, F. FABRIZZI e M. RUBECCHI - nell’evidenziare la rilevanza del coinvolgimento parlamentare nel processo, confermi l’adeguatezza dello strumento della legge quadro che « pur con le cautele derivanti dal fatto di porsi come norma interposta rispetto a leggi da approvarsi a maggioranza assoluta ai sensi dell’art. 116, comma 3, Cost., è sicuramente uno strumento utile, e sufficientemente flessibile (specie se contenuta in pochi articoli e presentata dal Governo, in nome dell’attuazione di un indirizzo politico-costituzionale), per costituire il necessario quadro unitario per l’attuazione del regionalismo differenziato [...] La legge-quadro ben può fornire indicazioni procedurali, sia per quanto attiene la fase dell’iniziativa regionale – riconoscendo ampio spazio all’autonomia organizzativa regionale, nel rispetto del ruolo degli enti locali – sia dettando alcuni principi per la fase della approvazione statale» (p. 18).

³⁶⁰ Motivo per cui si prescinde da una trattazione nel merito dello stesso, pur sottolineando come, anche sul punto, il confronto risulti particolarmente animato, tanto che è stato rilevato che il processo in corso potrebbe – a seconda di come verrà effettivamente orientato – tradursi in un’attuazione del regionalismo «più aderente al disegno originario» o, al contrario, condurre «verso il superamento del modello repubblicano unitario sia nell’assetto istituzionale che in quello valoriale» (A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale sull’attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4/2019, p. 57). Tra gli innumerevoli contributi si vedano: R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019; G. D’AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020; F. FURLAN, *Il regionalismo differenziato: tra teoria e (faticosa) attuazione pratica*, Conferenza AISRE Bolzano, 17-19 settembre 2018 (contributo poi confluito in *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 6 novembre 2018); L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell’art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019; A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell’asimmetria*, in *federalismi.it*, n. 5/2020; S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *federalismi.it*, n. 5/2020; A. RUGGERI, *Attuazione dell’art. 116, III c., cost. e prospettive della specialità regionale*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2020. Nell’ottica del presente studio, di interesse M. MANGANARO, *L’evoluzione del regionalismo differenziato alla luce delle riforme costituzionali. Alcune osservazioni sul punto, in comparazione con il modello territoriale vigente in Spagna*, in *Consultaonline*, III, 2016. Da segnalare, infine, per completezza e integrazione dei profili di rilievo in periodo pandemico, il contributo di L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato: un cammino a ritroso partendo dai più recenti accadimenti*, in *Milan Law Review*, n. 1/2020, pp. 103-136.

³⁶¹ Nella XV legislatura, addirittura, la c.d. bozza Violante contemplava la creazione di un Senato federale.

³⁶² Per quanto i giudizi sulla proposta di riforma Renzi-Boschi, come accennato, siano stati contrastanti, risultava pacifico come la stessa – come d’altronde sarebbe stato alla luce del d.d.l. governativo elaborato nel corso della XVI legislatura che, peraltro in linea con le novità introdotte con l. cost. 1/2012 e relative

essenzialmente, di considerazioni di carattere politico, indotte dalla crisi economica³⁶³ (e, da ultimo, anche sanitaria), nonché dell'assenza, nel Paese, come da più parti spesso evidenziato, di una cultura dell'autonomia³⁶⁴, con conseguente radicamento – anche sulla scorta di quanto contemporaneamente in atto in ordinamenti vicini³⁶⁵ – di propositi tendenti alla centralizzazione o all'aggregazione regionale su larga scala³⁶⁶. Una tendenza, quella in atto, dalla quale non possono certo ritenersi esenti le Regioni a Statuto speciale, rispetto alle quali, si impone una rinnovata riflessione non solo sull'annosa, e mai sopita, questione delle “ragioni” della relativa specialità³⁶⁷, ma anche e soprattutto sui profili ordinamentali delle

ripercussioni anche sull'ordinamento regionale, aveva già contemplato l'inserimento di una clausola di supremazia statale – avrebbe sancito un indebolimento del sistema regionale, almeno con riferimento alle Regioni a Statuto ordinario; per quelle a Statuto speciale, in forza della c.d. “clausola di salvaguardia”, di cui all'art. 39, co. 13, invece, l'impatto della riforma sarebbe stato sospeso sino alla “revisione” – e non, come inizialmente previsto, all’“adeguamento” – dei rispettivi Statuti, previa “intesa” con gli enti interessati. Sebbene, stante l'esito referendario, non si possa valutare *ex post* l'effettiva portata che tale clausola avrebbe potuto dispiegare, non è trascurabile che, come è stato osservato, la sospensione di cui trattasi avrebbe rappresentato «una grande novità del regionalismo italiano che mai, fino ad ora, aveva formalmente subordinato ad un accordo fra lo Stato e una Regione l'esercizio del potere di legislazione costituzionale della modificazione degli Statuti»: R. LOUVIN, *Approfondendo cause ed effetti della riforma costituzionale del 2016*, in Consiglio regionale della Valle d'Aosta (a cura di), *Riforma costituzionale 2016. Per una comunità informata*, Aosta, 2016, p. 9.

³⁶³ «L'antipolitica e l'emergenza, combinate assieme», è stato osservato, «hanno avallato l'equazione “riduzione della spesa=riduzione dell'autonomia”»: G. GARDINI, *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2013, p. 6.

³⁶⁴ In tema, R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale. Atti del seminario organizzato nell'ambito della celebrazione della giornata dell'autonomia 2017*, *op. cit.*

³⁶⁵ Il raffronto (e le influenze reciproche) tra l'orientamento macro-regionalista italiano e quello francese, con chiara evidenziazione del diverso quadro costituzionale di riferimento per i rispettivi legislatori, è evidenziato da R. LOUVIN, *Il diverso approccio di Francia e Italia nella fusione dei territori regionali*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, ESI, Napoli, 2020, pp. 443-460.

³⁶⁶ Il riferimento è all'ordine del giorno “Ranucci”, diretto ad impegnare il Governo a valutare l'ipotesi di procedere, mediante revisione costituzionale, alla riduzione delle attuali Regioni ad un massimo di 12, approvato dal Senato il 13 ottobre 2013. In tema, O. SPATARO, *Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione*, in *federalismi.it*, 3/2018.

³⁶⁷ Tradizionalmente riassumibili, come evidenziato da M. RUOTOLO, voce «*Autonomia regionale*», in F. GALGANO (dir.), *Dizionario enciclopedico del diritto*, Vol. I, Cedam, Padova, 1966, p. 160, in «a) esigenza di realizzare un assetto marcatamente democratico, mediante la distribuzione verticale del potere politico alla collettività; b) esigenza di garantirsi contro possibili degenerazioni autoritarie del governo centrale, contrapponendo ad esso forti governi regionali; c) opportunità di assicurare interventi pubblici differenziati secondo le diverse esigenze delle singole zone, in particolare, nelle Regioni speciali, in risposta ad alcune situazioni particolari connesse alle caratteristiche etnico-linguistiche e al diverso grado di sviluppo economico sociale».

sei realtà ad autonomia differenziata e della relativa effettiva capacità di differenziazione nelle e delle politiche settoriali di competenza³⁶⁸.

1.2.2 Principali evoluzioni del modello originario della *Région*.

In Francia, il processo di decentralizzazione (o meglio di riorganizzazione territoriale) non si è arrestato agli inizi degli anni 2000, ma è giunto sino a quello che può essere considerato il suo “terzo atto”, avviato all’inizio del decennio 2010³⁶⁹.

In un primo momento³⁷⁰, a partire dal 2009, si iniziò a diffondere l’idea che fosse necessaria una ulteriore riforma territoriale, non tanto nell’ottica di favorire una più marcata decentralizzazione, quanto – anche in risposta alla crisi economica caratterizzante quegli anni – nell’intento di mettere fine alla sovrapposizione delle strutture locali (il c.d. *mille-feuille territorial*)³⁷¹, semplificare l’intricato reticolo di competenze delle *collectivités territoriales* e ridurre la spesa pubblica locale³⁷². Tale intento, anche tenuto conto delle risultanze dei lavori di due organismi di studio istituiti all’uopo³⁷³, venne perseguito con

³⁶⁸ Fondamentale, sul punto, il contributo di F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità*, op. cit.

³⁶⁹ Per completezza, è opportuno rammentare brevemente, come già accennato, che una riforma costituzionale, avente incidenza anche sul Titolo XII della Costituzione francese, è intervenuta nel 2008 (legge costituzionale 2008-724 del 23 luglio 2008 «*de modernisation des institutions de la Ve République*»). Tra l’altro, la riforma ha introdotto l’articolo 75-1 «*Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France*». Su tale riforma, M. CAVINO, A. DI GIOVINE, E. GROSSO, *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010.

³⁷⁰ Coincidente con il quinquennio di presidenza Sarkozy (2007-2012).

³⁷¹ G. MARCOU, *Le mille-feuille territorial: une spécificité française?*, in *Cahiers français* n. 391, *Collectivités territoriales. La nouvelle donne*, février 2016, pp. 8-13.

³⁷² M. MAZZA, *Verso l’Atto III del decentramento amministrativo in Francia?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2009, pp. 629-648.

³⁷³ La Commissione Attali, istituita con decreto del Presidente della Repubblica n. 2007-1272 del 27 agosto 2007, e il Comitato Balladur, istituito con decreto del Presidente della Repubblica n. 2008-1078 del 22 ottobre 2008. In particolare, ad avviso della prima, come si legge nel *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française* del 23 gennaio 2008 (<https://www.vie-publique.fr>), «*l’État ne peut et ne doit pas tout faire: la gouvernance est loin d’être l’affaire de la seule puissance publique. Elle dépend de la participation de tous à la prise de décision. Une économie moderne a besoin de travail en réseau et de coordination, ce qui requiert des administrations publiques souples et efficaces et un cadre juridique clair et, dans la mesure du possible, stable*» (p. 177), il che, per quanto riguarda le *collectivités territoriales* (pp. 195-199), tenuto conto del fatto che la decentralizzazione «*conçue pour renforcer la démocratie [...] et améliorer le fonctionnement administratif*» era diventata «*un facteur de confusion, tant les compétences partagées sont nombreuses et paralysantes, et génératrices de coûts supplémentaires, notamment de fonctionnement*» avrebbe dovuto tradursi nel duplice obiettivo di «*répartir clairement les compétences entre les collectivités*», da un lato, e di «*accorder à chaque niveau de collectivité des ressources précises*», dall’altro. In tale quadro, si prospettava un rafforzamento delle *Régions* («*Les régions doivent être renforcées significativement dans leurs compétences traditionnelles (développement économique, formation professionnelle)*») e un progressivo superamento, nell’arco di un decennio, dei *Départements* (le cui competenze sarebbero state trasferite in capo ad

l'approvazione della legge organica 2010-1563 del 16 dicembre 2010 «*de réforme des collectivités territoriales*»³⁷⁴ che, per quanto di interesse dell'ente territoriale qui in esame³⁷⁵, identificò due principali punti di riferimento (i “*Départements-Régions*” e i “*Communes-intercommunalités*”) ed introdusse alcune novità in tema di ripartizione di competenze³⁷⁶, individuando “competenze proprie” dei tre livelli (comunale, dipartimentale e regionale), limitando il novero di quelle “condivise” (circoscritte a materie quali sport, cultura e turismo), nell'intento di arginare la situazione di incertezza che il proliferare di queste ultime aveva determinato dal 1982 in poi, e sopprimendo, nei confronti di *Régions* e *Départements*, la clausola generale di competenza.

agglomerazioni, a statuto costituzionale, che sarebbero state create quale evoluzione delle *intercommunalités*). Il Comité Balladur, invece, constatato che «*l'œuvre de décentralisation esquissée en 1969, entreprise en 1982 et continuée en 2003 ait épuisé ses effets heureux. Certes, les collectivités locales ont pris une large part de l'effort de modernisation de notre pays et, en approfondissant les droits et libertés locales, la décentralisation a apporté un concours décisif au renforcement de la vie démocratique. Mais, à la vérité, l'organisation des collectivités locales n'a cessé de se compliquer au fil du temps, les étapes récentes de la décentralisation et la multiplication, depuis 1999, des établissements publics de coopération intercommunale ne se sont pas accompagnées d'un effort de rationalisation des structures des collectivités locales, des compétences qu'elles exercent et des financements qui s'y attachent. Il en résulte une perte d'efficacité pour l'action publique et pour les usagers des services publics, un coût élevé pour le contribuable et un manque de transparence pour l'électeur*» (Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider, Rapport au Président de la République*, <https://www.vie-publique.fr>, p. 9) identificò, quale prima di venti proposte, il fatto di «*favoriser les regroupements volontaires de régions et la modification de leurs limites territoriales, pour en réduire le nombre à une quinzaine*», dal momento che «*certaines régions françaises sont moins peuplées que leurs homologues européennes, et leur périmètre est parfois contesté*» e che, conseguentemente, «*L'objectif est de leur donner une taille critique de 3 à 4 millions d'habitants*» (p. 121).

³⁷⁴ Tale legge avrebbe dovuto essere seguita da ulteriori testi normativi, in particolare in materia elettorale, che, tuttavia, non vennero mai discussi in Parlamento.

³⁷⁵ Si omettono i riferimenti alle pur rilevanti novità introdotte con riferimento ai Comuni, per i quali venne introdotto l'obbligo di adesione ad un *établissement public de coopération intercommunale* (EPCI).

³⁷⁶ Su tale profilo, si rinvia *infra*, par. 2.1.2 della presente Parte. Tra le ulteriori novità previste dalla legge in questione si segnalano l'introduzione della figura del consigliere territoriale, in sostituzione e unificazione di quelle di consigliere dipartimentale e regionale (art. 1), poi nuovamente abolita con legge 2013-403 del 17 marzo 2013; l'inserimento di disposizioni riguardanti il raggruppamento e la modifica dei confini dipartimentali e regionali, con possibilità di unione di più Regioni in un'unica Regione, di più Dipartimenti in un'unica collettività territoriale o, ancora, di una Regione e dei Dipartimenti che la componevano in un'unica collettività territoriale (Tiolo II, cap. IV); il rafforzamento degli istituti di democrazia locale.

In un secondo momento³⁷⁷, che si qualifica, appunto, come terzo atto della decentralizzazione³⁷⁸, si è, poi, nuovamente prospettata – e affermata in tempi molto rapidi³⁷⁹ – una rinnovata volontà di rafforzamento delle *collectivités territoriales*³⁸⁰, tradottasi in interventi normativi attinenti principalmente un duplice profilo.

Da un lato, con la legge 2014-58 del 27 gennaio 2014 «*de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*» (c.d. Loi MAPTAM), prima, e la legge 2015-991 del 7 agosto 2015 “*portant nouvelle organisation territoriale de la République*” (c.d. Loi NOTRe)³⁸¹, poi, il legislatore è nuovamente intervenuto sul profilo della ripartizione di competenze tra enti, arrivando a delineare un assetto favorevole per le *Régions*³⁸², alle quali – anche a scapito dei *Départements* – sono state conferite nuove

³⁷⁷ Corrispondente al periodo di presidenza Hollande (2012-2017). Si veda, in proposito, M. MAZZOLENI, *La riforma degli enti territoriali francesi: l'agenda della presidenza Hollande*, in *Amministrare*, n. 1/2015, pp. 99-120.

³⁷⁸ M. THOUMÉLOU, *Collectivités territoriales: quel avenir?*, in *La Documentation française*, Paris, 2016 ; O. GOHIN (a cura di), *L'acte III de la décentralisation: actes de la journée d'études à la mémoire d'Olivier Févrot organisé à l'IPAG de Paris, le 21 juin 2018 et consacrée à l'évolution du droit des collectivités territoriales et de leurs groupements depuis 2013*, Editions Panthéon-Assas, Paris, 2019.

³⁷⁹ Al riguardo, non sono mancate critiche – anche formali (si veda la raccomandazione 384 (2016)1 *Démocratie locale et régionale en France* del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa che, in particolare, ha espresso preoccupazioni (§4) in merito ai seguenti profili: «a. *les procédures d'adoption de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 [...] en ce que les régions n'ont pas été consultées préalablement de manière effective au sens de l'article 4, paragraphe 6, combiné à l'article 5 de la Charte ; b. l'insuffisance de consultation des représentants des collectivités territoriales pour les décisions les concernant directement et la trop faible participation des représentants d'associations de pouvoirs locaux, notamment en matière financière (article 4, paragraphe 6, et article 9, paragraphe 6); c. le chevauchement de compétences dû en grande partie à la structure complexe des niveaux d'autorités territoriales infranationales, [...]; d. la suppression de la clause générale de compétence approuvée par le Sénat le 15 août 2015, ce qui restreint le champ des prérogatives des collectivités locales; e. la rétrocession de compétences initialement dévolues aux collectivités locales en matière de politique fiscale, vers le niveau national, ce qui aboutit à une recentralisation progressive et à une insuffisance notable des ressources des collectivités par rapport à leurs responsabilités; f. le système de péréquation actuel qui ne répond pas aux objectifs attendus d'un mécanisme de péréquation, à savoir la redistribution des ressources entre collectivités pour compenser les disparités financières existant entre elles*») – su tempi e modi di attuazione della riforma, calata dall'alto, senza concertazione alcuna con le parti interessate. Al riguardo, M. BARDIN, *Francia. Le nuove regioni. Un riassetto e alcuni interrogativi*, in *Forum costituzionale*, 21 aprile 2015.

³⁸⁰ Si noti, tuttavia, che tale terzo atto della decentralizzazione viene specularmente descritto anche come primo atto della ricentralizzazione.

³⁸¹ M. VERPEAUX, *Des Lois Deferre à la Loi NOTRe. Les Grandes étapes de la décentralisation*, in *Cahiers français n. 391, Collectivités territoriales. La nouvelle donne*, 2016, pp. 2-7.

³⁸² In termini di “leadership regionale”, quale aspetto caratterizzante le riforme del 2015, si esprime V. DONIER in collectif GRALE, *Droit et Gestion des collectivités territoriales, « Les grandes régions »*, Le Moniteur, Paris, 2018, p. 57.

competenze³⁸³; ha ripristinato, per *Départements* e *Régions*³⁸⁴, per poi nuovamente sopprimerla, la clausola generale di competenza³⁸⁵; ha rivisto l'istituto dello *chef de filat* – in base al quale, nelle materie che richiedono la collaborazione di più *collectivités territoriales*, una può essere investita della relativa gestione – rafforzando lo spazio dell'ente Regione in determinati ambiti.

Infine, con la legge 2015-29 del 16 gennaio 2015 «*relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*»³⁸⁶, è stata ridisegnata – senza concertazione né degli enti interessati né della popolazione locale e in maniera non sempre coerente – la carta delle *Régions* francesi, ridotte da 22 a 13³⁸⁷, nell'intento – perseguito in maniera tecnocratica, sulla base di generiche argomentazioni

³⁸³ Più in dettaglio, con il primo intervento normativo, è stata meglio disciplinata la ripartizione di competenze tra i vari enti territoriali; con il secondo, invece, si perviene al trasferimento di competenze specifiche a favore delle *Régions*, con portata effettiva, tuttavia, limitata (le *Régions*, infatti, diventano *chefs de file* solo in materia di sviluppo economico e turismo).

³⁸⁴ I Comuni, infatti, ne beneficiavano già, dal momento che la precedente legge del 16 dicembre 2010 l'aveva, appunto, riservata solo ai Comuni.

³⁸⁵ Il ripristino, avvenuto con la legge del 2014, è stato superato con il successivo intervento normativo del 2015. Sul tema, M. DOAT, *De la suppression de la clause générale de compétences ... des caprices de la décentralisation*, in *Pouvoirs locaux*, n. 109/2017, pp. 115-120. Sulla portata della clausola, si veda, *infra*, par. 2.1.2.

³⁸⁶ In commento, anche M. BARDIN, *Francia, Le nuove regioni. Un riassetto e alcuni interrogativi*, *op. cit.*; M. VERPEAUX, *Acte III, scène finale?*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n. 42/2014, p. 2287; e IDEM, *La réforme territoriale ou la bataille des régions*, *ivi*, n. 38-39/2014, p. 2265.

³⁸⁷ In dettaglio, a decorrere dal 1° gennaio 2016, sono state mantenute sei Regioni (*Bretagne; Pays de la Loire; Ile-de-France; Provence-Alpes-Côte d'Azur; Centre Val-de-Loire* e *Corse*) e ne sono state create sette nuove (*Normandie*, dalla fusione di *Basse-Normandie* e *Haute-Normandie; Hauts-de-France*, da *Nord-Pas-de-Calais* e *Picardie; Grand Est* da *Alsace, Champagne-Ardenne* e *Lorraine; Bourgogne Franche Comté* e *Auvergne Rhône-Alpes* dagli omonimi territori; *Nouvelle Aquitaine* dalla fusione di *Aquitaine, Limousin* e *Poitou-Charentes; Occitanie* da *Languedoc-Roussillon* e *Midi-Pyrénées*). Conseguentemente, secondo criteri non coerenti – basti pensare che realtà con forte carattere identitario, quali la *Bretagne* e l'*Alsace*, sono state trattate diversamente, avendo mantenuto la prima e avendo fuso la seconda con *Champagne-Ardenne* e *Lorraine* – si sono create una Regione con oltre 12 milioni di abitanti (*Ile-de-France*) e una con oltre 8 milioni di abitanti (*Auvergne Rhône-Alpes*), cui si affiancano alcune Regioni che variano tra i 5 e i 6 milioni di abitanti (*Nouvelle Aquitaine, Hauts-de-France, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur* e *Grand Est*) ed altre che non superano i 4 milioni (*Pays de la Loire, Normandie, Bretagne, Centre Val-de-Loire, Bourgogne Franche Comté, Corse*) (stima al 1° gennaio 2021, fonte: www.insee.fr). Si vedano, per alcune considerazioni sul punto, L. CARROUÉ (a cura di), *La France des 13 régions*, Armand Colin, Malakoff, 2017, e, a titolo esemplificativo, i casi delle Regioni *Hauts-de-France, Grand-Est, Bourgogne-Franche-Comté* e *Occitanie*, analizzate, rispettivamente, nei contributi di F. RANGEON, *La région Hauts-de-France, issue de la fusion des régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie* (p.79-86), R. ALLEMAND, *La constitution de la région Grand-Est* (pp. 87-93), A. GRANERO, *La fusion de la région Bourgogne-Franche-Comté* (pp. 95-100) e G. ORANGE, *L'Occitanie, une nouvelle région pionnière?* (pp. 101-108), in collectif GRALE, *Droit et Gestion des collectivités territoriales, «Les grandes régions»*, *op. cit.*, dai quali emerge, complessivamente, una situazione di chiaroscuro, dal momento che, come evidenziato per la Regione *Bourgogne-Franche-Comté*, ma la considerazione può essere generalizzata, «*si certains aspects de la fusion font l'objet d'une évaluation positive, d'autres continuent de susciter inquiétudes et interrogations* (p. 95).

economico/demografiche prive di riscontro nella realtà³⁸⁸ – di assicurare alle stesse una “taglia europea” che le rendesse enti in grado di definire e promuovere vere e proprie strategie territoriali³⁸⁹, senza che, tuttavia, a tale intento sia seguita l’elaborazione di un nuovo modello territoriale di sviluppo con esso coerente.

L’evoluzione della regione francese – passata da una condizione di irrilevanza all’espressa costituzionalizzazione sino alla recente espansione dimensionale – così come degli altri enti territoriali nonché la trasformazione della presenza dello Stato nei territori – che, da una stretta applicazione del principio di uniformità, è giunta ad un’apertura verso una politica nazionale dei territori³⁹⁰ – non possono, in ogni caso, dirsi concluse³⁹¹. Prova ne è il fatto che, anche negli ultimi anni, il tema dell’organizzazione territoriale continui a figurare nell’agenda politica. Se, fin dal luglio 2017, il Presidente Macron aveva affermato che «*l’égalité, qui crée de l’uniformité, n’assure plus l’égalité des chances sur la totalité de notre territoire*»³⁹², più di recente, il profilo dell’organizzazione dello Stato e dei servizi pubblici è stato incluso tra i quattro temi³⁹³ attorno ai quali, anche in risposta alle tensioni

³⁸⁸ Il profilo è attentamente indagato da R. LOUVIN, *Il diverso approccio di Francia e Italia nella fusione dei territori regionali*, op. cit., p. 443-460. In particolare, l’Autore evidenzia: «riferirsi a presunti parametri demografici o economici europei ideali è fuorviante – vista l’enorme differenza dimensionale tra gli Stati dell’Unione, dagli 82 milioni di abitanti della Germania ai 420 mila di Malta – oltre che contraddittorio per via delle loro diverse dinamiche di regionalizzazione. Ragionare di «dimensioni ottimali» è pretestuoso ed equivale a ragionare del sesso degli angeli, né aiuta a superare l’apoditticità dell’affermazione circa la presunta necessità di elevare la scala dimensionale regionale il ricorso al mantra delle tre «E» (efficienza, efficacia e economicità) di cui si è spesso abusato anche in Italia. L’idea per cui una regione, per il solo fatto di avere una massa demografica ed economica maggiore, sarebbe automaticamente in grado di sviluppare politiche più adeguate ed efficaci resta indimostrata» (p. 444).

³⁸⁹ Già con riferimento al secondo atto della decentralizzazione, P.-Y. CHICOT, *Le renouvellement de l’État territorial: le prisme de la décentralisation autonome*, op. cit., osservava che la regione «est constitutionnalisée par la réforme du 28 mars 2003, vraisemblablement parce qu’elle représente le dénominateur local le plus commun aux États membres. La France a été exhortée à faire évoluer le régime juridique de la région pour satisfaire aux ambitions de la politique communautaire d’aménagement du territoire» (p. 191).

³⁹⁰ In questo senso, F. CROUZATIER-DURAND, *Du territoire aux territoires, les transformations de l’action publique*, in collectif GIS-GRALE-CNRS *Groupement de recherche sur l’administration locale en Europe, Droit et gestion des Collectivités Territoriales. Les territoires de l’État 2017*, op. cit., p. 167, la quale afferma: «une approche nouvelle du territoire, une prise de conscience de la diversité du territoire et de la reconnaissance des territoires qui suppose notamment l’absence de uniformité normative» e, p. 168: «si la présence des services de l’État peut ne pas être uniforme sur tout le territoire, il apparaît indispensable de garantir l’accès à ses services à chaque citoyen».

³⁹¹ P. HERNU, *La décentralisation territoriale: une réforme inaboutie*, in *Gestion & finances publiques: la revue*, n. 6/2017, pp. 42-50. In prospettiva comparata, M. MAZZOLENI, *La riforma degli enti territoriali in Francia e Italia: l’eutanasia mancata del livello intermedio*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2016, pp. 885-913. Per uno sguardo critico sulla riuscita della riforma dell’ente Regione francese, G. MARCOU, *L’État, la décentralisation et les régions*, in *Revue française d’administration publique*, n. 4/2015, pp. 887-906.

³⁹² Première Conférence nationale des territoires, Sénat, 17 juillet 2017.

³⁹³ Insieme ai temi della transizione ecologica, della fiscalità, della democrazia e della cittadinanza.

diffuse nel Paese a seguito dell'affermazione del Movimento dei Gilets jaunes, è stato promosso il *Grand débat national*, lanciato il 15 gennaio 2019.

Dopo il deposito di un progetto di legge costituzionale poi ritirato³⁹⁴ e l'approvazione della legge organica "*Expérimentation*"³⁹⁵, diretta a semplificare l'esercizio del diritto alla sperimentazione, su cui si veda *infra*, par. 2.1.2 della presente Parte, l'innovazione più recente è contenuta nella Lois "3DS" «*relative à la différenciation, à la décentralisation, à la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*»³⁹⁶, definitivamente approvata, all'esito di un iter articolato³⁹⁷, l'8 e 9 febbraio 2022, in concomitanza con la chiusura del presente lavoro.

Complessivamente, se è vero che – il percorso brevemente delineato lo dimostra – il *fait régional* è divenuto anche *fait français*, la variante francese del *régionalisme*, a differenza di quelle degli altri due ordinamenti oggetto della presente ricerca, stenta ad emanciparsi dall'accezione di mera «*tendance à conserver ou à cultiver les traits originaux d'une région, d'une province*»³⁹⁸, con la *Région* circoscritta all'idea di una super-dipartimento³⁹⁹, in un contesto che, dalla prima decentralizzazione degli anni Ottanta del secolo scorso, «sopporta un decentramento amministrativo, ma rifiuta ogni forma di decentramento politico»⁴⁰⁰.

³⁹⁴ Trattasi del *Projet de loi constitutionnelle n. 911* del 9 maggio 2018 «*pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*», ritirato il 29 agosto 2019, che contemplava tre articoli (15, 16 e 17) dedicati alle *collectivités territoriales*, in tema di differenziazione territoriale, potere di sperimentazione e riconoscimento della Corsica quale collettività a statuto particolare. Per un approfondimento sul punto, si rinvia a P. PICIACCHIA, *Dall'«unité-uniformité» alla «diversité-unité»: l'evoluzione del potere di sperimentazione locale in Francia nella prospettiva della differenziazione territoriale*, *op. cit.*

³⁹⁵ *Loi organique n. 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.*

³⁹⁶ Inizialmente, il testo era noto come «4D», con l'ultima riferita alla *décomplexification*. Si legge nel relativo *Exposé des motifs*: «*La différenciation d'abord: la philosophie de ce projet de loi est bien, [...], de la favoriser, en donnant aux collectivités les outils et moyens afférents. La décentralisation ensuite: en réponse aux demandes des élus locaux, cette loi va permettre d'achever le transfert de certains blocs de compétences. Le projet de loi comporte également un titre relatif à la déconcentration en redonnant une unité à la parole et à l'action de l'État sur les territoires et en offrant de nouveaux outils d'ingénierie aux collectivités. Enfin, le texte comporte un volet relatif à la simplification de l'action publique entendue comme un ensemble, qui a imprégné les autres titres du texte, et qui vise à porter des expérimentations de projets innovants en faveur des territoires, ainsi qu'un titre relatif aux outre-mer*».

³⁹⁷ Il relativo *Projet de loi n° 588*, del 12 maggio 2021, era stato approvato, in prima lettura, da entrambi i rami del Parlamento ma con significative differenze; conseguentemente, lo stesso è stato oggetto di esame da parte della *Commission Mixte paritaire* all'uopo nominata, ai sensi dell'art. 45, Cost. fr.

³⁹⁸ CNRTL, *Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales*, Ortolang, *Outils et Ressources pour un Traitement Optimisé de la LANGue*.

³⁹⁹ R. LOUVIN, *Il diverso approccio di Francia e Italia nella fusione dei territori regionali*, *op. cit.*, p. 447.

⁴⁰⁰ M. H. FABRE, *L'unité et l'indivisibilité de la République, réalité? fiction?*, in *RDP*, 1982, p. 608.

1.2.3 Principali evoluzioni del modello originario della *Comunidad Autónoma*.

Se già al momento della relativa istituzione le *Comunidades Autónomas* spagnole – fatta eccezione solo per quelle “storiche” e per l’Andalusia – si caratterizzarono, in forza dei *Pactos autonómicos* del 1981, per una sostanziale omogeneità, anche i successivi sviluppi non solo confermarono tale tendenza, ma la ampliarono.

Con i secondi *Pactos autonómicos* del 1992, infatti, si assistette ad un’estensione generalizzata di competenze – attuata mediante ricorso al procedimento di cui all’art. 150, comma 2, Cost. in base al quale lo Stato, con legge organica, può trasferire o delegare alle *Comunidades Autónomas* facoltà corrispondenti a materie spettanti allo Stato – che finì per favorire una tendenziale uniformizzazione non solo dell’autonomia di quelle Comunità che avevano, nel decennio precedente, intrapreso la c.d. “via lenta”, ma anche di quelle che avevano, invece, imboccato quella “rapida”. Infatti, con legge organica 23 dicembre 1992, n. 9 «*de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución*», vennero estese, alle autonomie minori, le facoltà di cui godevano quelle istituite ai sensi dell’art. 151 Cost. o della II disp. trans., fatti salvi i soli fatti differenziali (*hechos diferenciales*), che finiscono per rappresentare l’unico elemento distintivo tra le due categorie di *Comunidades Autónomas*⁴⁰¹.

Il radicarsi di tale modello – per il quale è stata efficacemente coniata l’espressione di “*café para todos*” – unito a tendenze che, ad avviso di molti, hanno contribuito a configurare, in concreto, una “*autonomía de bajo perfil político*”⁴⁰² – essenzialmente, uno sviluppo del potere autonomico prevalentemente sul piano amministrativo e una sostanziale limitazione della facoltà legislativa delle *Comunidades Autónomas*, derivante da una lettura estensiva delle competenze orizzontali dello Stato nonché da un intervento sempre più esteso di quest’ultimo mediante disposizioni anche di dettaglio nell’ambito della competenza

⁴⁰¹ Essenzialmente, la lingua (Paesi Baschi, Navarra, Catalogna, Valencia, Baleari, Galizia); le specialità nell’ambito del diritto privato (Catalogna, Aragona, Navarra, Paesi Baschi, Galizia, Baleari, Valencia); specifici regimi locali (Paesi Baschi, Canarie, Baleari); alcuni regimi fiscali o economici peculiari (Paesi Baschi, Navarra, Canarie). Sul punto, R. PINEDA, *La diversidad en el Estado Autonomico: un analisis teorico de lo hechos diferenciales*, in J.M. VIDAL BELTRAN, M. A. GARCÍA HERRERA (a cura di), *El Estado Autonomico. Integracion, solidaridad y diversidad*, Colex, Madrid, 2005, pp. 669-717; J. TONOS MAS, *El Estado de las Autonomias y los hechos diferenciales*, in M. BALADO RUIZ-GALLEGOS, J. LERMA I BLASCO, P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ (a cura di), *La España de las autonomías: reflexiones 25 años después*, op. cit., pp. 1311-1320.

⁴⁰² J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Límites al “blindaje” competencial de las Comunidades autónomas. El intento fallido del Estatuto catalan*, in R. BALDUZZI, J. LUTHER (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review. Anuario DRASD 2012*, op. cit., p. 148.

compartida – è da considerarsi alla base della forte conflittualità tra Stato e *Comunidades Autónomas*, in particolare quella basca e quella catalana, manifestatasi soprattutto a partire dai primi anni 2000⁴⁰³ e che ha visto il coinvolgimento e la forte influenza del Tribunale costituzionale.

A fronte della emergente insoddisfazione, a differenza di quanto avvenuto negli altri due Paesi oggetto del presente studio, non è stata promossa una riforma costituzionale di sistema, ma sono stati portati avanti singoli progetti di riforma degli Statuti. Scopo degli Statuti c.d. di “seconda generazione” è, innanzitutto, quello di “blindare” le competenze delle *Comunidades Autónomas* dalle ingerenze determinate dall’espandersi, in maniera pervasiva, della legislazione di base statale. Inoltre, l’occasione viene colta anche per introdurre innovazioni ulteriori, attinenti, fondamentalmente tre profili: la disciplina dei meccanismi di democrazia diretta e partecipativa, al fine di un maggior e miglior coinvolgimento della società civile alla vita delle *Comunidades Autónomas*; la disciplina della partecipazione degli enti locali alla gestione delle politiche pubbliche e la disciplina dei raccordi relazionali tra livelli di governo⁴⁰⁴.

Emblematiche, di tale volontà di riforma, sono le vicende basca e quella catalana⁴⁰⁵.

Se l’intento riformatore basco, sin da subito, è improntato ad un forte indipendentismo – il c.d. *Piano Ibarrexe*, di impianto confederale, mirava, infatti, al riconoscimento della nazionalità basca e alla creazione di una libera associazione tra i Paesi baschi e la Spagna⁴⁰⁶ – quello catalano, inizialmente, è finalizzato ad un ampliamento sostanziale delle competenze spettanti alla *Comunidad Autónoma*⁴⁰⁷. Motivo per cui il primo trova immediatamente l’opposizione del Congresso dei deputati nel 2005, poi rafforzata dalla

⁴⁰³ Solo nel 1996 era stato siglato tra il Governo di Madrid e il partito regionalista catalano *Convergència i Unió* un patto di coalizione diretto al rafforzamento dell’autonomia finanziaria della Catalogna, all’ampliamento delle relative competenze in determinate materie (quali lavoro, gestione dei porti, finanziamenti, specifiche infrastrutture) nonché all’istituzione di una polizia autonoma. A tale patto seguirono analoghi accordi separati per i Paesi Baschi e le Canarie.

⁴⁰⁴ In questo senso, M. ALBERTON, *Le dinamiche interistituzionali nell’ordinamento spagnolo tra decentramento, accentramento e “balzi asimmetrici”*: il caso della tutela dell’ambiente, in *DPCE online*, n. 3/2020, p. 3066.

⁴⁰⁵ A riformare i propri Statuti furono anche le Comunità Autonome di Andalusia, Aragona, Castiglia-Leone, Comunità valenciana, Estremadura, Isole Baleari e Navarra.

⁴⁰⁶ J. CORCUERA ATIENZA, *Derechos históricos, democracia y ley de la claridad (Mas sobre el “Plan Ibarrexe”)*, in J.M. VIDAL BELTRAN, M. A. GARCÍA HERRERA (a cura di), *El Estado Autonomico. Integración, solidaridad y diversidad*, op. cit., pp. 65-84.

⁴⁰⁷ Anche in tema di diritti e doveri, amministrazione della giustizia e relazioni internazionali. Particolarmente rilevanti, poi, il richiamo al concetto di “nazione catalana” nonché il profilo dell’autonomia finanziaria.

successiva pronuncia del Tribunale costituzionale n. 103 del 2008⁴⁰⁸, mentre il secondo, in virtù di uno specifico accordo politico con il Governo Zapatero, si conclude con l'approvazione del nuovo Statuto nel 2006, la cui principale innovazione – accanto al riconoscimento dell'identità nazionale della Comunità, alla previsione di un ampio catalogo di diritti e al rafforzamento dell'autonomia finanziaria – consiste, appunto, nell'introduzione di quelle che vengono definite tecniche di “blindaggio delle competenze”⁴⁰⁹. In particolare, mediante il *blindaje por definicion*, vengono precisate quali funzioni corrispondono a ciascuna categoria di competenza; mediante il *blindaje por descripcion*, vengono dettagliatamente enumerate le materie e le submaterie corrispondenti a ciascun titolo competenziale spettante alla *Comunidad Autónoma*.

Anche l'impianto statutario catalano viene, tuttavia, fortemente messo in discussione – oltre che da altre⁴¹⁰ – dalla pronuncia n. 31/2010 del Tribunale costituzionale che, tracciando una netta distinzione tra contenuti statutari riguardanti poteri costituiti, in quanto tali determinabili anche dallo stesso Statuto, e contenuti statutari di carattere propriamente costituzionale, appannaggio del solo potere costituente, evidenzia il carattere di subordinazione dello Statuto rispetto alla Costituzione⁴¹¹, limitando, in concreto, i margini di modifica degli Statuti, soprattutto mediante la tecnica del *blindaje por definicion*, e condizionando eventuali modifiche di maggiore entità all'approvazione di una vera e propria riforma costituzionale.

Complice anche l'emergere della crisi economica del 2007, le tensioni tra Comunità catalana e Governo centrale – attinenti in particolare al piano dell'autonomia finanziaria – tornano ad acuirsi e diventa via via crescente la rivendicazione di quello che viene definito

⁴⁰⁸ Che ha bocciato la proposta di consultazione popolare per l'autodeterminazione del popolo basco, indetta dal relativo Governo.

⁴⁰⁹ In particolare, come evidenziato da J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Límites al “blindaje” competencial de las Comunidades autónomas. El intento fallido del Estatuto catalan*, op. cit., pp. 154-155, vi sarebbe stato il passaggio dalla tecnica del “*sin perjuicio*” dello Statuto del 1979 – in forza della quale alla *Generalidad* spettavano tutte le competenze non spettanti allo Stato ex art. 149, comma 1, Cost. – a quella del “*en todo caso*”, sulla cui base alla *Generalidad* sarebbero stati attribuiti esplicitamente e specificatamente svariati settori materiali di competenza.

⁴¹⁰ In totale sette. Tra esse si segnala, in particolare, la n. 249/2007.

⁴¹¹ In particolare, il Tribunale, dichiarando incostituzionali 14 articoli, ha specificato che gli Statuti, avendo il medesimo rango della fonte con cui sono approvati – *Ley Organica* –, sono da considerarsi subordinati alla Costituzione. A commento di tale pronuncia: L. ANDRETTO, *La sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo sullo Statuto di autonomia della Catalogna*, in *Rivista AIC*, n. 4/2010; J. TORNOS MAS, *La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2011, pp. 13-47. Più in generale sul punto, E. GAY MONTALVO, *El Estado Autónomo en la Constitución española y la jurisprudencia constitucional*, in R. BALDUZZI, J. LUTHER (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review. Annuario DRASD 2012*, op. cit., pp. 169-198.

derecho (o, in catalano, *dret*) a decidir⁴¹², tanto che vengono indetti, il 9 novembre 2014, un primo referendum popolare sull'indipendenza della Catalogna, il cui svolgimento è stato, tuttavia, impedito dalla sentenza del Tribunale costituzionale n. 42 del 25 marzo 2014⁴¹³, e un secondo referendum, il 1° ottobre 2017, le cui conseguenze – la dichiarazione di indipendenza da parte della *Comunidad Autónoma*, da un lato, l'applicazione del meccanismo di cui all'art. 155 Cost., dall'altro – hanno dato luogo a strascichi giudiziari ancora non sopiti⁴¹⁴.

Al di là delle vicende catalane, sono gli equilibri istituzionali Stato/Comunità Autonome nel loro complesso ad aver subito le conseguenze della generalizzata spinta centripeta, promossa da parte statale e in gran parte avallata dal Tribunale costituzionale che ha caratterizzato il secondo decennio del nuovo secolo, rafforzando le sempre più frequenti istanze di revisione dell'impianto generale dell'*Estado autonómico*⁴¹⁵, a fronte del "neoigualitarismo"⁴¹⁶ di risulta del regionalismo spagnolo.

⁴¹² A. BOIX PALOP, *La rigidez del marco constitucional español respecto del reparto territorial del poder y el proceso catalan de desconexión*, M. CORRETTA TORRENDA, *El fundamento democrático del derecho de los catalanos a decidir*, X. BASTIDA FREIXEDO, *El derecho de autodeterminación como derecho moral: una apología de la libertad y del deber político*, L. PAYERO LOPEZ, *¿Por qué Cataluña no puede autodeterminarse? Las razones del Estado español*, in J. CAGIAO Y CONDE, G. FERRAIUOLO (a cura di), *El encaje constitucional del derecho a decidir: un enfoque polémico*, Catarata, Madrid, 2016, pp., rispettivamente, 11-61, 62-81, 183-217 e 218-268.

⁴¹³ L. FROSINA, *Il c.d. derecho a decidir nella sentenza n. 42/2014 del Tribunale Costituzionale spagnolo sulla dichiarazione di sovranità della Catalogna*, in *federalismi.it*, n. 10/2014; A. DI MARTINO, *Il conflitto costituzionale sulla Catalogna: origini, svolgimento, prospettive*, in *costituzionalismo.it*, n. 1/2018; F. SPAGNOLI, *Il Tribunal constitucional e la disputa sulla secessione della Catalogna*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018.

⁴¹⁴ Da ultimo, si consideri la causa intentata nei confronti dell'ex Presidente del Parlamento della Catalogna, Roger Torrent, e di altri componenti dell'ufficio di presidenza, per presunta disobbedienza al Tribunale costituzionale spagnolo, dal momento che lo stesso non impedì, nell'ottobre 2019, lo svolgimento di un dibattito e il voto di due risoluzioni di natura politica riguardanti la questione catalana. D. CAMONI, *Il volto ambiguo della "questione catalana" tra diritto e politica: dalle elezioni regionali del 21 dicembre 2017 agli incerti sviluppi della più stretta attualità*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 4/2018.

⁴¹⁵ Sulle quali, da tempo, si confronta la dottrina spagnola. Tra i tanti contributi sul punto, si veda E. AJA, J. GARCIA ROCA, J.A. MONTILLA, L. DIEZ BUESO, *Reflexiones sobre una posible reforma constitucional del sistema autonómico*, in *Informe Comunidades Autonomas, IDP -Institut de dret public*, 2015, pp. 71-83. Degli stessi Autori (ad eccezione, solo il 2015, di L. DIEZ BUESO), si segnalano le analisi sull'andamento dello Stato autonomico negli anni 2015, 2016 e 2017 (*Valoración general del Estado autonómico en 2015, 2016, 2017*), in *Informe Comunidades Autonomas, IDP -Institut de dret public*, rispettivamente, 2015, pp. 13-36, 2016, pp. 13-31 e 2017, pp. 13-38. Sul cruciale anno 2017, anche M. AZPITARTE SÁNCHEZ, *La defensa de la Constitución frente al secesionismo. Crónica política y legislativa del año 2017*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 112/2018, pp. 147-175. Per considerazioni più generali, R. COTARELO, *La desnacionalización de España. De la nación posible al estado fallido*, Tirant Humanidades, Valencia, 2016; J. DE ESTEBAN, *El naufragio del Estado Autonómico (Un análisis cronológico)*, Iustel, Madrid, 2015; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Editorial Civitas, Navarra, 2016; J. TUDELA ARANDA, *El fracasado éxito del estado autonómico: una historia española*, Marcial Pons, Madrid, 2016.

⁴¹⁶ M. MONTI, *Federalismo disintegrativo? Secessione e asimmetria in Italia e Spagna*, op. cit., p. 81.

Capitolo 2 – Le Regioni in Italia, Francia e Spagna: analisi di alcuni caratteri emblematici

SOMMARIO: 2.1 Regioni, *Régions* e *Comunidades Autónomas* alla luce delle “variabili” del regionalismo. 2.1.1 Disposizioni ordinamentali attinenti all’organizzazione territoriale. 2.1.2 Funzioni e competenze attribuite agli enti territoriali infrastatali, con specifico riferimento alle Regioni. 2.1.3 Spazio riconosciuto agli enti territoriali infrastatali di tipo regionale nei rapporti istituzionali verticali con lo Stato. 2.1.4. Garanzie a tutela degli enti territoriali infrastatali di tipo regionale. 2.2 La rilevanza (anche) sovranazionale di Regioni, *Régions* e *Comunidades Autónomas*.

2.1 Regioni, *Régions* e *Comunidades Autónomas* alla luce delle “variabili” del regionalismo.

Volendo, come accennato, tentare un’analisi dell’attuale assetto regionale nei tre Paesi considerati⁴¹⁷, alla luce delle “variabili” identificate nella Parte I, cap. 2, par. 2.1, risulta indispensabile, a mo’ di premessa, evidenziare come, con riferimento alle esperienze italiana e spagnola, l’analisi può – anzi, sotto determinati profili, deve – attenersi specificatamente alle Regioni e alle *Comunidades Autónomas*, in virtù del fatto che, nei due ordinamenti, tali enti territoriali si distinguono, sotto il profilo della *qualità* della relativa autonomia, dagli altri enti territoriali ‘minori’. Una tale caratterizzazione quasi ‘ontologica’ delle *Régions* rispetto alle altre *collectivités territoriales*, invece, come già accennato, non è rinvenibile nel sistema di organizzazione territoriale transalpino, ove le stesse «*construites sur le mode de l’analogie [...] peuvent apparaître comme des pions posés sur un échiquier dessiné par l’Etat*»⁴¹⁸. Pertanto, taluni degli aspetti di seguito esaminati non potranno che prendere in considerazione le *collectivités territoriales* nel loro complesso⁴¹⁹ oppure limitarsi al confronto tra Regioni e CCAA.

⁴¹⁷ In funzione della quale, oltre alle indicazioni bibliografiche di volta in volta specificate, si richiamano, per l’Italia: G. ROLLA, *L’organizzazione territoriale della Repubblica. L’ordinamento regionale e locale*, Giuffrè, Milano, 2011; per la Francia: J. FERSTENBERT, F. PRIET, P. QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2016 ; A. ROUX, *La décentralisation: droit des collectivités territoriales*, LGDJ: Lextenso, Issy-les-Moulineaux, 2016; per la Spagna: M.M. SOSPEDRA, *Manual de derecho constitucional. Parte general*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.

⁴¹⁸ M. DOAT, *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, LGDJ, 2003, p. 131 ss.

⁴¹⁹ Interessanti le riflessioni di D. GUIGNARD, *La région en question(s)*, in S. REGOURD, J. CARLES, D. GUIGNARD (a cura di), *La décentralisation 30 ans après, op. cit.*, pp. 167-183, il quale evidenzia che: « *la région se conçoit selon une logique essentialiste ou plus exactement fonctionnelle. De plus, depuis son érection en tant que collectivité territoriale, la région a toujours été appréhendée dans un rapport d’altérité, qu’il s’agisse de son positionnement par rapport à l’État ou par rapport aux départements, dont une des premières explications peut résider dans le fait qu’elle est la dernière née des collectivités territoriales*». Più in generale,

2.1.1 Disposizioni ordinamentali attinenti all'organizzazione territoriale.

Richiamando la componente illustrata al par. 2.1.1 della Parte I – attinente alla presenza e alla portata di disposizioni ordinamentali riguardanti l'organizzazione territoriale e, nella specie, regionale, all'eventuale presenza anche di un principio di autonomia connotante l'intero ordinamento nonché ai potenziali spazi di modulazione/asimmetria, in termini di differenziazione – i tre ordinamenti risultano, innanzitutto, accomunati dalla presenza di previsioni costituzionali che fanno espresso riferimento all'ente "Regione": l'art. 114 Cost. it., come noto, nell'attuale formulazione, fa delle Regioni – così come dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane – uno degli enti costitutivi della Repubblica; l'art. 137 Cost. sp., identificando le *Comunidades Autónomas* tra gli enti in cui si organizza territorialmente lo Stato – insieme ai Municipi e alle Province – sembra riecheggiare, in un certo senso, la formulazione dell'art. 114 Cost. it. originario che vedeva nelle Regioni – oltreché nelle Province e nei Comuni – una delle articolazioni territoriali in cui la Repubblica si ripartiva; infine, l'art. 72 Cost. fr., nella nuova tipizzazione categoriale, annovera le *Régions* – insieme alle *Communes*, ai *Départements*, alle collettività a statuto particolare e alle collettività d'oltremare – tra le collettività territoriali della Repubblica.

Sotto il profilo dell'identificazione delle singole Regioni, possono ravvisarsi due modelli: mentre l'ordinamento italiano e quello francese sono improntati al principio dell'identificazione autoritativa delle Regioni⁴²⁰, quello spagnolo, invece, è ispirato al principio volontaristico di autoidentificazione dal basso delle *Comunidades Autónomas*. Nei primi due ordinamenti, è il legislatore – con, tuttavia, una significativa differenza: in Italia,

sul principio di uguaglianza tra collettività territoriali, A.-S. GORGE, *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2010.

⁴²⁰ Secondo un modello definito "giacobino": G. GUZZETTA, F.S. MARINI, *Lineamenti di diritto pubblico italiano ed europeo*, op. cit., p. 356. Per il caso italiano, si noti che, nei lavori dell'Assemblea costituente, tra le alternative emerse, a prevalere fu il c.d. criterio storico dei "raggruppamenti statistici" del 1864 (per alcuni Autori, tra i quali V. FERRI, *La delimitazione territoriale dei governi sub-centrali: un'analisi comparata a livello europeo con particolare riferimento a Francia e Italia*, in *Argomenti. Rivista di economia, cultura e ricerca sociale*, n. 3/2016, pp. 57-92, impropriamente, solo alcune delle Regioni individuate avevano propria storia e delimitazione naturale: «non hanno seguito nessun criterio di identificazione riconducibile ai contributi della geografia, fisica, umana, economica e non hanno dedicato la dovuta attenzione a criteri economici e funzionali e tanto meno alla dimensione ottima delle Regioni in relazione alle funzioni loro assegnate» p. 68) che portò, originariamente, alla previsione di 19 regioni che divennero 20, una volta separati Abruzzo e Molise.

è il legislatore costituzionale⁴²¹; in Francia, quello ordinario⁴²² – ad identificare le Regioni⁴²³, mentre, nell’ordinamento spagnolo, come evidenziato *supra*, par 1.1.3 della presente Parte, la creazione delle *Comunidades Autónomas* è ipotesi solo eventuale, rimessa, in virtù del principio dispositivo⁴²⁴, alla discrezionalità dei vari territori. Conseguentemente, sulla base della considerazione per cui «l’autonomia non p[*uō*] essere imposta dall’esterno, essendo un diritto, non già un dovere»⁴²⁵, l’ordinamento spagnolo ha sostanzialmente rimesso alle stesse *Comunidades Autónomas* l’(auto)determinazione delle proprie attribuzioni e l’individuazione dei settori materiali di proprio intervento⁴²⁶.

Se, quindi, nell’attuale configurazione dei tre assetti considerati, l’ente Regione – sotto il profilo della relativa esistenza – è posto al riparo dalla libera disponibilità dello stesso da parte del legislatore ordinario, alcune significative differenze tra i tre ordinamenti emergono sotto il profilo delle prerogative riconosciute, a livello costituzionale, in favore, da un lato, delle Regioni e delle *Comunidades Autónomas*, e, dall’altro, delle *Régions*. Laddove, infatti, Regioni e *Comunidades Autónomas* – titolari, come meglio specificato oltre, di funzioni legislative proprie – si configurano quali veri e propri enti di natura politica, ulteriori rispetto allo Stato – di cui non mancano di ricalcare, sotto vari aspetti, il relativo assetto istituzionale⁴²⁷ – e distinti dagli altri enti territoriali, le *Régions* figurano tra le *collectivités territoriales*, senza disporre di prerogative esclusive proprie e, in particolare, senza disporre di un potere decisionale realmente autonomo⁴²⁸. Analogamente a quanto previsto, per

⁴²¹ L’art. 131 Cost. it. elenca, infatti, le venti Regioni “costituite”.

⁴²² In Francia, la carta regionale è stata recentemente ridisegnata dalla richiamata legge 16 gennaio 2015, come specificato *supra*, par. 1.2.2.

⁴²³ Interessanti considerazioni sul fondamento territoriale delle Regioni italiane sono sviluppate da C. DESIDERI, *Se le regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, in I.S.SI.R.FA., Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini", settembre 2012.

⁴²⁴ E. FOSSAS ESPADALER, *El principio dispositivo en el estado autonómico*, Marcial Pons ; IVAP- Instituto Vasco de Administración Pública, Madrid, 2007.

⁴²⁵ G. ROLLA, *La costruzione dello Stato delle autonomie*, *op. cit.*, p. 815.

⁴²⁶ A voler attribuire al principio dispositivo, come alcuni Autori – quali quello da ultimo citato – hanno suggerito, anche la valenza di principio di determinazione dei confini del proprio territorio, dal momento che «l’autonomia non qualifica soltanto gli aspetti gestionali ed organizzativi di un ente, ma costituisce un fattore identitario, culturale, di individuazione di una comunità territoriale fornita di una specifica identità e dotata di una rappresentanza unitaria», (p. 813), non può essere omissivo, con riguardo all’ordinamento spagnolo, il richiamo al processo di costituzione delle stesse, come prima brevemente richiamato.

⁴²⁷ Si parla, infatti, al riguardo, di mimetismo istituzionale. Si veda, in proposito, L. FAVOUREU, P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, J.-L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2018, p. 503.

⁴²⁸ Come per Comuni e Dipartimenti, esso – come meglio sviluppato *infra*, par. 2.1.2 – è limitato all’esercizio del principio di libera amministrazione e, al ricorrere di talune condizioni, a quello di sperimentazione normativa.

Province e Comuni, nell'originario art. 128 Cost. it.⁴²⁹, la Costituzione francese, infatti, prevede che le *Régions* e gli altri enti locali godano di autonomia, senza tuttavia declinare i contenuti di tale autonomia, ma rimettendo la delimitazione concreta dei contorni della stessa al legislatore ordinario.

Allo stesso modo, in relazione all'esplicitazione e alla pregnanza, nell'ambito dei tre ordinamenti, del principio di autonomia territoriale, quale connotato costituzionale, si rinvengono similitudini – temporali e sostanziali – tra le esperienze italiana e spagnola.

Si è già osservato⁴³⁰ come, tanto nella Costituzione italiana quanto in quella spagnola, il principio di autonomia figuri, sin dall'entrata in vigore delle due Carte⁴³¹, tra i principi fondanti di entrambe, rispettivamente, all'art. 5⁴³² e all'art. 2⁴³³. Un'analisi della relativa articolazione e portata intrinseca consente di evidenziare la comunanza di almeno un duplice tratto: da un lato, una valenza del principio che sembrerebbe quasi ossimorica; dall'altro, una rilevanza di carattere sistemico dello stesso.

Dal primo punto di vista, entrambi gli articoli, in una prospettiva solo apparentemente contraddittoria, sanciscono la conciliabilità tra i caratteri dell'unità e dell'indivisibilità dell'ordinamento con quelli dell'autonomia. Sintatticamente, tale conciliazione è resa mediante il ricorso a ad unico periodo, composto da tre (nel caso italiano⁴³⁴) o due (nel caso spagnolo) proposizioni coordinate⁴³⁵, in quanto tali, poste sullo stesso piano, con la prima che funge da principale e le seguenti da coordinate. Sostanzialmente, poi, tale conciliazione è espressa mediante la combinazione tra la qualificazione in termini di indivisibilità⁴³⁶ o di indissolubilità⁴³⁷ degli ordinamenti e il ricorso, per l'introduzione del carattere *anche* autonomo dei medesimi, al verbo “riconoscere”, con rimando all'idea della preesistenza di

⁴²⁹ Tale articolo, oggi abrogato, recitava: «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni».

⁴³⁰ Si vedano *supra*, par 1.1.1 e 1.1.3.

⁴³¹ Non è influente sotto tale aspetto – che, invece, come evidenziato al par. 1.1.2, non accomuna anche l'esperienza francese – il fatto che la Costituzione italiana e quella spagnola siano state adottate in momenti storici di forte discontinuità rispetto ai previgenti sistemi fascista e franchista.

⁴³² Cost. it., art. 5: «*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*».

⁴³³ Cost. sp., art. 2: «*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*».

⁴³⁴ Si noti come, invece, nella formulazione originaria, di cui all'art. 106 del Progetto di Costituzione, si contavano tre distinte proposizioni.

⁴³⁵ Per asindeto, nell'art. 5 Cost. it.; mediante congiunzione coordinativa (y), nell'art. 2 Cost. Sp.

⁴³⁶ Nel caso della Repubblica italiana.

⁴³⁷ In quello della Nazione spagnola.

tale connotato rispetto agli stessi patti costituzionali. Tale riconoscimento, unito alla relativa promozione, è riferito, nel caso italiano, alle “autonomie locali”⁴³⁸, mentre, in quello spagnolo, è riferito, in uno con la relativa garanzia, ad un vero e proprio *derecho a la autonomia* delle nazionalità e delle regioni che compongono la Nazione spagnola.

Da quanto brevemente evidenziato, sembrano potersi desumere due caratteristiche “naturali” e, entrambe, non disponibili degli ordinamenti territoriali – e conseguentemente istituzionali – italiano e spagnolo: complessivamente intesi, i territori della Repubblica italiana e del Regno di Spagna sono uno e uno solo, ma tale unità sembra derivare dalla somma di unità autonome che connotano, esse stesse, il territorio⁴³⁹, facendo dell’autonomia l’«espressione di un modo di essere»⁴⁴⁰ degli stessi.

Le implicazioni conseguenti a tale assunto sono molteplici. La più evidente – come riportato in apertura del presente paragrafo – attiene, specificatamente, all’organizzazione territoriale sub-statale, con relativo corredo di poteri, funzioni e garanzie previsti in capo agli stessi enti territoriali e, in particolare, alle Regioni e alle *Comunidades Autónomas*. L’art. 5 Cost. it. e l’art. 2 Cost. sp, tuttavia, non sono da intendersi esclusivamente come ancoraggi costituzionali delle rispettive autonomie territoriali, pur nell’unità e indivisibilità dei due ordinamenti. Entrambi, infatti – nonostante, non siano mancate, soprattutto da parte della giurisprudenza italiana e spagnola, anche letture restrittive⁴⁴¹ – assumono, sebbene con sfumature diverse, una valenza sistematica quali «norm[e] di principio dell’intero sistema costituzionale»⁴⁴².

⁴³⁸ Si noti come tale espressione sia stata preferita a quella di “enti locali” – che avrebbe potuto richiamare l’assetto tradizionale di articolazione in soli Comuni e Province – e a quella di “enti territoriali” che avrebbe potuto includere anche le istituende regioni.

⁴³⁹ Come rappresentato da C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1954, p. 83: «lo Stato, da meccanismo mosso dal centro, si muta in organismo vivente composto di parti viventi, nel quale alla molteplicità degli organi corrisponda molteplicità di vita e di centro di azione».

⁴⁴⁰ Immagine riferita alla Repubblica italiana da G. BERTI, *Principi fondamentali, art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975, p. 286. Suggestiva anche l’espressione di G. DEMURO, *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile, op. cit.*, che rileva come la dislocazione dell’art. 5 «all’ultimo momento dalla parte organizzativa a quella di principio ha avuto effetti che sono andati oltre le possibili rappresentazioni future: da principio fondamentale per caso a principio fondativo della Repubblica» (p. 68).

⁴⁴¹ Al contrario, in dottrina, molti Autori si sono, nel tempo, espressi a favore dell’espansione dello stesso. Per una ricognizione, si veda G. RIVOSECCHI, *Articolo 5*, in F. CLEMENTI, F. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Vol. I Principi fondamentali e Parte I - Diritti e doveri dei cittadini (artt. 1-54)*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 41-47.

⁴⁴² In questi termini si esprime, con riguardo all’art. 5 della Cost. it., F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali, op. cit.*, p. 283, il quale evidenzia altresì che «l’art. 5 impone un rovesciamento copernicano del modo di considerare la struttura medesima dell’ordinamento costituzionale complessivo. Al sistema precedente, nel quale, in virtù della legislazione ordinaria ma anche della normativa statutaria, ogni forma di

Tra queste, nel caso italiano, si rileva come il principio “unitario-autonomistico” si indirizzi, altresì, alla stessa Repubblica, esplicitando “linee guida” che ne dovrebbero orientare l’azione, sia nell’esercizio della funzione amministrativa che di quella legislativa. Dal primo punto di vista, l’art. 5, con riferimento ai servizi dipendenti dallo Stato, nel prescrivere che la Repubblica, in riferimento a questi, attui «il più ampio decentramento amministrativo» sembra sottintendere un richiamo (se non un’anticipazione) del principio di sussidiarietà, di cui al successivo (sia quanto a collocazione sia, per quanto qui di interesse, quanto ad affermazione nel tempo⁴⁴³) art. 118 Cost.; dal secondo punto di vista, sebbene si tratti di profilo poco valorizzato⁴⁴⁴, l’articolo in questione sembrerebbe connotare, più in generale, la legislazione della Repubblica, segnando, in un certo senso, la «rottura della supremazia della legge statale»⁴⁴⁵, dal momento che gli stessi principi e metodi della legislazione dovrebbero essere adeguati «alle esigenze dell’autonomia e del decentramento». Inoltre, come rilevato da alcuni Autori, se messo in relazione agli altri principi fondamentali e considerato nelle molteplici declinazioni rinvenibili all’interno della Carta⁴⁴⁶, il principio di autonomia integrerebbe e completerebbe le dimensioni, individuale e collettiva, di cui ai

organizzazione delle funzioni pubbliche poteva essere presentata come espressione dell’ordinamento statale e a questa poteva agevolmente essere ricondotta, si sostituisce un sistema diametralmente opposto, nel quale, accanto allo Stato centrale, devono coesistere necessariamente centri locali di imputazione delle funzioni pubbliche, da quello distinte e che a quello si impongono sino al limite, appunto, dell’unità e dell’indivisibilità della Repubblica. [...] Non è tanto, insomma, il fatto che l’art. 5 Cost. sancisca e anticipi l’articolazione dell’ordinamento repubblicano in una pluralità di ordinamenti che deve interessare, quanto piuttosto il fatto che elevi le autonomie locali e l’articolazione dell’ordinamento complessivo che ne deriva a principio fondamentale del sistema repubblicano. Principio che, nel contesto dell’art. 5 Cost., si presenta come limite alla stessa sfera di espansione dell’ordinamento statale» (pp. 284-285).

⁴⁴³ L’attuale formulazione dell’art. 118 Cost. it., infatti, è l’esito della completa revisione apportata in occasione della citata riforma del Titolo V del 2001.

⁴⁴⁴ Ciò nonostante, nelle intenzioni del Costituente, tale carattere rivestisse una certa importanza, tanto che la IX disp. trans. e finale della Costituzione prevedeva che «La Repubblica, entro tre anni dall’entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni».

⁴⁴⁵ G. RIVOSECCI, *Articolo 5, op. cit.*, p. 46. Andando addirittura oltre, il medesimo Autore evidenzia come l’ultimo periodo dell’art. 5 si rifletterebbe «anche sulla funzione esecutiva e sulla giustizia amministrativa, segnando l’inversione del rapporto tra individuo e potere pubblico e postulando il superamento del diritto amministrativo autoritativo in favore della pariordinazione tra cittadino e pubblica amministrazione» (p. 42).

⁴⁴⁶ Il principio di autonomia, infatti, trova declinazioni varie all’interno della Carta. Sebbene non sia, questa, la sede per un tale approfondimento, sarà sufficiente il richiamo agli artt. 33 («Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti *autonomi* nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato»), 104 («La magistratura costituisce un ordine *autonomo* e indipendente da ogni altro potere»), 117, co.3 («l’*autonomia* delle istituzioni scolastiche»), 118, ult. co. («Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’*autonoma* iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»).

precedenti artt. 2 e 3 Cost.⁴⁴⁷ e contribuirebbe a rafforzare il principio democratico, riducendo la distanza tra istituzioni e cittadini⁴⁴⁸.

Nel caso spagnolo, il medesimo principio “unitario-autonomistico” – che, in quanto caratterizzante lo Stato autonomico, va letto insieme agli altri principi costituzionali, siano essi espliciti o ricavati dalla dottrina e/o dalla giurisprudenza⁴⁴⁹ – è completato da quello solidaristico. Ad essere riconosciuto e garantito dall’art. 2⁴⁵⁰, infatti, non è solo il diritto all’autonomia, ma anche la solidarietà tra tutte le nazionalità e le regioni che compongono la Nazione spagnola. La rilevanza di tale connotato – che, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale, rappresenta un elemento di equilibrio del sistema⁴⁵¹ e si traduce in una serie di doveri in capo alle *Comunidades Autónomas*, quali quello di aiuto reciproco e di appoggio⁴⁵² – trova riflesso⁴⁵³ nel fatto che lo stesso, lungi dal rappresentare un mero precetto programmatico, risulta, a sua volta, garantito dall’art. 138 Cost. che individua in capo allo Stato la responsabilità di assicurarne l’effettiva realizzazione, vegliando a che, tra le diverse parti del territorio del Paese, sia assicurato un adeguato equilibrio economico e a che non si verifichino privilegi tra *Comunidades Autónomas* capaci di tradursi in disegualianze nel godimento dei diritti e nell’esercizio dei doveri degli spagnoli appartenenti alle diverse Comunità. Un principio in grado di connotare l’autonomia spagnola ben oltre i confini della leale collaborazione, quale criterio guida per l’azione delle CCAA, avvicinando la stessa piuttosto alla c.d. *Bundestreue*, lealtà/fedeltà reciproca tipica dei modelli federali⁴⁵⁴.

⁴⁴⁷ Per G. RIVOCCHI, *Articolo 5*, *op. cit.*, p. 42, l’art. in questione si collocherebbe in un «sinergico circuito istituito sin dagli artt. 2 e 3 cost. tra dimensione individuale e collettiva».

⁴⁴⁸ Interessante, in tale prospettiva, il rilievo di G. ROLLA, *La costruzione dello Stato*, *op. cit.*, p. 798, il quale osserva: «a nostro avviso, l’autonomia riconosciuta dall’art. 114 Cost. a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni risponde all’obiettivo sia di valorizzare la partecipazione delle comunità territoriali, sia di introdurre nuove tecniche di distribuzione del potere, affinché si inveri il presupposto essenziale dello Stato di diritto secondo il quale “perché non si abusi del potere bisogna che il potere limiti il potere”».

⁴⁴⁹ Quali quello di uguaglianza e quello di cooperazione. Per una trattazione esaustiva sul punto, si veda P.J. GONZALEZ TREVIJANO, C. NUNEZ RIVERO, J. M. GOIG MARTINEZ, *El estado autonomico español*, *op. cit.*

⁴⁵⁰ Oltre che da altre disposizioni costituzionali (artt. 9, co. 2; 40, co. 1; 131, co. 1), dagli Statuti di autonomia e da numerosi testi normativi.

⁴⁵¹ «*Un factor de equilibrio entre la autonomia de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la Nación española*» (*Tribunal constitucional*, sentenza n. 135 del 5 ottobre 1992).

⁴⁵² Si vedano, sul punto, le pronunce del Tribunale costituzionale STC 18/1982, 98/1986, 247/2007.

⁴⁵³ In ottica comparata, si rileva come la Costituzione italiana abbia introdotto tale profilo nella chiave del federalismo fiscale, di cui all’attuale art. 119 Cost.

⁴⁵⁴ Su tale accostamento, si veda C. VIDAL PRADO, *Finanziamento delle Comunità autonome e principio di solidarietà*, in M. IACOMETTI, C. MARTINELLI (a cura di), *La Costituzione spagnola quarant’anni dopo*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2020, pp.151-172.

Muovendo verso l'esperienza francese, invece, si rileva non solo come la costituzionalizzazione, accanto al principio di indivisibilità della Repubblica, di un principio di apertura verso schemi di organizzazione territoriale substatale sia fenomeno solo recente, ma anche – e soprattutto – come tale apertura non abbia portato all'affermazione di un vero e proprio principio di autonomia. La riforma costituzionale del 2003, infatti, si è limitata ad inserire, all'art. 1 Cost., il riferimento al fatto che l'organizzazione della Repubblica è decentralizzata. Sebbene, come evidenziato *supra*, l'assenza di tale riferimento non avesse impedito di approvare riforme legislative in tema di decentramento, è indubbio che l'inserimento di tale principio – benché di natura amministrativa e perfettamente in linea con il carattere unitario della Nazione – sullo stesso piano di quei caratteri (la laicità, la democrazia e l'eguaglianza) che, da sempre, connotano la Repubblica francese, assuma un rilievo comunque non secondario⁴⁵⁵.

Infine, sotto il profilo degli spazi di differenziazione, tutti i tre ordinamenti considerati si presentano quali modelli “a geometria variabile”, con differenze in ordine al grado di variabilità, potenziale ed effettiva.

Infatti, sulla carta, come noto, gli ordinamenti italiano e, soprattutto, spagnolo presentano margini di differenziazione, più o meno ampi⁴⁵⁶. Nel primo, oltre ad essere costituzionalizzata la distinzione tra Regioni a Statuto speciale – cui, ai sensi dell'art. 116, comma 1, Cost., spettano forme e condizioni particolari di autonomia⁴⁵⁷ – e Regioni di diritto comune, come già riferito, è stata introdotta, con legge costituzionale n. 3 del 2001, la possibilità – al ricorrere di determinate condizioni e limitatamente ad alcune materie – di

⁴⁵⁵ Ad avviso di alcuni Autori, tale affermazione rappresenterebbe il culmine del processo di regionalizzazione francese: S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle regioni in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 3. M. VERPEAUX, *L'unité et la diversité dans la République*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 42, 1/2014, pp. 7-16.

⁴⁵⁶ Per uno sguardo comparativo, D. CALABRIA, *L'autonomia differenziata iberica come modello. Analogie e differenze tra il sistema di differenziazione regionale spagnolo e quello italiano*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2020, pp. 377-394.

⁴⁵⁷ Le Regioni a Statuto speciale generalmente considerate – dalla nascita ai profili ordinamentali generali, dalla peculiarità del relativo sistema delle fonti agli effetti su di esse esercitate dalle riforme introdotte negli anni al sistema regionale italiano, primo fra tutti il portato della cosiddetta clausola di maggior favore di cui all'art. 10, l. cost. n. 3/2001 – così come le specificità caratterizzanti ciascuna delle sei esperienze di autonomia speciale meriterebbero una trattazione a sé stante. Nell'impossibilità di aprire, in tale sede, una parentesi sul punto, oltre ai riferimenti puntuali a talune caratteristiche o esperienze che saranno effettuati ove pertinenti, si richiama, per una trattazione manualistica esaustiva e la cui originalità risiede proprio nel fatto di aver dato, come il titolo stesso suggerisce, ampio spazio alle Regioni ad autonomia speciale, accanto a quelle ordinarie, il recente volume di M. CARLI, *Diritto regionale: le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, 2. ed., Giappichelli, Torino, 2020. Per una riflessione critica, e a tutto tondo, sull'esperienza regionalista, sotto i profili istituzionale e di politica regionale, fondamentale, invece, il volume di F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e risconti tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, op. cit.

attribuire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia anche alle Regioni a Statuto ordinario (art. 116, comma 3)⁴⁵⁸. Nel secondo, caratterizzato dalla presenza di *Comunidades Autónomas* storiche e basato sul principio dispositivo/volontaristico per la creazione delle altre, potenzialmente, vi sarebbe stato spazio per l'affermazione di autonomie regionali tutte differenti l'una dall'altra.

Tuttavia – come, almeno in parte, già rilevato – in nessuno dei due ordinamenti l'asimmetria potenziale risulta essere stata completamente esplorata nella sua ampiezza.

In Italia, non solo i processi di attivazione dell'art. 116, comma 3, sono stati solo recenti e tutt'ora incompiuti⁴⁵⁹ e l'ampliamento delle facoltà di differenziazione statutaria di cui al novellato art. 123 Cost. poco valorizzato a favore di una sostanziale omogeneità, *in primis* in ordine alla scelta della forma di governo regionale⁴⁶⁰, ma anche le Regioni a Statuto speciale, benché non accomunabili sotto un unico modello, non risultano aver valorizzato a pieno le proprie peculiarità né da un punto di vista istituzionale (dal momento che le relative soluzioni istituzionali non risultano connotate da elementi caratterizzanti la specialità se rapportate a quelle delle Regioni ordinarie), né sotto il profilo settoriale (stante la scarsa innovatività dimostrata, negli ambiti di competenza, rispetto alle Regioni di diritto comune)⁴⁶¹, così attenuando, di fatto, «la divaricazione qualitativa tra i due tipi di Regione»⁴⁶² o, come è stato osservato, la natura derogatoria delle Regioni speciali rispetto all'ordinamento repubblicano complessivamente inteso (e non solo rispetto alle Regioni ordinarie⁴⁶³).

⁴⁵⁸ R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2017, Relazione al Convegno "A che punto è l'autonomia regionale differenziata?", Torino, 20 aprile 2017; IDEM, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2019; O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2/2019, oltre ai riferimenti di cui alla precedente nota 360.

⁴⁵⁹ Sempre nota 360.

⁴⁶⁰ A questo proposito, G. ROLLA, *La costruzione dello Stato delle autonomie*, *op. cit.*, p. 816, osserva come «nella nostra cultura istituzionale la omogeneità prevale sulle differenziazioni, l'eguaglianza sulle diversità».

⁴⁶¹ Per un'esauritiva trattazione di tali profili, si rinvia, nuovamente, al volume F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e risconti tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, *op. cit.*.

⁴⁶² G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, n. 5/2004, p. 1130, dopo aver precisato che, anche a seguito della riforma del Titolo V della Cost., «[l]a specialità obbedisce ad una logica federalistica, la differenziazione ad una logica ancora autonomistica», ancorché ampliata».

⁴⁶³ M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, ESI, Napoli, 2017, in particolare, *Introduzione 'Essenza e valore della specialità regionale'*, pp. 9-30.

Analogamente, in Spagna, come già rilevato, l'evoluzione dello Stato autonomico ha condotto – fatti salvi, a favore delle Comunità storiche, i c.d. *hechos diferenciales* – ad una sostanziale omogeneizzazione, con tendenziale omologazione delle relative competenze.

Risulta, pertanto, singolare constatare come, tra i tre ordinamenti considerati, quello meno incline alla differenziazione territoriale, vale a dire la Francia, risulti, di fatto, quello con un grado più marcato di asimmetria. Come efficacemente evidenziato, si tratta, infatti, di un sistema «differenziato sia in una logica verticale che orizzontale»⁴⁶⁴ che trova l'espressione più evidente della propria differenziazione nella dicotomia esistente tra la decentralizzazione della Francia metropolitana – ove, tra l'altro, convivono collettività di diritto comune, collettività a statuto derogatorio⁴⁶⁵ e collettività a statuto particolare, prime fra tutte la Corsica⁴⁶⁶ – e quella dei territori d'oltremare⁴⁶⁷, divenuti una sorta di “laboratorio normativo”⁴⁶⁸, da cui sono scaturite soluzioni giuridiche che non solo sono state applicate a specifici territori, in ragione delle rispettive peculiarità, ma che hanno aperto interrogativi sulle possibili evoluzioni del decentramento francese anche metropolitano⁴⁶⁹. In un ordinamento in cui l'*égalité* si è spesso confusa con l'*uniformité*, «*cette situation démontre*

⁴⁶⁴ F. LAFFAILLE, *Decentralizzazione ed evoluzione della forma di Stato in Francia (ovvero il “regionalismo” francese inteso come ossimoro)*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffré, Milano, 2008, p. 439. Si veda, inoltre, M. CALAMO SPECCHIA, *Il regionalismo atipico in Francia ovvero una décentralisation a géométrie variable*, in A. BENAZZO (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, Cedam, Padova, 2010, pp. 91-123.

⁴⁶⁵ Ad esempio, la città di Parigi.

⁴⁶⁶ Con l'entrata in vigore della Loi Notre, dal 1° gennaio 2018, la Corsica è divenuta *collectivité territoriale à statut particulier* (sostituendo le tre *collectivités territoriales* preesistenti e i dipartimenti dell'Alta e della Bassa Corsica). Si veda J-G. TALAMONI, *La Corse, les raisons d'un peuple et l'impératif du dialogue*, in R. LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, op. cit., pp. 55-64.

⁴⁶⁷ A seguito della modifica costituzionale del 2003, si distinguono due principali categorie di territori d'oltremare: da un lato, i Dipartimenti e le Regioni d'oltremare (DROM) (Martinica, Guyana, Mayotte, Guadalupa e Réunion), retti dal principio dell'assimilazione legislativa (ai sensi dell'art. 73 Cost., infatti, «*Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités*»); dall'altro, le collettività d'oltremare (COM) (Polinesia francese, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon, Walls-et-Futuna, Saint-Martin.), cui si applica, invece, il principio di specialità legislativa (in virtù del quale, ai sensi dell'art. 74 Cost., esse «*ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République*»). A tali categorie si aggiungono, poi, la Nouvelle Calédonie, che dispone di uno statuto particolare di ampia autonomia, e le Terres australes et antarctiques françaises, inabitate.

⁴⁶⁸ E. AUBIN, C. ROCHE, *Droit de la Nouvelle Décentralisation. Principes directeurs, Dimension humaine de la décentralisation, Compétences évolutives des collectivités territoriales*, Gualino éditeur, Paris, 2005, p. 54.

⁴⁶⁹ A margine, si noti come un certo grado di differenziazione venga, da taluni, non escluso anche sotto il profilo della deconcentrazione. In questa direzione, F. CROUZATIER-DURAND, *Du territoire aux territoires, les transformations de l'action publique*, op. cit., che evidenzia, in applicazione del *principe de modularité*, la «*volonté de configurer les services étatiques en fonction des caractéristiques particulières locales. Ainsi, la structuration à l'identique des directions déconcentrées dans chaque département ne devait plus être la règle*» (p. 171).

qu'il existe un régionalisme politique, qui peut être rapproché du modèle des régions espagnoles et italiennes»⁴⁷⁰.

2.1.2 Funzioni e competenze attribuite agli enti territoriali infrastatali, con specifico riferimento alle Regioni.

Ferma restando, per tutti i tre ordinamenti qui in esame, l'esclusione dall'esercizio, da parte degli enti territoriali infrastatali di tipo regionale, del potere giurisdizionale – che rappresenta prerogativa esclusiva statale⁴⁷¹ – l'analisi comparata delle funzioni e delle competenze esercitate dall'ente regionale – grazie alla quale si dovrebbe poter dare risposta all'interrogativo di fondo sul che cosa esso faccia in concreto – si rileva particolarmente variegata.

Le esperienze italiana e spagnola sono accomunate dall'attribuzione costituzionale, a Regioni e *Comunidades Autónomas*, di una funzione normativa che si potrebbe definire “piena” che si traduce, negli ambiti di competenza, nella produzione, da parte dei rispettivi organi a ciò preposti, di atti normativi, espressione della relativa volontà politica⁴⁷². Nei due sistemi, tuttavia, sono rinvenibili alcune, anche significative, variabili. Innanzitutto, è interessante rilevare come, nel sistema italiano, il combinato disposto degli artt. 117 e 118 Cost. delinea un quadro – almeno in linea teorica – completo in ordine tanto al tipo di funzioni (normativa e amministrativa) e potestà (legislativa e regolamentare) esercitate (o esercitabili) dalle Regioni, quanto alle materie ad esse corrispondenti; in quello spagnolo, invece, il *focus* è direttamente sulle materie di potenziale competenza delle *Comunidades Autónomas*, senza specificazione della corrispondente funzione/potestà (artt. 148-150 Cost. sp.).

L'attuale schema italiano – dal forte ancoraggio costituzionale⁴⁷³ e che sembra richiamare la logica federale – basato, per l'esercizio della potestà legislativa da parte delle Regioni a

⁴⁷⁰ M. BARDIN, *La présidentialisation des institutions régionales. Étude comparée: France, Espagne, Italie*, op. cit., p. 45.

⁴⁷¹ In generale, sullo scopo del principio di unità del potere giudiziario spagnolo e sui margini di una sua eventuale territorializzazione, L. AGUIAR DE LUQUE, *Poder Judicial y reformas estatutarias*, in *Reforma de los Estatutos de Autonomía y pluralismo territorial*, op. cit., pp. 55-95. Più in generale, A. SAIZ GARITONANDIA, *La administración de justicia en las Comunidades Autónomas: situación actual y perspectivas de reforma*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

⁴⁷² Elementi di comparazione sul punto sono offerti da G. LOMBARDI, E. PALICI DI SUNI, *La ripartizione della potestà legislativa*, in E. PALICI DI SUNI, *Diritto costituzionale dei Paesi dell'Unione europea*, op. cit., pp. 106-108.

⁴⁷³ In Italia, la fonte del riparto è di natura costituzionale: per le Regioni a Statuto ordinario è la Costituzione; per quelle a Statuto speciale è lo Statuto speciale che è legge costituzionale.

Statuto ordinario⁴⁷⁴, sulla tripartizione tra potestà legislativa esclusiva statale in materie enumerate (art. 117, comma 2, Cost. it.), potestà legislativa concorrente (sempre in materie enumerate) tra Stato – a cui spetta dettare i “principi fondamentali” – e Regioni – cui spetta, invece, la disciplina di dettaglio – (art. 117, comma 3, Cost. it.)⁴⁷⁵ e potestà legislativa regionale residuale in tutti i restanti ambiti (art. 117, comma 4, Cost. it.), potenzialmente modulabile mediante attivazione del meccanismo di differenziazione di cui all’art. 116, comma 3, Cost. it. ed improntato, per l’esercizio della funzione amministrativa, al principio di sussidiarietà⁴⁷⁶, trova solo parziale corrispondenza nell’impianto spagnolo. In quest’ultimo, l’art. 148 Cost. sp. elenca le materie di potenziale competenza⁴⁷⁷ delle *Comunidades Autónomas* (tutte, anche quelle che avessero intrapreso la c.d. via lenta alla regionalizzazione), l’art. 149 Cost. sp. individua una serie di materie di competenza esclusiva statale e contempla una sorta di clausola di residualità a doppio grado (le materie non espressamente attribuite allo Stato possono essere attribuite alle CCAA; solo in caso di mancata attribuzione, nell’ambito degli Statuti di autonomia, spetteranno allo Stato). In coerenza con il principio dispositivo, tuttavia, solo dalla combinazione tra previsioni costituzionali e contenuti dei singoli Statuti di autonomia riguardanti le materie opzionate⁴⁷⁸,

⁴⁷⁴ Si noti, sia pure – per ovvie ragioni – solo per inciso, che, come evidenziato da A. D’ATENA, *Diritto regionale, op. cit.*, p. 140, a completare il quadro delle competenze, concorrono ulteriori elementi: primo, altre disposizioni Costituzionali, incluse (art. 117, co. 5) o meno (art. 33, ult. co.) nel Titolo V, attributive di specifiche competenze statali; secondo, l’ampliamento delle competenze statali in forza della c.d. attrazione in sussidiarietà; terzo, l’esistenza di competenze di tipo finalistico che richiamano la c.d. legislazione concorrente alla tedesca (*konkurrierende Gesetzgebung*), su cui si veda *infra*.

⁴⁷⁵ R. ROMBOLI, *Delimitazione della competenza legislativa statale e di quella regionale nelle materie di competenza concorrente*, in *Il Foro italiano*, n. 3/2020, pp. 825-829.

⁴⁷⁶ La disciplina italiana sul punto (su cui si veda A. POGGI, *Les compétences administratives et réglementaires des régions italiennes*, in *Revue française d’administration publique*, n. 1-2/2007), a seguito della riforma del 2001, è caratterizzata – almeno per quanto riguarda le Regioni a Statuto ordinario – da una parziale decostituzionalizzazione (in questo senso, A. D’ATENA, *Diritto regionale, op. cit.*, p. 36.). Superato, infatti, il principio del parallelismo delle funzioni di cui al precedente art. 118 Cost. – in base al quale alle Regioni erano attribuite le funzioni amministrative nelle materie in cui le stesse esercitavano le corrispondenti funzioni legislative – l’attuale previsione, improntata al principio di sussidiarietà oltreché a quelli di differenziazione ed adeguatezza, individua nel Comune il soggetto naturale per l’esercizio della funzione amministrativa, ma prevede che, con legge ordinaria (statale o regionale), qualora sia necessario assicurarne un esercizio unitario, la stessa possa essere conferita ai livelli superiori (Province, Città metropolitane o, appunto, Regioni). Lo schema del parallelismo delle funzioni continua, invece, a trovare applicazione per le Regioni ad autonomia speciale che, in relazione alle materie elencate nei rispettivi Statuti, esercitano sia la funzione legislativa e che quella amministrativa.

⁴⁷⁷ La c.d. “*tabla de quesos*” (vassoio di formaggi).

⁴⁷⁸ F. BALAGUER CALLEJÓN, *Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía*, in *Reforma de los Estatutos de Autonomía y pluralismo territorial, op. cit.*, pp. 39-53.

il quadro del riparto di competenze – analogamente a quanto avviene, in Italia, per le Regioni a Statuto speciale – può dirsi effettivamente composto, almeno sulla carta⁴⁷⁹.

Nella dinamica concreta giocano, poi, in entrambi gli ordinamenti, elementi ulteriori, rispetto ai quali determinante risulta essere, in via interpretativa, l'influenza esercitata dalle rispettive Corti costituzionali.

Basti pensare, nel caso italiano, in primo luogo, alle problematiche sottese alle competenze c.d. finalistiche, vale a dire a quelle competenze esclusive statali di cui all'art. 117, comma 2, Cost. non riferite ad un oggetto specifico, ma ad uno scopo che finiscono per incidere su diverse materie anche di competenza regionale⁴⁸⁰; in secondo luogo, al meccanismo dell'attrazione in sussidiarietà, in forza del quale, nei casi in cui, ai sensi dell'art. 118 Cost. l'esercizio delle funzioni amministrative – di norma attribuite agli enti locali – venga allocato al livello istituzionale statale, per garantire un esercizio unitario delle stesse, si verificherebbe un effetto di trascinamento della corrispondente competenza legislativa⁴⁸¹, o ancora, ai casi di oggetti a c.d. imputazione multipla⁴⁸², oggetti, cioè,

⁴⁷⁹ Si noti che, insieme alla Costituzione, gli Statuti entrano a far parte del c.d. *bloque de constitucionalidad*, parametro di riferimento del Tribunale costituzionale.

⁴⁸⁰ Si tratta, in particolare, delle lett. e) tutela concorrenza, m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, la cui disciplina si riverbera, giocoforza, su materie di competenza regionale quali l'industria, il commercio, l'agricoltura, l'artigianato, ecc. Ricca la giurisprudenza costituzionale sul punto, rispetto alla quale si richiamano, tra le tante, in riferimento alla lettera m), le pronunce n. 282/2002 (su cui R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, 2002), n.10/2010 (su cui si vedano F. SAITTO, *Quando l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2010, p. 182; E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, *Ibidem*, p. 164; M. CERIONI, *Un'ulteriore fattispecie di superamento giurisprudenziale della rigidità del riparto di competenze: "i livelli essenziali delle prestazioni al tempo della crisi"*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 12/2010, p. 2518) e n. 322/2009 (sulla quale G. TARLI BARBIERI, *La sentenza 322/2009 della Corte costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in www.forumcostituzionale.it).

⁴⁸¹ Sul punto, fondamentale il riferimento alla pronuncia della Corte costituzionale n. 303/2003, costantemente richiamata dalle pronunce successive in materia. In commento, si vedano A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2003; E. CARLONI, *Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni tra esigenze di uniformità ed interesse nazionale. Brevi note a margine delle sentenze n. 303, 307 e 308 della Corte costituzionale*, in www.astridonline.it.

⁴⁸² L'espressione è di A. D'ATENA, *Diritto regionale*, *op. cit.*, p. 160. In tal caso, il riferimento imprescindibile, anche in considerazione alla rilevanza del principio di leale collaborazione, è alla pronuncia della Corte costituzionale 251/2016, su cui, tra i tanti: E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni e l'intendenza seguirà*, in www.forumcostituzionale.it, 2017; R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in federalismi.it, 3/2017; A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un titolo V incompiuto*, in federalismi.it, n. 251/2016.

ricompresi in una determinata materia, riconducibili contemporaneamente anche a materie differenti.

Nel caso spagnolo, invece, a rilevare sono, ad esempio, la clausola di prevalenza del diritto statale in caso di conflitto e la relativa valenza suppletiva del diritto delle CCAA (art. 149, ult. co, Cost. sp.)⁴⁸³, gli ulteriori elementi di flessibilizzazione del sistema di cui all'art. 150⁴⁸⁴, tipici di uno schema di federalismo cooperativo, nonché il carattere, di fatto, *compartido*⁴⁸⁵ anche di alcune materie teoricamente di competenza esclusiva statale o autonoma. Ciò non solo perché poche sono le materie la cui disciplina risulti interamente – nel senso di comprendente tanto la funzione legislativa quanto quella regolamentare ed esecutiva⁴⁸⁶ – incardinata al livello statale o di *Comunidad Autónoma*, ma anche perché, in talune materie, come evidenziato da parte della dottrina, alla normazione statale viene rimessa la disciplina delle basi e, a quella delle CCAA, quella di sviluppo ed esecuzione⁴⁸⁷.

⁴⁸³ Mentre la prima (ai sensi della quale le norme statali «*prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas*») non risulta, di fatto, operativa poiché non invocabile in riferimento alle materie di competenza esclusiva delle CCAA (si veda, sul punto, STC 165/1995, f.j. 4), la seconda (ai sensi della quale «*el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de la Comunidades Autónomas*»), in una prima fase, è stata oggetto di interpretazione estensiva, coerentemente con la relativa *ratio* di clausola diretta a colmare, grazie al diritto statale, le lacune di un diritto – quello delle CCAA – che sarebbe stato in via di progressiva costruzione; in una seconda fase, e in particolare a seguito delle pronunce STC 118/1996 e 61/1997, a fronte della progressiva perdita, da parte del diritto statale, della propria competenza sull'intero territorio nazionale, il ricorso alla stessa è stato, invece, sottoposto a maggiori limiti. Si veda, sul punto, P. CRUZ VILLALÓN, *I conflitti di competenza legislativa in Spagna*, in *La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana Costituzionalisti, 2006, consultabile online: www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁴⁸⁴ Rispetto alle materie di competenza statale, sono previste due facoltà: da un lato, la possibilità di attribuzione, ad alcune o a tutte le CCAA, della facoltà di adottare norme legislative nel quadro dei principi, basi e direttive stabiliti da legge statale (art. 150, co. 1, Cost. sp.); dall'altro, la possibilità di trasferimento o delega, mediante legge organica, alle CCAA di facoltà corrispondenti a materie spettanti allo Stato che, per loro natura, non sarebbero suscettibili di trasferimento o delegazione (art. 150, co. 2, Cost. sp.). Specularmente, è previsto che, qualora l'interesse generale lo esiga, lo Stato, anche nelle materie di competenza delle CCAA, abbia la possibilità di adottare leggi che stabiliscano i principi necessari per assicurare l'armonizzazione delle disposizioni normative delle CCAA (art. 150, co. 3, Cost. sp.). Si noti come il meccanismo di delega di cui all'art. 150, co. 2, Cost. sp. – molto simile a quello di norma intercorrente tra legge e regolamento – richiami quello della competenza integrativa di cui all'originario art. 117, co. 2, Cost. it, oggi ancora rinvenibile in alcune Regioni a Statuto speciale (si veda, ad esempio, art. 5 St. spec. Sardegna). Per considerazioni sul punto e precisazioni in ordine alla distinzione tra competenza integrativa-attuativa, istituzionalizzata e non, si veda A. D'ATENA, *Diritto regionale, op. cit.*, p. 24 e, ivi, nota 29.

⁴⁸⁵ Il termine “*compartido*” appare, per la prima volta, nello Statuto catalano (L.O. 6/2006 del 19 luglio).

⁴⁸⁶ Si noti, come accennato, che la Costituzione spagnola non contempla un corrispondente dell'art. 116, commi 6 e 7, della Costituzione italiana in tema di attribuzione della potestà regolamentare.

⁴⁸⁷ Non solo nell'elenco di materie di competenza esclusiva statale, di cui all'art. 149 Cost. sp., vi sono espressi richiami al potere esecutivo delle CCAA (in tema di legislazione del lavoro; sicurezza sociale; procedimento amministrativo comune; protezione ambientale; stampa, radio e televisione e di tutti i mezzi di comunicazione sociale; musei, biblioteche e archivi spettanti allo Stato; pubblica sicurezza; servizio culturale) o alla

Spostando l'attenzione sul sistema francese, è interessante notare come – in un ordinamento in cui la *Région*, al pari dei Dipartimenti e dei Comuni, presenta una duplicità di ruolo di *collectivité territoriale* in senso stretto, nonché di circoscrizione territoriale in cui trovano sede organi dell'amministrazione statale deconcentrati⁴⁸⁸ – a partire dalla riforma del 2003 – che, tra l'altro, ha costituzionalizzato il principio di sussidiarietà (art. 72, comma 2, Cost. fr.)⁴⁸⁹ – non solo è stato riconosciuto – a favore delle *collectivités territoriales* e, quindi, anche delle *Régions* – uno specifico, anche se derivato, potere regolamentare (art. 72, comma 3, Cost. fr.), ma è stato anche aperto uno spazio, almeno potenziale, di intervento legislativo di tipo derogatorio, benché fortemente limitato nell'*an* e nel *quantum* e temporalmente circoscritto (art. 72, comma 4, Cost. fr.).

salvaguardia delle relative peculiarità (in tema di legislazione processuale, legislazione civile), ma, in riferimento a molte materie, è previsto che lo Stato intervenga disciplinando le “*normas básicas*” o la “*legislación básica*” (specificatamente, in tema di ordinamento creditizio, banca e assicurazioni; attività economica; sanità; sicurezza sociale; regime giuridico delle Amministrazioni pubbliche e regime statutario dei pubblici funzionari; contratti e concessioni amministrative e responsabilità di tutte le pubbliche Amministrazioni; protezione ambientale; boschi, miglioramenti forestali e pascoli; regime minerario ed energetico; stampa, radio e televisione e di tutti i mezzi di comunicazione sociale; diritto all'educazione), lasciando conseguentemente alle CCAA il relativo completamento. È interessante rilevare, anche in raffronto all'esperienza italiana, come il Tribunale costituzionale spagnolo abbia affermato come tale completamento spetti alle CCAA anche in mancanza di una legge statale di base (si veda, al riguardo, la sentenza del Tribunale Costituzionale n. 64 del 4 novembre 1982 relativa a una legge catalana in materia di attività estrattive e minerarie).

⁴⁸⁸ Ad eccezione solo degli *arrondissements infra-départementaux*, le circoscrizioni amministrative in cui le autorità deconcentrate esercitano le relative attribuzioni coincidono, territorialmente, con Comuni, Dipartimenti e Regioni, fattore che, tutto sommato, rappresenta un elemento di semplificazione dell'organizzazione amministrativa, come osservato da L. JANICOT, M. VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales*, op. cit., p. 33. G. MARCOU, in *Décentralisation: approfondissement ou nouveau cycle?*, in *Les Cahiers français*, 318, 2004, p. 9 evidenzia la contraddizione di un sistema fondato, a partire dal 1982, su un dualismo in cui lo Stato conserva un apparato amministrativo che gli permette di attuare direttamente le sue politiche e in cui le collettività territoriali esercitano competenze proprie.

⁴⁸⁹ È possibile osservare, sotto tale profilo, una sorta di corrispondenza tra il novellato art. 118 Cost. it. e l'attuale art. 72, comma 2, Cost. fr. Se, in Italia, come accennato, l'introduzione del principio di sussidiarietà (verticale), in uno con quelli di differenziazione ed adeguatezza, dal 2001 in poi, ha sostituito, almeno per le regioni a Statuto ordinario, il precedente principio del parallelismo di funzioni con l'attribuzione delle funzioni amministrative, in linea generale, ai Comuni, lasciando l'ipotesi del conferimento delle stesse ai livelli superiori (compreso, quindi, anche a quello regionale) alla necessità di assicurarne un esercizio unitario, in Francia, la costituzionalizzazione del principio, nel 2003, e la conseguente valorizzazione delle *collectivités territoriales* quali soggetti ritenuti più idonei (rispetto allo Stato) nell'assumere talune decisioni (in particolare, quelle relative a «*l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon*») ha segnato una tappa importante nel processo di decentralizzazione. Non altrettanto può dirsi per la Spagna, ove, anche in ragione dell'assenza di una riforma a cavallo degli stessi anni, non si rinviene un'esplicitazione di tale principio in Costituzione, mentre lo stesso figura ormai in alcuni Statuti di autonomia.

Sotto il primo profilo, anche quale esito del dibattito dottrinario⁴⁹⁰ nonché degli sviluppi della giurisprudenza costituzionale⁴⁹¹ e del Consiglio di Stato sul punto, è stata affermata la titolarità, in capo alle *collectivités territoriales*, di un potere regolamentare “per l’esercizio delle rispettive competenze”, vale a dire un potere regolamentare non generale né autonomo che, a differenza del potere regolamentare di cui agli artt. 37 e 21 della Cost. fr., non può esplicarsi che nei limiti (siano essi specifici oppure ricavabili dalla clausola generale di competenza) e nelle forme previste da una legge o dal potere regolamentare del Primo Ministro. Concretamente, ciò significa che il potere regolamentare delle *collectivités territoriales* può essere esercitato (esclusivamente) per l’esecuzione di una legge (attributiva di competenze decentralizzate) oppure per la disciplina degli affari locali.

Per quanto riguarda il secondo profilo, il riferimento è al c.d. *droit à l’expérimentation*⁴⁹², in base al quale, al ricorrere di determinate condizioni⁴⁹³, le collettività territoriali possono derogare alle disposizioni legislative o regolamentari che disciplinano l’esercizio delle relative competenze, al fine di adattare la normativa nazionale a specifiche esigenze locali. Corollario della tradizione di sperimentazione francese, intesa a coniugare l’imprescindibile rispetto del principio di uguaglianza con un certo grado di pragmaticità, e riflesso, per le

⁴⁹⁰ Che vedeva contrapposti, da un lato, i sostenitori della tesi della subordinazione, in virtù della quale il potere regolamentare locale sarebbe stato subordinato e secondario rispetto al potere regolamentare nazionale, e, dall’altro, i sostenitori della tesi della conciliazione, sulla cui base si riteneva esistente un potere regolamentare locale distinto e autonomo rispetto a quello nazionale. Tra i primi, si annovera L. FAVOUREU, tra i secondi, M. BOURJOL. I due Autori diedero vita ad un intenso confronto sul punto in occasione di un Convegno organizzato ad Angers nel 1983 sul principio di libera amministrazione, di cui si vedano i relativi Atti, in *Cahiers du C.F.P.C.*, n. 13, ottobre 1983.

⁴⁹¹ Il cui culmine fu segnato dalla pronuncia del *Conseil constitutionnel* n. 2002-454 DC del 17 gennaio 2002 che, intervenendo in merito alla legge sulla Corsica, affermò implicitamente l’esistenza di un potere regolamentare locale. Sul punto, si veda X. MAGNON, *Le pouvoir règlementaire des collectivités territoriales: nouveau bilan après la décision du Conseil constitutionnel du 17 janvier 2002 sur le statut de la Corse*, in *Revue de la recherche juridique: droit prospectif*, n. 4/2003, pp. 2757-2786.

⁴⁹² «*L’expérimentation locale*», afferma F. CROUZATIER-DURAND, *Du territoire aux territoires, les transformations de l’action publique*, op. cit., «symbolise la politique de décentralisation qui combine l’ambition de réformer la gestion publique pour la rendre plus efficace avec celle d’en favoriser la compréhension et le contrôle par les citoyens pour la rendre plus démocratique» (p. 170); IDEM, *Réflexions sur le concept d’expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l’organisation décentralisée de la République)*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4/2003, pp. 675-695; J.-M. PONTIER, *L’expérimentation et les collectivités locales*, in *La Revue administrative*, n. 320/2001, pp. 169-177; L. BAGHESTANI-PERREY, *Le pouvoir d’expérimentation normative locale, une nouvelle conception partagée de la réalisation de l’intérêt général*, in *Petites affiches*, n. 55/2004, pp. 6 ss.; J. MONTAIN-DOMENACH, *Gouvernance publique: quelles conséquences d’un pouvoir législatif régional sur les politiques publiques?*, Institut de la Décentralisation, 2010.

⁴⁹³ Ai sensi dell’art. 72, comma 4, Cost., la sperimentazione – le cui condizioni di esercizio sono state dettate dalla legge organica n. 2003-704 del 1° agosto 2003 – deve essere prevista da una legge o da un regolamento, è esercitabile per un oggetto e una durata limitata ed è esclusa per le norme che definiscono le condizioni essenziali di esercizio di una libertà pubblica o di un diritto costituzionalmente garantito.

collectivités territoriales, del più generale potere di sperimentazione introdotto, sempre nel 2003, all'art. 37-1⁴⁹⁴, della Costituzione, tale meccanismo – oggetto, come accennato a conclusione del precedente par. 1.2.2, di una recentissima riforma⁴⁹⁵ – ad oggi risulta aver avuto scarsa applicazione.

Benché, di fatto, più limitato di quello di Regioni e CCAA, il ruolo della *Région* francese non risulta di più agevole identificazione sul piano competenziale. Il fatto che la *Région* non si differenzi sostanzialmente rispetto alle altre *collectivités territoriales*, peraltro, fa sì che il riparto di competenze – che non trova naturalmente ancoraggio costituzionale, ma che è totalmente rimesso al legislatore – non debba avvenire solo in verticale (rispetto allo Stato), bensì anche in orizzontale (rispetto, appunto, alle altre *collectivités territoriales*). Ad orientare il riparto di competenze tra CT è stata l'alternanza tra l'applicazione della clausola generale di competenza⁴⁹⁶ – o, meglio, della clausola di competenza generale⁴⁹⁷ – e il *favor* per un principio di maggiore specializzazione, con conseguente indeterminatezza sull'effettivo riparto, a tutto vantaggio dello Stato. Anche in tale ordinamento, si registra, così, una notevole influenza del *Conseil constitutionnel*, soprattutto in relazione all'interpretazione dei principi costituzionali – di sussidiarietà, di “*collectivité chef de file*”

⁴⁹⁴ «*La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental*». In questo caso, sono la legge e il regolamento ad introdurre, per un oggetto e una durata limitata, specifiche deroghe, di cui possono essere destinatarie le stesse collettività territoriali. Nel caso di cui all'art. 72, co. 4, Cost., invece, le collettività territoriali sono autorizzate a derogare ad una disposizione legislativa o regolamentare.

⁴⁹⁵ Ad opera della *Loi organique n. 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution*.

⁴⁹⁶ Sulla rilevanza della clausola – definita «*la liberté reconnue à une collectivité territoriale d'intervenir en toute matière à condition de justifier d'un intérêt public local et de ne pas empiéter sur les compétences attribuées par la loi à une autre autorité publique, qu'il s'agisse d'une autorité de l'État ou d'une autre collectivité territoriale*» – quale specificità francese, si veda N. KADA, voce «*Clause générale de compétence*», in R. PASQUIER, S. GUIGNER, A. COLE (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, op. cit., pp. 67-71.

⁴⁹⁷ Introdotta per la prima volta dalla legge 2 marzo 1982, riservata ai soli Comuni dalla legge 16 dicembre 2010, riestesa a Dipartimenti e Regioni dalla legge 27 gennaio 2014 (MAPTAM) e poi nuovamente limitata ai soli comuni dalla loi NOTRe, la clausola generale di competenza – che riconosce a ciascuna collettività territoriale il diritto di intervenire in tutte le materie di interesse – era (e lo è ancora in riferimento ai Comuni) intesa a tutelare la collettività territoriale da ingerenze statali o di altre collettività territoriali, ma ha finito per determinare, nelle medesime materie, una sovrapposizione di interventi da parte di livelli istituzionali differenti. Ad oggi, l'art. L2121-29 del *Code général des collectivités territoriales* (CGCT) dispone che: «*Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.*», mentre gli articoli L 3211-1 e L 4221-1 prevedono che i consigli, dipartimentale e regionale, regolino, mediante loro deliberazioni, i rispettivi affari «*dans les domaines de compétences que la loi lui attribue*» che, per le Regioni, attengono allo sviluppo economico, sociale, sanitario, culturale e scientifico, al sostegno all'accesso all'abitazione, al sostegno alla politica urbana e alla rinnovazione urbana, al sostegno alle politiche educative, all'assetto e all'eguaglianza dei territori, alla tutela della relativa identità e alla promozione delle lingue regionali.

e di “*non-tutelle*”⁴⁹⁸ – che regolano l’esercizio, in concreto, delle competenze delle collettività territoriali.

2.1.3 Spazio riconosciuto agli enti territoriali infrastatali di tipo regionale nei rapporti istituzionali verticali con lo Stato

Per quanto attiene alla partecipazione, da parte delle Regioni, all’esercizio di funzioni statali, considerando, *in primis*, l’intervento nell’esercizio della funzione legislativa, in Italia, nonostante, in sede costituente, fossero emerse ipotesi a favore dell’istituzione di una Camera rappresentativa delle autonomie locali o delle autonomie locali e delle categorie professionali⁴⁹⁹, non è, come noto, ravvisabile una vera e propria forma di rappresentanza delle Regioni in seno al Parlamento nazionale, essendo meramente previsto, ai sensi dell’art. 57 Cost. it., che il Senato della Repubblica venga eletto “su base regionale”⁵⁰⁰, con garanzia di rappresentanza minima anche per le Regioni demograficamente poco consistenti⁵⁰¹.

⁴⁹⁸ Ai sensi, rispettivamente, dell’art. 72, co. 2, Cost. («*Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l’ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon*»), 72, co. 5, Cost., seconda parte («*lorsque l’exercice d’une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l’une d’entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune*») e 72, co. 5, Cost., prima parte («*Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre*»), il che si traduce nel fatto che, in linea generale, la competenza deve essere attribuita al livello che meglio pare suscettibile di soddisfare i bisogni in questione e che, qualora sia opportuna la collaborazione tra diverse collettività territoriali, la legge ne possa autorizzare una a coordinare l’azione congiunta, senza che, tuttavia, nessuna collettività territoriale possa prevaricare le altre.

⁴⁹⁹ In proposito, P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni. La Camera delle autonomie: nascita e tramonto di un’idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Edizioni di comunità, Milano, 1977.

⁵⁰⁰ Tale previsione si traduce meramente nell’impossibilità, per la legge elettorale del Senato, di prevedere un collegio unico nazionale. Si noti che neanche le ulteriori specificità del Senato rispetto alla Camera – segnatamente, i diversi limiti di età per l’esercizio dell’elettorato attivo e passivo (ora, a seguito della riforma di cui alla l. cost. 18 ottobre 2021, n. 1 «Modifica all’articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l’elezione del Senato della Repubblica», solo passivo), l’integrazione della composizione del Senato con senatori a vita, nel numero di cinque, e membri di diritto a vita, e, nell’impianto originario della Carta, la durata di sei anni della legislatura del Senato – valgono, in alcun modo, a caratterizzare lo stesso quale Camera territoriale. Sul tema, si vedano C. PINELLI, *Sull’elezione del Senato “a base regionale”*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017; P. MEZZANOTTE, *Base regionale e rappresentanza territoriale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019; M. G. RODOMONTE, *Il Parlamento che c’è e il Parlamento che dovrebbe esserci: riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2020, nonché, più in generale, L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Cedam, Padova, 2011.

⁵⁰¹ Corrispondente, ai sensi dell’art. 57, co. 3, Cost. – come recentemente modificato a seguito della riforma di cui alla l. cost. 19 ottobre 2020, n. 1 «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» – in generale, a tre senatori (prima della riforma il numero minimo era sette); per la Regione Molise, a due senatori e, per la Regione autonoma Valle d’Aosta/*Vallée d’Aoste*, a un senatore.

Analogamente, in Spagna⁵⁰², l'organizzazione del Senato quale Camera territoriale, ai sensi dell'art. 69, comma 1, Cost. sp., risulta incompiuta. Sebbene, infatti, l'*Anteproyecto* della Costituzione spagnola avesse contemplato l'ipotesi – di stampo federale e che sarebbe stata perfettamente in linea con l'assetto potenzialmente fortemente decentrato che si andava costruendo – di previsione di una vera e propria *Cámara autonómica*, interamente composta da rappresentanti dei diversi territori eletti indirettamente dalle rispettive assemblee legislative⁵⁰³, il fatto stesso che, al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, lo Stato autonomo fosse ancora in via di costruzione – proprio come lo era quello regionale in Italia al momento dell'entrata in vigore della Costituzione – fece propendere i costituenti per una soluzione di compromesso che portò alla creazione del *Senado* quale camera “*de representación territorial*”, in parte, ma solo minoritaria, eletta indirettamente dalle assemblee legislative delle *Comunidades Autónomas* (art. 69, comma 5, Cost. sp.) e, in gran parte, eletta invece direttamente dal corpo elettorale (art. 69, commi 2-4, Cost. sp.), secondo un principio di rappresentanza paritaria⁵⁰⁴.

Se l'alto numero di componenti del *Senado*, soprattutto se rapportato alle seconde camere dei modelli federali, avvicina (o avvicinava) l'esperienza spagnola a quella italiana, a segnare una notevole differenza è, invece, il profilo delle funzioni attribuite al Senato spagnolo. Mentre, infatti, il modello italiano di bicameralismo perfetto pone il Senato sullo stesso piano della Camera dei Deputati⁵⁰⁵, la Costituzione spagnola – che opta per un bicameralismo imperfetto o asimmetrico – traccia una netta distinzione tra Congresso dei deputati e Senato: il primo detiene l'iniziativa legislativa in qualsiasi materia; al Senato, invece, la stessa è limitata alle ipotesi di autorizzazione di accordi di cooperazione tra

⁵⁰² Il Parlamento, denominato *Cortes generales*, è composto dal Congresso dei Deputati, titolare del potere fiduciario, e dal *Senado*. Le due Camere differiscono per funzioni e modalità di elezione.

⁵⁰³ I. FERNANDEZ SARASOLA, *El Senado en la historia Constitucional Espanola*, in M. BALADO RUIZ-GALLEGOS, J. LERMA I BLASCO, P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ (a cura di), *La España de las autonomías: reflexiones 25 años después*, op. cit., pp. 931-958; J. M. MORALES ARROYO, *Una segunda Cámara como elemento necesario en la Arquitectura constitucional*, in T. FREIXES SANJUAN, J. C. GAVARA DE CARA (a cura di), *Repensar la constitución: ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2016.

⁵⁰⁴ Complessivamente, il *Senado* risulta, pertanto, formato, per circa 4/5 di senatori eletti direttamente dal corpo elettorale – ciascuna delle 47 province elegge 4 senatori, ciascuna delle isole maggiori (Tenerife, Maiorca e Gran Canaria) 3, le altre 7 isole minori 1 senatore e le città autonome di Ceuta e Melilla 2 senatori – e per circa 1/5 dalle Assemblee legislative delle *Comunidades Autónomas*. L'approssimazione della ripartizione, così come la variabilità del numero complessivo di senatori è dovuta al fatto che il numero dei *designados* varia in funzione della popolazione di ciascuna *Comunidad Autónoma* dal momento che le *Comunidades Autónomas* designano tutte almeno un senatore, cui se ne somma uno in più per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio (art. 69, co. 5 Cost.).

⁵⁰⁵ Essendo l'esercizio della funzione legislativa attribuita, in eguale maniera, ad entrambe (art. 70 Cost. it.) ed essendo il Governo legato da rapporto fiduciario sempre con entrambe le camere (art. 94, co. 2, Cost. it.).

Comunidades Autónomas e di ripartizione delle risorse del Fondo di compensazione territoriale (art. 74, comma 2, Cost. sp.); inoltre, la funzione legislativa, pur formalmente attribuita ad entrambe le Camere, vede quale attore principale il solo Congresso⁵⁰⁶. La scarsa incisività, tanto sul piano dell'effettiva rappresentanza territoriale quanto su quello della concreta capacità di condizionare il procedimento legislativo spagnolo, è alla base delle frequenti istanze di riforma del *Senado*⁵⁰⁷ che, tuttavia, allo stato attuale, non hanno ancora portato ad alcun esito.

Parallelamente, anche in Italia, numerosi sono stati i propositi di riforma del Senato quale “Camera delle Regioni”⁵⁰⁸. Neanche la recente riduzione del numero dei relativi componenti⁵⁰⁹ è, però, stata accompagnata da alcuna modifica in tal senso. La sola innovazione registrata sul punto è quella che aveva portato, nel 2001, a prevedere – quale soluzione temporanea – l’istituzione della c.d. “bicameralina”. L’art. 11 della legge

⁵⁰⁶ Il Senato, infatti, ai sensi dell’art. 90, co. 2, Cost. sp., entro due mesi dal ricevimento di un progetto di legge approvato dal Congresso, può solo opporre il suo veto o apportare emendamenti allo stesso. A quel punto, il progetto non potrà essere sottoposto al Re per sanzione fino a che il Congresso non ratifichi il testo iniziale a maggioranza assoluta, in caso di veto, o a maggioranza semplice, una volta trascorsi due mesi dalla interposizione dello stesso, o si pronunci sugli emendamenti, accettandoli o no a maggioranza semplice.

⁵⁰⁷ Tra cui si annovera quella del Governo Zapatero del 2004, che non ottenne, tuttavia, la sufficiente maggioranza parlamentare, e che intendeva, innanzitutto, rivedere la composizione della Camera alta per renderla interamente ad elezione indiretta (ad opera delle assemblee o dei Governi delle *Comunidades Autónomas*).

⁵⁰⁸ In particolare, in occasione delle proposte di riforma del 2006 e del 2016, entrambe bocciate in sede referendaria, su cui si veda *supra*, par 1.2.1. A rendere non agevole il cambiamento concorrono tanto ragioni tecniche – quali modalità diretta o indiretta di elezione e, in tal caso, da parte di quale organo regionale (Consiglio o Giunta), limitazione alle sole autonomie regionali o apertura anche a quelle locali, mantenimento di funzioni legislative “piene” speculari a quelle della Camera dei deputati o specializzazione delle stesse, inclusione o meno del Senato nel circuito fiduciario con il Governo – quanto ragioni politiche, data la contrazione delle sedi di rappresentanza che una tale riforma comporterebbe. Sul punto, si vedano, in generale, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 429-430. Numerosi contributi sulle proposte di riforma del Senato sono stati pubblicati sulla *Rivista AIC*, tra i quali, si segnalano, in *Rivista AIC*, n. 3/2013: U. ALLEGRETTI, *Una riforma necessaria e praticabile del bicameralismo*, L. VIOLINI, *Il bicameralismo italiano: quale futuro?*; in *Rivista AIC*, n. 4/2013: A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo*; in *Rivista AIC*, n. 1/2014: R. BIFULCO, *Le proposte della commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la 'scorciatoia' monocamerale*; con riferimento alle proposte di riforma della XVII legislatura, in *Rivista AIC*, n. 2/2016: F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del senato nel progetto di riforma costituzionale*; in *Rivista AIC*, n. 3/2016: M. CALAMO SPECCHIA, *Un'analisi comparata del nuovo senato della repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*; in *Rivista AIC*, n. 4/2016: F.R. DE MARTINO, *Aspetti e problemi del nuovo Senato*, I. CIOLLI, *Il Senato della riforma tra forma e sostanza*, D. CASANOVA, *Qualche suggestione (e un'ipotesi) in materia di legge elettorale per il "nuovo" Senato della Repubblica*.

⁵⁰⁹ Prevista, per entrambi i rami del Parlamento, dalla legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 «*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*», oggetto di referendum confermativo in data 20 e 21 settembre 2020.

costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3⁵¹⁰, infatti, aveva previsto che i regolamenti parlamentari di Camera e Senato potessero essere modificati al fine di prevedere un'integrazione di composizioni e di funzioni della Commissione parlamentare per le questioni regionali di cui all'art. 126, comma 2, Cost. it., chiamata ad esprimere il proprio parere in ordine allo scioglimento dei Consigli regionali o alla rimozione dei Presidenti della Giunta, nelle ipotesi di cui al primo comma del medesimo articolo. Nello specifico, la stessa avrebbe potuto essere integrata con la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali e avrebbe potuto così essere incaricata di esprimere un parere obbligatorio sui disegni di legge su materie di competenza concorrente e in tema di autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, con aggravio del relativo *iter* di approvazione⁵¹¹. Nonostante la costituzione di un comitato paritetico delle Giunte per il regolamento delle due Camere, incaricato di dettare la disciplina attuativa, e, «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi», il sollecito, da parte della Corte costituzionale⁵¹², per l'attuazione di tale meccanismo, la previsione è rimasta, tuttora, lettera morta⁵¹³.

Singolare il fatto che, sotto il profilo in esame, l'ordinamento la cui seconda camera sembra meglio assolvere (o aver assolto fino al recente passato) la funzione di

⁵¹⁰ Al riguardo, G. RIVOCCHI, *Articolo 5, op. cit.*, osserva: «La norma, che non ha ancora avuto attuazione, potrebbe consentire di introdurre significativi istituti di cooperazione tra Stato ed enti territoriali, disponendo un aggravamento procedurale nell'*iter* dei disegni di legge in materie di potestà concorrente e di finanza territoriale, in caso di parere contrario della Commissione stessa, superabile soltanto con un voto a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea. La soluzione potrebbe favorire l'inserimento delle autonomie in parte dei procedimenti legislativi statali che incidono in ambiti di competenza regionale, assicurando, in tal modo, la loro partecipazione alla definizione delle scelte legislative inerenti a profili centrali dell'autonomia, secondo formule cooperative idonee a evitare che la legislazione statale sia prodotta in maniera eteronoma rispetto al necessario confronto con la rappresentanza dei territori» (pp. 46/7).

⁵¹¹ Art. 11, comma 2, l. cost. 3/2001: «Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

⁵¹² Corte cost., sent. n. 6/2004. A commento: F. BILANCIA, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2004, p. 137.

⁵¹³ In tale sede, è interessante, da un lato, notare come anche la precedente estensione di competenze della Commissione, avvenuta sempre ad opera dei regolamenti parlamentari, in tema di accertamento della violazione del limite dell'interesse nazionale da parte delle leggi regionali, non trovò mai concreta attuazione (influenzata dal fatto che tale limite, da limite di merito a limite di legittimità, è stato valutato dalla Corte costituzionale). Dall'altro, rilevare come un meccanismo in parte assimilabile è previsto nell'ambito della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, con l'istituzione del Comitato dei rappresentanti delle autonomie territoriali.

rappresentanza delle collettività territoriali risulti forse essere quello francese⁵¹⁴. Il *Sénat*, infatti – che, insieme all'*Assemblée nationale*, compone il Parlamento francese – ai sensi dell'art. 24, comma 4, Cost. fr. «*assure la représentation des collectivités territoriales de la République*»⁵¹⁵. Esso è eletto mediante suffragio universale indiretto da un collegio di grandi elettori formato da deputati, consiglieri regionali, consiglieri dell'Assemblea corsa, consiglieri dipartimentali, consiglieri della città di Parigi, nonché delegati dei consigli municipali in funzione della popolazione di ciascun Comune⁵¹⁶. Nel sistema bicamerale imperfetto francese, che pone l'*Assemblée nationale* in posizione di primazia sotto diversi profili⁵¹⁷, al Senato – i cui membri, in ogni caso, come più volte sottolineato dal *Conseil constitutionnel*, rappresentano l'intera nazione e non la popolazione della relativa circoscrizione di elezione⁵¹⁸ –, ai sensi dell'art. 39 Cost. fr. ⁵¹⁹, è riconosciuto il diritto di esame prioritario dei progetti di legge aventi quale oggetto principale l'organizzazione delle collettività territoriali. Se, quindi, l'attribuzione al Senato di competenze specifiche a tutela degli interessi territoriali risulta, di fatto, limitata, è stata una caratteristica del sistema politico francese, in vigore fino a qualche anno fa, ad aver di fatto assicurato alla seconda camera francese tale ruolo di garanzia a favore delle *collectivités territoriales*. Trattasi della possibilità – molto diffusa nella pratica – di cumulo delle cariche elettive, in forza della quale

⁵¹⁴ Si noti, tra l'altro, che, in Francia, le prime previsioni riguardanti l'individuazione di una Camera alta avente funzioni di rappresentanza delle Comunità locali risale al 1875 (con la legge del 24 febbraio 1875 sull'organizzazione del Senato). In seguito, la Costituzione della quarta Repubblica del 1946 prevede, quale Camera alta, accanto all'*Assemblée nationale*, il *Conseil de la République* che sarebbe stato eletto «*par les collectivités communales et départementales, au suffrage universel indirect*» (art. 6, comma 2), ma che avrebbe avuto esclusivamente competenze di tipo consultivo. Previsione, poi, sostanzialmente confermata dal testo del 1958, il cui art. 24, co. 3, esplicitò il fatto che il Senato «*assure la représentation des collectivités territoriales de la République*».

⁵¹⁵ Si noti che, fino al 2008, il *Sénat* assicurava altresì la rappresentanza dei francesi all'estero, oggi prevista anche tra i ranghi dell'*Assemblée nationale*.

⁵¹⁶ In dettaglio: da 1 a 15 delegati per i Comuni con meno di 9.000 abitanti (essendo particolarmente numerosi i comuni rurali in Francia, si contano molti grandi elettori di tale provenienza); l'intero consiglio comunale per quelli ricompresi tra 9 e 30.000 abitanti; l'intero consiglio comunale integrato da delegati supplementari ogni 800 abitanti per i Comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti.

⁵¹⁷ Il rapporto di fiducia con il Governo intercorre solo con questa; in caso di disaccordo tra *Assemblée nationale* e *Sénat*, il Governo può stabilire di riservare alla prima «l'ultima parola» (ad eccezione solo delle leggi costituzionali e di quelle organiche relative al *Sénat*); l'*Assemblée nationale* svolge un ruolo preponderante nell'esame dei progetti di legge finanziaria e di finanziamento della *sécurité sociale* (il progetto di legge deve essere depositato in prima lettura all'*Assemblée nationale*, la quale dispone di un termine per il relativo esame più esteso rispetto al *Sénat*).

⁵¹⁸ Si veda, ad esempio, *Conseil constitutionnel*, déc. n. 410 del 15 marzo 1999.

⁵¹⁹ Come modificato dalla legge costituzionale 28 marzo 2003.

gran parte dei senatori rivestivano, al contempo, la carica di sindaci o di presidenti di consigli regionali o dipartimentali⁵²⁰.

Se, dunque, soprattutto nei contesti italiano e spagnolo, gli spazi di partecipazione degli enti territoriali all'esercizio della funzione legislativa statale risultano, di fatto, limitati⁵²¹, una rilevanza sempre crescente assumono sedi alternative di raccordo tra Stato e Regioni che vedono spesso protagonisti rappresentanti degli esecutivi centrali e territoriali⁵²².

Secondo un modello di tipo cooperativo e coerentemente con una tendenziale generalizzazione del principio di leale collaborazione – che, al di là della relativa costituzionalizzazione⁵²³, assume una valenza di principio guida non solo nel riparto di competenze tra livelli territoriali⁵²⁴, ma anche, più in generale, nei rapporti intercorrenti tra lo Stato e le Regioni, regolandoli «in modo dinamico», «attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti»⁵²⁵ –, nei tre ordinamenti, oltre a strumenti di raccordo puntuali

⁵²⁰ La legge organica n. 2014-125 del 14 febbraio 2014 ha introdotto il divieto di cumulo di mandati per deputati e senatori e detentori di funzioni esecutive a livello locale, mettendo così fine ad un «*vieil instrument de féodalisation de la vie politique*»: G. MARREL, voce «*Cumul des mandats*», in R. PASQUIER, S. GUIGNER, A. COLE (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, op. cit., pp. 113-120.

⁵²¹ Per limitarsi al caso italiano, si osservi come anche gli altri istituti che, in qualche modo, consentirebbero alle Regioni di inserirsi nell'*iter* legislativo statale – segnatamente, il diritto di presentare proposte di legge alle Camere (art. 121, comma 2, Cost.); il potere di richiedere l'indizione del referendum abrogativo di leggi ordinarie dello Stato (art. 75, comma 1, Cost.) e quello di richiedere l'indizione del referendum sospensivo di leggi costituzionali (art. 138, comma 2, Cost.) – non si siano rivelati decisivi. Nonostante l'interpretazione estensiva data dalla Corte costituzionale al primo – si vedano, in proposito le pronunce nn. 256/1989 e 470/1992 che hanno potenzialmente esteso, rispettivamente, l'oggetto (che non necessariamente deve attenersi a materie di competenza regionale, ma che deve presentare semplicemente una relazione con gli interessi regionali) e il tenore delle proposte (ammettendo che l'iniziativa possa riguardare anche proposte di legge di revisione costituzionale) – lo stesso ha avuto scarsa applicazione, così come il secondo e il terzo, di natura perlopiù oppositiva.

⁵²² Oltre a tali meccanismi, che operano sul piano verticale, si rinvengono anche sedi di confronto e di raccordo sul piano orizzontale dei rapporti tra enti territoriali della medesima categoria. Ad esempio, in Italia – accanto ad ANCI, UPI, UNCEM riferiti, rispettivamente, a Comuni, Province e Comuni, Comunità ed Enti montani – per le Regioni, si tratta, da un lato, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome che, di fatto, rappresenta la sede di valutazione e concertazione delle posizioni regionali, propedeutica alla successiva rappresentazione delle stesse in sede di Conferenza Stato-Regioni o unificata; dall'altro, della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome che ha quale scopo quello della valorizzazione del ruolo delle Assemblee legislative regionali, anche nei relativi rapporti con le corrispondenti sedi a livello nazionale e sovranazionale. In Francia, oltre a numerose conferenze amministrative (*Conférence territoriale d'action publique*, *Conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire*, *Conférence de coordination des collectivités territoriales*), si contano associazioni di eletti, tra cui l'ARF – *Association des régions de France*.

⁵²³ E del relativo espresso riferimento costituzionale che, ad esempio, nell'ordinamento italiano, è limitato ai poteri sostitutivi (art. 120, ult. co., Cost.)

⁵²⁴ In questo senso già si orientava la giurisprudenza costituzionale anche prima della riforma del Titolo V, desumendo implicitamente l'esistenza di un principio di leale collaborazione sulla base dell'art. 5 Cost. Si veda, al riguardo, la pronuncia n. 242/1997.

⁵²⁵ Corte cost., sent. 31/2006.

introdotti da specifiche previsioni di settore, si rinvengono apposite sedi di confronto, più o meno efficaci.

In Italia, il riferimento è al c.d. “sistema delle conferenze”, di cui al d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (antecedente, quindi, alla riforma del Titolo V), e, in particolare, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (c.d. Conferenza Stato-Regioni)⁵²⁶, che, per usare le parole della Corte costituzionale è «da considerare luogo di espressione e insieme di sintesi degli interessi regionali e statali coinvolti»⁵²⁷. Con il compito di «garantire la partecipazione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale» (art. 2), la Conferenza, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri (o, su delega di questi, dal Ministro per gli affari regionali) – elemento che ne attenua il carattere realmente paritario e bilaterale, attribuendo un ruolo di preminenza all’esecutivo nazionale – è composta dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e la relativa attività consiste, essenzialmente, nell’espressione di pareri su disegni di legge e decreti-legge, nella promozione di intese (di carattere obbligatorio, ma non vincolante)⁵²⁸ e di accordi (di carattere facoltativo)⁵²⁹, oltreché nello scambio di dati ed informazioni e nell’effettuazione delle designazioni di competenza. Sebbene il “sistema delle Conferenze”, pur privo di ancoraggio costituzionale, abbia progressivamente assunto uno spazio sempre maggiore, incidendo in particolare sul piano amministrativo⁵³⁰, lo stesso

⁵²⁶ Su cui si veda, sulla relativa istituzione, F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, pp. 473-494, nonché, sulla relativa operatività, L. DELL’ATTI, *La conferenza stato-regioni: vizi e virtù di un organo “a geometria variabile”*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016. A completare il sistema concorrono, inoltre, la Conferenza Stato-Città, introdotta con d.p.c.m. 2 luglio 1996, e la Conferenza unificata che riunisce la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Città.

⁵²⁷ Corte cost., sent. n. 21/2016.

⁵²⁸ Ai sensi dell’art. 3, commi 3 e 4, d.lgs. 281/1997, infatti: «3. Quando un’intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato - Regioni in cui l’oggetto è posto all’ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata. 4. In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l’osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all’esame della Conferenza Stato - Regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato - Regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive».

⁵²⁹ Art. 4, comma 1, d.lgs. 281/1997: «Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell’azione amministrativa, possono concludere in sede di Conferenza Stato - Regioni accordi, al fine di coordinare l’esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune».

⁵³⁰ La Corte, infatti, ha costantemente escluso il carattere di vincolatività dei pareri della Conferenze in ordine all’esercizio delle funzioni legislative, in assenza di un vincolo costituzionale imposto al legislatore statale. *Ex plurimis*, sentenze nn. 44 del 2014, 112 del 2010, 249 del 2009 e 159 del 2008.

non risulta esente da limiti, anche rilevanti, quali la scarsa trasparenza e pubblicità dei lavori, attinenti un numero rilevante di pratiche, non graduate da un punto di vista qualitativo⁵³¹.

Il raffronto con l'esperienza spagnola⁵³², da un lato, evidenzia alcune analogie con il richiamato "sistema delle conferenze" italiano, riferibile all'insieme delle Regioni di diritto comune e a Statuto speciale; dall'altro, suggerisce un parallelismo con ulteriori meccanismi di raccordo propri delle sole Regioni italiane ad autonomia rafforzata, oltretutto alcune riflessioni sulle tendenze recenti.

Sotto il primo profilo, la combinazione tra la *Conferencia de Presidentes* – istituita nel 2004 e composta dal Presidente del Governo nazionale, dai Presidenti delle Comunità autonome nonché da quelli delle Città di Ceuta e Melilla – che ha quale scopo quello di «*debatir sobre las grandes directrices de las políticas públicas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal, sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, y sobre los asuntos de importancia relevante para el Estado de las Autonomías, que afecten a los ámbitos competenciales estatal y autonómico*» nonché di «*potenciar las relaciones de cooperación del Estado con las Comunidades Autónomas*»⁵³³ e le *Conferencias Sectoriales*, i cui lavori – orientati dalla prima – mirano a favorire la cooperazione multisetoriale e multilivello nella produzione normativa, essendo incaricate dell'analisi dei progetti di legge e di regolamento statali e delle *Comunidades Autónomas*, richiama il modello operativo della Conferenza

⁵³¹ Per una panoramica dei principali limiti di tale sistema, si rinvia al documento "Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle conferenze'. Documento conclusivo", 2016, pp. 16-22, promosso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali e che ha visto l'apporto, tra gli altri, del Professor J. Luther, di cui, in relazione al profilo in esame, risulta interessante richiamare i seguenti rilievi: «L'alto numero di pratiche e la totale mancanza di una selezione per qualità politica e rilevanza pubblica delle decisioni, anche solo tramite comunicati di stampa, il sistema di registrazione e pubblicità-notizia degli atti non agevola la conoscibilità pubblica dei lavori della Conferenza»; gli "atti delle Conferenze dovrebbero essere resi pubblici integralmente, insieme agli allegati"; la scarsa trasparenza non consente "una valutazione oggettiva dell'efficacia e della performance dei processi decisionali, essendo utilizzabili soltanto testimonianze e autovalutazioni di soggetti partecipanti e pubblicazioni occasionali di singoli atti insieme a statistiche meramente formali". In particolare non consente di distinguere le pratiche di effettiva negoziazione da quelle di semplice "presa d'atto", da ottenere anche con procedure telematiche più snelle, e di esaminare la qualità delle eccezioni sollevate a titolo di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Manca inoltre una seria analisi dei costi del "sistema delle conferenze" e dell'utilizzabilità di strumenti di egovernment (conferenze telematiche)» (p. 22). Il documento è consultabile online, sul sito del Senato: www.senato.it).

⁵³² A. PÉREZ CALVO (a cura di), *La participación de las Comunidades autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Madrid, 1997. Il sistema è stato razionalizzato dalla recente *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*.

⁵³³ Art. 2 *Reglamento interno de la Conferencia de Presidentes*. Sul punto, G. CAMARA VILLAR, *La conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado Autonomico: problemas y perspectivas*, in J.M. VIDAL BELTRÁN, M.A. GARCÍA HERRERA (a cura di), *El estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Colex, Madrid, 2005, pp. 117-134.

Stato-Regioni⁵³⁴, tuttavia, con la rilevante differenza che, in Italia, manca una sede di concertazione multilivello sulle scelte politiche strategiche per il Paese⁵³⁵.

Sotto il secondo profilo, il carattere asimmetrico del regionalismo spagnolo porta in rilievo ulteriori sedi e strumenti di confronto bilaterale: da una parte, le *Comisiones Mixtas de Trapasos*, di cui fanno parte rappresentanti del Governo statale e della *Comunidad Autónoma* interessata e che si occupano di disciplinare le competenze determinate dagli Statuti, richiamano, in un certo senso, le Commissioni paritetiche delle regioni a Statuto speciale italiane⁵³⁶; dall'altra, le *Comisiones Bilaterales de Cooperación*, sedi di confronto diretto tra la singola *Comunidad* interessata e il Governo centrale, su temi di portata

⁵³⁴ A questo proposito, non è irrilevante considerare che, nel modello italiano, non è infrequente il confronto tra rappresentanti del Governo e Presidenti o Assessori regionali nell'ambito delle Commissioni per materia istituite nell'ambito della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, incaricate delle singole istruttorie di competenza, propedeutiche alle successive discussioni in sede di Conferenza Stato-Regioni.

⁵³⁵ Mancanza che si è proposto di colmare mediante istituzione di una sorta di Conferenza degli esecutivi. Per un breve cenno al riguardo, si veda il documento "Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle conferenze'. Documento conclusivo", *op. cit.*, p. 112.

⁵³⁶ Sedi di confronto tecnico politico, composte da un pari numero di membri nominati dal Governo e dal Consiglio regionale interessato, incaricate di elaborare gli schemi dei decreti legislativi recanti le norme di attuazione, lo strumento (di rango superiore alla legge, subordinato solo alla Costituzione e allo Statuto) atto a dare attuazione allo Statuto e ad assicurare l'armonizzazione delle norme statali nelle Regioni a Statuto speciale. Si vedano, in argomento: M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, *op. cit.*; R. LOUVIN, *Le commissioni paritetiche come sede di negoziato permanente fra Regioni speciali e Governo*, in *Atti della Giornata di studio "L'autonomia regionale speciale nel titolo V in evoluzione"*, 16 ottobre 2015, *Italian papers on federalism, Rivista giuridica on-line di ISSIRFA-CNR*, n. 1-2/2016. Quest'ultimo, peraltro, mette in guardia dal rischio di «un ricorso acritico a facili assonanze che possono generare equivoci: a identità di nome non corrisponde necessariamente identità di sostanza». Nell'ambito del già richiamato tentativo di attivazione del meccanismo di cui all'art. 116, comma 3, Cost. it., infatti, si era ipotizzato un ricorso a "commissioni paritetiche" con le singole Regioni ordinarie come «sede tecnico-politica del negoziato per l'attuazione degli Accordi sottoscritti dal Veneto, dalla Lombardia e dall'Emilia Romagna il 25 febbraio 2019 con il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte» che avrebbero dovuto, nelle intenzioni, favorire la «realizzazione di un 'regionalismo modulabile' [...] in analogia con gli omonimi strumenti di attuazione dell'autonomia speciale storica»: R. LOUVIN, *Un bilateralismo improbabile*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano, 2021, pp. 265-266. A completamento del quadro qui sinteticamente tracciato, si rammenta, infine, che gli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale contemplano un ulteriore meccanismo di partecipazione, laddove prevedono, ogniqualvolta siano in discussione questioni di interesse della Regione, l'obbligo di invitare il Presidente della Regione alle sedute del Consiglio dei Ministri (art. 44 St. Valle d'Aosta; art. 40 St. Trentino-Alto Adige; art. 40 St. Friuli-Venezia Giulia, art. 47 St. Sardegna), addirittura attribuendo al Presidente, nel caso della Sicilia, il rango di Ministro (art. 21, comma 3, St. Sicilia). Sebbene potenzialmente rilevante, tale previsione, di fatto, è stata svuotata della relativa pregnanza a fronte dell'interpretazione datane, in maniera costante, da parte della Corte costituzionale che, sin dalla pronuncia n. 1/1968, ne ha evidenziato il carattere meramente consultivo ed eccezionale.

generale⁵³⁷, e il proliferare di accordi bilaterali tra Stato e *Comunidades Autónomas*⁵³⁸ risultano in linea con la tendenza crescente, anche da parte delle singole regioni italiane, a cercare un'interlocuzione e una negoziazione diretta con la parte statale⁵³⁹.

Guardando, infine, all'esperienza francese, non è riscontrabile un "sistema di conferenze" assimilabile a quelli appena richiamati. Tuttavia, si rinvengono alcuni meccanismi di rappresentazione delle *collectivités territoriales* nell'ambito di organismi consultivi nazionali – principalmente, il *Comité des finances locales* e la *Commission consultative sur l'évaluation des charges*⁵⁴⁰, il *Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements* – che esamina i progetti di legge e le norme esistenti aventi impatto tecnico o finanziario sulle *collectivités territoriales*⁵⁴¹ – e il *Conseil supérieur de la fonction publique territoriale*⁵⁴² – nonché forme di associazione degli eletti a livello locale, tra le quali l'*Association des régions de France* (ARF), capaci comunque di giocare un ruolo non trascurabile nell'adozione delle leggi e dei regolamenti nazionali⁵⁴³.

2.1.4 Garanzie a tutela degli enti territoriali infrastatali di tipo regionale

Nell'ambito, infine, delle garanzie a tutela degli enti territoriali infrastatali, sotto il primo profilo, quello relativo alle variazioni territoriali regionali⁵⁴⁴, il sistema disegnato, in Italia,

⁵³⁷ Nel tempo, esse hanno assunto una prevalente funzione deflattiva del contenzioso già instaurato tra Comunità Autonoma e Stato.

⁵³⁸ Sotto varie forme: *Convenios*, accordi bilaterali tra Stato e singola *Comunidad Autónoma*, inerenti a materie di competenza di quest'ultima, su cui le *Cortes Generales* effettuano un controllo di legittimità; *Acuerdos de cooperación*, accordi bilaterali di cooperazione generale; *Protocolos de colaboración*, mere dichiarazioni di intenti.

⁵³⁹ Al riguardo, vi è chi ha parlato di "fuga dalle Conferenze" (si veda, in proposito, ancora il documento "Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle conferenze'. Documento conclusivo", *op. cit.*, p. 21). Significativo di tale tendenza è, in Italia, l'attuale processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., su cui si veda *supra*, par. 1.2.1, almeno nella sua fase iniziale.

⁵⁴⁰ Di cui alle leggi 7 gennaio 1983 e 13 agosto 2004.

⁵⁴¹ Di cui alla legge n. 2013-921 del 17 ottobre 2013.

⁵⁴² Di cui alla legge n. 84-53 del 26 gennaio 1984.

⁵⁴³ Abitualmente, mediante consultazione o integrazione di rappresentanti delle stesse in specifici gruppi di lavoro, costituiti a livello nazionale.

⁵⁴⁴ Si prescinde, in tale sede, dal riferimento alle variazioni territoriali infraregionali, per tali intendendosi tanto le "migrazioni" di Province e Comuni da una Regione ad un'altra (art. 132, comma 2, Cost. it.) quanto l'istituzione (o modificazione circoscrizionale) di nuove Province o Comuni all'intero di una Regione (art. 133 Cost. it.). Si noti, tra l'altro, che è attualmente in corso di esame al Senato il disegno di legge costituzionale A.S. 1642 recante "Modifiche all'articolo 132 della Costituzione in materia di validità dei referendum per la

dall'art. 132, comma 1, Cost. it., in ipotesi di fusione di Regioni esistenti o di creazione di nuove⁵⁴⁵, non solo esplicita che l'eventuale modifica debba avvenire, sentiti i Consigli regionali, con legge costituzionale – il che sarebbe già insito nel fatto che l'eventuale variazione inciderebbe sulla previsione costituzionale di cui all'art. 131 Cost. – ma prevede il coinvolgimento sostanziale delle popolazioni interessate nella fase introduttiva del procedimento stesso⁵⁴⁶. Coinvolgimento che è solo eventuale nel sistema francese, per le ipotesi di creazione di una nuova *collectivité territoriale* dotata di Statuto particolare, di modifica dell'organizzazione di una esistente o dei relativi limiti. Tale coinvolgimento, infatti, ai sensi dell'art. 72-1, comma 3, Cost. fr., deve essere previsto dalla legge che prospetta la variazione territoriale in questione, ma la relativa previsione nell'ambito dell'art. 72-1, di disciplina degli istituti di democrazia diretta a livello locale, introdotto in occasione della riforma del 2003, denota, in ogni caso, almeno sulla carta, un'attenuazione del carattere centralistico-dispositivo della territorializzazione francese che, tuttavia, non ha trovato riflesso nella pratica. Come la recente riduzione delle *Régions*, in occasione del *fusionnement*, ha dimostrato, alla *libre administration* delle *collectivités locales* non corrisponde, come sancito dal Conseil constitutionnel, con decisione n. 2014-709 DC del 15 gennaio 2015, l'effettiva *libre disposition* del relativo territorio: «assoggettare a consultazione popolare la modifica dei limiti territoriali degli enti locali (regioni comprese) resta una mera facoltà e non un obbligo»⁵⁴⁷.

In Spagna, invece, così come, in virtù del principio di autodeterminazione delle *Comunidades Autónomas*, non vengono contemplate previsioni riguardanti l'identificazione delle singole Regioni, specularmente, non si contano disposizioni costituzionali riguardanti le variazioni territoriali che dipendono, pertanto, da eventuali revisioni dei singoli Statuti, tra i cui elementi essenziali figura, infatti, la delimitazione territoriale della rispettiva *Comunidad Autónoma* (artt. 147, comma 2, lett. b), Cost. sp.).

Per quanto riguarda, invece, la partecipazione degli enti infrastatali agli eventuali procedimenti di revisione delle relative attribuzioni e competenze, come evidenziato al paragrafo 2.1.4 della Parte I, tra gli elementi essenziali degli assetti federali, figurano specifici meccanismi di partecipazione – diretta e indiretta – degli Stati membri alla revisione

fusione di regioni o la creazione di nuove regioni e per il distacco di province e comuni da una regione e la loro aggregazione ad altra regione”.

⁵⁴⁵ Con popolazione minima di almeno un milione di abitanti.

⁵⁴⁶ Condizione necessaria affinché si possa procedere è, infatti, il fatto che «ne facciano richiesta tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse» (art. 132, comma 1, Cost. it., ultima parte).

⁵⁴⁷ R. LOUVIN, *Il diverso approccio di Francia e Italia nella fusione dei territori regionali*, op. cit., p. 446.

della Costituzione federale e, quindi, anche al profilo qui in considerazione. Meccanismi che, giocoforza, non sono rinvenibili negli Stati unitari, in cui legittimazione ed estensione della revisione rimane appannaggio del solo livello centrale. Sotto tale profilo – mentre l’esperienza francese non contempla, come naturale, alcun meccanismo di partecipazione diretta alla revisione, ma una forma di partecipazione indiretta alla stessa da parte delle collettività territoriali può essere rinvenuta nello spazio riservato al Senato, secondo la fisionomia sopra evidenziata⁵⁴⁸ – l’esperienza italiana, sulla carta, sembra avvicinarsi, almeno in parte, al modello federale, prevedendo appositi meccanismi di partecipazione diretta al processo di revisione, secondo un modello che si potrebbe definire «a rigidità variabile»⁵⁴⁹. Accanto alle due previsioni di portata generale⁵⁵⁰ e potenzialmente incidenti anche sul profilo del riparto di attribuzioni e competenze regionali, di cui agli artt. 121 e 138 Cost. it., riferite, rispettivamente, alla partecipazione attiva alla fase di iniziativa (con la possibilità, da parte delle Regioni, di presentare disegni di legge alle Camere, la cui natura, come chiarito dal Giudice delle Leggi, può essere anche costituzionale⁵⁵¹) e a quella, eventuale, referendaria (con la possibilità, da parte di cinque Consigli regionali, di promuovere la consultazione referendaria, ma solo nell’ipotesi in cui la riforma non sia stata votata dalla maggioranza dei due terzi delle Camere), si contano, infatti, almeno altri due meccanismi specificatamente rilevanti sul punto, uno per ciascuna categoria di Regione. Per quelle “ordinarie”, l’art. 116, comma 3, introduce il già richiamato meccanismo di potenziale deroga al riparto di cui all’art. 117 Cost., da attivarsi mediante un *iter* procedimentale *sui generis*, diverso da quello di cui all’art. 138 Cost.⁵⁵²; per quelle “speciali”, la legge costituzionale n. 2 del 2001, recante «Disposizioni concernenti l’elezione diretta dei presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano» ha introdotto una peculiare procedura di revisione dei relativi Statuti, che vede il diretto

⁵⁴⁸ Tanto che, tra le competenze espressamente attribuite al *Sénat* vi è, ai sensi dell’art. 39 Cost. fr., quella relativa all’esame prioritario dei progetti di legge aventi quale oggetto principale l’organizzazione delle collettività territoriali.

⁵⁴⁹ T. GROPPI, *La revisione costituzionale negli Stati decentrati tra pluralismo territoriale e aterritoriale*, op. cit., p. 1048.

⁵⁵⁰ Ritenute, tuttavia, non significative (in proposito, Corte cost. sent. 496/2000).

⁵⁵¹ Sul punto, si veda S. BARTOLE, R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 652.

⁵⁵² Nello specifico, l’eventuale modifica deve essere approvata a maggioranza assoluta dalla Camere, a seguito di iniziativa regionale, sulla base di un’intesa fra lo Stato e la Regione interessata. Sul tema, in generale e in relazione ai dubbi interpretativi della norma *de qua*, si rinvia a quanto già accennato, *supra*, Parte II, par. 1.2.1 e Parte II, par. 2.1.1.

coinvolgimento del Governo centrale e dell'autonomia speciale interessata⁵⁵³. Meccanismo che, almeno in senso lato, richiama la prassi rinvenibile in Spagna ove, anche sotto tale profilo, al di là delle marginali forme di partecipazione delle *Comunidades Autónomas* al procedimento di revisione costituzionale in generale⁵⁵⁴, per quanto concerne il riparto di attribuzioni e competenze tra Stato e *Comunidades Autónomas*, gli spazi di revisione trovano concretizzazione negli *Acuerdos autonómicos*, oggetto di negoziazione tra lo Stato e le CCAA, mentre la mancanza di una riforma complessiva è considerata, da più parti, una delle criticità dell'odierno *Estado autonómico*.

Muovendo, infine, verso il profilo della giustiziabilità delle competenze, emerge – quasi quale corollario tanto dell'assenza di efficaci sedi di confronto tra Stato ed enti regionali quanto della debolezza delle seconde camere quali camere di rappresentazione territoriale – il forte protagonismo sia della Corte costituzionale italiana⁵⁵⁵ che del *Tribunal constitucional* spagnolo⁵⁵⁶, le cui pronunce hanno contribuito, e contribuiscono tuttora, alla definizione della fisionomia concreta dello Stato regionale italiano e dell'*Estado autonómico* spagnolo.

⁵⁵³ La peculiarità è duplice: da un lato, i progetti di legge costituzionale di modificazione di uno statuto speciale, di iniziativa governativa o parlamentare, sono comunicati dal Governo al Consiglio regionale, che è chiamato a esprimere il proprio parere entro due mesi; dall'altro, è esclusa la sottoposizione delle modificazioni approvate a referendum nazionale.

⁵⁵⁴ Sul punto, è indispensabile considerare, preliminarmente, che la Costituzione spagnola, a seconda delle disposizioni che si intendono modificare, identifica due differenti procedimenti: uno, più snello, da riservarsi alle norme costituzionali "ordinarie" (art. 167 Cost. sp.); uno, maggiormente aggravato, che comporta addirittura lo scioglimento delle *Cortes*, da attivarsi nell'ipotesi di modifica dell'intero testo costituzionale o di quelle norme ritenute più rilevanti (art. 168 Cost. sp.). Al di là del fatto che, ad oggi, sono stati attivati solo due procedimenti di riforma ex art. 167 Cost. sp. (entrambi legati al procedimento di integrazione europea: il primo, nel 1992, per l'introduzione, all'art. 13, del diritto di elettorato attivo e passivo per i cittadini europei residenti in Spagna in occasione delle elezioni amministrative locali; il secondo, nel 2011, di costituzionalizzazione, mediante modifica dell'art. 135, del principio di equilibrio tendenziale di bilancio - su cui si veda anche Parte III, par. 1.2.2 -) e nessuno di revisione ex art. 168 Cost. sp., gli spazi di partecipazione delle *Comunidades Autónomas* non risultano particolarmente pregnanti. Alle stesse è riconosciuto – al ricorrere di determinate condizioni (art. 87, co. 2) – un potere di iniziativa o, meglio, si applica, anche in ipotesi di revisione costituzionale, quanto previsto, in generale, in tema di iniziativa legislativa delle CCAA (nello specifico, le Assemblee delle *Comunidades Autónomas* possono sollecitare al Governo l'adozione di un progetto di legge o rimettere all'Ufficio di Presidenza del Congresso una proposta di legge, formando una delegazione di non oltre tre membri dell'Assemblea incaricata della perorazione di una tale proposta di fronte alla Camera), ma non anche quello di sollecitazione referendaria successivo all'approvazione del progetto di legge (potere, questo, riservato, ai sensi dell'art. 167, co. 3, Cost. sp., a un decimo dei membri di una delle due Camere).

⁵⁵⁵ Per alcuni Autori, il ricorso alla Corte sarebbe eccessivo: B. CARAVITA, *Lineamenti*, op. cit., p. 38: «l'esperienza italiana sul punto appare eccessiva e frutto di un'erronea idea delle strutture federali, in cui l'arbitro occorre sicuramente, ma solo dopo che le parti hanno cercato – attraverso una negoziazione e mediazione continue – di risolvere, protese davanti alla concretezza dei temi, le divergenze».

⁵⁵⁶ Un'analisi della giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* è contenuta, annualmente, in *Informe Comunidades Autonomas*, IDP -Institut de dret public. Si vedano, a titolo esemplificativo, i contributi di M. CARRILLO, in *Informe* 2015 e 2017, rispettivamente, pp. 289-299 e 341-354.

In Italia, oggi⁵⁵⁷, ai sensi dell'art. 127 Cost., Governo e Regioni sono entrambi legittimati ad adire la Corte costituzionale⁵⁵⁸, sulla base di un meccanismo di controllo successivo – vale a dire attivabile ad *iter* legislativo regionale o statale concluso – connotato da un forte grado di discrezionalità politica⁵⁵⁹. Tuttavia, poiché il primo lo può fare “quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza”, mentre la seconda quando “ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza”, sin dall'entrata in vigore del riformato Titolo V, si è posta la questione dell'estensione della legittimazione all'impugnazione delle due parti, conclusa dalla Corte nel senso di riconoscere allo Stato – stante la posizione peculiare dello stesso all'interno dell'ordinamento generale della Repubblica non quale «difensore della propria sfera di attribuzioni», bensì quale «tutore dell'integrità dei valori costituzionali»⁵⁶⁰ – la possibilità di dedurre la violazione di qualsiasi parametro costituzionale⁵⁶¹, mentre di circoscrivere lo spazio di impugnazione delle Regioni ai soli profili di violazione di competenza.

Analogamente, in Spagna, è prevista la possibilità di adire il Tribunale costituzionale in via diretta e astratta⁵⁶² da parte del Presidente del Governo, del *Defensor del Pueblo*, di 50 deputati o 50 senatori, nel caso in cui ad essere contestata sia una legge di una *Comunidad Autónoma* e, specularmente, nel caso in cui ad essere contestata sia una legge statale, dagli organi collegiali esecutivi delle *Comunidades Autónomas* e, se del caso, anche – è

⁵⁵⁷ Si rammenta che, invece, il testo originario dell'art. 127 Cost. – antecedente alla riforma del 2001 – prevedeva un meccanismo di controllo preventivo da parte del Commissario del Governo sulle leggi approvate dai Consigli regionali, la cui promulgazione (e successiva entrata in vigore) dipendeva, qualora non vi fossero state opposizioni governative, dall'apposizione del visto da parte del Commissario, oppure, in caso di supposta violazione di competenza, contrasto con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, dall'esito del rinvio al Consiglio regionale e dall'eventuale promozione della questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale o della questione di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere.

⁵⁵⁸ Il riferimento si limita, in tale sede – in ragione del focus sul potere legislativo quale *atout* dell'esperienza regionale – al solo giudizio di costituzionalità in via principale, in relazione all'impugnazione di atti di natura legislativa, e non anche al conflitto di attribuzioni che rilevarebbe in ipotesi di impugnazione di atti di altra natura.

⁵⁵⁹ Corte cost., sent. n. 107/2016, su cui si vedano G. FALCON, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, n. 3/2019, p. 599-606; L. MOLLI CA POETA, *L'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione per violazione dell'art. 81 Cost. Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 107 del 2016*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it.

⁵⁶⁰ G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1977, riportato da A. LOLLO, *Sulla natura (anche) politica dell'impugnativa governativa nel giudizio in via d'azione*, in *Le Regioni*, n. 3/2019.

⁵⁶¹ Corte cost., sent. n. 274/2003. In commento, oltre a G. FALCON, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale*, *op. cit.*, G. GEMMA, *Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato, e correttamente*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2003, p. 2259; A. ANZON, *I limiti attuali della potestà esclusiva delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale e i vizi denunziabili dallo Stato ex art. 127 Cost.: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2003, p. 2256.

⁵⁶² *Recurso de inconstitucionalidad*, art. 161, comma 1, lettera a) e art. 162, comma 1 lettera a) Cost.

interessante sottolinearlo – dalle Assemblee delle medesime⁵⁶³. Tra gli svariati profili di potenziale interesse – oltre ad una declinazione, contenuta nella *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre*, che in parte richiama il problema della differente estensione della legittimazione all'impugnazione accennato con riguardo all'ordinamento italiano⁵⁶⁴ – si rilevano, da un lato, una procedura di pre-contenzioso che, dal 2000, affida, come accennato, ad una Commissione bilaterale tra lo Stato e la CA interessata il compito di tentare di risolvere la controversia, proponendo modifiche alla norma in discussione⁵⁶⁵, e, dall'altro, l'ulteriore peculiare forma di ricorso (il *conflicto en defensa de la autonomía local*⁵⁶⁶) che riconosce il diritto di accesso al giudice alle Municipalità e alle Province, nell'ipotesi in cui un certo numero di esse ritenga determinati atti dello Stato e delle *Comunidades Autónomas* lesivi del principio di autonomia locale, di cui all'art. 137 della Costituzione.

Infine, in Francia, sebbene, in linea generale, non sia naturalmente previsto – a favore delle collettività territoriali metropolitane – un meccanismo di ricorso al giudice assimilabile a quelli richiamati per il caso italiano e quello spagnolo, non è ininfluente notare come lo stesso – in linea con il carattere asimmetrico della decentralizzazione francese – sia comunque contemplato a favore di alcune (non tutte) collettività d'oltremare⁵⁶⁷ nonché come, in ogni caso, anche il diritto delle collettività territoriali francesi abbia risentito della “giurisdizionalizzazione crescente del diritto costituzionale francese”⁵⁶⁸, a partire dalla

⁵⁶³ Il termine, uguale in entrambi i casi, è di tre mesi dalla pubblicazione (si veda anche l'art. 33 della *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*). Con riguardo, invece, agli atti di natura non legislativa, ci si limita qui a rilevare come il conflitto possa attenersi alla distribuzione di competenze sancita dalla Costituzione, dagli Statuti o dalle leggi organiche (forma positiva) oppure all'inerzia, da parte dell'esecutivo regionale, nell'esercizio di un suo potere (forma negativa). Inoltre, ai sensi dell'art. 161 co. 2, Cost. è previsto che il Governo nazionale possa impugnare, con effetto sospensivo immediato, atti non legislativi e risoluzioni approvate dalle *Comunidades Autónomas* per ragioni differenti dal mancato rispetto delle competenze legislative, il che, nell'interpretazione datane dal Tribunale costituzionale, ha finito per diventare una sorta di clausola di sospensione automatica degli atti delle *Comunidades Autónomas* tanto nel ricorso di incostituzionalità che nel conflitto di competenze.

⁵⁶⁴ Ai sensi del relativo art. 33, infatti, mentre per il ricorso statale non è prevista alcuna specificazione, per quello esercitabile dalle CCAA è precisato che esso possa avvenire nei confronti delle disposizioni “*que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía*”.

⁵⁶⁵ Qualora la Commissione non riesca nel proprio intento, resta, in ogni caso, ferma la possibilità, per entrambe le parti, di presentare ricorso di incostituzionalità, nel termine all'uopo esteso a nove mesi.

⁵⁶⁶ Introdotta, sull'esempio di esperienze simili rinvenibili, ad esempio, in Austria e in Germania, con legge organica 7/1999. Sul punto, M. T. CARBALLEIRA RIVERA, *El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, in *Revista jurídica galega*, n. 24/1999, pp. 217-238.

⁵⁶⁷ Trattasi della Polinesia francese (art. 12 della loi organique n° 2004-193 del 27 febbraio), Saint-Barthélemy e Saint-Martin (loi organique n. 2007-223 del 21 febbraio 2007).

⁵⁶⁸ Così, P. PICIACCHIA, *Dall'«unité-uniformité» alla «diversité-unité»: l'evoluzione del potere di sperimentazione locale in Francia nella prospettiva della differenziazione territoriale*, op. cit., p. 3.

celebre decisione del Conseil constitutionnel n. 79-104 DC del 23 maggio 1979⁵⁶⁹, alla quale si fa risalire la prima affermazione del principio di *libre administration*⁵⁷⁰.

2.2 La rilevanza (anche) ultrastatale di Regioni, *Régions* e *Comunidades Autónomas*.

A completamento del quadro sinteticamente tracciato nel presente capitolo, anche un cenno al ruolo ricoperto da Regioni, *Régions* e *Comunidades Autónomas* a livello sovranazionale e, specificatamente, europeo, conferma il carattere "variabile" delle soluzioni adottate.

Rispetto alle due alternative di massima, illustrate nella Parte I, cap.2.2 – essenzialmente un inquadramento del fenomeno regionale a livello europeo in ottica funzionale o in ottica (anche) istituzionale – naturalmente, una prima distinzione è tracciabile tra l'esperienza francese, da un lato, e quelle italiana e spagnola, dall'altro.

Ciò non solo in ragione del fatto che, stante il carattere essenzialmente amministrativo dell'esperienza regionale francese, questa non possa rilevare in riferimento alle fasi "ascendente" e "discendente" del diritto dell'Unione europea in senso stretto, ma anche in considerazione del fatto che, come già accennato⁵⁷¹, il terzo degli atti di decentralizzazione francese abbia risentito di una sorta di influenza europea.

In piena aderenza al modello di "regione funzionale", infatti, dalla combinazione delle novità introdotte dalla *Loi MPTAM*⁵⁷², dalla *Loi 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral* e dalla *Loi NOTRE*⁵⁷³, le Regioni francesi hanno visto accrescere, oltre che la propria dimensione (o, meglio, "taglia"), le rispettive competenze nell'ambito della politica di coesione europea⁵⁷⁴. Alle Regioni viene così attribuita la competenza – che già spettava

⁵⁶⁹ L. FAVOREU, Nota alla decisione n. 79-104 DC, in *Revue du droit public*, n. 1/1979, pp. 1694-1704.

⁵⁷⁰ Come rammentato da J.-H. STAHL, *Le principe de libre administration a-t-il une portée normative?*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 42, n. 1/2014, p. 35.

⁵⁷¹ Si veda, *supra*, Parte II, cap. 1, par. 1.2.2.

⁵⁷² *Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*.

⁵⁷³ *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

⁵⁷⁴ Esplicito obiettivo della richiamata *Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015* era, infatti, quello di «(D)oter les régions françaises d'une taille critique qui leur permette d'exercer à la bonne échelle les compétences stratégiques qui leur sont attribuées, de rivaliser avec les collectivités comparables en Europe et de réaliser des gains d'efficience» (Sénat, Rapport n°658/2013-14, p.23). Obiettivo, tuttavia, come già segnalato, fondato su assunti non veritieri, come osservato da R. LOUVIN, *Il diverso approccio di Francia e Italia nella fusione dei territori regionali*, op. cit., pp. 443-444: «L'impulso per la riconfigurazione territoriale parte dall'Olimpo dell'Eliseo puntava a dare alle regioni francesi una «dimensione europea», anche se la loro taglia media (prima del *fusionnement*), già al livello *Nuts2*, nettamente superiore a quella delle consorelle

loro in precedenza, ma su delega da parte statale – in merito alla gestione di buona parte dei Fondi strutturali e di investimento europei, essendo riservato, al livello appunto regionale, il ruolo di autorità di gestione dei corrispondenti Programmi cofinanziati⁵⁷⁵.

Sebbene non siano mancate le critiche a tale operazione – essenzialmente incentrate sulla mancanza di correlazione effettiva tra dimensione territoriale e "peso" europeo delle regioni⁵⁷⁶ e sulla incomparabilità di fondo dell'esperienza regionale francese (di tipo amministrativo) con quelle (di tipo politico) presenti in altri ordinamenti europei⁵⁷⁷ e corroborate anche da considerazioni sulle conseguenze, sia effettive⁵⁷⁸ che potenziali, non necessariamente positive derivanti dalla stessa⁵⁷⁹ – appare altrettanto vero che l'ambito della

europée». Infatti, come precisato ivi, in nota 3, per le 22 regioni e i 4 dipartimenti d'oltremare, la media francese era di 2.468.000 abitanti per 24.340 km², mentre la media europea si attestava rispettivamente a 1.840.300 abitanti e 16.443 km². Che l'argomento europeo fosse di «*peu de portée*» era già stato osservato da G. MARCOU, *Les trente ans de la région: et demain?*, AJDA, 2012, p. 746.

⁵⁷⁵ Nello specifico, alle regioni francesi è rimessa quasi interamente la gestione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR, FEDER secondo l'acronimo francese) e del Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (FEASR, FEDEAR secondo l'acronimo francese) e circa un terzo del Fondo sociale europeo (FSE). La gestione del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) è, invece, riservata al livello statale.

⁵⁷⁶ Tra i tanti, G. MARCOU, *Le système français d'administration territoriale après la réforme*, in collectif GRALE *Droit et gestion des collectivités territoriales*, Tome 36, *Les élections locales françaises 2014-2015*, Le Moniteur, Paris, 2016, p. 63, e, approfonditamente, F.-O. SEYS, *Les nouvelles régions françaises dans le contexte de l'Union européenne. Définition et analyse cartographique et statistique*, in *Pôle Sud*, n. 1/2017, pp. 97-113 (in particolare, a p. 112, l'Autore osserva: «*La caractéristique principale de ce que l'on pourrait appeler « un modèle régional européen » tient à sa diversité. Dans ce contexte, la réforme régionale de 2015 en France ne peut se justifier par l'idée de mise en adéquation des périmètres des régions avec une prétendue taille européenne. Les nouvelles régions sont même les plus éloignées de la moyenne européenne. Elles sont parmi les plus grandes et relativement peu denses, rarement macrocéphales, dotées parfois de plusieurs métropoles plus concurrentes que complémentaires.*»). Le osservazioni di Seys sono riprese, nella medesima pubblicazione, da T. PERRIN, *L'Europe des régions: quel retour?*, pp. 5-20.

⁵⁷⁷ «*Un problème plus profond apparaît. Pouvoir rivaliser avec d'autres régions d'Europe suppose un contexte juridique et politique comparable. Or, au-delà du contexte politique, le socle constitutionnel est différencié: il en va de la forme même des États. Une décentralisation administrative au sein d'un État unitaire ne correspond aucunement aux autonomies politiques que l'on trouve dans les États régionaux comme l'Italie et l'Espagne et à tout le moins dans un État fédéral comme l'Allemagne. La loi du 16 janvier 2015, comme l'ensemble de l'Acte III de la décentralisation, semble donc reposer sur un « malentendu » (Hourquebie, p.4) portant sur le « degré différentiel d'autonomie – et donc sur l'étendue des pouvoirs – des entités infraétatiques allemandes, espagnoles ou italiennes » (ibid). La distinction entre un processus administratif et un processus politique ne semble pas prise en compte. C'est donc un problème de fond qui se pose*»: C. JOACHIM, *Être ou ne pas être une grande région: les outils sont-ils à la hauteur des ambitions? Éclairages de droit comparé*, in *Journal du Droit Administratif (JDA)*, n. 5/2017, Chronique administrative, Art. 135.

⁵⁷⁸ Si consideri, ad esempio, che, pur a fronte dell'entrata in vigore della riforma territoriale, in alcune Regioni, sono stati mantenuti in essere, per il periodo 2014/20, i Programmi operativi (PO) precedenti. Ad esempio, nella Région Grand Est, hanno trovato conferma i PO Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne.

⁵⁷⁹ Tanto il profilo dimensionale quanto quello delle ricadute concrete, non necessariamente positive, sono evidenziati da M. JOUEN, *Les nouvelles régions françaises, vues d'Europe*, in *Notre Europe. Institut Jacques Delors*, 1° dicembre 2015. In particolare, in relazione al secondo profilo, viene in rilievo la potenziale contrazione di risorse della politica di coesione per le "nuove" regioni francesi, in conseguenza dell'incidenza

gestione dei fondi europei, forse in ragione della relativa caratterizzazione fortemente programmatoria, sembra confermarsi come uno dei più “naturalisti”⁵⁸⁰ rispetto all’indole delle *Régions* stesse.

Spostando, invece, l'attenzione su Italia e Spagna, oltre a confermare, a Regioni e *Comunidades Autónomas*, il ruolo (anche) di enti funzionali⁵⁸¹, è la declinazione degli strumenti di partecipazione alle fasi ascendente e discendente del diritto dell'Unione a risultare di interesse, a fronte del fatto che, come rilevato a più riprese, le articolazioni regionali di entrambi i Paesi sono titolari di competenze legislative in svariate materie di incidenza europea.

Anche in questa prospettiva, nei due ordinamenti, pur accomunati dalla presenza di un ancora ampio margine di miglioramento per una più effettiva incidenza in ambito UE, è possibile rilevare alcune peculiarità nell’attivazione degli spazi di partecipazione, i quali risultano, peraltro, non trascurabili nella prospettiva, più generale, di considerazione dell’articolazione dei rapporti tra potere centrale e autonomie infrastatali.

Innanzitutto, per quanto attiene alle fonti, mentre, in Italia, il quadro generale di riferimento, oltre a specifica normativa di rango primario⁵⁸², ha – a seguito della riforma costituzionale del 2001 – piena ed esplicita copertura costituzionale⁵⁸³, oltretutto a livello statutario regionale⁵⁸⁴, in Spagna, stante la mancanza di una riforma costituzionale ove

della fusione territoriale sul PIL complessivo delle stesse, elemento di riferimento per l'attribuzione dei Fondi europei.

⁵⁸⁰ Nell'ottica del presente lavoro, non è influente osservare come, proprio in vista dell'avvio del periodo di programmazione 2021/27 dei Fondi strutturali e di investimento europei, si sia registrato un avvicinamento tra le *Régions* francesi e i *Länder* tedeschi che, pur nel permanere delle rispettive distanze istituzionali, si sono fatte promotrici di una comune iniziativa. Si legge, infatti, nella *Déclaration des Ministres chargés des Affaires européennes des Länder allemands et des Régions de France à propos de l'avenir de la politique de cohésion post 2020*, di marzo 2018: «*Les débats relatifs à la préparation du cadre financier pluriannuel post 2020 et à la politique de cohésion sont ouverts. Régions de France et les Länder souhaitent contribuer ensemble aux débats, dans un esprit constructif et de défense des valeurs européennes et dans un souci constant et renouvelé de conceptions de politiques publiques régionale, nationale et européenne au service de l'emploi et de la lutte contre le chômage et l'exclusion. Il s'agit de contribuer collectivement, dans un esprit de résilience, aux objectifs communs définis dans le cadre de la stratégie UE 2020 et des objectifs de développement durable à l'horizon 2030*».

⁵⁸¹ Anch'esse, infatti, sono titolari della gestione dei Fondi strutturali e di investimento europei, al pari delle *Régions* francesi.

⁵⁸² Come di seguito dettagliato.

⁵⁸³ Ai sensi dell'art. 117, co. 5, Cost.: «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza».

⁵⁸⁴ Le innovazioni statutarie, limitate alle Regioni a Statuto ordinario, hanno trovato spazio nella c.d. seconda generazione di Statuti.

eventualmente ricondurre una tale innovazione⁵⁸⁵, l'apertura alla partecipazione delle *Comunidades Autónomas* è, ad oggi, prerogativa dei soli Statuti di autonomia⁵⁸⁶ e della legislazione primaria nazionale⁵⁸⁷ e regionale⁵⁸⁸.

Muovendo, poi, verso la disciplina di dettaglio e limitando l'osservazione alla fase ascendente – quella di più difficile attivazione, ma anche quella, potenzialmente, più rilevante anche in proiezione discendente, ad evitare, o almeno contenere, il già richiamato fenomeno di *uneven distribution of pay and say*⁵⁸⁹ – nei due Paesi, è possibile osservare tendenze diverse, in ordine alle modalità in cui le articolazioni territoriali regionali concorrono alla formazione della posizione nazionale, da esprimere, poi, in sede di Consiglio dell'Unione europea.

Benché, sulla carta, entrambi gli ordinamenti contemplino due modalità di partecipazione, vale a dire una diretta (con essa intendendosi la partecipazione di rappresentanti regionali nelle delegazioni governative coinvolte nelle negoziazioni a livello UE) e una indiretta (riferibile, invece, all'insieme dei meccanismi preordinati alla formazione della posizione nazionale da sostenere poi in sede europea), mentre, in Spagna, è la prima a prevalere, in Italia, al contrario, si registra una maggiore (seppur comunque ancora modesta) attivazione della seconda.

In Spagna, infatti, sin dal 1989, è stata costituita la *Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* (CARCE), denominata, dal 2010, *Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea* (CARUE) e, progressivamente⁵⁹⁰, le *Comunidades Autónomas* hanno visto riconoscere⁵⁹¹, a loro

⁵⁸⁵ Il riferimento all'Unione europea è, oggi, contenuto, nella Costituzione spagnola, solo nel nuovo art. 135, in tema di stabilità di bilancio (su tale introduzione, si veda *infra*, Parte III, par. 1.2.2).

⁵⁸⁶ Si veda, ad esempio, l'*Estatut d'autonomia de Catalunya (Títol V, Capítols II i III)*. Si noti, poi, più in generale che anche gli Statuti spagnoli, come quelli italiani, hanno innovato sul punto a far data dalla seconda generazione, il che, peraltro, non avrebbe potuto essere diversamente, dal momento che la Spagna è divenuta membro dell'Unione (allora Comunità) europea nel 1986, quando i primi Statuti erano già stati approvati.

⁵⁸⁷ Si veda *infra*.

⁵⁸⁸ Rimanendo sempre in ambito catalano, si veda, a titolo esemplificativo, la *Llei 16/2014, del 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea*.

⁵⁸⁹ Il fatto, cioè, che i costi (politici, finanziari ed amministrativi) legati all'esecuzione di una normativa vengano sostenuti da soggetti esclusi dal procedimento di approvazione della stessa. Sul punto, si veda L. VIOLINI, *Le regioni italiane e l'Europa. Da Maastricht a Lisbona*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano 2012, p. 485.

⁵⁹⁰ Più in dettaglio, dal 1994, in forza dell'"*Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales*", alle CCAA - sino ad allora coinvolte solo in "fase discendente"- viene aperta la partecipazione alla "fase ascendente" e, con *Ley 2/1997, del 13 marzo*, la disciplina della CARCE viene introdotta in legge.

⁵⁹¹ In forza dell'"*Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las Formaciones del Consejo de la unión europea*, del 9 dicembre 2004.

vantaggio, la possibilità di partecipare direttamente ai lavori di quattro formazioni del Consiglio dell'Unione (Lavoro, Politiche Sociali, Salute e Consumatori; Agricoltura e pesca; Ambiente; Istruzione, Gioventù e Cultura), poi ulteriormente estesa⁵⁹².

In Italia, invece, al contrario, sebbene, ai sensi dell'art. 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131 «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»⁵⁹³, sia stato siglato, nel 2006, in sede di Conferenza Stato-Regioni, un Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari⁵⁹⁴, lo stesso ha avuto tardiva e scarsa applicazione⁵⁹⁵, mentre un maggiore attivismo, da parte regionale, si è registrato con riguardo alla messa a punto degli strumenti di partecipazione indiretta. Quasi tutte le Regioni, nella cornice dettata dalla normativa nazionale di riferimento, vale a dire la legge 24 dicembre 2012, n. 234 «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea», si sono dotate, infatti, di apposite norme c.d. "di procedura"⁵⁹⁶ disciplinanti, appunto, le rispettive modalità di partecipazione alla fase

⁵⁹² Alla tematica "Competitività/consumatori" dal 2009. Una panoramica sul punto è sinteticamente offerta sul sito del *Ministerio de política territorial*, al seguente link: <https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/internacional/ue/ccaa-eell-ue/CARUE.html>, ove sono reperibili altresì informazioni relative ai vari Accordi approvati dalla CARUE. Per quanto riguarda la partecipazione indiretta, si veda la *Ley 24/2009*, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

⁵⁹³ Il cui comma primo recita: «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo. Nelle delegazioni del Governo deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Nelle materie che spettano alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma, è designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni. In attesa o in mancanza di tale accordo, il Capo delegazione è designato dal Governo. Dall'attuazione del presente articolo non possono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

⁵⁹⁴ Sottoscritto il 16 marzo 2006 (atto n. 2537/CSR).

⁵⁹⁵ Come rilevato da A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane*, in *Diritti regionali - Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2018, pp. 217-218.

⁵⁹⁶ Spesso integrate e precisate dai regolamenti interni di organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali.

ascendente (e a quella discendente) del diritto dell'Unione europea⁵⁹⁷, e alcune di esse (ancora poche) sono giunte alla formulazione di prime posizioni di merito⁵⁹⁸.

⁵⁹⁷ A ben vedere, l'iniziativa regionale sul punto ha preso le mosse nella vigenza della precedente legge 11/2005 e ha poi, in molti casi, visto le Regioni impegnate in un'attività di aggiornamento delle discipline adottate, allo scopo di allineare le stesse alle novità, nel frattempo, introdotte dal Trattato di Lisbona (in sostanza, replicando quanto fatto dal legislatore statale con l'approvazione della legge 234/2012 e l'abrogazione della legge 11/2005). Ad oggi, il quadro - che, per quanto attiene al modello, in concreto, adottabile spazia, come evidenziato da C. FASONE, *Forma di governo regionale e Unione europea*, op. cit. pp. 431/432, su diverse soluzioni (partecipazione autonoma di Giunta e Consiglio regionale; intervento prevalente della Giunta; modello cooperativo tra Giunta e Consiglio, subordinato al raggiungimento di un'intesa o, almeno, ad un coordinamento) - vede l'approvazione della legge di procedura da parte di tutte le Regioni italiane, ad eccezione solo del Piemonte. Per una panoramica dei relativi contenuti, in relazione al profilo in esame, si veda A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo*, op. cit., pp. 221-237.

⁵⁹⁸ Molto esaustivamente sul punto, si veda C. ODONE, *Le Regioni italiane e il processo legislativo europeo*, in P. MORI (a cura di), *Le Regioni e l'Unione europea*, ESI, Napoli, 2018, pp. 61-99.

Parte III – IL PRINCIPIO DI SOSTENIBILITÀ E IL DIRITTO

Capitolo 1 – La sostenibilità: origini e multiformità di un principio in evoluzione

SOMMARIO: *Una doverosa premessa*. 1.1 La progressiva giuridicizzazione della sostenibilità. 1.1.1 La sostenibilità, un concetto extragiuridico. 1.1.2 La sostenibilità, un concetto *anche* giuridico: alla ricerca delle relative fondamenta. 1.2 La progressiva “costituzionalizzazione” della sostenibilità. 1.2.1 Modelli e meccanismi. 1.2.2 Costituzionalizzazione del principio di sostenibilità in Italia, in Francia e in Spagna.

Una doverosa premessa

Nelle pagine che precedono – così come in quelle che seguiranno la presente Parte III – la ricerca ha riguardato i temi del diritto regionale, in ottica comparata.

Si avverte, a questo punto, l’esigenza di mettere il lettore al riparo dall’apparente distonia che lo stesso potrebbe rilevare nei capitoli che qui si sviluppano.

Come il titolo della ricerca lascia intendere, scopo della stessa è quello di indagare le prospettive di *sostenibilità* dell’ente Regione. Tra le alternative possibili – da un lato, quella di assumere il concetto di sostenibilità come ormai assodato⁵⁹⁹ e, dall’altro, quella di tentare di fornire un inquadramento dei relativi fondamenti giuridici funzionale alla successiva declinazione in termini di *sostenibilità istituzionale* – è quest’ultima ad aver prevalso.

Naturalmente, quella che qui si propone, quale “ricerca nella ricerca”, che si allontana dai confini del diritto regionale comparato per aprirsi a prospettive più ampie (che, come si vedrà, data la natura del tema in questione, spaziano dal diritto costituzionale generale a quello internazionale, toccando anche temi di filosofia del diritto), è da intendersi quale sintetica parentesi, foriera – questo è l’auspicio – di elementi di contestualizzazione del concetto in analisi, nonché di spunti di riflessione ulteriori, ampiamente e approfonditamente sviluppati in consistenti lavori aventi ad oggetto precisamente il tema della sostenibilità o i tanti temi ad essa riconducibili in senso lato (*in primis*, quello della *intergenerazionalità* dei diritti), alla cui bibliografia si farà costante rinvio⁶⁰⁰.

⁵⁹⁹ Di *développement durable* come «*concept de fond*», comparabile ad altri quali la «*democratie*» e la «*justice*», parla E. ZACCAÏ, voce «*Développement durable*», in D. BOURG, A. PAPAUX (dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique*, Puf, Paris, 2015, p. 275.

⁶⁰⁰ Sempre a mo’ di premessa, si precisa che i contenuti che verranno qui sviluppati sono stati in parte anticipati nel contributo *Quale futuro per le regioni? Spunti comparativi dalle esperienze italiana, francese e spagnola alla luce del principio di sostenibilità istituzionale*, presentato in occasione dell’ottavo seminario annuale con i dottorandi in materie gius-pubblicistiche, tenutosi presso l’Università degli Studi Roma Tre, il 19 settembre 2019, e poi pubblicato sulla *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2020.

1.1 La progressiva giuridicizzazione della sostenibilità

1.1.1 La sostenibilità, un concetto extragiuridico

Nel linguaggio corrente, la nozione di sostenibilità è ormai largamente diffusa e, non di rado, anche abusata. Prova ne è il ricorrente utilizzo del relativo aggettivo *sostenibile*: non è più solo lo sviluppo (*development*) a dover essere sostenibile (*sustainable*); lo sono anche – a titolo esemplificativo e non certo esaustivo – le città, il debito pubblico, le strategie di investimento, i programmi di intervento pubblico, le proposte progettuali da sottoporre ad analisi costi-benefici, in vista di un ipotetico finanziamento. Non è più solo l’ambiente l’ambito da cui scaturiscono, quasi naturalmente, imperativi di sostenibilità; lo sono altresì – anche qui a titolo meramente indicativo – il sistema di previdenza sociale, il *welfare*, il regime fiscale o i programmi di valorizzazione di beni storico-artistici e culturali⁶⁰¹.

La sostenibilità sembra essere diventata, in definitiva, un marchio di qualità ed aver riscontrato particolare successo nel campo della scienza politica (e, conseguentemente, come si tenterà di evidenziare, del diritto), internazionale e non⁶⁰². Ciò non solo quale corollario del diffondersi di teorie e tendenze riconducibili alle correnti filosofico-politiche dell’ambientalismo⁶⁰³, ma anche in termini più ampi, coerentemente con la progressiva

⁶⁰¹ Sul successo della nozione di “sviluppo sostenibile” nella letteratura scientifica, si veda A. SCHUBERT, I. LÁNG, *The Literature Aftermath Of The Brundtland Report ‘Our Common Future’. A Scientometric Study Based On Citations In Science And Social Science Journals*, in *Environment, Development and Sustainability* 7, 1–8/ 2005. In generale, sempre sulla nozione in questione, K. BARNSTEIN, *Les origines du concept de développement durable*, in *Revue Juridique de l’Environnement*, n. 3/2005, pp. 289-297.

⁶⁰² Si noti, peraltro, come tale *label* non sia da intendere in senso meramente estetico o di *marketing*, ma come esso vada progressivamente assumendo rilevanza quale criterio di validazione di prodotti e processi. Si pensi, in proposito, all’obbligo, vigente in Italia dal 2017, di pubblicazione, da parte delle imprese di dimensioni rilevanti, del c.d. «bilancio di sostenibilità». Ai sensi, infatti, del d.lgs. 254/2016 – di recepimento della direttiva 2014/95/UE – è previsto, in capo agli enti di interesse pubblico con determinate caratteristiche dimensionali (art. 2), l’obbligo di redigere una dichiarazione individuale di carattere non finanziario riguardante «i temi ambientali, sociali, attinenti al personale, al rispetto dei diritti umani, alla lotta contro la corruzione attiva e passiva, che sono rilevanti tenuto conto delle attività e delle caratteristiche dell’impresa», «nella misura necessaria ad assicurare la comprensione dell’attività di impresa, del suo andamento, dei suoi risultati e dell’impatto dalla stessa prodotta» (art. 3). Una panoramica recente dello stato della rendicontazione non finanziaria in Italia è offerta da Deloitte, Università di Pavia – Dipartimento di scienze economiche e aziendali, *Osservatorio nazionale sulla rendicontazione non finanziaria*, 3° edizione, marzo 2021.

⁶⁰³ Tra le quali si distinguono varie declinazioni, tra cui quelle dell’ecologia superficiale (*shallow ecology*), di impostazione antropocentrica e funzionale al benessere umano, che mira ad estendere paradigmi etico-normativi a nuovi soggetti (la natura, gli animali,...), individuando doveri verso la natura solo in via indiretta (evitando interventi che mettano a rischio esigenze umane), e dell’ecologia profonda (*deep ecology*) che, introducendo l’idea che esistano veri e propri diritti dell’ambiente e che la natura abbia valore intrinseco, mira, invece, più radicalmente, a modificare il modo di vivere degli uomini in rapporto alla natura. Si veda, in

emancipazione del concetto dall'originario ancoraggio al binomio – o, a seconda dei punti di vista, all'ossimoro⁶⁰⁴ – “ambiente e sviluppo”.

Dall'ormai ultratrentennale Rapporto Brundtland “*Our Common Future*”, presentato nel 1987 dalla Commissione mondiale su Ambiente e Sviluppo (*World Commission on Environment and Development*, WCED) che, di fatto, coniò – con riferimento alle già allora urgenti problematiche genericamente definibili di carattere ambientale – la nozione di sviluppo sostenibile nel senso di «uno sviluppo in grado di assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri»⁶⁰⁵, che⁶⁰⁶ rappresentò il documento preparatorio della

proposito, E. GREBLO, voce «*Ambientalismo*», in R. ESPOSITO, C. GALLI (a cura di), *Enciclopedia del pensiero politico*, Laterza, Bari, 2000, pp. 15-16.

⁶⁰⁴ In questo senso, E. FREDIANI, *Lo sviluppo sostenibile: da ossimoro a diritto umano*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2017, p. 627: «La stessa espressione «sviluppo sostenibile», [...], può leggersi come la traduzione in termini letterali di un ossimoro [...], consistente nell'accostare, nella medesima locuzione, due parole che esprimono concetti contrari ed antitetici: quelli di sviluppo economico e di sostenibilità ambientale».

⁶⁰⁵ Rapporto Brundtland “*Our Common Future*”, 1987, (p. 16, par. 3.27), ove si legge, appunto, che il *sustainable development* sarebbe quello che «*meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*». Il documento – reperibile al seguente link: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> – precisa poi ulteriormente: «*It contains within it two key concepts: the concept of 'needs', in particular the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given; and the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment's ability to meet present and future needs*» (p. 41, par. IV.1). Sulla portata di tale documento quale “*milestone*” nella definizione dello sviluppo sostenibile, si vedano, tra i tanti, I. LÓPEZ PARDO, *On sustainable development and sustainability: conceptualization and review / Sobre el desarrollo sostenible y la sostenibilidad: conceptualización y crítica*, in *Barataria: Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, n. 20/2015, pp. 111-128; C. SNEDDON, R. B. HOWARTH, R. B. NORGAARD, *Sustainable development in a post-Brundtland world*, in *Ecological Economics*, n. 2/2006, pp. 253-268; D. PEARCE, G. ATKINSON, *The concept of sustainable development: An evaluation of its usefulness ten years after Brundtland*, in *Swiss Journal of Economics and Statistics*, Vol. 134(3)/1998, pp. 251-269. In senso critico, invece, T. TRAINER, *A rejection of the Brundtland Report*, in *IFDA Dossier*, n. 77/1990, pp.71-84; P. ENGLAND, *Problems and Prospects for the Implementation of Sustainable Development in Developing Countries: A Critique of the Brundtland Report*, in *Griffith Law Review* 2, no. 2/1993, pp.147-160. Infine, per un bilancio complessivo, I. BOROWY, *Defining Sustainable Development for Our Common Future. A History of the World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission)*, Routledge, London, 2013; A. SZEKELY, *The Promise of the Brundtland Report: Honored or Betrayed*, in *Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal* 21, n. 2/2008, pp. 159-164.

⁶⁰⁶ Dopo essere stato oggetto della risoluzione dell'Assemblea generale n. 44/228 del 22 dicembre 1989 relativa alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e sullo sviluppo.

Conferenza internazionale su Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro del 1992⁶⁰⁷, oggi⁶⁰⁸, a livello globale, la cornice di riferimento è rappresentata dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile⁶⁰⁹. Sottoscritta, all'unanimità, dai Governi dei Paesi membri delle Nazioni Unite, il 25 settembre 2015, essa consiste in un «programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità» che, in un orizzonte temporale di 15 anni, si propone di bilanciare le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile che non è più – appunto – solo ambientale, ma anche economico e sociale⁶¹⁰. Articolata nelle c.d. “5 P” (*Persone, Prosperità, Pace, Partnership, Pianeta*), l'Agenda – alla cui attuazione sono direttamente chiamati i Governi dei Paesi sottoscrittori⁶¹¹ – mira al perseguimento di 17 Obiettivi (*Sustainable Development Goals*-

⁶⁰⁷ Oltre all'adozione, in occasione della Conferenza di Rio del 1992, tanto della Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo – ai sensi del cui Principio 3 « Il diritto allo sviluppo deve essere deve essere attuato in modo da soddisfare equamente i bisogni di sviluppo e ambientali delle generazioni presenti e future » – quanto dell'*Agenda 21* – il documento programmatico su ambiente, economia e società, che riguardava, quale orizzonte temporale, il XXI secolo – nel corso degli anni, in ambito ONU, si annoverano svariate proclamazioni riconducibili all'idea di assicurare un'attenzione nei confronti delle future generazioni, incluse in strumenti di diritto internazionale, a seconda dei casi, di *hard* o *soft law*. Nel rinviare più oltre (par. 1.2.1 della presente Parte) per alcune brevi considerazioni sulla valenza di tali enunciazioni, si richiama, in particolare – oltre ai documenti di matrice “ambientale”, quali la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (1992) e la Convenzione sulla diversità biologica (1992) – la Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future, adottata dall'UNESCO il 12 novembre 1997, il cui primo articolo – rubricato “Bisogni e interessi delle generazioni future” – recita: «Le generazioni presenti hanno la responsabilità di sorvegliare affinché i bisogni e gli interessi delle generazioni future siano pienamente salvaguardati». Da non trascurare, infine, il fatto che già il preambolo della Carta dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, adottata a San Francisco nel 1945, sebbene in contesto del tutto diverso, fissasse, nel suo *incipit*, quale primario obiettivo, quello di «salvare le future generazioni dal flagello della guerra».

⁶⁰⁸ All'esito di un percorso – che non è possibile qui ripercorrere compiutamente – ma di cui basti rammentare le due principali tappe, tenutesi a distanza di dieci e di venti anni dall'appuntamento di Rio: nel 2002, il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile, tenutosi a Johannesburg; nel 2012, la Conferenza Rio+20, tenutasi nuovamente a Rio de Janeiro.

⁶⁰⁹ Per una lettura sociologica di quest'ultima, A. FALZARANO, *Agenda 2030 tra Sviluppo Sostenibile e cultura della sostenibilità: una lettura sociologica*, in *Culture e Studi del Sociale-CuSSoc*, n. 5(1)/2020, pp. 143-152. Sull'evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile dal Rapporto Brundtland sino all'Agenda 2030, si veda, invece, G. MONDINI, *Sustainability Assessment: from Brundtland Report to Sustainable Development Goals*, in *Valori e valutazioni*, n. 23/2019, pp. 129-137.

⁶¹⁰ Si veda la Risoluzione dell'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni unite (A/RES/70/1 del 25 settembre 2015 “*Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile*”). Un'importante tappa a favore dell'affermazione dell'indissolubilità delle componenti ambientale, economica e sociale era stata segnata dal citato vertice di Johannesburg nel 2002, la cui Dichiarazione finale definì lo sviluppo sostenibile, la protezione dell'ambiente e lo sviluppo economico e sociale “pilastri inseparabili” (punto 5).

⁶¹¹ Per limitarsi ai Paesi oggetto della presente ricerca, si segnala che, in Italia, il CIPE, con delibera n. 108 del 22 dicembre 2017 (pubblicata in G.U. in data 15 maggio 2018), ha approvato la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, declinata sulla base delle richiamate “5 P”, ed è in corso il processo di definizione delle Strategie regionali di sviluppo sostenibile. Sul punto, si veda il contributo di C. GIANNINO, *La costruzione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Questione ambientale e nuove economie urbane nella politica di coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2-3/2021, pp. 701-723. In Francia, l'attuazione dei 17 Obiettivi è rimessa al *Délégué interministériel au développement durable* (DIDD) ed è stata adottata, il 20 settembre 2019, la *Feuille de route de la France pour l'Agenda 2030* che identifica sei principali sfide: « 1. *Agir pour une*

SDGs)⁶¹² e al raggiungimento di 169 *target*⁶¹³, spaziando su vari campi di intervento che vanno dall'istruzione alla sanità, dai cambiamenti climatici alla lotta alla povertà, dallo sviluppo economico all'agricoltura.

*transition juste, en luttant contre toutes les discriminations et inégalités et en garantissant les mêmes droits, opportunités et libertés à toutes et à tous. 2. Transformer les modèles de sociétés par la sobriété carbone et l'économie des ressources naturelles, pour agir en faveur du climat, de la planète et de sa biodiversité. 3. S'appuyer sur l'éducation et la formation tout au long de la vie, pour permettre une évolution des comportements et modes de vie adaptés au monde à construire et aux défis du développement durable. 4. Agir pour la santé et le bien-être de toutes et tous, notamment via une alimentation et une agriculture saines et durables. 5. Rendre effective la participation citoyenne à l'atteinte des objectifs de développement durable, et concrétiser la transformation des pratiques à travers le renforcement de l'expérimentation et de l'innovation territoriale. 6. Œuvrer au plan européen et international en faveur de la transformation durable des sociétés, de la paix et de la solidarité». In Spagna, dove una prima *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible* era già stata adottata nel 2007, il 5 giugno 2021, è stata approvata la *Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030* – messa a punto con la partecipazione anche delle *Comunidades Autónomas* – e incentrata sui seguenti obiettivi: « 1. Acabar con la pobreza y la desigualdad; 2. Hacer frente a la emergencia climática y ambiental; 3. Cerrar la brecha de la desigualdad de género y poner fin a la discriminación; 4. Superar las ineficiencias de un sistema económico excesivamente concentrado y dependiente; 5. Poner fin a la precariedad laboral; 6. Revertir la crisis de los servicios públicos; 7. Poner fin a la injusticia global y a las amenazas a los derechos humanos, a los principios democráticos y a la sostenibilidad del planeta; 8. Revitalizar nuestro medio rural y afrontar el reto demográfico».*

⁶¹² Segnatamente, Obiettivo 1. Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo; Obiettivo 2. Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile; Obiettivo 3. Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età; Obiettivo 4. Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti; Obiettivo 5. Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze; Obiettivo 6. Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie; Obiettivo 7. Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni; Obiettivo 8. Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti; Obiettivo 9. Costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile; Obiettivo 10. Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni; Obiettivo 11. Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili; Obiettivo 12. Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo; Obiettivo 13. Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico; Obiettivo 14. Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile; Obiettivo 15. Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre; Obiettivo 16. Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile; Obiettivo 17. Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile. Per una disamina della natura giuridica di tali obiettivi, si veda M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *federalismi.it*, n. 9/2019.

⁶¹³ Sui quali si veda <https://asvis.it/goal-e-target-obiettivi-e-traguardi-per-il-2030/>.

Analogamente, anche a livello europeo⁶¹⁴, la sostenibilità, in un'accezione sempre più ampia⁶¹⁵ ma tendenzialmente tesa, più che a tutelare gli interessi delle generazioni future, a bilanciare le esigenze della protezione ambientale con quelle dello sviluppo economico⁶¹⁶, ha assunto crescente rilevanza, arrivando recentemente a connotare, nel contesto UE, numerose politiche⁶¹⁷. Già a far data dal 2005, con l'approvazione⁶¹⁸ della Dichiarazione sui principi direttivi sullo sviluppo sostenibile, l'Unione aveva individuato nel principio in questione – già in precedenza richiamato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione⁶¹⁹ – un «obiettivo chiave [...] per tutte le [sue] politiche»⁶²⁰. Progressivamente, il concetto di

⁶¹⁴ Oltre che nel contesto dell'Unione europea, cui si fa riferimento nel testo, è doveroso rammentare che anche nell'ambito del Consiglio d'Europa, sebbene la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non ne faccia menzione esplicita, si contano casi di affermazione di diritti aventi portata intergenerazionale, tra i quali la Convenzione per la protezione dei Diritti dell'Uomo e della dignità dell'essere umano nei confronti delle applicazioni della biologia e della medicina (c.d. Convenzione sui Diritti dell'Uomo e la biomedicina, Oviedo, 4 aprile 1997), nel cui preambolo si legge: «Affermando che i progressi della biologia e della medicina debbono essere utilizzati per il beneficio delle generazioni presenti e future».

⁶¹⁵ Ciò non toglie che il concetto, in tale contesto, manchi ancora di una chiara ed univoca definizione. Si veda, in questo senso, S. R.W VAN HEES, *Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept*, Volume 10, Issue 2, in <http://www.utrechtlawreview.org/>.

⁶¹⁶ In questo senso, G. CORDINI, S. MARCHISIO, P. FOIS, *Diritto ambientale: Profili internazionali europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 72.

⁶¹⁷ Si veda, sul punto, I. RIVERA, *Il peso della materia. L'economia circolare e il principio di sostenibilità nell'ottica della responsabilità intergenerazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 891-919 e, in particolare, pp. 896-901.

⁶¹⁸ In occasione del Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno.

⁶¹⁹ Il cui art. 37 recita: «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

⁶²⁰ Di interesse, in particolare in relazione a quanto verrà evidenziato nel prossimo paragrafo, l'affermazione secondo la quale il principio «garantisce la solidarietà intragenerazionale e intergenerazionale. Tende a promuovere un'economia dinamica, la piena occupazione, un livello elevato di istruzione, di tutela della salute, di coesione sociale e territoriale, nonché di tutela dell'ambiente in un mondo pacifico e sicuro, che rispetti la diversità culturale» (Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno 2005, Conclusioni della Presidenza, n. 10255/05, Allegato I).

sostenibilità ha poi trovato spazio sia nel diritto c.d. originario⁶²¹ sia in quello c.d. derivato⁶²² e sembra oggi connotare l'intero impianto delle politiche UE, basti richiamare, tra le più recenti, il *Green Deal per l'Unione europea*⁶²³ e il *Next generation EU* (NGEU), il piano di

⁶²¹ Si vedano, nel Trattato sull'Unione europea, l'art. 3, par. 3: «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo *sviluppo sostenibile* dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico» e par. 5: «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo *sviluppo sostenibile* della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite»; l'art. 21, par. 2: «L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: [...] lett. d) «favorire lo *sviluppo sostenibile* dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà» e «f) «contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo *sviluppo sostenibile*»; nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'art. 11 «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo *sviluppo sostenibile*»; in tema di politica economica e monetaria, l'art. 119, par. 3: «Queste azioni degli Stati membri e dell'Unione implicano il rispetto dei seguenti principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti *sostenibile*» e l'art. 140 che fa riferimento al concetto di sostenibilità della finanza pubblica come «conseguimento di una situazione di bilancio pubblico non caratterizzata da un disavanzo eccessivo».

⁶²² Per citare solo un esempio è sufficiente richiamare il pacchetto regolamentare della Politica di coesione 2014/20 – composto dai regolamenti (UE) nn. 1303/2013, 1301/2013, 1304/2013, 1300/2013, 508/2014, 1305/2013 e 1299/2013 riguardanti, rispettivamente, le disposizioni comuni ai vari Fondi, il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e la Cooperazione territoriale europea – interamente improntato al perseguimento della Strategia dell'Unione per una crescita intelligente, *sostenibile* e inclusiva.

⁶²³ Trattasi della strategia dell'attuale Commissione von der Leyen, lanciata nel dicembre 2019, allo scopo di riformulare su nuove basi l'impegno della Commissione ad affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente. Come si legge nell'introduzione della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Il *Green Deal* europeo (COM(2019) 640 *final* dell'11 dicembre 2019), «[l']UE dispone collettivamente della capacità di trasformare la sua economia e la sua società, indirizzandole su un percorso maggiormente *sostenibile*. Può fare leva sui suoi punti di forza in quanto leader mondiale nelle misure per il clima e l'ambiente, la protezione dei consumatori e i diritti dei lavoratori. Un'ulteriore riduzione delle emissioni costituisce una sfida che richiederà massicci investimenti pubblici e maggiori sforzi per indirizzare i capitali privati verso interventi a favore del clima e dell'ambiente, evitando nel contempo la dipendenza da pratiche *insostenibili*. L'UE deve essere in prima linea nel coordinamento degli sforzi internazionali verso la creazione di un sistema finanziario coerente che promuova soluzioni *sostenibili*. Questo investimento iniziale rappresenta inoltre un'opportunità per avviare stabilmente l'Europa su un nuovo percorso di crescita *sostenibile* e inclusiva. Il *Green Deal* europeo permetterà di accelerare e sostenere la transizione necessaria in tutti i settori» (corsivi aggiunti). Sul tema, si veda S. TAGLIAPIETRA, *Il «Green Deal europeo» della presidente von der Leyen: quali priorità?*, in *Equilibri*, n. 2/2019, pp. 284-288.

rilancio post Covid, incorporato nel quadro finanziario pluriennale 2021/27, proprio nell'ottica di favorire una ripresa "sostenibile e resiliente" dell'Unione⁶²⁴.

Infine, anche a livello nazionale, la nozione di "sostenibilità" è ormai entrata nelle agende di governo, basti pensare all'istituzione di Dicasteri se non ad essa direttamente orientati, almeno qualificati in termini di sostenibilità, quali il Ministero delle infrastrutture e della mobilità *sostenibili* che, in Italia, ha recentemente preso il posto del tradizionale Ministero delle infrastrutture e dei trasporti⁶²⁵.

A fronte del radicarsi della consapevolezza dell'incidenza dell'agire umano sul mondo – quello di oggi, ma soprattutto quello di domani – la centralità assunta dalla terminologia della sostenibilità⁶²⁶ nel vocabolario comune è certamente indice di una sempre crescente sensibilità rispetto ad un tema sino a qualche decennio orsono assente, almeno in termini espliciti, dalle coordinate culturali prese a riferimento dalla politica, dalla sociologia e – come si tenterà di illustrare nelle pagine che seguono – dal diritto. Tuttavia, una diffusione incontrollata di tale concetto rischia, di converso, di svuotare lo stesso del suo significato profondo, oltreché di minarne la relativa rilevanza e pregnanza⁶²⁷.

⁶²⁴ Si veda il regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19, in particolare, i considerando 4 e 5.

⁶²⁵ Per la Francia e la Spagna, sulla medesima scia, si segnalano, rispettivamente, il *Ministère de la transition écologique*, presso il quale opera il *Conseil général de l'environnement et du développement durable* (CGEDD), e il *Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico*. Interessante, nella prospettiva del presente lavoro, il fatto che, anche a livello territoriale infrastatale (e talora addirittura in via anticipatoria rispetto al livello nazionale), si rinvengano assetti istituzionali improntati alla sostenibilità. Si considerino, a titolo esemplificativo, a livello regionale, l'Assessorato alla difesa dell'ambiente, energia e sviluppo sostenibile della Regione Friuli-Venezia Giulia e quello all'ambiente, trasporti e mobilità sostenibile della Regione autonoma Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*.

⁶²⁶ Interessante, al proposito, risulta – in particolare in funzione di quanto verrà illustrato appresso – un richiamo del relativo significato letterale. Mentre i vocaboli italiani 'sostenibile' e 'sostenibilità' (e considerazioni analoghe potrebbero essere svolte per quello spagnolo) richiamano l'idea del poter essere mantenuto o sopportato (si vedano, tra i tanti, T. DE MAURO, *Grande dizionario italiano dell'uso*, Vol. VI, Utet, Torino, 1999, pp. 220/221; S. BATTAGLIA, *Grande dizionario della lingua italiana*, Vol. XIX, Utet, Torino, 1998, p. 551), quello francese '*durabilité*' significativamente racchiude in sé l'idea di durata, sinonimo di «*permanence, perennité, persistance*» e viene definito come «*durée d'utilisation d'un bien ou de validité d'un droit*» (*Centre national de la recherche scientifique – Institut de la langue française Nancy*, P. IMBS (dir.), *Trésor de la langue française – Dictionnaire de la langue du XIX au XX siècle*, Tome VII, Éditions du Centre national de la recherche scientifique, Paris, 1979, pp. 550-551). In questo senso, A. TOUZET, *Droit et développement durable*, in *Revue de droit public et de la science politique*, n. 2/2008, p. 456. Si noti che – come rilevato da E. ZACCAÏ, voce «*Rapport Brundtland*», in D. BOURG, A. PAPAUX (dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique*, op. cit., p. 852 – nella prima traduzione francese del Rapporto, pubblicata in Québec nel 1988, si parlava di développement «*soutenable*», aggettivo poi soppiantato da «*durable*».

⁶²⁷ Si vedano, sul punto, le riflessioni di V. SAIU, *Città tra Europa e Cina. Globalizzazione e sostenibilità nella cultura urbana contemporanea*, FrancoAngeli, Milano, 2015 pp. 45-46 e quelle degli Autori ivi richiamati, in nota, tra cui G. BOLOGNA, il quale – nella prefazione di R. LORENZO, *La Città sostenibile. partecipazione, luogo, comunità*, Elèuthera, Milano, 1998, pp. 7-8 – evidenzia come «[q]uesta vaghezza della definizione esatta

Se, cioè, appare ormai entrata nel sentire comune (oltreché nella legislazione – e, quindi, nel diritto – di molti ordinamenti) l'idea per cui – ad evitare che, come ammoniva Giannini nel lontano 1971, sia l'uomo distruttore a prevalere su quello creatore⁶²⁸ – è opportuno porre dei limiti all'utilizzo delle risorse a disposizione di una certa generazione, a tutela della sorte di quelle successive che delle medesime risorse necessiteranno per la propria sopravvivenza, l'interrogativo di fondo attiene alle ragioni capaci di postulare l'esistenza di tali limiti.

Da qui, una duplice necessità.

Da un lato, quella di indagare – richiamando utili apporti interni e esterni al mondo del diritto – le fondamenta stesse della sostenibilità, tenendo a mente che «[l]o sviluppo sostenibile, lungi dall'essere una definitiva condizione di armonia, è piuttosto processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali»⁶²⁹.

Dall'altro, in via consequenziale, quella di verificare se l'impronta utilitaristica insita nell'accezione corrente della sostenibilità, in quanto equilibrio preordinato ad assicurare la permanenza del benessere umano pur nella limitatezza e precarietà delle risorse ambientali⁶³⁰, sia effettivamente la sola a rilevare.

1.1.2 La sostenibilità, un concetto *anche* giuridico: alla ricerca delle relative fondamenta

In coerenza con l'accennato espandersi della nozione di sostenibilità in termini generali, anche nel diritto, la sostenibilità, inizialmente affermatasi nel quadro dell'elaborazione

dello sviluppo, della società del vivere sostenibile ha consentito un abuso della concezione di sostenibilità. Si tratta di un abuso pericoloso perché favorisce lo svuotarsi dei significati forti di tale concezione».

⁶²⁸ M. S. GIANNINI, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, p. 1125: «[...] mentre in precedenti periodi storici c'è stato un equilibrio tra il fatto creativo e il fatto distruttivo dell'uomo, ovvero, l'uomo creatore ha prevalso sull'uomo distruttore, oggi questo equilibrio si è rotto e prevale l'elemento negativo: le forze distruttive sono maggiori di quelle costruttive».

⁶²⁹ Rapporto Brundtland, *op. cit.*, par. 30 che, significativamente, si chiude: «*We do not pretend that the process is easy or straightforward. Painful choices have to be made. Thus, in the final analysis, sustainable development must rest on political will*».

⁶³⁰ E. ZACCAÏ, voci «*Développement durable*» e «*Rapport Brundtland*», *op. cit.*, rispettivamente, pp. 277 e 852-853 ove, specificatamente, si legge: «*Les objectifs recherchés concernent la satisfaction des besoins, l'augmentation du bien-être, l'équité. L'innovation est de mettre en évidence l'importance des biens environnementaux pour la poursuite de ces objectifs, dans une optique fondamentalement utilitariste*».

giuridica diretta alla soluzione della “questione ambientale”⁶³¹, sta assumendo la valenza di vero e proprio principio di diritto di portata generale ed acquisendo carattere vincolante in svariate disposizioni legislative vigenti⁶³².

In altri termini, se, fino a qualche anno fa, il giurista si sarebbe verosimilmente imbattuto nel principio di sostenibilità quasi esclusivamente nel diritto dell’ambiente⁶³³ – e, in particolare, data la natura transnazionale del bene ambiente⁶³⁴, nel diritto internazionale dell’ambiente⁶³⁵ –, oggi, invece, tale principio risulta entrato, a pieno titolo, nell’ambiente del diritto⁶³⁶, mediante un vero e proprio processo di “giuridicizzazione” e di “costituzionalizzazione”, di cui risulta interessante tentare di indagare – naturalmente solo per sommi capi – i relativi fondamenti teorici⁶³⁷.

⁶³¹ M. MANCARELLA, *Il principio dello sviluppo sostenibile: tra politiche mondiali, diritto internazionale e Costituzioni nazionali*, voce in *Enciclopedia di bioetica e scienza giuridica*, ESI, Napoli, 2009, consultabile anche online, al seguente link: <http://www.giuristiambientali.it/notas.asp?idn=556>.

⁶³² E. MARIOTTI, M. IANNANTUONI, *Il nuovo diritto ambientale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN) 2009, p. 21. Ciò non toglie, è bene precisarlo, la permanente centralità del concetto anche nel relativo ambito di elezione originario, quello del diritto ambientale, tanto da essere definito “chiave di volta” dello stesso: così F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente* n. 0/2010, p. 13, il quale evidenzia come lo sviluppo sostenibile rifletta il “carattere essenziale” del diritto dell’ambiente, vale a dire «la matrice di doverosità e il vincolo posto in capo alle generazioni attuali a garanzia di quelle future, che si configura come l’unico strumento realistico per garantire gli interessi della specie umana [...] dando sostanza al dovere di solidarietà; inoltre, il principio si risolve in un criterio di azione o, comunque, condensa un insieme di canoni la cui osservanza garantisce che la decisione pubblica individui il “livello” di sviluppo sostenibile nel caso concreto». Al contempo, il medesimo Autore apre anche ad una lettura più ampia del principio, “svincolata” dall’ambiente (pp. 39-41). Di interesse anche, come rilevato da E. FREDIANI, *Lo sviluppo sostenibile: da ossimoro a diritto umano*, *op. cit.*, l’osservazione dell’evoluzione del concetto dalla prospettiva del cambiamento climatico, ambito in cui lo stesso sarebbe passato «da concetto sostanzialmente indeterminato a «vincolo funzionale di scopo», a quella di parametro di riferimento per l’azione amministrativa, [...] per giungere – nel suo punto più alto – alla sua configurazione quale vero e proprio diritto allo sviluppo sostenibile» (p. 627).

⁶³³ Sia esso inteso in accezione “materiale”, cioè come diritto avente come oggetto l’ambiente, o in accezione “finalista”, vale a dire come diritto avente come obiettivo la protezione dell’ambiente. Su tale distinzione, e in generale sul punto, J. BETAILLE, voce «*Droit de l’environnement*», in D. BOURG, A. PAPAUX (dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique*, *op. cit.*, pp. 290-292.

⁶³⁴ Si veda F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell’ambiente. Principi, regole, problemi.*, Il Mulino, Bologna, 2012, in particolare, le parti I. “Il sistema relativo alla tutela internazionale dell’ambiente. Caratteristiche, principi e fonti”, pp. 25-67, e III. “La tutela ambientale nella prospettiva dei diritti fondamentali della persona”, pp. 113-156.

⁶³⁵ Sul punto, E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg: saggi di diritto internazionale, pubblico comparato, penale ed amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2004; P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell’ambiente*, ESI, Napoli, 2007.

⁶³⁶ Per alcune riflessioni sul rapporto tra ordinamento giuridico e principi ecologici, si veda F. CAPRA, U. MATTEI, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Aboca, Sansepolcro (AR), 2017.

⁶³⁷ Un contributo essenziale in questa direzione è offerto da D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, in particolare il cap. 1, *Principio di sostenibilità e diritti delle generazioni future: un’analisi di teoria della*

A fronte della richiamata classica definizione di sostenibilità quale «*condizione di uno sviluppo in grado di assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri*», l'interrogativo al quale tentare di dare risposta, come icasticamente rappresentato da un maestro del cinema – oltreché portato alle estreme conseguenze dal celebre paradosso di Parfit⁶³⁸ –, sembrerebbe il seguente: «*Perché dovrei preoccuparmi delle future generazioni...cosa hanno fatto loro per me?*»⁶³⁹. Il che, giuridicamente, apre l'interrogativo sulle ragioni della “giuridicizzazione” di una relazione tra generazioni di epoche differenti.

Letta con gli occhi del giurista, infatti, la nozione di sostenibilità sottende l'idea di un'assunzione di responsabilità, da parte delle generazioni presenti in favore delle generazioni future, in un'ottica di equità intergenerazionale⁶⁴⁰, inquadrabile in una sorta di relazione contrattuale tra generazioni successive⁶⁴¹.

Ad una prima osservazione, tuttavia, il perfezionamento di tale rapporto – in una cornice giuridica tipicamente improntata, da un lato, alla reciprocità giuridica, e, dall'altro, all'istantaneità (o tendenziale determinatezza temporale) delle relazioni giuridiche⁶⁴² – sembrerebbe ostacolato da almeno un duplice ordine di ragioni.

giustizia, pp. 15-97, da cui sono tratti, come si avrà cura di dettagliare, svariati spunti richiamati nel presente paragrafo.

⁶³⁸ Secondo il paradosso del filosofo inglese, noto come paradosso della “non-identità”, non sarebbe individuabile, in capo alla generazione presente, alcuna responsabilità nei confronti di quelle successive; al contrario, queste ultime, sarebbero debtrici nei confronti delle prime, dal momento che il fatto stesso di poter venire in esistenza dipenderebbe dalle scelte compiute dalle generazioni precedenti. Si veda D. PARFIT, *Reasons and persons*, Oxford, 1984. In proposito, D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, op. cit., p. 85 riassume: «In estrema sintesi, anche il più leggero scostamento dalle condizioni che hanno contribuito al concepimento di un individuo – ed alla formazione di una sua propria identità – condurrebbe alla nascita di un individuo dall'identità completamente differente ovvero, addirittura, al mancato concepimento dell'individuo stesso».

⁶³⁹ Woody Allen (in precedenza già Groucho Marx). L'espressione risalirebbe, tuttavia, al XVIII secolo, in particolare, sarebbe da attribuirsi a J. Addison, in *The Spectator*, 1714.

⁶⁴⁰ D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, op. cit., p. 7 «è difficile non essere d'accordo sulla necessità di impegnare la comunità dei presenti intorno alla finalità di propagare sé stessa attraverso la migliore garanzia degli individui futuri. Il ragionamento si fa, tuttavia, assai più complicato nel momento in cui si inizia a ragionare di *diritti*. Il *se e come* “giuridicizzare” la relazione tra individui presenti e futuri [...] sono tra le questioni critiche più ampiamente dibattute».

⁶⁴¹ Il richiamo allo schema contrattuale viene qui effettuato in senso figurativo e atecnico, non essendo, questa, la sede per poter adeguatamente approfondire il tema in prospettiva propriamente civilistica, prospettiva che, tra l'altro, condurrebbe – soprattutto alla luce delle considerazioni proposte appresso – a valutazioni più ampie che, dal campo della responsabilità contrattuale, andrebbero sino a quello della responsabilità extracontrattuale.

⁶⁴² Come evidenziato da E. GAILLARD, *Génération futures et droit privé. Vers un droit des générations futures*, L.G.D.J., Paris, 2011, *passim*, vista la classica definizione del diritto come insieme di regole in vigore in un dato momento in una società determinata, la stessa espressione “diritto delle generazioni future” suonerebbe – con riferimento, in particolare, al diritto privato – quasi come una antinomia, un'eresia giuridica. Infatti, all'interno del paradigma della reciprocità, che connota le relazioni umane quali interazioni in presenza tra

Da un lato, non essendo ancora venute in esistenza, le future generazioni si troverebbero non solo su un piano di asimmetria contrattuale rispetto a quelle attuali, ma di totale assenza di potere contrattuale e di capacità negoziale⁶⁴³.

Dall'altro, in ragione del progresso e della mutevolezza dei contesti di riferimento, non risulterebbe possibile determinare, nell'oggi, quali saranno i bisogni delle future generazioni, preservando quello spazio di scelta che, in un ordinamento democratico, basato sulla partecipazione e/o sulla rappresentanza, deve essere garantito a ciascuna generazione.

Ad ostare, cioè, alla stipulazione di un "contratto sociale intergenerazionale" sarebbe il necessario spazio di indipendenza che andrebbe assicurato tra generazioni, come, d'altronde, sancito dall'art. 28 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino di stampo giacobino del 1793: «*Un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e cambiare la propria Costituzione. Una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future*», considerato, non a caso, l'emblema o il «simbolo» normativo dello sganciamento del costituzionalismo dalla prospettiva intergenerazionale⁶⁴⁴.

La prospettiva sembra, tuttavia, mutare radicalmente, allontanandosi progressivamente dalle strette maglie del paradigma tradizionale della reciprocità giuridica e da visioni di carattere prettamente individualistico che mettono al centro il singolo e la relativa capacità di autodeterminazione, senza considerare il gruppo sociale del quale lo stesso fa parte.

Stando alla concezione diffusa della sostenibilità e al relativo richiamato carattere utilitaristico, un primo ancoraggio teso a fondare una relazione di tipo intergenerazionale potrebbe essere rinvenuto proprio nel "principio di utilità", teorizzato da Jeremy Bentham, quale criterio in base al quale approvare o disapprovare determinate azioni umane. Così, una presa in considerazione, nell'oggi, degli effetti dei propri comportamenti, nel domani,

soggetti viventi, ogni diritto, tradizionalmente, presenta, quale corollario, una corrispondente obbligazione gravante su un soggetto che condivide il medesimo spazio temporale del soggetto titolare del diritto. Di tenere analogo le osservazioni di F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente. Principi, regole, problemi, op. cit.*, con riguardo, più in generale, al diritto dell'ambiente, tra i cui elementi caratteristici vi sarebbe «quello di coinvolgere una dimensione normalmente sconosciuta alle tradizionali categorie giuridiche, quella cioè del futuro» (p. 15).

⁶⁴³ A ben vedere, la considerazione varrebbe anche in senso speculare, dal momento che, quand'anche le generazioni future acquisissero capacità negoziale, l'asimmetria permanerebbe in ragione dell'impossibilità delle stesse di adempiere (retrospettivamente) alcuna prestazione a favore della generazione attuale.

⁶⁴⁴ R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli 2008, p. XXI. Si rammenti, poi, che già pochi anni prima, Thomas Jefferson, nell'elaborazione della Costituzione statunitense, aveva avuto modo di affermare, nel suo confronto con James Madison, la c.d. "impotenza dei morti sui vivi". Nello specifico, riferendosi alla terra, sancì: «*The dead have neither powers nor rights over it*» (T. JEFFERSON, *Papers*, 1789).

potrebbe giustificarsi laddove a ciò conseguiva una massimizzazione dell'utilità (o del benessere) della stessa parte contraente esistente⁶⁴⁵.

Più salda – e maggiormente idonea a fungere da fondamento per un significato più ampio della sostenibilità – appare un'attualizzazione del pensiero giusnaturalista, quello, cioè, che – variamente declinato nelle diverse forme che lo stesso ha assunto dall'antichità sino alle più recenti forme di neocostituzionalismo⁶⁴⁶ – si basa su una concezione del diritto non ridotto alla sola legge, bensì fondato su un ordine giuridico, appunto, *naturale*, universale ed eterno, applicabile a tutti gli uomini in quanto tali.

⁶⁴⁵ Sul pensiero benthamiano e sull'utilitarismo, in sintesi, si rinvia a U. SCARPELLI, C. LUZZATI, *Filosofia del diritto*, in P. ROSSI (a cura di), *La filosofia, Vol. I Le filosofie speciali*, Utet, Torino, 1995, pp. 239-242.

⁶⁴⁶ In estrema sintesi, nella sua alternanza con il giuspositivismo, il giusnaturalismo fa riferimento all'insieme delle teorie che postulano l'esistenza di un ordine giuridico universale ed eterno cui le leggi umane, per essere giuste, devono conformarsi. Nella sua variante "antica", dopo aver trovato spazio già nella cultura greca (ove si fondava sul concetto di *dikaion*, il giusto, da distinguere dal *dikaion thesei* il giusto per legge o per convenzione, e dal *dikaion physei*, il giusto per natura), trovò a lungo espressione nella convivenza tra il diritto romano (il diritto universale dell'Impero, applicabile a tutti gli uomini – oltre che, eventualmente, anche ad animali e cose – e non solo ai cittadini della *polis* o ai *cives* romani) e il diritto canonico (il diritto universale della Chiesa, riconducibile alla divinità, e, pertanto, superiore al diritto meramente umano). Quando, poi, dall'età moderna in poi, a causa del combinarsi di vari fattori (che M. BARBERIS, *Giuristi e filosofi. Una storia della filosofia del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 21-25 efficacemente riassume nello *choc* culturale determinato dalle scoperte geografiche dell'epoca, nel venir meno, da un lato, dell'unità religiosa dell'Occidente, a seguito della riforma protestante, e, dall'altro, dell'unità politica, dato il tramonto dell'Impero, la nascita degli Stati nazionali e l'avvio del processo di colonizzazione, nonché nell'impatto delle scoperte scientifiche, in particolare, la rivoluzione copernicana e quella newtoniana), il diritto naturale, nella sua accezione tradizionale, risulta non bastare più, lo stesso viene reinterpretato come diritto razionale. Così, nel giusrazionalismo, i valori che non si trovano più nella natura delle cose vengono cercati nella ragione umana e le categorie teologiche elaborate nel Medioevo subiscono un processo di secolarizzazione (fondamentale, in questo senso, l'apporto di Grozio). È poi con l'affermarsi della Legge di Hume – che ritiene fallace qualsiasi tentativo di far derivare il dover essere (*ought*) dall'essere (*is*) – che il giusnaturalismo trova una significativa battuta d'arresto e si assiste, progressivamente, all'ascesa del giuspositivismo. In seguito, nel periodo post secondo conflitto mondiale – in cui, una volta messo in discussione il motto *Gesetz ist Gesetz* (la legge è la legge) – si riafferma nuovamente il legame tra il diritto e la natura (o, meglio, tra diritto e principi morali) per il tramite, questa volta, dei diritti fondamentali, si creano le condizioni per un nuovo recupero del giusnaturalismo per arrivare sino ad elaborazioni anche recenti quali la teoria (normativa) della giustizia di Rawls (sulla quale si veda *infra*, nota 652), la teoria dei diritti di Dworkin (in base alla quale il diritto non sarebbe solo il prodotto di regole, scaturenti dall'opera di legislatori o giudici e distinte dalla morale, ma anche di principi, impliciti nel materiale giuridico e conformi alla morale) o la teoria della responsabilità di Jonas (il quale, tracciando un parallelismo tra la relazione "genitori e figli" e "governante e governati", considera il governante responsabile per l'esistenza di una politica futura e per le condizioni che la renderanno possibile). Anche in questo caso, si rinvia a U. SCARPELLI, C. LUZZATI, *Filosofia del diritto*, in P. ROSSI (a cura di), *La filosofia, op. cit.*, pp. 235-239 e 242-246. In considerazione di quanto verrà sviluppato nel presente paragrafo, si rileva, tuttavia, come, anche di recente, vi sia chi mette in guardia dalla semplice riconduzione dell'odierno paradigma del costituzionalismo al giusnaturalismo. La Costituzione, infatti, non sarebbe realmente collocabile al di là del diritto positivo, ma sarebbe un "concetto-cerniera" tra "il sociale-politico e il giuridico-politico": A BALDASSARRE, *Il costituzionalismo e lo Stato costituzionale. Una teoria alternativa al positivismo giuridico e al giusnaturalismo*, Mucchi editore, Modena, 2020.

Seguendo tale direzione, al di là di qualsiasi classificazione – che peraltro non potrebbe che rivelarsi estremamente parziale nell’ambito del presente lavoro – è interessante constatare come, la validità (e la valenza) di un contratto sociale intergenerazionale⁶⁴⁷ del tipo di quello in questione sembra, oggi, trovare spazio se letto alla luce delle coordinate dell’odierno Stato costituzionale di diritto⁶⁴⁸, o, meglio – senza voler tacere i limiti che lo stesso costituzionalismo ha mostrato e sta mostrando – se letto alla luce delle coordinate originarie dello Stato costituzionale di diritto.

In quella che avrebbe dovuto qualificarsi quale “età dei diritti”⁶⁴⁹, caratterizzata, appunto, dal riconoscimento di diritti umani⁶⁵⁰ universali e, in quanto tali, connaturati a tutti gli uomini e dotati di una sorta di atemporalità ed intergenerazionalità⁶⁵¹, soggetto e oggetto del rapporto negoziale assumono connotati e portata del tutto diversi.

⁶⁴⁷ È interessante rilevare – stante l’impostazione di ragionamento proposta – come, proprio sulla base del pensiero giusnaturalista, si sia sviluppata la corrente del contrattualismo, vale a dire dell’insieme delle teorie che vedono nel contratto «la genesi della società civile e il costituirsi del potere politico» (C. MARGIOTTA, in *Enciclopedia del pensiero politico, op. cit.*, p. 144 e ss), inaugurata da Hobbes (1588-1679) e Locke (1632-1704), i cui “contratti sociali”, sanciscono, rispettivamente, la sottomissione al sovrano, in cambio di pace e sicurezza, e la nascita di un comune giudice superiore, a tutela dei diritti naturali primari (vita, libertà, proprietà), ripresa da Rousseau (1712-1778), per il quale il contratto funge da strumento per sottomettere la volontà del singolo a quella generale del corpo politico, e da Kant (1724-1804), il cui contratto originario è funzionale alla costruzione della società civile e alla legittimazione dell’autorità politica, e, infine, attualizzata nell’ambito del neocostituzionalismo, tra i cui esponenti si conta Rawls (1921-2002), su cui si veda *infra*, nota 652.

⁶⁴⁸ «Una nuova concezione dello Stato: la sovra-subordinazione, istituzionalizzata dal meccanismo giuridico, si regge su una pratica sociale costituzionale che si affida a una forma di razionalità condivisa. [...] un processo lungo il quale l’asse degli ordinamenti giuridici europei, nella seconda metà del Novecento, si sposta dai doveri imposti tramite coercizione ai diritti soggettivi. Sono questi ultimi – riconosciuti e garantiti dallo Stato in quanto portatori di ragioni (beni, valori o interessi), – a rendere effettuale quello spazio che si era culturalmente reso visibile a partire dalla Rivoluzione francese»: U. POMARICI, *Autorità*, in U. POMARICI (a cura di), *Filosofia del diritto. Concetti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 32.

⁶⁴⁹ N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1992.

⁶⁵⁰ L’espressione “diritti umani” è qui preferita a quella di “diritti fondamentali”, in ragione di quanto evidenziato da G. PALOMBELLA, *Diritti*, in U. POMARICI (a cura di), *Filosofia del diritto, op. cit.*, p. 218: «[...] è meglio evitare l’identificazione concettuale tra diritti umani e diritti fondamentali. I diritti umani sono un concetto innanzitutto filosofico, che articoliamo variamente in dipendenza dalle nostre concezioni circa ciò che spetta agli esseri umani in quanto tali. Le concezioni filosofiche possono differenziarsi tra loro. Ma i diritti umani diventano “fondamentali” qualora entrino nelle strutture portanti di un ordinamento giuridico e qui acquisiscano definizioni giuridiche specifiche». Nel prosieguo, tuttavia, si farà, anche per semplicità, ricorso ad entrambe.

⁶⁵¹ Il carattere “senza tempo” dei diritti umani sembra potersi far derivare tanto dalle classiche impostazioni giusnaturaliste quanto dalla prospettiva storicistica sposata da Bobbio, nell’opera citata: nel primo caso, esso troverà fondamento nella pretesa preesistenza degli stessi diritti umani rispetto a qualsiasi ordinamento; nel secondo, nel fatto che, una volta emersi, in una determinata epoca (e per questo, appunto, “storici”), tali diritti appartengono all’umanità in quanto tale, a prescindere dalla generazione che, di volta in volta, si trovi ad esercitarli.

Così, dal punto di vista soggettivo, le generazioni presenti vanno intese come parte contraente non esponente della generazione dell'epoca corrente, ma dell'umanità nel suo complesso⁶⁵²; dal punto di vista oggettivo, non si tratta di predeterminare interessi, bisogni o preferenze future, bensì di assicurare la permanenza dei diritti fondamentali, che rappresentano la condizione preliminare per l'effettuazione di qualsiasi scelta anche da parte delle generazioni future, vale a dire di assicurare quello che è stato autorevolmente definito "il diritto ad avere diritti"⁶⁵³.

Si noti, peraltro, che, anche a voler riconoscere a siffatto patto intergenerazionale una mera valenza etica, e non propriamente giuridica, e alle pretese delle generazioni future il carattere di mere aspettative e non di autentici diritti⁶⁵⁴, queste ultime potrebbero comunque

⁶⁵² È come se – per riprendere quanto teorizzato da J. RAWLS, *Teoria della giustizia* – la generazione corrente si trovasse a dover individuare i principi di una società giusta coperta da un *velo di ignoranza* e, nell'incertezza della condizione sociale e del momento della relativa esistenza («La semplice collocazione temporale o la distanza dal presente non è una ragione per preferire un momento ad un altro»), fosse indotta ad abbandonare un'etica utilitarista a favore di un'etica deontologica. In particolare, ai fini dell'individuazione dei principi di una società giusta, Rawls immagina una società ancora da costruire i cui individui ignorano quali saranno le rispettive condizioni (ricchezza o povertà, salute o malattia,...) e i rispettivi interessi, in modo da far sì che il primo stadio di costruzione della società conduca alla scelta dei principi sulla base dell'interesse generale (segnatamente, del principio dell'eguale libertà e del principio di equa eguaglianza delle opportunità). Si veda, sul punto, M. BARBERIS, *Giuristi e filosofi*, op. cit., pp. 45-46.

⁶⁵³ Prima, H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, tr.it. di A. Guadagnin, Piccola biblioteca Einaudi, Milano, 1996 (ove, a p. 413, si legge: «Il diritto ad avere diritti o il diritto di ogni individuo ad appartenere all'umanità dovrebbe essere garantito dall'umanità stessa»); poi, S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma – Bari, 2012.

⁶⁵⁴ Senza poter entrare nel merito, si segnala come la natura della situazione giuridica soggettiva individuabile in capo alle future generazioni rimanga dubbia, spaziando da posizioni che aprono alla configurabilità di veri e propri diritti soggettivi (T. GRECO, *Da dove vengono i diritti delle generazioni future?*, in *Etica & Politica / Ethics & Politics*, XX, n. 1/2018, pp. 249-264), ad altre che, al contrario, la negano (M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in A. D'ALOIA, R. BIFULCO (a cura di), *Un diritto per il futuro*, op. cit., p. 423 ss; Id., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016), fino ad altre, infine, che inquadrano la questione non sotto il profilo dei diritti, bensì dei doveri (così, ad esempio, A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali tra ragionevolezza e globalizzazione*, in *Diritto e società*, n. 2/2008, p. 30: «In effetti, i diritti delle generazioni future emergono "indirettamente", sotto la forma del *dovere*, e dunque della responsabilità: formula, a parer nostro, preferibile proprio perché richiama la concretezza di un vincolo giuridico (pubblico e privato) generale», oltre a G. ZAGREBELSKY, *Senza adulti*, Einaudi, Torino, 2016, p. 87: «le generazioni successive non hanno diritti da vantare nei confronti di quelle precedenti, ma queste hanno dei doveri nei confronti di quelle»). Si noti come, tra l'altro, al di là della relativa portata giuridica su cui si veda *infra* par. 1.2.1, siano le stesse fonti internazionali, in molti casi, ad impostare la questione intergenerazionale in termini di doveri (ne sono esempi il preambolo della Convenzione sulla conservazione delle specie migratorie appartenenti alla fauna selvatica del 1979: «*AWARE that each generation of man holds the resources of the earth for future generations and has an obligation to ensure that this legacy is conserved and, where utilized, is used wisely*» e l'art. 4 della Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale del 1972: «Ciascuno Stato partecipa della presente Convenzione riconosce che l'obbligo di garantire l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale di cui agli articoli 1 e 2, situato sul suo territorio, gli

emergere, in via indiretta, sotto forma di dovere – *id est* di vincolo giuridico presente e concreto – in capo alla generazione attuale⁶⁵⁵.

In definitiva, dunque, l'idea dell'assunzione di responsabilità da parte delle comunità presenti in favore delle generazioni future e la ricostruzione di un principio di sostenibilità sembra trovare, come testimoniato dalla oramai sempre più ricca letteratura in tema di (diritti delle) future generazioni⁶⁵⁶, un effettivo fondamento. Fondamento che, su un piano più strettamente filosofico, viene anche fatto derivare, da diversi studiosi, dall'imperativo categorico kantiano «*Opera in modo che la massima della tua volontà possa sempre valere in ogni tempo come principio di una legislazione universale*»⁶⁵⁷, poi ripreso da Jonas «*Agisci in modo tale che le conseguenze del tuo agire siano compatibili con la permanenza della*

incombe in prima persona»). Da ultimo, si rilevi altresì come correlato – per non dire conseguente – al profilo della “natura” della “soggettività al futuro” sia, poi, quello dell'effettività della relativa tutela (o giustiziabilità), oggetto, non a caso, di acceso dibattito dottrinario. Per una riflessione sul punto, corredata dalla ricognizione di alcuni casi pratici – segnatamente la creazione, in Francia, con decreto 93-298 dell'8 marzo 1998, del *Conseil pour les droits des générations futures* (ormai non più operante), e la pronuncia della Corte suprema delle Filippine nel caso *Minors Oposa contro Secretary of the Department of Environment and Natural Resources* – si veda A. KISS, *L'irréversibilité et le droit des générations futures*, in *Revue juridique de l'Environnement, numéro spécial: l'irréversibilité*, 1998, pp. 49-57. Più in generale, J.C. TREMMEL, *Establishing intergenerational justice in national constitutions*, in J.C. TREMMEL (a cura di), *Handbook of Intergenerational Justice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006.

⁶⁵⁵ Diffusamente, sull'ampia tematica dei doveri, R. BALDUZZI, M. CAVINO, G. GRASSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, GIAPPICHELLI, Torino, 2007, in cui, nella prospettiva qui in analisi, si segnalano, in particolare, i contributi di G. GRASSO, *L'ambiente come dovere pubblico «globale»: qualche conferma nella giurisprudenza del giudice delle leggi?*, pp. 386-393, e G. MAJORANA, *Il dovere di solidarietà e le generazioni future*, pp. 403-413.

⁶⁵⁶ Tra i tanti, quale pioniera della dottrina dell'equità intergenerazionale, si segnala E. BROWN WEISS, *In Fairness To Future Generations and Sustainable Development*, in *American University International Law Review* 8, n. 1/1992, p. 19: «*This notion [sustainability] conveys both rights and responsibilities. Most importantly, it implies that future generations have rights too. These rights have meaning only if we, the living, respect them, and in this regard, transcend the differences among countries, religions, and cultures*». Nella dottrina italiana, per articolate riflessioni sul punto, si rinvia, oltre che alle già citate opere di R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, op. cit. (che, raccogliendo i contributi di svariati Autori, funge da sorta di *summa* sul tema), e D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, op. cit., anche a R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Francoangeli, Milano, 2008 (ristampa 2013); C. ZANGHI, *Per una tutela delle generazioni future*, in *Jus*, n. 1/1999, p. 626 ss e A. SERPE, *Diritti, definizioni, generazioni. Vie d'una riflessione*, in *Opción*, anno 27, n. 66/2011, pp. 17-38. Tra gli apporti di studiosi francesi, oltre ai contributi di M. DELMAS-MARTY, tra cui *Les forces imaginantes du droit. Le relatif et l'universel*, Éditions du Seuil, Paris, 2004 e *Les forces imaginantes du droit (II). Le pluralisme ordonné*, Éditions du Seuil, Paris, 2006, si vedano P. GODE, *Le droit de l'avenir (un droit en devenir)*, in *L'avenir du droit, Mélanges en hommage à François Terré*, Dalloz, PUF, Juris-classeur, 1999, pp. 61-78; C. BYK, *L'avenir leur appartient: le droit des générations futures*, in *Dossier "Droit nucléaire et concepts juridiques nouveaux"*, RGN, n. 1/2003, pp. 67-73; R.-J. DUPUY, *L'humanité dans l'imaginaire des Nations*, éd. Juillard, coll. Conférences, essais et leçons du Collège de France, 1991.

⁶⁵⁷ I. KANT, *Fondazione della metafisica dei costumi*, 1785. Nella prospettiva in esame, si veda A. APORTONE, *Pensare la sostenibilità: prospettive kantiane e postkantiane*, Mimesis edizioni, 2021.

vita sulla terra»⁶⁵⁸, simbolo del passaggio da un’etica sincronica a un’etica diacronica, in cui, per tornare sul piano giuridico, i concetti di giustizia e di responsabilità vengono declinati in maniera transgenerazionale e assurgano, in definitiva, a fondamento del diritto delle future generazioni⁶⁵⁹. Un diritto pluridimensionale e complesso, da applicarsi – con il relativo corredo di principi su di esso plasmati, quali il principio di non discriminazione temporale e il principio di dignità delle generazioni future⁶⁶⁰ – al paradigma dell’umanità⁶⁶¹.

Così, non solo si assiste al superamento del tradizionale paradigma della reciprocità giuridica, a favore di una concezione delle relazioni umane asimmetrica e transitiva⁶⁶²; non solo dell’art. 28 della Dichiarazione del 1793 può essere proposta una lettura “orientata al futuro”⁶⁶³, potendo arrivare anche ad identificare una sorta di principio di “non-

⁶⁵⁸ H. JONAS, *Il principio di responsabilità. Un’etica per la civiltà tecnologica*, trad. it., edizione a cura di P. PORTINARO, Einaudi, Torino, 2009, ripreso da G. SENATORE, *Storia della sostenibilità. Dai limiti della crescita alla genesi dello sviluppo*, Franco Angeli edizioni, Milano, 2013, p. 54 proprio in rapporto al citato imperativo kantiano.

⁶⁵⁹ Figurativamente, come riportato, nel riprendere il pensiero di H. DREIER, da D. PORENA, *Il principio*, op. cit., p. 20, è come se la solidarietà intergenerazionale e il correlato principio di sostenibilità imponessero, alle generazioni presenti, di comportarsi un po’ come Ulisse nel mito di Ulisse e le Sirene, narrato da Omero: come Ulisse si fece legare all’albero della nave per evitare, nel tempo, di cedere al “richiamo delle sirene”, così le generazioni presenti devono porsi dei limiti (legare loro stesse all’albero maestro della Costituzione) per evitare, nel tempo, di rischiare di comprimere irrimediabilmente i principi e i diritti fondamentali dell’umanità nel suo avvenire.

⁶⁶⁰ E. GAILLARD, *Génération futures et droit privé*, op. cit., p. 405, identifica tali principi quali principi fondanti del diritto delle generazioni future.

⁶⁶¹ Fondamentale, sul punto, il contributo di A. SPADARO, *L’amore dei lontani*, op. cit., segnatamente la sezione III “*I diritti costituzionali nello spazio (universali), nel tempo (intergenerazionali) e nella realtà (bilanciabili/ragionevoli)*”, in cui l’Autore, preso in considerazione quello che definisce l’«assioma tipico dell’età della globalizzazione», vale a dire la configurazione dei diritti fondamentali quale “prisma a quattro facce” (*universalità, indivisibilità, interdipendenza, intergenerazionalità*), ne evidenzia – con riguardo allo Stato costituzionale contemporaneo – quali “doverosi corollari”, da un lato, il carattere necessariamente (ed ontologicamente) *relazionale* e *ragionevole* dei medesimi diritti; dall’altro, “l’orientamento intrinsecamente “altruistico/eterocentrico” del costituzionalismo contemporaneo: da qui, appunto, *l’amore non solo del prossimo, ma anche dei lontani*.”

⁶⁶² Il passaggio è approfonditamente indagato da E. GAILLARD, *Génération futures et droit privé*, op. cit., in particolare nella sezione 2 *La réception du concept de générations futures en droit français des droits de l’homme*, pp. 264-296.

⁶⁶³ R. BIFULCO, A. D’ALLOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, op. cit., p. XXI, ove si evidenzia come il significato dell’art. 28 potrebbe anche risiedere nel fatto che «le generazioni presenti devono consentire questo esercizio di libertà alle generazioni rispetto ad esse future; e perciò, il contesto di volta in volta trasmesso non deve (o non dovrebbe) essere gravemente ed irrimediabilmente compromesso». Analogamente, anche della richiamata affermazione di Jefferson circa l’impotenza dei morti sui vivi (*supra*, nota 644) andrebbe recuperata la parte appena precedente “la terra appartiene, in usufrutto, ai viventi” che evidenzia, a sua volta, l’onere, perlomeno, di salvaguardia imposto alle generazioni presenti in favore di quelle future. Sul mutamento della prospettiva temporale, si veda, ancora, E. GAILLARD, *Génération futures et droit privé*, op. cit., p. 148: «*la formalisation du concept de développement durable permet de dépasser le cadre temporel instantanéiste [...]. Il rend accessible à l’imaginaire des juristes l’idée selon laquelle le développement suppose de prendre en considération les capacités des générations futures à*

regressione”⁶⁶⁴, ma, in prospettiva generale, le coordinate concettuali in cui collocare qualsiasi disamina sulla sostenibilità tendono a mutare e, in prospettiva più puntuale, si aprono interessanti piste di ricerca, negli ordinamenti e nelle Costituzioni attuali, di quel germe di “solidarietà intergenerazionale”⁶⁶⁵ o di “equità intergenerazionale”⁶⁶⁶, di cui il principio di sostenibilità è espressione.

Sotto il primo profilo, sembrano potersi abbracciare prospettive che mettono al centro la totalità sociale, le comunità di cui la stessa è composta⁶⁶⁷, la dimensione relazionale, in linea

connaître le développement à leur tour. C'est une révolution d'envergure qui est initiée. [...] Le concept de développement durable décloisonne l'horizon temporel du droit en l'ouvrant au temps des générations futures» nonché – come richiamato dalla stessa Gaillard a sostegno della propria tesi – anche J.Cl. FRITZ, *Le développement durable: la recherche d'autres logiques?*, in C. APOSTOLIDIS, G. FRITZ et J.-Cl. FRITZ (a cura di), *L'Humanité face à la mondialisation: droit des peuples et environnement*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 194: «*L'intérêt des générations futures exige donc une rupture avec une logique fondée sur une conception du temps dans laquelle elles se trouvent évacuées, ou plus exactement absentes. L'accent est à mettre sur le long terme écologique et social, et non plus sur le court terme économique, si la durabilité est appréciée à l'échelle de l'humanité et de la planète* ».

⁶⁶⁴ Principio che, applicato al diritto dell'ambiente, farebbe riferimento al fatto di «*faire perdurer l'idée d'une progression continue de la protection et de contraindre le législateur à ne pas l'affaiblir*», senza contraddire l'art. 28 della Costituzione del 1793 in quanto «*le droit de l'environnement est [...] porteur d'une équité intergénérationnelle. C'est l'absence de protection de l'environnement qui est susceptible de réduire les choix offerts aux générations suivantes, induisant ainsi un assujettissement. [...] Sauvegarder les acquis du droit de l'environnement, ce n'est pas un repli sur le passé, c'est au contraire une assurance sur l'avenir*» (così, riprendendo anche il pensiero di M. PRIEUR, J. BETAÏLLE, voce «*Droit de l'environnement*», *op. cit.*, p. 292).

⁶⁶⁵ Per riprendere il sottotitolo di D. PORENA, *Il principio*, *op. cit.* Significativo, al riguardo, quanto enunciato dalla citata Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future che, nel preambolo, fa espresso richiamo ai concetti di «legami di partenariato e di solidarietà fra le generazioni» e di «solidarietà intergenerazionale per la comunità dell'umanità», e che, all'art. 2, afferma: «È necessario attivarsi completamente affinché, nel rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sia le generazioni future che quelle presenti possano scegliere liberamente il loro sistema politico, economico e sociale e possano preservare le loro diversità culturali e religiose».

⁶⁶⁶ Per riassumere, invece, il pensiero di V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 2/2002, p. 209 ss, ad avviso del quale «l'unico profilo giuridico rinvenibile allo stato attuale» dell'evoluzione dello sviluppo sostenibile «è riferibile al principio di equità che deve essere perseguito sia tra la comunità umana che tra le generazioni future. Per quanto riguarda le comunità umane l'equità si deve intendere riferita all'accesso alle risorse naturali. Per quanto riguarda le generazioni, l'equità è chiamata a garantire che le generazioni future possano godere, al pari di quelle presenti, di un ampio patrimonio naturale e culturale. Il concetto di equità deve essere inteso non solo come equa ripartizione dei benefici, bensì assunzione di responsabilità comuni».

⁶⁶⁷ Fondamentale, in questo senso, l'apporto di G. GURVITCH, teorico del “*droit social*”, per il quale «*ce social «inorganisé» crée son droit à la fois sur le mode général du droit commun (celui d'une nation, par exemple) et sur le mode particulariste des groupes qui s'y coagulent par affinité, intérêt, convictions et récits partagé...L'extraordinaire, pour Gurvitch, tient à ce que ces groupes en concurrence, en conflit, parviennent non seulement à coexister mais à transcender leur singularité dans une œuvre commune sous l'horizon d'un intérêt général défini comme ensemble d'«intérêts opposés, unis et équilibrés en vue de tout»*: J. LE GOFF, Georges GURVITCH. *Le pluralisme créateur*, Michalon Editions, Paris, 2012, pp. 51-52.

con impostazioni organiciste e, in particolare, nella prospettiva qui in considerazione, in linea con le c.d. concezioni organiciste dello Stato⁶⁶⁸.

Sotto il secondo profilo, variegata è, come si avrà modo di accennare nel prossimo paragrafo, la panoramica relativa ai processi di vera e propria costituzionalizzazione del principio di sostenibilità, tra i quali è possibile distinguere casi di espressa previsione dello stesso, nel testo originale della Carta o a seguito di riforma, e ipotesi di identificazione, nei testi costituzionali, di indicatori indiretti del principio di sostenibilità.

D'altronde, a voler identificare – o, meglio, a volerlo rivalorizzare come tale, a fronte dell'attuale tendenza al “presentismo”⁶⁶⁹ – uno strumento giuridico votato al futuro, non può che farsi riferimento proprio alle Carte costituzionali, stante la relativa duplice peculiarità di testi dal valore (anche) programmatico e dal carattere rigido e, pertanto, tendenzialmente – almeno nelle intenzioni – duraturo⁶⁷⁰.

A questo proposito, valga un'ulteriore osservazione. Nel proporre, quale paradigma di riferimento per il radicamento della sostenibilità, il ricorso allo Stato costituzionale di diritto, si è accennato alla distanza ormai riscontrabile tra il modello originario e lo sviluppo concreto del costituzionalismo. Non è, questa, la sede per poterne ripercorrere le tappe né

⁶⁶⁸ Di cui massimo teorico è stato O. VON GIERKE, ad avviso del quale lo Stato – così come, più in generale, la società – sarebbe assimilabile ad un organismo vivente e le relative componenti alle mani, alla testa e ai piedi, con la conseguenza che, se una società vive, vivono anche le sue componenti, se, invece, l'organismo muore, anche le sue componenti non vivranno più. Come sottolineato nell'introduzione alla traduzione francese dell'opera «*Der germanische Staatsgedanke*», nella concezione organicista di Gierke, «*il y a une constante opposition entre un élément multiple (Vielheit), représenté par l'association ou la corporation, et un élément unitaire (Einheit), représenté par la souveraineté. L'État germanique résulte d'une combinaison du principe d'association (Verbandsprinzip) et du principe de souveraineté (Herrschaftsprinzip). L'histoire et, par voie de conséquence, l'État allemand résultent de la dialectique de ces forces. Son mode de pensée dialectique et historique distingue Gierke du positivisme juridique adopté par la majorité des juristes éminents de son siècle. [...]. L'auteur n'est pas seulement un partisan de l'État fédéral, mais aussi d'un État constitutionnel, d'un État qui accorde une place importante aux corps intermédiaires, d'un État de droit*» (C. ARGYRIADIS-KERVEGAN, in O. VON GIERKE, *L'idée germanique de l'État*, in *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, n. 1/2006, n. 23, pp. 170/171).

⁶⁶⁹ Con esso, ad avviso di L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Feltrinelli, Milano, 2022, si identificherebbe l'attuale tendenza a non ricordare e a rimuovere il passato e a non farsi carico del futuro (p. 63). Associato al “localismo” – che, invece, sarebbe la tendenza a non farsi carico di ciò che avviene al di là dei confini nazionali – esso sarebbe alla base della necessità di superamento degli odierni costituzionalismi nazionali, a favore di un costituzionalismo globale, l'unico realmente capace di garantire l'universalità dei diritti umani.

⁶⁷⁰ Per un'efficace disamina in tal senso, si veda T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2016, pp. 43-78. In particolare a pp. 51-52, si legge: «[...] attraverso la rigidità (e la supremazia che, sul piano delle fonti del diritto, ne consegue), le costituzioni contemporanee mirano non solo a durare nel tempo, ma anche a “dar voce ai senza voce” [...] la vocazione al futuro delle costituzioni è ulteriormente enfatizzata dalla presenza di norme programmatiche, che, pur sprovviste di immediata efficacia autoapplicativa, sono comunque dotate di carattere prescrittivo e, come tali, suscettibili di vincolare il legislatore, pena la incostituzionalità delle sue decisioni».

per poterne passare in rassegna le criticità. È, tuttavia, di tutta evidenza il fatto che il tratto “universalistico” di tale modello teorico sia andato progressivamente sfumando una volta tradotto in “Stato sociale (e democratico) di diritto”. L’*universalità* dei diritti dell’uomo ha, così, non di rado, lasciato spazio alla *esigibilità* dei diritti del cittadino. In questo senso, la rilevanza della “giuridicizzazione” del principio di sostenibilità risiede non solo, come si accennerà in apertura del capitolo 2 della presente Parte, nel fatto che essa diviene criterio orientativo e prescrittivo, tanto dell’azione umana genericamente intesa, quanto dell’azione amministrativa, in capo ai pubblici poteri⁶⁷¹, ma anche nel fatto che la stessa, in prospettiva costituzionale, grazie alla valorizzazione della sua portata intra ed intergenerazionale, pare suscettibile di favorire un ritorno alla dimensione universalista originaria.

Il che – come testimoniato da declinazioni recenti⁶⁷² – appare in linea con il contesto generale di riferimento che, rispetto al sostrato statualista ottocentesco su cui il costituzionalismo del secondo dopoguerra si è innestato, è esso stesso sempre più universale, in senso “globale” e “multilivello”⁶⁷³.

1.2 La progressiva “costituzionalizzazione” della sostenibilità

1.2.1 Modelli e meccanismi

Se la progressiva giuridicizzazione del principio di sostenibilità può, dunque, trovare il proprio fondamento nelle coordinate del moderno Stato costituzionale di diritto, è interessante constatare come tale principio non solo, come già accennato, figuri oggi in numerose dichiarazioni e trattati internazionali, ma trovi anche, esplicitamente o implicitamente, espressione direttamente nelle Carte costituzionali di molti Paesi, acquisendo, in tal modo, valenza sempre crescente.

⁶⁷¹ Significativi, in tal senso, i commi primo e secondo dell’art. 3-*quater* del d.lgs. 152/2006 (Codice dell’ambiente), su cui si veda *infra*.

⁶⁷² Dal costituzionalismo “globale” al “neocostituzionalismo” al “nuovo costituzionalismo” fino al costituzionalismo “meticcio” (su cui si veda *infra*).

⁶⁷³ Interessanti, al riguardo, i rilievi di S. BONFIGLIO, *Costituzionalismo meticcio: oltre il colonialismo dei diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 113: «[...] ogni cultura è meticcia. Non da ora, ma da sempre. E a maggior ragione oggi nel mondo globalizzato, in cui non soltanto l’economia e il commercio, ma anche i principi, le regole e i diritti umani superano – pur incontrando spesso molte resistenze – le barriere culturali e i confini degli Stati. In quest’ottica di contaminazione culturale e non di cristallizzazione delle differenze si può parlare di un “costituzionalismo per la diversità”, di una “antropologia di diritti umani” o meglio [...] di un “costituzionalismo meticcio”».

Sebbene non sia questa la sede per un approfondimento di diritto internazionale, non può, comunque, tacersi una duplice breve constatazione.

In primo luogo, come rilevabile da quanto illustrato nei paragrafi precedenti, il richiamo del principio di sostenibilità o, più spesso, della questione intergenerazionale trova frequente spazio in dichiarazioni di principio o Programmi di azione, vale a dire in strumenti di diritto internazionale di *soft law*, tendenzialmente privi del carattere di vincolatività, o, meglio, suscettibili di acquisire carattere di normatività solo in via eventuale. È il caso, ad esempio, delle dichiarazioni che anticipano il contenuto di successive Convenzioni internazionali⁶⁷⁴ o che contribuiscono alla formazione di una consuetudine internazionale.

In secondo luogo, fatta eccezione per quelli adottati in ambiti muniti di appositi ed effettivi meccanismi giurisdizionali di tutela – quali, nell’ambito del Consiglio d’Europa, la Corte europea dei diritti dell’uomo e, in ambito UE, la Corte di giustizia – gli atti di diritto internazionale di carattere vincolante (o di *hard law*) che, direttamente o mediatamente, sanciscono il principio di sostenibilità scontano il limite dell’assenza di presidi a garanzia della relativa effettività, riposando esclusivamente sull’azione dei Paesi sottoscrittori, sulla base del rapporto tra diritto interno e diritto internazionale.

Ciò non toglie che un primo, indiretto, meccanismo di “costituzionalizzazione” della sostenibilità riposi proprio sulla possibilità, sostenuta da parte della dottrina, di riconoscere al relativo principio una valenza consuetudinaria. Sulla base di tale assunto, infatti, tale principio acquisirebbe rilevanza, negli ordinamenti interni dei singoli Stati, in quanto norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta, secondo i meccanismi di “adattamento” previsti in ciascun ordinamento⁶⁷⁵. In linea con l’interpretazione evolutiva che va diffondendosi nell’ambito della dottrina internazionalistica in merito ai processi di formazione delle norme consuetudinarie⁶⁷⁶, infatti, tale valenza sarebbe il portato della

⁶⁷⁴ Sul punto, M. MANCARELLA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, op. cit.

⁶⁷⁵ Limitando l’osservazione al caso italiano, il principio in questione opererebbe, pertanto, “automaticamente” all’interno dell’ordinamento, in virtù dell’art. 10, co. 1, Cost., ai sensi del quale, come noto, «L’ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute».

⁶⁷⁶ Sebbene il connotato essenziale delle norme del diritto internazionale generale, cui la consuetudine afferisce (insieme ai c.d. principi generali di diritto), sia tradizionalmente identificato nel carattere non scritto delle stesse – trattandosi di condotte, di portata quasi pregiudiziale caratterizzate dagli elementi della *diuturnitas* e dell’*opinio juris et necessitatis*, seguite dalla Comunità internazionale nel suo insieme – è ormai condivisa la considerazione per cui all’origine di tali norme vi sarebbe, in taluni casi, la trasformazione di norme originariamente pattizie. Si consideri, in proposito, quanto precisato da R. LUZZATTO, *Il diritto interazionale generale e le sue fonti*, in S. M. CARBONE, R. LUZZATTO, A. SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 64: «Certamente, la norma consuetudinaria come tale sarà anche in questi casi il risultato degli elementi tradizionali, *diuturnitas* ed *opinio*. Ma non vi è dubbio che tali elementi saranno sviluppati, non solo e non tanto in una serie di comportamenti e di atteggiamenti indifferenziati, dei quali l’interprete deve operare l’interpretazione e la sintesi: quanto, invece, in atti direttamente riferiti a norme

ripetuta affermazione del principio in questione in sempre più numerosi accordi internazionali⁶⁷⁷.

Oltre a tale importazione dal diritto internazionale, tuttavia, sono ravvisabili ulteriori ipotesi di “costituzionalizzazione” del principio di sostenibilità – o, ancora, del correlato principio di responsabilizzazione della generazione presente a beneficio di quelle successive⁶⁷⁸ – tanto da essere ormai qualificato quale “concetto chiave” o “ombrello” del diritto costituzionale⁶⁷⁹.

Nello specifico, si contano, innanzitutto, casi di espressa affermazione del principio, nel testo originale della Costituzione o a seguito di riforma⁶⁸⁰.

già interamente formulate. Queste ultime non rappresentano, di per sé, le norme consuetudinarie, che conservano il proprio carattere fondamentale di norme non scritte. Ma certo ne costituiscono la base. [...] l'elemento di novità che viene così introdotto nel processo normativo e nelle stesse relazioni internazionali non può in alcun modo essere ignorato».

⁶⁷⁷ Il concetto è sviluppato, in modo articolato, da D. PORENA, *Il “rango” del principio dello sviluppo sostenibile nella gerarchia delle fonti del diritto: norme pattizie, consuetudini internazionali ed art. 10 della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 15/2016. Si segnala, altresì, come evidenziato anche nel lavoro dottorale di S. FABIANELLI, *Il tempo della questione intergenerazionale. Un'indagine di diritto costituzionale*, aa.cc. 2019, che taluni Autori – tra cui A. KISS, *L'irreversibilità*, *op. cit.* – qualificano, invece, il principio in questione quale principio generale del diritto riconosciuto dalle nazioni civili ex art. 38, co. 1, lett. c), dello Statuto della Corte internazionale di giustizia. Nelle parole di KISS, si legge: «*Une des questions que pose cette incertitude concernant la nature du droit des générations futures est de savoir si le concept existe dans tous les ordres juridiques, y compris les droits nationaux et le droit des organisations d'intégration régionale, comme l'Union européenne, ou s'il est exclusivement un principe de droit international. Comme il a été formulé essentiellement au niveau international, mais comme il a apparu dans plusieurs ordres juridiques nationaux, on doit conclure qu'il s'agit d'un principe général du droit, ayant d'abord émergé dans des instruments internationaux*» (p. 52, e nota n. 11: «*Une telle évolution est compatible avec l'article 38 du statut de la Cour internationale de justice qui énumère parmi les sources du droit international « les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées » (al. 1 c). Certes, traditionnellement, on considèrerait que ces principes devaient d'abord être formulés dans des droits internes. Toutefois, même une interprétation littérale du texte de l'article 38 permet de soutenir que le terme « nations civilisées » signifie en réalité l'ensemble de la Communauté internationale*»).

⁶⁷⁸ Anche tale aspetto è esaustivamente sviluppato da D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, *op. cit.*, in particolare, nelle Parti II, III e IV dell'opera, cui si farà più specificatamente riferimento ove opportuno. Si noti come, tenuto conto dell'origine “ambientale” del principio, significativamente, tali ipotesi, in molti casi, vadano di pari passo con il processo di affermazione di quelli che, nelle relative svariate declinazioni, possono essere definiti “diritti ambientali”.

⁶⁷⁹ In questa direzione, A. JAKAB, *An Emerging Key Concept in European Constitutional Law: Sustainability*, in *Hungarian Journal of Legal Studies* 60, n. 4/2019, pp. 332–365, che riprende quanto già anticipato nel contributo *Sustainability in European Constitutional Law*, 2015, disponibile al seguente link <http://ssrn.com/abstract=2593371>.

⁶⁸⁰ Di particolare interesse, in quest'ottica, lo studio curato da T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni*, *op. cit.*, pp. 43-78. L'Autrice, sulla base di un'indagine condotta sulle Costituzioni dei 193 Stati membri delle Nazioni Unite, ha individuato un riferimento al vocabolo “sostenibilità”, o al correlato aggettivo “sostenibile”, in 54 testi. Più in dettaglio, come schematizzato nelle Tabelle A1 e A2, incluse in allegato al testo, la ricerca ha analizzato la presenza, nei testi costituzionali, dei vocaboli “*sustainab**”, “*sustainability*”, “*sustainable development*”, “*future generations*” (e relative aggettivizzazioni e combinazioni), rilevando, in totale, rispettivamente, 54, 10, 38 e 69 corrispondenze. Come significativamente evidenziato dallo studio, tutti i riferimenti risultano, temporalmente, successivi al 1987, data di elaborazione del citato Rapporto Brundtland.

Tra questi, a conferma del parallelismo rinvenibile tra affermazione del diritto all'ambiente e giuridicizzazione della sostenibilità, si possono, in primo luogo, annoverare le Costituzioni c.d. di terza generazione⁶⁸¹, caratterizzate proprio da una marcata attenzione per i “nuovi” diritti, tra i quali appunto – oltre a concetti astratti quali l'autodeterminazione dei popoli e la pace – viene annoverato il bene ambiente.

Tali Costituzioni – tutte approvate non prima della seconda metà degli anni Settanta del secolo scorso, successivamente alla Conferenza di Stoccolma del 1972⁶⁸² – hanno trovato particolare fortuna nel continente sudamericano⁶⁸³, ove – secondo declinazioni varie, che

⁶⁸¹ È nota la classificazione “generazionale” dei diritti, eco de “*L'età dei diritti*” di N. BOBBIO, *op. cit.*, e largamente diffusa nella manualistica, in base alla quale sarebbero distinguibili diritti di prima (quelli individuali, sia civili che politici), di seconda (quelli sociali), di terza (quelli riferibili all'umanità nel suo complesso) e, da ultimo, anche di quarta (quelli attualmente in fase di emersione, che spaziano dalla bioetica al mondo animale, dall'informatica alle telecomunicazioni) generazione. Sulle prime tre scansioni, si veda G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 2008, p. 369.

⁶⁸² Sulla quale si veda, *infra*, nota 724.

⁶⁸³ Tra i pilastri alla base delle Costituzioni boliviana ed ecuadoriana, ad esempio, è stato identificato il c.d. *buen vivir* (*sumak kawsay*, in lingua quechua, o *suma qamaña*, in lingua aymara), vale a dire «una idea della vita e dello sviluppo basata sulla consapevolezza di utilizzare dei beni della natura solo quanto necessario allo scopo di prevenire ogni forma di danneggiamento che possa pregiudicare il ciclo riproduttivo, venendo così a compromettere i diritti delle generazioni future» (M. FORONI, *Beni comuni e diritti di cittadinanza: Le nuove Costituzioni sudamericane*, Lampi di Stampa, Vignate (MI), 2014, p. 88). Si riportano, a titolo indicativo, alcuni significativi articoli delle due citate Carte. In particolare, Costituzione boliviana: art. 9: «*Son fines y funciones esenciales del Estado, además de los que establece la Constitución y la ley [...] 6. Promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras*»; art. 33: «*Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente*»; Costituzione ecuadoriana: art. 317: «*Los recursos naturales no renovables pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. En su gestión, el Estado priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de participaciones empresariales; y minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico*»; art. 391: «*El Estado generará y aplicará políticas demográficas que contribuyan a un desarrollo territorial e intergeneracional equilibrado y garanticen la protección del ambiente y la seguridad de la población, en el marco del respeto a la autodeterminación de las personas y a la diversidad*»; art. 395: «*La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales: 1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras*»; art. 400: «*El Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional*». Si segnala, altresì, l'art. 225 della Costituzione brasiliana: «*Tutti hanno diritto a un ambiente ecologicamente equilibrato, e in quanto bene di uso comune del popolo, indispensabile per una sana qualità di vita; si impone all'autorità pubblica e alla collettività il dovere di difenderlo e preservarlo per le generazioni presenti e future*». Interessanti, sul tema, C. GONZALO SOZZO, *Vers un « état écologique de droit » ? Les modèles de buen vivir et de Développement durable des Pays d'Amérique du Sud*, in *Revue juridique de l'environnement* 2019/HS18 n° spécial, pp. 89-102. Infine, il modello del *buen vivir* è indagato in chiave comparata con esperienze europee

spaziano dalla salvaguardia dei “beni comuni” genericamente intesi⁶⁸⁴ alla tutela degli ecosistemi sino al riconoscimento di veri e propri “diritti della natura” – hanno contribuito a delineare, nell’ambito di un costituzionalismo definito “sperimentale”⁶⁸⁵, un modello peculiare di Stato proprio sotto il profilo della sostenibilità⁶⁸⁶, e in quello africano⁶⁸⁷.

Sotto diverso profilo, rilevano, poi, le previsioni delle c.d. “Costituzioni finanziarie”⁶⁸⁸, vale a dire quelle disposizioni – tendenzialmente recenti – volte ad indirizzare la politica finanziaria e di bilancio dello Stato e delle relative articolazioni territoriali, nell’ottica dell’equilibrio di medio-lungo termine e di conseguente limitazione dei margini di indebitamento. Nel contesto europeo⁶⁸⁹, una spinta all’introduzione di vincoli di “sostenibilità finanziaria” è seguita all’approvazione, nel marzo del 2012, da parte di 25 Stati membri dell’UE⁶⁹⁰, del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell’Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal compact*), mediante il quale le parti contraenti hanno convenuto «di rafforzare il pilastro economico dell’unione economica e monetaria adottando una serie di regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso un patto di bilancio, a potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche e a migliorare la *governance*

e internazionali nel volume S. BALDIN, M. ZAGO (a cura di), *Le sfide della sostenibilità. Il buen vivir andino nella prospettiva europea*, Filodiritto editore, Bologna, 2014.

⁶⁸⁴ Come noto, la nozione di “beni comuni”, giuridicamente, non è univoca. Come evidenziato da F. CAPRA, U. MATTEI, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, op. cit., tuttavia, «vi è un consenso di massima tra studiosi per non considerarli né privati né pubblici né merce né oggetto o parte dello spazio, materiale o immateriale, che un proprietario, pubblico o privato, può immettere sul mercato per ricavarne il cosiddetto valore di scambio». Ma, soprattutto, a rilevare nell’ottica qui in considerazione – e che sarebbe, essa stessa, suscettibile di aprire estesi fronti di ricerca – è il fatto che, come precisato dai medesimi Autori, «[i] beni comuni sono riconosciuti in quanto tali da una comunità che si impegna a gestirli e ne ha cura non solo nel proprio interesse, ma anche in quello delle generazioni future» (p. 187).

⁶⁸⁵ Finalizzato all’affermazione di un «nuovo paradigma di civiltà condivisa», in cui trovino spazio «cittadinanze ecologiche non elitarie di convivenza inclusiva»: M. FORONI, *Beni comuni e diritti di cittadinanza*, op. cit. pp. 81 e 82.

⁶⁸⁶ Vi è chi lo ha definito addirittura modello “contro-egemonico”. In questo senso, si veda S. LANNI, *Diritto e a-crescita: contributo contro-egemonico alla preservazione delle risorse naturali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, luglio-settembre 2017 che, a p. 596, nota 9, con riguardo alle Costituzioni boliviana ed ecuadoriana afferma: «sono l’emblema della volontà di rifondare questi Stati secondo un modello di sviluppo sostenibile e solidale alternativo a quello egemone neoliberale e in linea con il sistema di pensiero indigeno».

⁶⁸⁷ A titolo esemplificativo, si richiama l’art. 24, lett. b) della Costituzione sudafricana: «Tutti hanno il diritto ad un ambiente protetto, a beneficio della presente e delle future generazioni, per mezzo di leggi ragionevoli e di altre misure [...]».

⁶⁸⁸ Su tale concetto, si veda F. SAITTO, “Costituzione finanziaria” ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «Stato fiscale» allo «Stato debitore», in *Rivista AIC*, n. 1/2017.

⁶⁸⁹ Per un’interessante comparazione delle “Costituzioni finanziarie” europea e statunitense, si veda J. SAWICKI, *La “Costituzione finanziaria” dell’Unione europea, e quella degli Stati Uniti, di fronte alle sfide del debito pubblico*, in *federalismi.it*, n. 7/2018.

⁶⁹⁰ Ad eccezione di Regno Unito e Repubblica ceca.

della zona euro, sostenendo in tal modo il conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale» (art. 1). Un impegno da tradursi nell'introduzione, entro un anno e mediante disposizioni preferibilmente di rango costituzionale⁶⁹¹, della c.d. "regola aurea" relativa al pareggio di bilancio, come avvenuto, ad esempio, in Italia, con l'approvazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»⁶⁹².

Infine, come si avrà modo di esemplificare nel paragrafo seguente, pur in assenza di disposizioni espresse, la costituzionalizzazione del principio di sostenibilità viene talvolta argomentata in via mediata, sulla base di indicatori indiretti, spesso in correlazione, ancora una volta, all'affermazione (anche) del diritto all'ambiente⁶⁹³.

1.2.2 Costituzionalizzazione del principio di sostenibilità in Italia, in Francia e in Spagna.

Volendo brevemente contestualizzare le esperienze di costituzionalizzazione del principio in esame da parte dei tre Paesi oggetto di attenzione nella presente ricerca, è possibile constatare, innanzitutto, come, rispetto alle tre ipotesi di costituzionalizzazione del

⁶⁹¹ Per una panoramica sulla relativa attuazione, aggiornata all'anno 2014, si veda H. T. BURRET, J. SCHNELLENBACH, *Implementation of the fiscal compact in the Euro area member states: Expertise on the behalf of the German Council of Economic Experts*, in *Arbeitspapier*, n. 8/2013. Con riguardo ai 193 Stati membri delle Nazioni Unite, si richiama ancora la ricerca condotta da T. GROPP, *Sostenibilità e costituzioni*, *op. cit.*, che, sotto il profilo qui in rilievo, evidenzia la presenza di riferimenti alla "economic" o "financial" sustainability, in modo esplicito, in 20 Costituzioni (Angola, Belgio, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guinea, Italia, Kosovo, Messico, Nepal, Perù, Repubblica Dominicana, Serbia, Sudafrica, Spagna, Svizzera, Timor Est, Ungheria, Venezuela, Zimbabwe) e, in modo implicito, in 21 (Benin, Bhutan, Bielorussia, Brasile, Costa d'Avorio, El Salvador, Estonia, Finlandia, Francia, Gabon, Germania, Guinea, India, Madagascar, Montenegro, Niger, Pakistan, Polonia, Portogallo, Repubblica democratica del Congo, Sri Lanka). Si veda, nello specifico, la Tabella A.1 a p. 70.

⁶⁹² Sulla quale si rinvia al paragrafo seguente. Già prima dell'approvazione del *Fiscal compact*, in vista della ratifica del Trattato di Lisbona, alcuni Paesi avevano introdotto previsioni coerenti con l'ottica in esame. Su tutti, si consideri l'esperienza tedesca e, in particolare, a seguito della sentenza del 30 giugno 2009 (BVerfGE 123, 267) del Tribunale federale sulla legittimità del processo di integrazione europea, l'introduzione, con legge di riforma costituzionale n. I-2248 del 29 luglio 2009, del "freno di bilancio" (*Schuldenbremse*) e la modifica dell'art. 109 della *Grundgesetz* nel senso che: «i bilanci della Federazione e dei *Länder* devono in linea di principio raggiungere il pareggio».

⁶⁹³ Complessivamente, sono quattro i modelli di costituzionalizzazione del diritto ad un ambiente salubre: «1) la formalizzazione di un generico impegno pubblico a favore dell'ambiente; 2) il riconoscimento di uno specifico diritto del cittadino o della comunità ad un ambiente qualitativamente sano; 3) la previsione di strumenti procedurali a garanzia di finalità di tutela ecologica; 4) l'esplicitazione dei doveri dei cittadini o della collettività a scopo di protezione dell'ambiente»: R. LOUVIN, *Aqua Aequa. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 221.

principio di sostenibilità appena richiamate, la Costituzione italiana si collocasse, sino al recentissimo passato, tra quei testi in cui il concetto è ricavabile in via indiretta: da un lato, come già accennato, accogliendo la qualificazione del principio di sostenibilità quale norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta, lo stesso avrebbe acquisito automaticamente spazio nell'ordinamento interno, in forza del meccanismo di adattamento di cui all'art. 10 Cost.; dall'altro, la sostenibilità e il carattere di intergenerazionalità di determinate situazioni giuridiche sarebbero stati ricavabili, in via ermeneutica, a partire da alcune previsioni espresse.

In questo senso, rilevano, *in primis*, le interpretazioni estensive dei primi tre articoli della Costituzione italiana: il popolo di cui all'art. 1 – se inteso non solo in senso “reale”, ma anche “ideale”⁶⁹⁴ – «comprende[rebbe] anche le generazioni passate e future»⁶⁹⁵; nell'alveo applicativo dell'art. 2 «[n]ella prospettiva di una interpretazione storico-evolutiva [sarebbero], oggi, maturi i tempi per ricomprendere [...] anche i diritti delle generazioni future»⁶⁹⁶, dal momento che, da un lato, la *ratio* sottostante al principio personalista sarebbe proprio quella di «difendere quel nucleo minimo di diritti essenziali e caratterizzanti l'umanità nel suo complesso, riconoscibili come tali in ogni luogo e in ogni tempo»⁶⁹⁷ e, dall'altro, l'inderogabilità dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale non può che intendersi rivolta a tutti gli uomini⁶⁹⁸; l'art. 3, comma 2, comporterebbe «la necessità di preservare le condizioni per consentire all'ordinamento di perpetuarsi e di garantire anche a chi verrà dopo di noi le risorse necessarie a dare attuazione all'obiettivo di eguaglianza sostanziale»⁶⁹⁹. Se, infatti, come ormai pacificamente riconosciuto, l'ambito di operatività del principio di uguaglianza non è da intendersi limitato all'individuo-persona fisica e nemmeno al “cittadino” – potendosi (meglio, dovendosi) applicare, altresì, tanto alle persone

⁶⁹⁴ D. PORENA, Il principio di sostenibilità, *op. cit.*, p. 157. Più oltre (p. 160), l'Autore conclude nel senso che: «Il concetto di ‘popolo’ sembra arrivare ad assumere, dunque, la valenza di riferimento tradizionale, culturale e, in definitiva, *intergenerazionale*, chiamato ad ispirare l'evoluzione del sistema normativo nel suo complesso».

⁶⁹⁵ R. BIN, *I principi fondamentali: democrazia, sovranità, lavoro, potere, eguaglianza, autonomie, decentramento*, in M. IMPERATO, M. TURAZZA, (a cura di), *Dialoghi sulla Costituzione, per saper leggere e capire la nostra Carta fondamentale*, Effepi Libri, Roma, 2013, p. 17.

⁶⁹⁶ G. PEPE, *La solidarietà intergenerazionale quale strumento di giustizia redistributiva. Commento a Corte costituzionale n. 173 del 2016*, in www.contabilita-pubblica.it, che richiama anche P. TORRETTA, *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, *op. cit.*

⁶⁹⁷ D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, *op. cit.*, p. 173.

⁶⁹⁸ A SPADARO, *L'amore dei lontani*, *op. cit.*, p. 28, nota 97.

⁶⁹⁹ G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2018, p. 629.

giuridiche quanto agli “stranieri” – lo stesso viene ritenuto estensibile anche ad individui-persone fisiche future⁷⁰⁰.

In concomitanza con la chiusura del presente lavoro, il quadro di riferimento è, sotto tale profilo, sostanzialmente mutato. In linea con il più volte richiamato parallelismo, che vede andare di pari passo l’affermazione del diritto all’ambiente e l’emergere del concetto di sostenibilità, e alla luce della giurisprudenza costituzionale che, negli anni, aveva già condotto a letture estensive, in particolare, degli artt. 9, comma 2, 32 e 41 Cost., in tema di tutela del paesaggio – con ingresso di un’accezione dell’ambiente non quale mero bene o materia competenziale⁷⁰¹, bensì quale valore sistemico e primario⁷⁰² – e di bilanciamento tra diritto di iniziativa economica e diritto alla salute⁷⁰³, con legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, l’ambiente, la biodiversità, gli ecosistemi e l’interesse delle future generazioni (oltreché la tutela degli animali) hanno trovato espressa costituzionalizzazione. In particolare, la riforma ha previsto l’aggiunta di un nuovo terzo comma all’articolo 9 Cost. («[*La Repubblica*] Tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali») e l’integrazione, all’art. 41 Cost., della salute e dell’ambiente quali ulteriori vincoli (insieme all’utilità sociale, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana) all’iniziativa economica⁷⁰⁴.

⁷⁰⁰ D. PORENA, *Il principio di sostenibilità, op. cit.*, pp. 188-189. A tale contributo si rinvia anche per l’ulteriore ipotesi di radicamento del principio di sostenibilità nel concetto di dignità dell’uomo, quale clausola generale dell’ordinamento, pp. 179-186.

⁷⁰¹ Si rammenti che l’ambiente, inteso come “materia”, trovava già collocazione nel testo della Costituzione, come risultante dalla più volte citata riforma del Titolo V. Ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. s), Cost., la tutela dell’ambiente (oltreché dell’ecosistema e dei beni culturali) rientra tra le competenze esclusive statali, mentre, ai sensi del successivo comma 3 del medesimo articolo, la valorizzazione dei beni ambientali (e di quelli culturali) rientra tra le ipotesi di legislazione concorrente.

⁷⁰² Si vedano, ad esempio, Corte cost. sent. nn. 407/2002 (ove si legge: «una configurazione dell’ambiente come ‘valore’ costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia ‘trasversale’, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale»), 378 del 2007 e 179 del 2019.

⁷⁰³ Ben noto, al riguardo, il filone giurisprudenziale in tema di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale (leggasi Ilva di Taranto), le cui due principali tappe sono state rappresentate dalle pronunce della Corte cost. n. 85 del 2013 e n. 58 del 2018, entrambe scandite dalla ricerca di un equilibrio tra i valori “primari” dell’ambiente e della salute, sulla base di criteri di proporzionalità e di ragionevolezza. In generale sul tema, si vedano M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000; S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 2012 e, di recente, R. MONTALDO, *Il valore costituzionale dell’ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2021, pp. 441-452.

⁷⁰⁴ Il testo dell’art. 41 Cost. risultante dalla riforma è il seguente: «L’iniziativa economica privata è libera. /Non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. / La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché

Dato l'oggetto della ricerca, al di là dell'annosa diatriba in merito alla valenza delle previsioni statutarie di natura programmatica⁷⁰⁵, non può, infine, tacersi il fatto che al tema delle generazioni future è dato, se non risalto, perlomeno spazio in numerose Carte fondamentali regionali, vale a dire in numerosi Statuti regionali. Non a caso, i riferimenti sono tutti contenuti in Statuti di Regioni ordinarie, adottati a seguito della riforma costituzionale 22 novembre 1999 n.1, proprio in concomitanza con l'affiorare e il progressivo radicarsi della sensibilità rispetto al tema della sostenibilità⁷⁰⁶.

l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali». Sulle prospettive della riforma, si veda G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2021, pp. 460-481.

⁷⁰⁵ Su cui si veda, su tutti, M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Forumcostituzionale.it*, n. 2/2004.

⁷⁰⁶ Si vedano, ad esempio (corsivi aggiunti), St. Veneto: art. 6, co. 1: «la Regione [...] informa [...] la propria azione al principio di responsabilità nei confronti delle generazioni future» e art. 8, co. 1: «il Veneto, nel rispetto del principio di responsabilità nei confronti delle generazioni future, opera per assicurare la conservazione e il risanamento dell'ambiente, attraverso un governo del territorio volto a tutelare l'aria, la terra, l'acqua, la flora e la fauna quali beni e risorse comuni»; St. Abruzzo: art. 7, co. 1: «La Regione [...] promuove interventi qualificati e mirati di politica culturale, educativa, economica e sociale per un proficuo dialogo tra generazioni e per la crescita morale delle nuove generazioni»; St. Marche: art. 4, co. 2: «[...] Promuove un modello di sviluppo socialmente equo, territorialmente equilibrato, ecologicamente sostenibile e solidale, ispirandosi al metodo della programmazione» e art. 5, co. 2: «La Regione promuove la salvaguardia, la valorizzazione e la fruizione dell'ambiente, del paesaggio e della natura, quale sistema su cui convergono azioni umane e processi naturali, assumendoli quali beni strategici per le generazioni future. [...]»; St. Umbria: art. 5, co. 1: «la Regione persegue la riduzione delle disuguaglianze e agisce responsabilmente nei confronti delle generazioni future»; St. Molise: art. 8, co. 1, lett. c: «la Regione promuove la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico, culturale ed architettonico, con particolare attenzione: [...] c) al patrimonio culturale delle minoranze linguistiche storicamente presenti nel territorio regionale, anche istituendo appositi organismi di coordinamento e favorendo la trasmissione alle nuove generazioni delle lingue e delle culture di origine; [...]»; St. Puglia: art. 2, co. 1: «la Puglia riconosce la propria identità nel territorio e nelle tradizioni regionali che costituiscono risorsa da tramandare alle future generazioni» e art.10, co. 2: «la legge regionale individua i sistemi di garanzia della sicurezza alimentare e della salvaguardia delle risorse idriche e naturali, agendo responsabilmente nei confronti delle generazioni future»; St. Emilia-Romagna: art. 2, co. 4, lett. k): «in particolare, nell'ambito delle sue competenze, la Regione: [...] k) tutela l'ambiente e preserva le risorse naturali, protegge la biodiversità e promuove il rispetto per gli animali, cura la salubrità dell'aria e dell'acqua, assicura il carattere pubblico dell'acqua, anche a garanzia delle generazioni future; [...]»; St. Toscana: art. 4, co. 1, lett. n): «la Regione persegue, tra le finalità prioritarie: [...] n) la promozione dello sviluppo economico e di un contesto favorevole alla competitività delle imprese, basato sull'innovazione, la ricerca e la formazione, nel rispetto dei principi di coesione sociale e di sostenibilità dell'ambiente; [...]»; St. Calabria: art. 2, co. 2, lett. n): «la Regione ispira in particolare la sua azione al raggiungimento dei seguenti obiettivi: [...] n) la programmazione e la concertazione dell'attività economica per indirizzarla e coordinarla ad uno sviluppo sostenibile della Regione; [...]»; St. Campania: art. 7, co. 1: «la Regione garantisce e sostiene la libertà e l'attività di impresa in conformità sia alla Costituzione, sia al diritto comunitario e sia alla legislazione statale secondo le regole dello sviluppo ecologicamente sostenibile, come definito nei protocolli internazionali»; St. Liguria: art. 2, co. 2, lett. i): «la Regione: [...] i) opera per salvaguardare e valorizzare il patrimonio paesaggistico ed ambientale della Liguria e promuove lo sviluppo sostenibile; [...]»; St. Basilicata: art. 10, co. 2: «la Regione opera per lo sviluppo economico e sociale, persegue una crescita sostenibile e inclusiva, garantisce la sicurezza della persona e della comunità regionale»).

Indubbiamente più espliciti (da tempo) i riferimenti all'ambiente e, *de relato*, allo sviluppo sostenibile rinvenibili nelle Carte costituzionali degli altri due Paesi oggetto della presente ricerca.

Nella Costituzione spagnola, numerose previsioni vengono identificate come concorrenti alla realizzazione dello sviluppo sostenibile⁷⁰⁷. In particolare, l'art. 45⁷⁰⁸, annoverabile tra le più risalenti previsioni costituzionali in materia di diritto all'ambiente e significativamente collocato tra i principi della politica sociale ed economica, consta di tre componenti: l'identificazione di situazioni giuridiche soggettive (in termini di diritti e doveri) in relazione al bene ambiente; l'attribuzione ai pubblici poteri del compito di proteggere attivamente l'ambiente; la previsione di sanzioni in caso di violazioni. La rilevanza di tale previsione è testimoniata dalle svariate interpretazioni di cui la stessa è stata oggetto negli anni, che spaziano dalla constatazione della valenza normativa della disposizione all'ipotetica affermazione di un diritto collettivo all'ambiente (o, meglio, di un "diritto collettivo ad un ambiente sano"⁷⁰⁹) sino all'idea per cui la funzione pubblica di protezione dell'ambiente costituirebbe un elemento essenziale dello Stato, suscettibile di caratterizzarne il relativo modello, secondo il paradigma dell'*Estado Ecológico de Derecho*⁷¹⁰.

Ancora più esplicita risulta, infine, la *Charte de l'environnement*, adottata in Francia con legge costituzionale n. 2005-205 del 1° marzo 2005 ed inclusa nel *bloc de constitutionnalité*.

La *Charte*, infatti, oltre a riprodurre, nella sostanza, la definizione "classica" di sviluppo sostenibile⁷¹¹, da un lato, colloca i principi di salvaguardia dell'ambiente allo stesso livello dei diritti dell'uomo e del cittadino risalenti al 1789 e dei diritti economici e sociali contenuti

⁷⁰⁷ Si veda, sul punto, M.J. MONTORO CHINER, *La tutela dell'ambiente in Spagna. Profili costituzionali e amministrativi*, in D. AMIRANTE (a cura di), *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, FrancoAngeli, Milano, 2001, 47 ss.

⁷⁰⁸ «Tutti hanno diritto a fruire di un ambiente adeguato per lo sviluppo della persona e hanno il dovere di preservarlo. I pubblici poteri vigilano sulla razionale utilizzazione di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare le condizioni di vita, difendere e ripristinare l'ambiente avvalendosi dell'indispensabile solidarietà collettiva. Per coloro che violino quanto disposto nel comma precedente, nei termini fissati dalla legge si stabiliranno sanzioni penali o, se del caso, amministrative, così come l'obbligo di riparare il danno causato».

⁷⁰⁹ Così, R. B. MATHLOUTHI, *Le droit à un environnement sain en droit européen. Dynamique normative et mise en œuvre jurisprudentielle*, L'Harmattan, Paris, 2021.

⁷¹⁰ Su tali interpretazioni, si veda F. LOPEZ RAMON, *L'environnement dans la Constitution espagnole*, in *La Charte constitutionnelle de l'environnement en vigueur*, in *RJE*, numéro thématique: *La charte constitutionnelle de l'environnement*, 2005, pp. 53-62 e la bibliografia ivi citata (pp. 61-62).

⁷¹¹ Nei considerando iniziali si legge «*Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins*» (considerando n.7)

nel preambolo del 1946⁷¹², dall'altro, non solo esplicita che le politiche pubbliche nazionali debbano essere improntate al *développement durable*⁷¹³, ma estende la rilevanza dello stesso anche al livello europeo e internazionale⁷¹⁴. Un'innovazione, quella inserita nel 2005, che non solo ha fatto uscire il diritto dell'ambiente dai confini del Codice dell'ambiente⁷¹⁵, ma che, come è stato osservato, ha segnato l'ingresso in una "nuova era giuridica", aprendo l'universo del diritto proprio al concetto di generazioni future e consacrando un principio di solidarietà transgenerazionale e transpaziale, dalle potenziali molteplici applicazioni, anche al di là del solo diritto (costituzionale) dell'ambiente⁷¹⁶.

Da notare, da ultimo, che i tre Paesi oggetto di comparazione sono stati tutti interessati, sebbene con sfumature diverse, dall'introduzione recente, in Costituzione, di vincoli di sostenibilità economico-finanziaria, incidenti sulle rispettive decisioni di bilancio⁷¹⁷.

La prima ad aver intrapreso la propria via verso la "Costituzione finanziaria", e ad averlo fatto prima dell'approvazione, in sede europea, del citato *Fiscal compact*, è stata la Francia, che, con legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008, ha novellato l'art. 34 Cost., introducendo due nuovi commi⁷¹⁸, ispirati all'esigenza di garantire il rispetto di un generale obiettivo di finanza pubblica.

Anche la Spagna è intervenuta prima dell'adozione del *Fiscal compact*, modificando, in maniera incisiva, con legge costituzionale 27 settembre 2011, l'art. 135 Cost.⁷¹⁹, in rigido

⁷¹² *Ministère de l'écologie et du développement durable, La Charte de l'environnement*, http://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/charte_environnement_cle74252c-2.pdf.

⁷¹³ Art. 6: «*Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social*».

⁷¹⁴ Art. 10: «*La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France*».

⁷¹⁵ M. PRIEUR, *L'environnement est entré dans la Constitution*, in *La Charte constitutionnelle de l'environnement en vigueur*, in *RJE*, numéro thématique: *La charte constitutionnelle de l'environnement*, 2005 pp. 25-31: «*En sortant les principes du droit de l'environnement du Code de l'environnement, le droit de l'environnement n'est plus un droit de spécialistes mais devient un droit commun applicable à l'ensemble des secteurs et activités humaines. La portée de la réforme ne peut donc être que horizontale et affecter non seulement les relations des citoyens avec l'État mais également les relations des particuliers entre eux. Face à un tel impact l'analyse des effets juridiques de la réforme constitutionnelle devra couvrir toutes les branches du droit*».

⁷¹⁶ E. GAILLARD, *Génération futures et droit privé*, *op. cit.*, pp. 217-219. Già in apertura del suo scritto, l'Autrice osservava come, in Francia, «*depuis l'adoption de la Charte de l'environnement en 2004, les générations futures ont intégré le marbre de notre Constitution. Il devient difficile de n'y voir qu'une notion "dans l'air du temps" susceptible de devenir prochainement "passée de mode"*» (p. 4).

⁷¹⁷ C. DECARO, *La limitazione costituzionale del debito in prospettiva comparata: Francia e Spagna*, in *Il Filangieri, Quaderno* 2011, 2012.

⁷¹⁸ «*Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État*» e «*Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques*».

⁷¹⁹ Dalla scarna previsione per cui «*Il Governo dovrà essere autorizzato con legge per emettere Debito Pubblico o contrarre crediti. I crediti diretti a soddisfare il pagamento d'interessi e capitali del Debito Pubblico dello*

ossequio ai principi di stabilità di bilancio e sostenibilità finanziaria. Principi, questi ultimi, rinvenibili altresì alla base della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, mediante la quale anche il legislatore costituzionale italiano è intervenuto in materia⁷²⁰, trasponendo gli impegni assunti con la sottoscrizione del richiamato Trattato europeo e, di fatto, “ribaltando”

Stato si considereranno sempre compresi nello stato di previsione della spesa e non potranno essere oggetto di emendamento o modifica, ove si conformino alle condizioni della legge di emissione», oggi, l'articolo in questione prevede che «1. Tutte le Pubbliche Amministrazioni adeguano i propri atti al principio della stabilità di bilancio. 2. Lo Stato e le Comunità Autonome non possono incorrere in un deficit strutturale che superi i limiti eventualmente stabiliti dall'Unione Europea per i suoi Stati Membri. Una legge organica fissa il livello massimo di deficit strutturale consentito allo Stato ed alle Comunità Autonome, in relazione al rispettivo prodotto interno lordo. Gli Enti Locali devono mantenere un equilibrio di bilancio. 3. Lo Stato e le Comunità Autonome saranno autorizzati, mediante legge, ad emettere debito pubblico o contrarre crediti. I crediti diretti a soddisfare il pagamento d'interessi e capitali dell'indebitamento pubblico delle Amministrazioni si considerano sempre compresi nello stato di previsione della spesa dei relativi bilanci ed il loro pagamento gode della priorità assoluta. Tali crediti non possono essere oggetto di emendamento o modifica, ove si conformino alle condizioni della legge di emissione. Il volume di debito pubblico di tutte le Pubbliche Amministrazioni in relazione al prodotto interno lordo dello Stato non può superare il valore di riferimento stabilito dal Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea. 4. I limiti del disavanzo strutturale e del volume di debito pubblico possono essere superati solo in caso di catastrofi naturali, recessione economica o situazioni di emergenza straordinaria che sfuggano al controllo dello Stato e che pregiudichino seriamente la situazione finanziaria o la sostenibilità economica o sociale dello Stato, dichiarate con voto a maggioranza assoluta dei membri del Congresso dei Deputati. 5. Una legge organica attua i principi di cui al presente articolo, così come la partecipazione, nei rispettivi procedimenti, degli organi di coordinamento istituzionale fra le Pubbliche Amministrazioni in materia di politica fiscale e finanziaria. In ogni caso, prevede: a) La distribuzione dei limiti del deficit e del debito tra le varie Pubbliche Amministrazioni, le circostanze eccezionali per il loro superamento, nonché la forma e i termini di correzione delle deviazioni che per entrambi si possono verificare. b) La metodologia e la procedura per il calcolo del disavanzo strutturale. c) La responsabilità di ogni Pubblica Amministrazione in caso di inosservanza degli obiettivi di stabilità di bilancio. 6. Le Comunità Autonome, in conformità ai rispettivi Statuti e nei limiti di cui al presente articolo, adottano le disposizioni necessarie per l'applicazione effettiva del principio della stabilità nelle proprie norme e decisioni di bilancio».

⁷²⁰ La novella ha interessato gli artt. 81 (integralmente sostituito: «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale»), 97 (arricchito di un nuovo primo comma: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»), 117 (con spostamento della materia «armonizzazione dei bilanci pubblici;» dal terzo al secondo comma, con conseguente attrazione della stessa tra le materie di legislazione esclusiva statale) e 119 (mediante l'aggiunta di incisi al primo comma e al sesto comma, secondo periodo, rispettivamente: «, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea» e «, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio»).

l'impostazione precedente: il ricorso all'indebitamento, da strumento ordinario di finanziamento delle spesa corrente, diviene, di fatto, eccezionale, dovendo essere assolutamente perseguito e garantito l'equilibrio tra entrate e spese⁷²¹.

⁷²¹ I contributi e i commenti in materia sono innumerevoli. Per la relativa pertinenza rispetto al presente lavoro, si segnalano N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in www.amministrazioneincammino.it, e G. M. SALERINO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, in *Il Filangieri, Quaderno 2011*, 2012.

Capitolo 2 – La dimensione istituzionale del principio di sostenibilità

SOMMARIO: 2.1 Dalla sostenibilità ambientale alla sostenibilità istituzionale. 2.1.1 Applicazioni ed interpretazioni diffuse del principio di sostenibilità. 2.1.2 Applicazioni ed interpretazioni potenziali del principio di sostenibilità: la sostenibilità istituzionale 2.2 La sostenibilità delle soluzioni di organizzazione istituzionale substatuale. 2.2.1 La sostenibilità regionale: una proposta definitoria. 2.2.2 Gli indicatori di sostenibilità regionale: una proposta definitoria.

2.1 Dalla sostenibilità ambientale alla sostenibilità istituzionale

2.1.1 Applicazioni ed interpretazioni diffuse del principio di sostenibilità.

Come accennato, in linea generale, la nozione di sostenibilità ha gradualmente perso l'originario connotato ambientale o, meglio, si è, a poco a poco, arricchita di declinazioni ulteriori, arrivando ad assumere una più generica ed omnicomprensiva valenza "sociale", quale «*capacità di assicurare il benessere umano nelle diverse dimensioni della sicurezza, della salute e dell'istruzione. Include l'equità, la partecipazione, l'identità culturale e la stabilità istituzionale*»⁷²². Una tendenza oggi emblematicamente riassunta nella variegata articolazione delle "5 P" dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile⁷²³ e che, a ben vedere, sul piano internazionale, aveva addirittura anticipato l'affermazione stessa del principio, fatta solitamente coincidere con la Conferenza di Rio del 1992⁷²⁴.

Analogamente, anche sul piano del diritto, il percorso di affermazione del principio, come accennato, si caratterizza per una sorta di progressiva emancipazione dal diritto dell'ambiente⁷²⁵. Dalle prime, "classiche", applicazioni al variegato settore ambientale – e, in particolare, al bilanciamento tra "ragioni" dello sviluppo economico, da un lato, e "ragioni" della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, dall'altro – si è giunti a quelle più

⁷²² A. SASSU, *Sviluppo economico e tecnologie per un futuro sostenibile*, in M. CIANI SCARNICCI, A. MARCELLI, P. PINELLI, A. ROMANI, R. RUSSO (a cura di), *Economia, ambiente e sviluppo sostenibile*, FrancoAngeli, Milano, 2014, p. 106.

⁷²³ Sulle quali si veda *supra*, par. 1.1.1.

⁷²⁴ La primissima affermazione del principio, infatti, può essere fatta risalire, come riferito, alla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, la quale aveva già fatto propria, vent'anni prima, una nozione di sostenibilità fortemente orientata sulla relativa dimensione sociale, riconoscendo il diritto fondamentale dell'uomo «alla libertà, all'eguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere» (Principio 1) e la conseguente necessità di salvaguardare «le risorse naturali della Terra, ivi incluse l'aria, l'acqua, la flora, la fauna [...] a beneficio delle generazioni presenti e future, mediante una programmazione accurata o un'appropriata amministrazione» (Principio 2). Si veda V. KOESTER, *From Stockholm to Brundtland*, in *Environmental Policy and Law* 20, n. 1-2/1990, pp. 14-19.

⁷²⁵ R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, op. cit.

recenti, riferibili all'introduzione – in Costituzione e/o a livello di legislazione ordinaria – di puntuali vincoli di sostenibilità economico-finanziaria. Da mera proclamazione generale di ordine, per lo più, politico, la nozione ha assunto la valenza di “categoria giuridica” e poi quella di “principio di diritto”, capace di guardare alle relazioni tra generazioni differenti di individui e «ad un complesso di interessi, bisogni o diritti di comunità non ancora venute in essere»⁷²⁶.

In questo senso, apparirebbe certamente di interesse una ricognizione attinente all'applicazione e all'interpretazione che della sostenibilità e del relativo principio – e, più in generale, della giuridicizzazione del rapporto tra individui presenti e futuri – sono state proposte in vari ambiti e in vari ordinamenti.

Nell'impossibilità di procedere ad una rassegna completa, valgano, a scopo illustrativo, alcuni esempi, ricavati, per lo più, dai contesti nazionali, e alcuni sintetici richiami della giurisprudenza interna⁷²⁷.

⁷²⁶ D. PORENA, *Il principio...*, *op. cit.*, p. 5

⁷²⁷ Con limitazione a quella costituzionale.

Muovendo, innanzitutto, dal diritto positivo⁷²⁸, sin dai primi anni Novanta, si registra l'ingresso del concetto di "generazioni future" in specifiche disposizioni di settore⁷²⁹, fino al momento di consacrazione dello stesso, in uno con il principio di sostenibilità vero e proprio, agli inizi degli anni 2000⁷³⁰, fino ad arrivare alle affermazioni più recenti

⁷²⁸ Si prescinde, in questa sede, dalla disamina di quegli istituti che, benché non inquadrati nella prospettiva qui in considerazione, sono tradizionalmente votati alla disciplina giuridica di rapporti riguardanti individui futuri, basti pensare ai c.d. "diritti del nascituro", quali la capacità di succedere (art. 462 c.c. it.) e di essere destinatario di una donazione (art. 784 c.c. it.). Interessante, al riguardo, l'osservazione di E. GAILLARD, *Génération futures et droit privé*, op. cit., p. 133 e oltre, la quale osserva come tanto nel diritto di famiglia (in senso stretto) quanto in quello della "famiglia umana" (in senso ampio), il concetto di generazioni future abbia trovato (e trovi sempre più) spazio nel diritto privato contemporaneo, dando vita a schemi giuridici del tutto asimmetrici, tanto in relazione, appunto, alla tematica tradizionale concernente la protezione giuridica dell'*enfant à naître*, quanto in riferimento ai nuovi problemi aperti da quello che definisce "biodroit", precipitato giuridico della rivoluzione biotecnologica. Analoghe considerazioni potrebbero essere sviluppate in relazione all'istituto del *trust*, metaforicamente e significativamente richiamato da E. BROWN WEISS, *In Fairness To Future Generations*, op. cit., p.19-20: «Sustainability requires that we look at the earth and its resources not only as an investment opportunity, but as a trust passed to us by our ancestors for our benefit, but also to be passed on to our descendants for their use».

⁷²⁹ È coeva l'introduzione di tale concetto, nell'ordinamento italiano, ad opera della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), e, in quello francese, in virtù della legge n. 91/1381 del 30 dicembre 1991 (*relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs*). Con riguardo al primo, trattasi, specificatamente, dell'art 2, co. 1: «I parchi nazionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future» e dell'art. 37, co. 2: «È deducibile dal reddito imponibile di qualunque soggetto obbligato, fino a un massimo del 25 per cento del reddito annuo imponibile, il controvalore in denaro, da stabilirsi a cura del competente organo periferico del Ministero per i beni culturali e ambientali, d'intesa con l'ufficio tecnico erariale competente per territorio, corrispondente a beni immobili che vengano ceduti a titolo gratuito da persone fisiche e giuridiche dello Stato ed ai soggetti pubblici e privati di cui alle lettere a) e b) del comma 2-bis dell'articolo 114 del citato testo unico delle imposte sui redditi, purché detti immobili siano vincolati ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497, e facciano parte degli elenchi relativi ai numeri 1) e 2) dell'articolo 1 della medesima legge, o siano assoggettati al vincolo dell'inedificabilità in base ai piani di cui all'articolo 5 della medesima legge e al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, e la donazione avvenga allo scopo di assicurare la conservazione del bene nella sua integrità, per il godimento delle presenti e delle future generazioni». Con riguardo al secondo, il riferimento è all'art. 1 «*La gestion des déchets radioactifs à haute activité et à vie longue doit être assurée dans le respect de la protection de la nature, de l'environnement et de la santé, en prenant en considération les droits des générations futures*», previsione poi confluita nell'art. L. 542-I del *Code de l'environnement*.

⁷³⁰ In Italia, una tappa significativa è stata quella dell'adozione, con d.lgs. 152/2006, del c.d. Codice dell'ambiente, di cui si segnala, in particolare, l'art. 3-quater (Principio dello sviluppo sostenibile), introdotto dall'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 4/2008: «1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future. 2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione. 3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare

(ambientali⁷³¹ e non⁷³²) e ad alcune peculiari declinazioni, quali l'*Ombudsman for future generations*⁷³³ o l'istituto della *donation-partage transgénérationnelle*⁷³⁴.

Spostando, poi, l'attenzione sul profilo giurisprudenziale (costituzionale), al di là della ricognizione di singole pronunce nelle quali il richiamo alla sostenibilità intergenerazionale risulti più o meno esplicito⁷³⁵, particolarmente significativa risulta la conseguenza che, in

un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro. 4. La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane». In tutt'altro settore, è rinvenibile, altresì, la previsione di cui all'art. 16, co. 2, l. 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali): «2. I livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili nel territorio nazionale, di cui all'articolo 22, e i progetti obiettivo, di cui all'articolo 18, comma 3, lettera b), tengono conto dell'esigenza di favorire le relazioni, la corresponsabilità e la solidarietà fra generazioni, di sostenere le responsabilità genitoriali, di promuovere le pari opportunità e la condivisione di responsabilità tra donne e uomini, di riconoscere l'autonomia di ciascun componente della famiglia».

⁷³¹ A titolo esemplificativo, si vedano la legge 18 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali) e la legge 18 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale).

⁷³² Significativi avanzamenti si registrano sul piano della contrattualistica pubblica, in riferimento alla quale, non a caso, è stata elaborata la nozione di *Green public procurement*. Basti qui richiamare il fatto che il riferimento alla promozione dello sviluppo sostenibile è ormai espressamente annoverato tra i principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni, ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici). Sul tema, si segnala G. QUINTO, *Le variabili ambientali nella disciplina degli appalti pubblici. Storia di un difficile equilibrio tra tutela dell'ambiente e promozione dello sviluppo economico*, in *Rivista giuridica Ambiente*, n. 1/2020.

⁷³³ L. BECKMAN, F. UGGLA, *An Ombudsman for Future Generations. Legitimate and Effective?*, in I. GONZÁLEZ-RICOY, A. GOSSERIES (a cura di), *Institutions for Future Generations*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 117-134.

⁷³⁴ Inserita nel *Code civil* francese ad opera della legge 2006-728 del 23 giugno 2006, la *donation-partage transgénérationnelle* consiste nel fatto che «*Toute personne peut également [in aggiunta all'ipotesi base riguardante la distribuzione tra gli eredi presunti] faire la distribution et le partage de ses biens et de ses droits entre des descendants de degrés différents, qu'ils soient ou non ses héritiers présomptifs*» (art. 1075-1).

⁷³⁵ A livello interno, tale filone giurisprudenziale – che può essere considerato inaugurato dalle pronunce della Corte costituzionale del 1996, nn. 259 e 419, sollevate dal Tribunale superiore delle acque pubbliche e nella cui motivazione la Corte afferma che «la dichiarazione di pubblicità delle acque si risolve in un limite della proprietà dovuto alla intrinseca e mutata rilevanza della risorsa idrica, rispondente alla sua natura, “come scelta non irragionevole operata dal legislatore” e quale modo di attuazione e salvaguardia di uno dei valori fondamentali dell'uomo (e delle generazioni future) all'integrità del patrimonio ambientale, nel quale devono essere inseriti gli usi delle risorse idriche» (sent. n. 419/1996) – ricomprende ormai un numero consistente di pronunce, tra le quali non possono non essere ricordate almeno la sentenza n. 85/2013 (riguardante il caso Ilva, ritenuta un esempio di bilanciamento di interessi contrapposti, anche in prospettiva di sostenibilità), la n. 172/2008 e la n. 264/2012 (in tema pensionistico), e la n. 88/2014 (in tema di equilibrio di bilancio per le autonomie speciali) sulle quali si cui si veda, per quanto qui di interesse, G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost., op. cit.*, e, sempre in tema previdenziale-pensionistico, la pronuncia, divenuta emblematica, n. 173/2016 (sulla quale, fra i tanti, si vedano M. D'ONGHIA, *Retroattività e diritti previdenziali fra (presunta)*

parte della dottrina, viene ricavata dall'affermazione del principio di sostenibilità intergenerazionale. Vi è infatti chi, da tale affermazione, ha ravvisato l'emergere di dirette conseguenze sul piano della c.d. "giustizia costituzionale intertemporale"⁷³⁶: la protezione dei diritti (o, al di là della relativa qualificazione giuridica, delle aspettative) delle generazioni future costituirebbe, infatti, un "neo-parametro di costituzionalità" suscettibile di aprire la via a nuove applicazioni dei meccanismi di giudizio propri della Corte costituzionale, in particolare inaugurando un "giudizio ternario nel tempo"⁷³⁷. In questo senso, la Corte non dovrebbe limitarsi a "manipolare" gli effetti delle proprie pronunce nel

intangibilità dei cd. diritti quesiti e solidarietà intergenerazionale, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2019, p. 275; R. FABOZZI, *Perequazione, contributo di solidarietà ed esigenze di bilancio: un difficile equilibrio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2016, p. 1847 e G. PEPE, *La solidarietà intergenerazionale quale strumento di giustizia redistributiva. Commento a Corte costituzionale n. 173 del 2016, op. cit.* Infine, con riguardo al profilo più strettamente economico-finanziario della sostenibilità, si consideri, su tutte, la pronuncia n. 18/2019 (sulla quale si rinvia ai commenti di G. BOGGERO, *La Corte costituzionale mette un freno al 'deficit spending' degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in www.diritticomparati.it, 2019; M. FRANCAVIGLIA, *La Corte ritorna sulla sostenibilità intergenerazionale dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2020, p. 1298; A. SAITTA, *Dal bilancio "quale bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2019, p. 216). A livello internazionale, si vedano, su tutte, la pronuncia del 25 settembre 1997 della Corte internazionale di Giustizia, relativa al c.d. affaire Gabčíkovo-Nagymaros (riguardante una serie di interventi sul fiume Danubio da effettuarsi in virtù di specifico Trattato concluso tra l'Ungheria e la Cecoslovacchia nel 1977), in cui la Corte esplicitamente afferma che (§ 140): «*Au cours des âges, l'homme n'a cessé d'intervenir dans la nature pour des raisons économiques et autres. Dans le passé, il l'a souvent fait sans tenir compte des effets sur l'environnement. Grâce aux nouvelles perspectives qu'offre la science et à une conscience croissante des risques que la poursuite de ces interventions a un rythme inconsidéré et soutenu représenterait pour l'humanité - qu'il s'agisse des générations actuelles ou futures -, de nouvelles normes et exigences ont été mises au point, qui ont été énoncées dans un grand nombre d'instruments au cours des deux dernières décennies. Ces normes nouvelles doivent être prises en considération et ces exigences nouvelles convenablement appréciées non seulement lorsque des États envisagent de nouvelles activités, mais aussi lorsqu'ils poursuivent des activités qu'ils ont engagées dans le passé. Le concept de développement durable traduit bien cette nécessité de concilier développement économique et protection de l'environnement*». In ambito Consiglio d'Europa, sulla correlazione tra danni alla persona e alterazione dell'ambiente, si segnala la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 9 dicembre 1994, nel caso López Ostra c. Spagna. Infine, di recente, in tema di tutela del clima anche nell'ottica delle future generazioni, un richiamo è d'obbligo all'ordinanza del 24 marzo 2021 del Tribunale costituzionale federale tedesco che ha segnato una tappa determinante in tema di *climate litigations*. Si veda, in commento, M. PIGNATARO, *Il giudice costituzionale tedesco parla al futuro. La protezione del clima e la sua dimensione internazionale come limite alla discrezionalità legislativa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, pp. 694-697.

⁷³⁶ A. SPADARO, *L'amore dei lontani*, *op. cit.*

⁷³⁷ *IDEM*. In particolare, l'Autore evidenzia, pp. 31-32: «Oggi, la Corte – che per altro manipola abbondantemente pure gli effetti temporali delle proprie sentenze e talvolta entrambi (effetti temporali e spaziali) in ardite tecniche combinatorie – si trova di fronte alla possibilità/necessità di applicare il canone di ragionevolezza sotto la singolare forma di un giudizio ternario nel tempo. In qualche modo, invero, non solo la Corte cerca di tener conto degli effetti (sociali, politici, finanziari, ecc.) delle proprie decisioni, ma da sempre ha svolto un giudizio binario di tipo temporale, ogni qual volta, ed accade molto spesso, essa ha cercato di contemperare fra le opposte esigenze di conservazione del nucleo duro di ogni "valore" costituzionale insieme alla necessità di aggiornamento di tali valori alla luce dell'inevitabile evoluzione degli "interessi" sociali. [...]».

tempo (come avviene nel giudizio binario di tipo temporale) e nemmeno a scrutinare una norma di legge impugnata con l'art. 3 della Costituzione, inteso quale canone generale di uguaglianza e una norma assunta quel *tertium comparationis* (come accade nel giudizio ternario "ordinario"), bensì a porre, a fondamento del proprio ragionamento, la combinazione tra interessi presenti, valori passati e aspettative future⁷³⁸.

Al di là del richiamo di singoli esempi, ciò che, in questa sede, preme sottolineare – in senso ricognitivo, ma anche in funzione del ragionamento che verrà proposto di seguito – è un elemento di carattere più generale che sembra derivare dalla stessa giuridicizzazione (e costituzionalizzazione) della sostenibilità, nelle sue varie accezioni.

Se la dimensione intertemporale insita nel concetto di sostenibilità sembra, infatti, da un punto di vista teorico, proiettare il giurista che intenda farvi ricorso verso il futuro, l'interrogativo che si pone attiene alla possibilità concreta che quest'ultimo sviluppi giudizi di tipo prognostico.

Anche sotto tale profilo, una prima risposta, in senso affermativo, è offerta dal diritto dell'ambiente. In tale campo, infatti, l'esigenza di tutela (intergenerazionale) del bene ambiente non trova corrispondenza esclusivamente nell'enunciazione di principi a presidio dello stesso (*in primis*, i principi di precauzione, di prevenzione, di correzione, "chi inquina paga"⁷³⁹), ma anche nella messa in campo di puntuali meccanismi idonei a proiettare un giudizio in avanti e, così, accertare la rilevanza della prevista realizzazione di piani, programmi e progetti. Si pensi, ai procedimenti di valutazione di impatto ambientale, di

⁷³⁸ Per dirlo, ancora, con le parole dell'Autore (pp. 31-32): «Accanto a tale "ordinario" tipo di giudizio temporale binario – di collocazione "equilibrata" di un valore costituzionale fra passato e presente – la Corte ha oggi la possibilità, ma forse sarebbe meglio dire ha il *dovere*, di dar vita a un giudizio temporale *ternario*, che cerchi di tener conto anche del... futuro. Infatti, gli stessi temi che ormai spesso costituiscono oggetto delle sue valutazioni (si pensi alle manipolazioni genetiche, alle nuove forme di previdenza sociale, ecc.) non sono "più" rinvenibili direttamente ed esclusivamente in una Carta scritta nel 1946-48, che pure ha un'impostazione pregnante assiologicamente e fortemente prescrittiva. Più che mai, in questi casi, la Corte, a parer nostro, *deve* (o *dovrà*) ricorrere a *valutazioni intertemporali*, ispirate a ragionevolezza e di tipo *ternario*. In pratica, dovrà "confrontare" tre grandezze assiologiche diverse, sia per natura intrinseca che per collocazione temporale: *a*) *valori* ideali prescritti dai costituenti da conservare, almeno nel loro nucleo duro intangibile (passato); *b*) nuovi *interessi* concreti dei viventi da garantire alla luce dell'evoluzione sociale (presente); *c*) complesse, e spesso indeterminate, *aspettative* da tutelare a favore delle generazioni che verranno (futuro)».

⁷³⁹ Diretti, rispettivamente, a «garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente in situazioni caratterizzate da mancanza di conoscenze scientifiche certe», nell'ottica del «*better safe than sorry*» (precauzione); «impedire danni irreversibili all'ambiente» (prevenzione); assicurare il ripristino «in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente» (correzione); imputare «al singolo soggetto responsabile i costi che devono essere sostenuti per far fronte agli effetti della condotta o dell'omissione» o a «internalizzare i costi ed evitare un'indistinta attribuzione degli stessi alla collettività, sia che si tratti di attività imprenditoriali che individuali» ("chi inquina paga", in caso di violazione di norme e in caso di attività consentite): N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2020, pp. 24-25.

autorizzazione integrata ambientale e di valutazione di incidenza ambientale, «forme adottate dall'Unione europea per controllare le attività interagenti con l'ambiente»⁷⁴⁰.

Come il concetto di sostenibilità anche tale impostazione, di valutazione prognostica di impatto, si è progressivamente allargata rispetto ai confini del diritto ambientale per trovare altre declinazioni in ambito amministrativistico (si pensi alla rilevanza della valutazione in tutte le fasi del ciclo di vita dei programmi a cofinanziamento europeo⁷⁴¹) e assumere una valenza di carattere più generale e trasversale.

Prova ne è l'affermarsi delle logiche della valutazione, e in particolare della valutazione preventiva, nell'ambito delle politiche pubbliche, quale «strumento di potenziale miglioramento della qualità dell'intervento pubblico»⁷⁴². Analogamente, anche in relazione all'esercizio della funzione legislativa, sono ormai diffusi strumenti quali l'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e la Valutazione di impatto della regolamentazione

⁷⁴⁰ A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2008, pp. 43-51. Essi sono diretti, rispettivamente, ad «accertare la compatibilità ambientale di piani e programmi» (VAS); «accertare la compatibilità ambientale di specifici progetti» (VIA); «verificare la compatibilità ambientale di una determinata attività» (AIA) (N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, *op. cit.*, pp. 77-96) e a accertare la compatibilità di piani o progetti ricadenti nella rete ecologica Natura 2000 (VINCA).

⁷⁴¹ «Le valutazioni» precisa l'art. 54 del reg. (UE) 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, «sono effettuate per migliorare la qualità della progettazione e dell'esecuzione dei programmi e per valutarne l'efficacia, l'efficienza e l'impatto. L'impatto dei programmi viene valutato, alla luce della missione dei rispettivi fondi SIE, in relazione agli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e tenendo conto delle dimensioni del programma in relazione al PIL e al tasso di disoccupazione nella zona del programma interessata, ove appropriato». I successivi articoli dettagliano, poi, i requisiti della valutazione *ex ante*, *in itinere* e *ex post*.

⁷⁴² Così viene definita la valutazione *ex ante* (VEA), quale «analisi sistematica delle conseguenze attese di una politica pubblica» che mette a disposizione *del policy maker* «evidenze empiriche, alternative possibili, obiettivi più chiari, trasparenti e verificabili del suo operato»: E. ESPA, A. LA SPINA, *La valutazione ex ante nella formulazione delle politiche pubbliche*, in A. LA SPINA, *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, Il Mulino, Bologna, 2020, pp. 196-197.

(VIR) che – in linea con la *Better regulation* di stampo eurounitario⁷⁴³ – mirano a favorire una migliore qualità normativa⁷⁴⁴.

Ad accomunare – variamente declinati a seconda dei casi – tali approcci, è il ricorso a precisi metodi e attrezzi, *toolkit* per usare la terminologia cara proprio ai processi di valutazione. Da qui l'importanza di concetti quali quello di indicatori, «costrutti teorici [...], modo efficace e immediato di misurare obiettivi da raggiungere, risorse utilizzate, effetti ottenuti, giudizi soggettivi e qualitativi o variabili di contesto»⁷⁴⁵, o di approcci, tra cui quello c.d. controfattuale che, dato un determinato disegno (di *policy*), consente di verificare se l'azione condotta abbia o meno modificato le condizioni dei destinatari nell'ottica desiderata, e cosa sarebbe avvenuto se l'azione non fosse stata condotta affatto⁷⁴⁶.

⁷⁴³ La cui fonte di riferimento è da rinvenire nell'Accordo interistituzionale «Legiferare meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea del 13 aprile 2016, in forza del quale «le tre istituzioni riconoscono la loro responsabilità comune nel produrre una legislazione dell'Unione di qualità elevata» (considerando 2) e, a tal fine, tra gli strumenti per “legiferare meglio”, individuano le valutazioni di impatto che «dovrebbero riguardare l'esistenza, la portata e le conseguenze di un problema e determinare se sia necessaria o meno l'azione dell'Unione. Dovrebbero individuare soluzioni alternative nonché, laddove possibile, costi e benefici potenziali a breve e a lungo termine, valutando gli impatti sotto il profilo economico, ambientale e sociale in modo integrato e equilibrato e fondandosi su analisi qualitative e quantitative. È opportuno che siano rispettati rigorosamente i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, nonché i diritti fondamentali. Le valutazioni d'impatto dovrebbero anche considerare, ove possibile, il costo della non-Europa e l'impatto sulla competitività nonché gli oneri amministrativi delle varie opzioni, con particolare attenzione alle PMI ("pensare anzitutto in piccolo"), agli aspetti digitali e all'impatto territoriale. Le valutazioni d'impatto dovrebbero basarsi su informazioni accurate, oggettive e complete ed essere proporzionate quanto alla loro portata e alle tematiche su cui si concentrano» (punto 12).

⁷⁴⁴ Più in dettaglio, ai sensi dell'art. 2 del, d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169 (Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione), l'AIR mira ad «offrire, nel corso dell'istruttoria normativa, attraverso un percorso trasparente di analisi, basato sull'evidenza empirica, un supporto informativo in merito all'opportunità e ai contenuti dell'intervento normativo» e la VIR a «fornire, attraverso un percorso trasparente di valutazione, un supporto informativo, basato sull'evidenza empirica, in merito alla perdurante utilità, all'efficacia e all'efficienza di norme vigenti di impatto significativo su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, al fine di confermare o correggere le politiche adottate, proponendo interventi di integrazione, modifica o abrogazione».

⁷⁴⁵ G. NOTARSTEFANO, *Dati e statistiche per le politiche pubbliche*, in A. LA SPINA, *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, op. cit., p. 186. A titolo esemplificativo, si considerino le varie tipologie di indicatori pertinenti in ottica di valutazione delle spese pubbliche, segnatamente: indicatori di realizzazione finanziaria (riguardanti l'avanzamento della spesa prevista per la realizzazione dell'obiettivo o dell'intervento), di realizzazione fisica (attinenti al volume dei prodotti e dei servizi erogati), di risultato/output (riferiti all'esito più immediato del programma di spesa), di impatto/outcome (concernenti l'effetto che il programma di spesa, insieme ad altri enti e a fattori esterni, produce sulla collettività e sull'ambiente) (fonte: MEF, Ragioneria generale dello Stato).

⁷⁴⁶ Tecnicamente, tale approccio «utilizza un paradigma logico-filosofico fondato su un confronto tra un oggetto reale (osservabile) e un oggetto ipotetico non reale (non osservabile)», secondo il seguente schema: «data una variabile-risultato (che indicheremo con *T*, generalmente di natura categoriale dicotomica, una sorta di indicatore che ha valore 1 nel caso in cui l'individuo è sottoposto al trattamento e 0 nel caso in cui non lo è), l'effetto viene in tal senso definito come differenza tra individui soggetti al trattamento e individui non soggetti»: E. ESPA, A. LA SPINA e G. NOTARSTEFANO, *La valutazione ex post*, in A. LA SPINA, *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, op. cit., p. 279.

Quale che sia l'angolo di osservazione, le esperienze di analisi e valutazione richiamate inducono l'analista e il valutatore (e, così, il giurista analista e il giurista valutatore) a prendere le mosse da una domanda, definire gli strumenti di analisi e chiarire da quale prospettiva osservare l'oggetto di studio⁷⁴⁷.

2.1.2 Applicazioni ed interpretazioni potenziali del principio di sostenibilità: la sostenibilità istituzionale

Una volta recuperate le fondamenta del principio giuridico della sostenibilità e richiamatene, per cenni, alcune applicazioni ed interpretazioni, si ravvisano le condizioni per prospettare delle ulteriori declinazioni o, più in generale, per verificare il potenziale ricorso al principio in questione quale strumento per l'analisi complessiva di fenomeni giuridici vari.

In questo senso, sulla base di quanto evidenziato nei paragrafi precedenti, facendo astrazione e generalizzazione delle dimensioni della sostenibilità in prospettiva giuridica, è possibile rilevare come, in definitiva, la sostenibilità si traduca in una forma di solidarietà e responsabilità universale, *intra* e *intergenerazionale*, e si caratterizzi, quindi, per una duplice dimensione: da un lato, quella (olistico)relazionale (o *intragenerazionale*), dall'altro, quella intertemporale (o *intergenerazionale*)⁷⁴⁸.

Ciò porta, innanzitutto, a "giuridicizzare" la tradizionale definizione della sostenibilità, sostituendo al generico riferimento alla «*condizione di uno sviluppo in grado di assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri*» quella di «*condizione di un fenomeno (assetto/istituto/strumento) giuridico*⁷⁴⁹ in grado di assicurare il perseguimento dei propri fini, a beneficio della generazione presente, senza compromettere tale analoga

⁷⁴⁷ G. FRAZZICA, A. LA SPINA, *Metodologia della ricerca sociale e politiche pubbliche*, in A. LA SPINA, *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, op. cit., p. 103.

⁷⁴⁸ In questo senso, E. BROWN WEISS, *In Fairness to Future Generations*, op. cit., p.19 «*Sustainable development is inherently an intergenerational question as well as an intragenerational question. Sustainable development relies on a commitment to equity with future generations*». Si veda, inoltre, l'interessante tesi dottorale di S. FABIANELLI, *Il tempo della questione intergenerazionale: un'indagine di diritto costituzionale*, op. cit., la quale, oltre a fare riferimento al medesimo passaggio di Brown Weiss appena citato, individua, quale tratto più intimo della nozione di sviluppo sostenibile, la relativa «vocazione alla realizzazione di una solidarietà tanto di tipo sincronico/statico, quindi *intra*-generazionale, quanto di tipo diacronico/dinamico, e quindi *inter*-generazionale» (p. 104) e, più oltre, tra gli elementi costitutivi del principio dello sviluppo sostenibile, annovera: «l'equità intragenerazionale, in base alla quale l'uso delle risorse naturali da parte di uno Stato deve configurarsi come equo, tenendo in debita considerazione i bisogni degli altri Stati; l'equità intergenerazionale, la quale esige che le risorse naturali siano preservate a beneficio delle generazioni future» (p. 107).

⁷⁴⁹ L'espressione è utilizzata volutamente in accezione generale e atecnica.

possibilità a beneficio delle generazioni future » o, ancora, di «assicurare il soddisfacimento dei diritti e l'assolvimento dei doveri della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare/assolvere i propri».

Tale accezione, a sua volta, sembra aprire la strada a svariate potenziali applicazioni, a seconda del campo di indagine prescelto, a seconda, cioè, di quale sia il “fenomeno (assetto/istituto/strumento) giuridico” attenzionato nelle relative dimensioni relazionale ed intertemporale⁷⁵⁰.

Potrebbe trattarsi tanto di una previsione di portata generale (ad esempio, il carattere cui imprimare il sistema fiscale di un dato Paese) quanto di una specifica disciplina di settore (dalla legislazione giuslavoristica al sistema pensionistico⁷⁵¹, per esempio), finanche di un singolo diritto (con particolare pregnanza in relazione ai diritti sociali, rispetto ai quali l'inquadramento in termini di sostenibilità appare completamente ulteriore delle dimensioni di uguaglianza formale e sostanziale ad essi sottesa)⁷⁵².

⁷⁵⁰ Interessante, in questa direzione, il rilievo di R. PASQUIER, S. GUIGNER, A. COLE (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, op. cit., specificatamente, *Introduction Gouvernance et territoires, l'âge de l'hybridation*, pp. 24-25: « [...] le développement durable n'a cessé d'être présenté comme un outil favorisant l'invention et l'expérimentation de nouvelles modalités de gouvernement. En effet, dès son émergence au tournant des années 1990, d'abord dans les sphères internationales, puis progressivement aux échelles nationale et locale, le mot d'ordre du développement durable a été appréhendé comme un puissant levier de transformations de l'action publique. Proclamé dans la déclaration de Rio en 1992, il est décliné au niveau national et territorial à partir de différents dispositifs d'action publique construits autour des enjeux de transition et de résilience. Ces projets de développement doivent faire appel à la participation et au partenariat entre acteurs privés et publics. Ils doivent favoriser des modes de production et de consommation économes en ressources et socialement responsables vis-à-vis des populations des autres États comme des générations futures. Les discours sur le développement durable et la gouvernance ont ainsi en commun de considérer que l'action publique est désormais contrainte par la multiplication des interdépendances et des externalités».

⁷⁵¹ S. GIUBBONI, *Il sistema pensionistico italiano alla ricerca del difficile equilibrio tra adeguatezza e sostenibilità*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 3/2021, pp. 441-458.

⁷⁵² Interessanti, in relazione al profilo qui in esame, le riflessioni di S. HOLMES, C. R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Il Mulino, Bologna, 2000, che, trattando dei diritti sociali quale «politica d'inclusione lontana dai sentimentalismi, volta a mitigare lievemente, ma non a eliminare del tutto, le disuguaglianze di ricchezza proprie di un'economia liberale» (p. 218), con riguardo agli Stati Uniti d'America, osservano che «i programmi sociali che hanno più successo non sono strutturati come scambi fra le classi, ma piuttosto come parti di un patto intergenerazionale tra membri della classe media, definita in senso ampio» (p. 219). Portando l'esempio della compartecipazione, da parte di gran parte dei percettori di reddito, a politiche di sostegno ai giovani e di assistenza agli anziani, rilevano come «[q]uesta redistribuzione intergenerazionale, questo sistema di diritti, viene talvolta propagandata come una sorta di prestito a restituzione garantita, ma non era stata in realtà affatto congegnata in modo da garantire che ciascun partecipante potesse ricevere poi quanto avesse dato in origine; al contrario si tratta di un meccanismo di trasferimenti che presuppone che l'insieme di coloro che danno si identifichi immaginariamente con le generazioni precedenti e future» (p. 219).

Ma, soprattutto, da qui l'interesse nell'ambito della presente ricerca, lo spazio di indagine considerato, vale a dire l'oggetto dello scrutinio di sostenibilità, potrebbe essere anche una 'istituzione'.

Naturalmente, una esaustiva indagine sulla sostenibilità istituzionale andrebbe fatta precedere da un approfondimento della nozione stessa di istituzione.

In questa sede, ci si limiterà a rammentare come, nell'elaborazione della nozione stessa di "istituzione", fondamentale sia stato l'apporto (e il confronto tra) due Autori di riferimento per due degli ordinamenti qui in considerazione (Maurice Hauriou (1856-1929)⁷⁵³, da un lato, e Santi Romano (1875-1947), dall'altro); a richiamare sinteticamente le principali accezioni correnti della nozione di istituzione; a contestualizzare la disamina proposta nel quadro concettuale di riferimento che pare, con essa, maggiormente coerente.

Sotto il primo profilo, è d'uopo ricordare che ad introdurre, nella cultura giuridica di inizio '900, la nozione di "istituzione", come nuova concezione dei rapporti tra società e diritto, fu, infatti, il francese Hauriou. Influenzata dalla dottrina cattolica e dalla tradizione ecclesiastica, la teoria istituzionale di Hauriou ha visto un'articolata evoluzione e la relativa definizione è stata, a più riprese, rivisitata dall'Autore stesso⁷⁵⁴.

⁷⁵³ Si noti come altrettanto inteso si rivelò il rapporto tra questi e l'esule antifascista Silvio TRENTIN, su cui si veda *infra*.

⁷⁵⁴ «Une organisation sociale établie en relation avec l'ordre général des choses, dont la permanence est assurée par un équilibre de forces ou par une séparation des pouvoirs, et qui constitue par elle-même un état de droit» (M. HAURIOU, *L'institution et le droit statutaire, Recueil de législation*, 1906); «Une organisation sociale en relation avec l'ordre général des choses, dont la permanence individuelle est assurée par l'équilibre interne d'une séparation des pouvoirs, et qui a réalisé dans son sein une situation juridique» (M. HAURIOU, *Principes de droit public*, 1910); «Une institution sociale consiste essentiellement en une idée objective transformée en une œuvre sociale par un fondateur, idée, qui, ensuite, recrute des adhérents en nombre indéterminé dans le milieu social et assujettit ainsi à son service des volontés subjectives indéfiniment renouvelées» (M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, 1923); «Une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social. Pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes. D'autre part, entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures» (c.d. concezione ontologica) (M. HAURIOU, *Théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social*, in *Aux sources du droit: le pouvoir, l'ordre et la liberté, Cahiers de la Nouvelle journée*, n. 23, 1926); «Une organisation sociale devient durable, c'est-à-dire conserve sa forme spécifique, malgré le renouvellement continuel de la matière humaine qu'elle contient, lorsqu'elle est instituée, c'est-à-dire lorsque, d'une part, l'idée directrice, qui est en elle dès le moment de sa fondation, a pu subordonner le pouvoir du gouvernement, grâce à des équilibres d'organes et de pouvoir, et lorsque, d'autre part, ce système d'idées et d'équilibres de pouvoirs a été consacré, dans sa forme, par le consentement des membres de l'institution aussi bien que du milieu social. En somme, la forme de l'institution, qui est son élément durable, consiste en un système d'équilibres de pouvoirs et de consentements construits autour d'une idée» (M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, 2ème éd., 1929).

Nella sua opera *L'ordinamento giuridico*, laddove richiama, nel primo capitolo, i precedenti dottrinali del concetto di istituzione, “nella terminologia tecnica del diritto”⁷⁵⁵, dopo aver accennato ad alcuni autori tedeschi, Santi Romano si sofferma proprio sulla teoria dell'Hauriou, descrivendola ed evidenziandone meriti e limiti. Tenendo principalmente in considerazione la definizione di Hauriou del 1910 – in Francia, al contrario, la versione della teoria di Hauriou maggiormente ripresa e commentata è quella del 1926 – Santi Romano osserva come tale autore, innanzitutto, ritenga che esistano due tipologie di “individualità sociali”: le istituzioni-cose, da un lato, e le istituzioni-persone (o corporative), dall'altro. Solo queste ultime – che, ad avviso di Hauriou, possono essere considerate sia sotto il profilo della loro individualità subiettiva (cioè della loro relazione con altre istituzioni) sia di quella obbiettiva (cioè della loro “vita interiore”) – rilevano da un punto di vista giuridico. Essendo dotate di autonomia, esse diventano fonte originaria di diritto (diritto disciplinare, consuetudinario, statutario o legale)⁷⁵⁶.

Sotto il secondo profilo, che consente un'attualizzazione della prospettiva considerata, come autorevolmente notato⁷⁵⁷, si possono distinguere sostanzialmente due nozioni di

⁷⁵⁵ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, 2^a ed., Firenze, Sansoni, 1945, p. 23.

⁷⁵⁶ Interessante notare, poi, che Santi Romano mette, quindi, in rilievo i meriti della teoria dell'Hauriou, per poi formulare alcune critiche alla stessa. Dal primo punto di vista, riconosce ad Hauriou il duplice merito di aver tentato di giuridicizzare il concetto di istituzione, sino ad allora considerato perlopiù in prospettiva politica e sociologica, e di aver distinto – grazie all'introduzione della individualità obbiettiva – il concetto di istituzione da quello di personalità giuridica, sottolineando come tali concetti possano, ma non debbano necessariamente, sovrapporsi. Dal secondo punto di vista, rilevando che «la figura dell'istituzione sia anzitutto suscettibile di essere delineata con maggiore ampiezza e nello stesso tempo con maggiore precisione, e, in secondo luogo, che la sua essenza, la sua nota fondamentale sia da profilarsi diversamente» (S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, op. cit., p. 27), Romano contesta all'Hauriou, innanzitutto, di non aver – come sarebbe stato auspicabile – delineato «una figura generalissima» di istituzione «i cui caratteri contingenti possono variare, e variano in realtà, all'infinito» (*ivi*, p. 28). Al contrario, Hauriou sembra aver forgiato la propria idea di istituzione «ad immagine e somiglianza della maggiore fra di esse» (*ivi*, p. 28), cioè dello Stato moderno (i caratteri dell'ente “istituzione” sono, infatti, identificati da Hauriou nella presenza di un'organizzazione in forma costituzionale e rappresentativa; nella garanzia della libertà politica; nell'attuazione di un decentramento e di una separazione dei poteri; nel principio di pubblicità; nell'adozione di uno statuto costituzionale). Inoltre, Romano dissente con Hauriou laddove quest'ultimo ritiene che l'istituzione sia fonte del diritto. Nella prospettiva romaniana, infatti, «fra il concetto di istituzione e quello di ordinamento giuridico, unitariamente e complessivamente considerato, [vi è] perfetta identità» (*ivi*, p. 28). Si noti, infine, che è lo stesso Santi Romano, a conclusione della disamina sull'Hauriou, a richiamare autori della dottrina francese, ispiratisi alla sua teoria (*L'ordinamento giuridico*, è bene notarlo, venne tuttavia tradotto in francese solo nel 1974, con introduzione di Phocion Francescakis) o a quella dell'Hauriou. Si tratta, nello specifico, di Georges Renard (1876-1943) e Joseph Délos (1891-1974), che elaborarono nozioni filosofiche del concetto di istituzione, ispirate al tomismo della neoscolastica, e del russo naturalizzato francese Georges Gurvitch (1894-1965) che, invece, ne propose una di carattere sociologico, con distinzione tra comunità “attive”, considerate fatti normativi generatori di diritto, e comunità “passive”, prive di tale caratteristica.

⁷⁵⁷ J.-B. AUBY, *Quelques hypothèses sur la crise des institutions*, in V. MAZEAUD, P. DE MONTALIVET, *La crise des institutions*, L.G.D.J., Paris, 2016, p. 7.

"istituzione": una ampia, comprendente qualsiasi tipo di meccanismo giuridico o di forma di regolazione sociale disciplinata dal diritto; una più ristretta, quale idea di organizzazione giuridica stabile. È a tale seconda accezione, affermatasi a partire dalla fine del XIX secolo, in reazione all'individualismo dominante, che si farà qui riferimento, pur non omettendo di sottolineare la ben più ampia eterogeneità di significati riconducibili a tale nozione⁷⁵⁸.

Sotto il terzo ed ultimo profilo - tra l'altro complementare a quello appena richiamato - non può omettersi un riferimento al quadro teorico generale in cui pare utile collocare una disamina quale quella qui in considerazione. In coerenza con i richiami alle teorie organiciste già emersi nelle precedenti Parti del presente lavoro, in relazione tanto ai modelli di organizzazione territoriale quanto al paradigma della sostenibilità, pare opportuno rimarcare, riferendosi al concetto di istituzione, come la stessa non venga in considerazione in quanto "particella elementare", bensì quale "materia complessa", parte di una dimensione di carattere sistemico.

Il ricorso - in senso figurativo e non certo rigoroso - al linguaggio della fisica non è casuale. Alla dinamica istituzionale (compresa quella territoriale multilivello), appare, infatti, applicabile la definizione di vero e proprio "sistema", quale complesso di elementi interagenti, e, più specificatamente, di "sistema aperto", quale «sistem[a] capac[e] di conservarsi nell'ambito di un continuo scambio di materia con l'ambiente che l[o] circonda»⁷⁵⁹, come teorizzato, ormai diversi decenni orsono, con riferimento alle scienze tradizionalmente definite "dure", dal biologo Ludwig von Bertalanffy. D'altronde, lo stesso von Bertalanffy, già nella sua opera, apriva all'applicazione dei principi esplicativi dell'universo da lui illustrati ai più svariati contesti, comprese la "scienza sociale", anch'essa chiamata a «far uso del metodo tipico della scienza generale dei sistemi»⁷⁶⁰, e la sociologia che «insieme ai settori di ricerca che le sono connessi, è, in sostanza, lo studio dei gruppi e dei sistemi umani, a partire da piccoli gruppi come la famiglia o la squadra di operai per

⁷⁵⁸ Eterogeneità che emerge sia che si guardi ad essa in prospettiva generale sia in prospettiva prettamente giuridica. Per un confronto in merito, si vedano A. CAVALLI, voce «Istituzione», profilo 'Processi e tipologia' e M. DOUGLAS, voce «Istituzione», profilo 'Problemi teorici', in AA.VV., *Enciclopedia delle scienze sociali*, Vol. V, *op. cit.*, rispettivamente, pp. 122-126 e 126-134, nonché F. MODUGNO, voce «Istituzione», in AA.VV., *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXIII, pp. 69-96.

⁷⁵⁹ L. VON BERTALANFFY, *Teoria generale dei sistemi - fondamenti, sviluppo, applicazioni*, Mondadori, Milano, 1969, p. 245.

⁷⁶⁰ *Ivi*, p. 297. Si noti che l'Autore riconduce alle scienze sociali «la sociologia, l'economia, la scienza politica, la psicologia sociale, l'antropologia culturale, la linguistica, buona parte della storiografia e delle scienze umanistiche, ecc.».

giungere, attraverso innumerevoli stadi intermedi di organizzazioni formali o informali, sino alle unità più vaste, come le nazioni, i blocchi di potenze e le relazioni internazionali»⁷⁶¹.

Ciò posto, si tratta, a questo punto, di verificare l'utilità di un'analisi di sostenibilità in prospettiva istituzionale o, detto in altri termini, di tentare di identificare una nozione di “sostenibilità istituzionale”.

In questo senso, considerati i fini attribuiti ad una data istituzione (la famiglia, la scuola, il sistema giudiziario, la pubblica amministrazione,...), uno scrutinio in termini di sostenibilità – tenuto conto delle evidenziate dimensioni (olistico)relazionale e intertemporale – risulta funzionale ad una messa al vaglio della capacità dell'istituzione considerata di garantire, in relazione ai compiti ai quali essa è preposta e nei confronti dei membri cui la stessa si rivolge, il miglior adempimento dei propri fini, tenendo anche in debita considerazione l'impatto del proprio agire in prospettiva futura. Il che corrisponde, in definitiva, ad indagare lo “stato” dell'istituzione considerata e le relative prospettive di tenuta (attuale) e di durata (futura).

Il principio di sostenibilità istituzionale, quindi, quale criterio di valutazione prognostica della validità/conformità e della permanenza di una data istituzione⁷⁶², o, detto in altri termini, quale capacità di combinazione dinamica tra conferma dei caratteri distintivi di una istituzione e adeguamento permanente della stessa al mutare del contesto esterno, consente un'indagine non limitata alla rilevazione di eventuali criticità⁷⁶³ affliggenti una determinata istituzione, ma diventa un criterio-guida suscettibile di orientare l'agire stesso dell'istituzione considerata, di studiarne eventuali correttivi o adeguamenti, nonché di effettuare comparazioni di sostenibilità – tra soluzioni istituzionali varie o tra livelli

⁷⁶¹ *Ivi*, p. 298. Sempre l'Autore evidenzia che «il fatto che certi principi siano applicabili ai sistemi in generale, indipendentemente dalla natura stessa di tali sistemi e da quella delle entità prese in considerazione, spiega come mai possano comparire, indipendentemente le une dalle altre e in diversi campi scientifici, concezioni corrispondenti e tali da produrre quel notevole parallelismo che si osserva nei loro sviluppi moderni, in effetti si trovano, in settori differenti delle scienze naturali come pure in psicologia e sociologia, concetti quali quelli di globalità e somma, meccanicizzazione, centralizzazione, ordine gerarchico, stato stazionario, equifinalità, ecc.» (p. 140).

⁷⁶² Di “permanenza di vita” dei centri territoriali – le cui condizioni di sviluppo avrebbero dovuto essere assicurate dallo stato, in quanto “compito primordiale” di quest'ultimo – parlava già S. TRENTIN, *Liberare e federare*, in C. PETRACCONI, *Federalismo e autonomia in Italia dall'Unità a oggi*, *op. cit.*, p. 231.

⁷⁶³ Non è qui possibile addentrarsi nel copioso dibattito sulla crisi delle istituzioni, private o pubbliche che siano, e sulle relative cause (tra cui si annoverano, per le prime, neoindividualismo quale portato della modernità e postmodernità, allargamento del paesaggio istituzionale e necessità di adeguamento al cambiamento da parte delle istituzioni stesse; per le seconde, passaggio dalla logica dello Stato interventista a quella del *management* pubblico; ampliamento delle istanze di partecipazione diretta e di trasparenza, a fronte di una tendenziale crisi della democrazia partecipativa; spinta alla “agentificazione” del settore pubblico, ecc.). Si rinvia, pertanto, su tutti, a J.-B. AUBY, *Quelques hypothèses*, *op. cit.*, pp. 11-12.

istituzionali concorrenti – onde identificare quella, appunto, “più sostenibile”, operazione tanto più utile se effettuata in stagioni di c.d. riforme *istituzionali*, incidenti su struttura, attribuzioni e funzioni di enti, in momenti, cioè, in cui, partendo dal presente e guardando al futuro, si intende dare “nuova forma”⁷⁶⁴ a talune istituzioni.

Infine, in aggiunta alla prospettiva illustrata, di rilievo interno all’istituzione, l’ottica della sostenibilità istituzionale appare suscettibile di un’ulteriore applicazione, di carattere, invece, sistematico.

Infatti, una volta esaminata l’istituzione di interesse – sulla base di uno scrutinio esemplificato al successivo paragrafo 2.2.2 – la contestualizzazione della stessa nel relativo quadro giuridico generale di riferimento (Costituzione, Statuto di autonomia, Codice di settore,...) consente di verificarne la (permanente) rispondenza ai relativi principi fondamentali, nonché di individuarne, all’esito di un approccio controfattuale, i margini di superamento/modifica o l’eventuale ineliminabilità⁷⁶⁵.

Il che, da un punto di vista generale – anche a scongiurare il rischio che l’analisi di sostenibilità finisca per ridursi ad una semplice analisi di efficacia ed efficienza⁷⁶⁶ – suggerisce, ancora una volta, un ancoraggio al pensiero sistemico, caratteristico della modernità.

Come osservato, l’approccio in ottica di sostenibilità pare, astrattamente, applicabile alle istituzioni più varie. Con riferimento all’oggetto della presente ricerca, le soluzioni di organizzazione territoriale infrastatale di tipo regionale, ma, più in generale, in relazione a qualsiasi livello di articolazione territoriale, esso sembra assumere una particolare

⁷⁶⁴ Come da significato etimologico del termine “riformare”, AA.VV., *Dizionario etimologico*, Santarcangelo di Romagna (Rn) 2003, p. 842.

⁷⁶⁵ Esemplificativamente, in via di estrema approssimazione e semplificazione, se, tra i principi fondamentali di un dato ordinamento, figura il principio democratico, ci si potrebbe chiedere se la previsione di un Parlamento, eletto a suffragio universale diretto su scala nazionale, sia rispondente al quadro costituzionale di riferimento e se la sua eventuale abolizione inciderebbe sulla tenuta del sistema. Ancora, ad esempio, la scuola – intesa quale istituzione gratuita, il cui accesso è assicurato a tutti su un piano di parità – sembrerebbe tuttora rispondente alla garanzia dei diritti ai quali la stessa è preordinata, mentre la famiglia – intesa nella sola accezione di famiglia naturale fondata sul matrimonio tra individui di sesso differente – non più.

⁷⁶⁶ Sul punto, M. MARCANTONI, M. BALDI, *Regioni a geometria variabile: quando, dove e perché il regionalismo funziona*, Donzelli, Roma, 2013. Di questo tipo di analisi, è bene precisarlo, si riconosce, sebbene in prospettiva diversa da quella qui proposta, sicura rilevanza, soprattutto – come si è già avuto modo di accennare – se condotta non nell’ottica del *new public management*, ma secondo i canoni dell’analisi economica del diritto, intesa come «metodo interdisciplinare applicato per studiare i fondamenti logico-economici delle regole giuridiche e per valutare, anche su basi quantitative, i loro effetti. L’analisi economica può così aiutare a comprendere come le norme debbano essere redatte e interpretate per conseguire determinati obiettivi e come i comportanti umani reagiscano agli incentivi e ai disincentivi introdotti da quelle norme». Si veda, sul punto, G. NAPOLITANO, M. ABBRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2009, da cui è tratta la definizione citata (p. 15).

pregnanza. Complice la (ormai parzialmente superata ma pur sempre) radicata concezione della sovranità statale, da un lato, la questione della territorializzazione tende a ruotare attorno ad una costante (lo Stato, l'*État*, l'*Estado*) e a svariate variabili (tra le quali figurano *anche ed eventualmente* le regioni, le *régions*, le *comunidades autónomas*⁷⁶⁷); dall'altro, le sorti dell'una e delle altre vengono indagate in termini per lo più meccanicistici, con la conseguenza che le entità sub-statali rischiano di «essere considerate alla stregua di mere proiezioni volontarie, quindi sempre revocabili, della sovranità statale»⁷⁶⁸.

Al contrario, la sostenibilità, con la sua dimensione insieme relazionale e sistemica e di durata nel tempo, consente di adottare una prospettiva differente, coerente con la caratteristica di Stati e Regioni quali «istituzioni che vivono, al pari degli altri sistemi antropici così come dei sistemi ecologici, in situazioni di costante trasformazione e [la cui] perennità non è mai scontata»⁷⁶⁹. La focalizzazione su tale caratteristica - che tra l'altro trova riflesso nella qualificazione, in termini di “organi”, delle strutture organizzative interne alle stesse istituzioni - conduce, così, ad interrogarsi sulla *vitalità* dei sistemi politico-costituzionali considerati, mediante il «monitoraggio continuo delle loro proprietà, nei termini di possibilità di carico e di recupero, di capacità di autoregolazione, di resilienza e di resistenza»⁷⁷⁰.

2.2 La sostenibilità delle soluzioni di organizzazione istituzionale substatale

2.2.1 La sostenibilità regionale: una proposta definitoria.

Da quanto osservato nella Parte I del presente lavoro e rilevato, con riferimento a Italia, Francia e Spagna, nella Parte II, emerge come gli enti territoriali infrastatali regionali rappresentino una realtà dinamica, variando tanto nello spazio (da ordinamento a ordinamento e anche all'interno del medesimo ordinamento) e nel tempo (evolvendo di continuo). Complessivamente, le soluzioni di organizzazione territoriale substatale

⁷⁶⁷ In tal caso, l'uso delle iniziali minuscole - a differenza del resto del testo - è voluto e conferma quanto accennato in introduzione al presente lavoro.

⁷⁶⁸ R. LOUVIN, *La sostenibilità dei regimi speciali di autonomia*, in G. COINU, G. DEMURO, F. MOLA (a cura di), *La specialità sarda alla prova della crisi economica globale*, Esi, Napoli, 2017, p. 103.

⁷⁶⁹ R. LOUVIN, *La sostenibilità dei regimi speciali di autonomia*, *op. cit.*, p. 102.

⁷⁷⁰ IDEM, p. 104.

delineano un quadro istituzionale alla *perenne* ricerca di una legittimazione⁷⁷¹, legittimazione che, non di rado, viene rinvenuta in prospettiva *relazionale*, raffrontando l'ente territoriale in esame (ad esempio, la Regione) con l'ente statale e/o con altri enti territoriali “concorrenti” (ad esempio, il *Département*).

Da quanto illustrato nella corrente Parte III, poi, il principio di sostenibilità istituzionale – in ragione delle dimensioni che caratterizzano, in radice, la sostenibilità – sembra utilmente venire in soccorso proprio laddove si intendano condurre analisi di prospettiva aventi, al contempo, una dimensione relazionale ed una intertemporale.

È alla luce di tale, forse inattesa, convergenza di fondo che una disamina delle articolazioni territoriali substatali (nella specie, regionali) nelle relative dimensioni di sostenibilità, appunto, relazionale e intertemporale sembra risultare, come anticipato in chiusura del precedente paragrafo, di una certa utilità⁷⁷².

Tenuto conto che le entità territoriali infrastatali, e tra queste le Regioni, si configurano quali istituzioni, delimitate geograficamente, cui sono attribuiti – nell'ambito di un dato ordinamento composto anche di altre entità, quella statale e altre entità territoriali – specifiche funzioni e competenze e alle quali corrisponde una determinata comunità di individui, l'analisi della relativa sostenibilità apre ad un duplice interrogativo.

Il primo riguardante la capacità della Regione di garantire, in relazione ai compiti ai quali essa è preposta, nell'assetto costituzionale e/o normativo di riferimento, nei confronti dei membri cui la stessa si rivolge e in concorrenza (o, meglio, in via complementare) con gli altri enti rinvenibili nel medesimo ordinamento, il miglior adempimento dei propri fini, tenendo anche in debita considerazione l'impatto del proprio agire in prospettiva futura. Si propone di riferirsi a tale profilo, a seconda dei casi, come “sostenibilità interna” o “*fare regionale*”.

Il secondo attinente alla riconoscibilità della determinata istituzione quale comunità, tanto dall'esterno (da parte degli altri soggetti dell'ordinamento) quanto, soprattutto, dall'interno della stessa (da parte degli individui che la compongono). specularmente, si propone di riferirsi a tale profilo, a seconda dei casi, come “sostenibilità di sistema” o “*essere regionale*”.

⁷⁷¹ N. KADA, *Introduction. Les territoires de l'État*, in collectif GIS-GRALÉ-CNRS *Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe, Droit et gestion des Collectivités Territoriales, Les territoires de l'État 2017*, Le Moniteur, Paris, 2017.

⁷⁷² Sebbene, come è stato evidenziato, «in riferimento al futuro delle istituzioni regionali, il concetto [di sostenibilità] è ancora allo stadio di un generico principio di giustificazione, da molti inteso come fattore sociale privo di apparente rapporto con l'assetto costituzionale e l'obsolescenza, vera o presunta, degli organismi politico-amministrativi»: R. LOUVIN, *La sostenibilità dei regimi speciali di autonomia, op. cit.*, p. 102.

Più specificatamente, dal momento che, in ultima analisi, l'agire dell'istituzione "Regione" si concretizza – in maniera più o meno ampia a seconda del grado di "regionalizzazione" del rispettivo ordinamento – nella definizione o attuazione di politiche e nella traduzione delle stesse in servizi rivolti alla popolazione di un dato territorio, il principio di sostenibilità sembra rilevare quale prospettiva per indagare se l'adesione al modello di organizzazione su base regionale risulti o meno quello maggiormente in grado di assicurare la migliore definizione o attuazione delle politiche di competenza⁷⁷³. Ciò, senza, al contempo, compromettere (o, meglio, favorendo) l'analoga – concomitante o futura – possibilità di azione degli altri enti territoriali (di uguale o diversa natura). Il che vale, cioè, a verificare se l'ente territoriale (nella specie, la Regione) rappresenti (ancora) una soluzione organizzativa (istituzione) idonea ad adempiere ai fini che gli sono attribuiti, in maniera conforme ai canoni della responsabilità, della solidarietà e dell'equità *intra* e *inter* generazionale. Inoltre, tale approccio consente anche di raffrontare l'ente regionale con gli altri livelli istituzionali, ai fini dell'individuazione dell'allocazione di competenze e funzioni *più sostenibile*.

Anche in ottica regionale, poi, l'effettuazione di una disamina di sostenibilità istituzionale consente – in linea con quanto evidenziato *supra* – una verifica "di sistema", avente, peraltro, una duplice dimensione.

Infatti, una volta indagate le Regioni, le *Régions* e le *Comunidades Autónomas*, nella relativa prospettiva di tenuta relazionale e intertemporale interna – sempre sulla base di uno scrutinio esemplificato al successivo paragrafo 2.2.2 – la contestualizzazione delle stesse nel relativo quadro giuridico di riferimento consente, innanzitutto, di verificarne la (permanente) rispondenza ai relativi principi fondamentali (rispettivamente, come ripercorso nella Parte II, cap. 2, par. 2.1.1., art. 5 Cost. it., art. 2 Cost. sp. e art. 1 Cost. fr.), nonché di individuarne, all'esito di un approccio controfattuale, i margini di superamento/modifica o l'eventuale ineliminabilità. Il che significa verificare se il grado di regionalizzazione italiana, spagnola e francese risulti in linea con il principio autonomistico proprio dei primi due ordinamenti, con le rispettive sfumature, e con quello di decentralizzazione dell'ultimo, nonché di valutare l'incidenza di un eventuale mutamento (sia esso inteso a depotenziare o ridimensionare l'ente o, al contrario, a rafforzarlo) o, addirittura, di un definitivo abbandono dell'ente regionale.

⁷⁷³ In ultima analisi, l'attribuzione e l'esercizio di una determinata competenza a livello regionale dovrebbe assicurare il miglior soddisfacimento possibile dei diritti ad essa correlati, da parte dei membri della comunità regionale.

Inoltre, sempre in ottica di sistema, l'esito dell'analisi di sostenibilità, sistematizzando i caratteri che connotano la data istituzione regionale, consente, come accennato, un ulteriore scrutinio, in ordine alla riconoscibilità, interna ed esterna, della stessa.

«*Dove vanno le Regioni?*» si chiedeva, qualche anno fa, autorevole dottrina⁷⁷⁴.

Dove possono andare le Regioni per poter risultare (ancora) sostenibili? Come valutare la sussistenza e la permanenza delle condizioni di praticabilità dell'istituzione regionale, in ottica relazionale (rapportata, nel quadro costituzionale e normativo di riferimento, agli altri livelli istituzionali concorrenti) ed intertemporale (in riferimento all'evoluzione delle "ragioni" della sua autonomia)?

2.2.2 Gli indicatori di sostenibilità regionale: una proposta definitoria

Una volta inquadrare le ragioni e lo scopo di un'analisi in ottica di sostenibilità istituzionale – e, nello specifico, regionale – appare utile procedere con ordine.

Laddove si è fatto cenno alla possibilità, per il giurista, di condurre analisi prognostiche sul futuro, si è concluso evidenziando che, in tale ottica, il giurista analista e il giurista valutatore dovrebbero prendere le mosse da una domanda, definire gli strumenti di analisi e chiarire da quale prospettiva osservare l'oggetto di studio.

Nel nostro caso, la domanda da cui prendere le mosse è quella, formulata (e riformulata) più volte: "*Quale futuro sostenibile per le Regioni, sotto il profilo istituzionale?*". La prospettiva è quella derivante dalla definizione proposta di sostenibilità istituzionale, quale criterio di valutazione prognostica di validità, conformità e permanenza dell'istituzione regionale. A non essere ancora definiti, fino a questo punto, sono gli strumenti di analisi. Da qui la necessità di identificare gli "attrezzi", in concreto, utilizzabili ai fini dello scrutinio di sostenibilità.

È in quest'ottica che si propone il ricorso ad una serie di indicatori, quali fattori declinati in forma interrogativa, riferibili alle evidenziate dimensioni della sostenibilità.

A questo proposito, alcune precisazioni appaiono indispensabili.

In primo luogo, ancora una volta, è la terminologia propria dell'ecologia a venire in aiuto. Il concetto di indicatore viene, infatti, qui assunto nel senso di «parametro qualitativo o quantitativo capace di rappresentare una situazione ambientale complessa» o di «strumento

⁷⁷⁴ S. MANGIAMELI, *Dove vanno le Regioni?*, in I.S.SI.R.F.A. - *Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie*, dicembre 2015. Già prima, A. BARBERA, P. D. GIARDA, G. MAZZOCCHI, *Dove vanno le regioni*, Vita e pensiero, Milano, 1976.

in grado di rappresentare, con differenti livelli di approssimazione, particolari condizioni (eventi, processi, stati complessivi di qualità o criticità) dell'ambiente»⁷⁷⁵. Parimenti utile l'accezione di indicatore quale «misura di un fenomeno sotto osservazione, che indica il valore della sua caratteristica più peculiare o di un suo aspetto, non direttamente osservabile. Si esprime con un numero o un attributo qualitativo e permette di comprendere elementi solo parzialmente rilevabili in modo diretto, consentendo di pervenire, attraverso confronti nel tempo e nello spazio, a un giudizio su di essi»⁷⁷⁶.

In secondo luogo, sebbene, a livello terminologico, il concetto di *indicatore* appaia sovrapponibile a quello di *indice*, quest'ultimo, caratterizzandosi per una dimensione propriamente quantitativo-numerica, non appare idoneo ad orientare l'intera analisi qui proposta⁷⁷⁷, potendo, al più coincidere con uno (o più) degli indicatori presi ad esame. Lo stesso vale per ulteriori apparenti sinonimi del termine indicatore quali *standard*, *soglie*, *parametri*, *livelli*, ecc.

In terzo luogo, posto che, astrattamente, l'analisi potrebbe attenere sia a profili istituzionali "puri" (fonti del diritto regionale; assetto istituzionale interno ed articolazione dei rispettivi organi; forma di governo; natura e riparto di competenze; finanziamento delle funzioni regionali; ecc.) che al contenuto di politiche settoriali regionali, si ritiene che la stessa possa risultare maggiormente proficua se rapportata, da un lato, al concreto operare dell'ente (il *fare* regionale), con potenziale sovrapposizione di profili istituzionali ed

⁷⁷⁵ Più in dettaglio: «parametro qualitativo o quantitativo capace di rappresentare una situazione ambientale complessa, cioè lo «stato» di uno spazio geografico costituito da componenti naturali, biotiche e abiotiche, e da componenti antropiche (attività residenziali e di consumo, attività economiche, testimonianze storiche e culturali ecc.). [...] In sintesi si può definire un I. ambientale come uno strumento in grado di rappresentare, con differenti livelli di approssimazione, particolari condizioni (eventi, processi, stati complessivi di qualità o criticità) dell'ambiente. [...] In tale ottica sono oggetto di attenzione non solo le singole specie animali e vegetali, ma anche le loro relazioni reciproche e i processi che li coinvolgono». voce «Indicatori», in AA.VV., *NOVA l'Enciclopedia Utet*, Vol. V, Utet, Torino, 2001, p. 620.

⁷⁷⁶ B. JARETTI, voce «*Indicatore*», in AA.VV., *Treccani economia e finanza*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 2012, pp. 651-652 che, quale esempio, riporta la percentuale di voti persa dalla coalizione di governo che sarebbe indicatore dell'insoddisfazione degli elettori verso la sua politica. La riduzione del tasso di mortalità di una comunità ne coglie il miglioramento dello stato di salute.

⁷⁷⁷ Sul punto, si veda la relativa voce enciclopedica, ad esempio, in AA.VV., *Grande dizionario enciclopedico Utet*, Vol. X, Utet, Torino, 1988, pp. 816-817, e in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, Vol. XIX, Istituto dell'Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Milano, 1933, pp. 94-96). Con riguardo alla scienza sociale in pratica, la distinzione tra 'indicatore' ed 'indice' – con il primo riferito alle «dimensioni diverse [...] che non è possibile rilevare direttamente ma solo indirettamente, facendo cioè riferimento a "eventi" che ne indichino la presenza determinandone anche il grado» e il secondo all'«insieme delle sottomisure collegate al macro-concetto da analizzare empiricamente» – è tracciata da D. CROTEAU, W. HOYNES (ed. it. a cura di F. ANTONELLI, E. ROSSI), *Sociologia generale. Temi, concetti, strumenti*, McGraw Hill, New York, 2018, p. 64.

esercizio di politiche settoriali e, dall'altro, a quello che, complessivamente, risulta connotare la realtà regionale nel suo insieme (l'essere regionale).

Ciò premesso, si propongono – quali interrogativi funzionali alla messa al vaglio della sostenibilità istituzionale regionale – gli *indicatori di sostenibilità* di seguito elencati, i quali, da intendersi in ottica esemplificativa, andranno selezionati e ulteriormente declinati a seconda dello specifico profilo di indagine prescelto. Complessivamente intesi, tali interrogativi sono funzionali a dare risposta ai seguenti quesiti di fondo:

- Profili di sostenibilità “interna”: il *fare* regionale:
 - *la Regione rappresenta il livello istituzionale più adeguato a svolgere attualmente un determinato compito?*
- Profili di sostenibilità “di sistema”: l'essere regionale:
 - *la Regione, complessivamente considerata, risulta un livello istituzionale coerente con il quadro ordinamentale di riferimento e, al contempo, una dimensione territoriale connotata da una sua identità?*
- Entrambi i profili:
 - *l'operato attuale della Regione e la sua complessiva fisionomia paiono suscettibili di assicurare l'opportunità di conferma della stessa anche in futuro?*

TABELLA 1: Indicatori di sostenibilità regionale

INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ

REGIONALE

➤ **Profili di sostenibilità “interna”: il fare regionale:**

a. Presenza di un “disegno regionale”

La Regione opera nell’alveo di un proprio specifico disegno valorizzando le proprie attribuzioni costituzionali, statutarie e normative?

b. Livelli prestazionali regionali

Come si attesta la Regione sotto il profilo della garanzia dei livelli prestazionali?

c. Innovatività

La Regione si dimostra un contesto istituzionale (normativo e/o amministrativo) innovativo?

d. Capacità anticipatoria

La Regione è capace di incidere in maniera anticipatoria rispetto allo Stato?

e. Meccanismi perequativi

La Regione opera in ottica perequativa?

➤ **Profili di sostenibilità “di sistema”: l’essere regionale:**

f. Coerenza di sistema

La fisionomia della Regione e la relativa operatività risultano in linea con il/i principio/i costituzionale/i rilevante/i in materia di organizzazione territoriale?

g. Identificabilità (esterna ed interna)

La Regione rappresenta una comunità, percepita come tale anche esternamente, e nella quale la popolazione si riconosce/identifica?

Naturalmente, il ricorso agli indicatori illustrati potrà assumere forme e declinazioni più varie: limitarsi ad un interrogativo, incentrato su uno specifico profilo, in ottica comparata tra ordinamenti differenti; abbracciare uno o più interrogativi, in riferimento alla soluzione organizzativa infrastatale di un solo Paese o di più Paesi; partire da un interrogativo di base, da cui poi declinare specificazioni sempre più dettagliate, anche in tal caso, in ottica solo interna oppure comparata.

L'esito della relativa applicazione, da un lato, non potrà che essere variabile, non solo tra ordinamenti (in ragione della diversa fisionomia che la Regione assume di volta in volta), ma anche all'interno del medesimo ordinamento (non solo in conseguenza di differenze ontologiche – quali quelle tra Regioni con grado di autonomia asimmetrico – ma anche di differenze caratterizzanti l'operare, in concreto, di Regioni appartenenti alla medesima "categoria"). Dall'altro, potrà risultare, per le sorti del livello regionale, positivo (prospettando una conferma o, addirittura, un'estensione delle prerogative e delle attribuzioni dell'ente), negativo (prefigurandone, al contrario, un ridimensionamento o finanche un superamento) o condizionato (ad esempio, positivo, ma subordinato alla previsione di più efficaci meccanismi perequativi tra territori).

Quale che sia l'applicazione degli indicatori di sostenibilità regionale proposti, l'intento è quello di offrire, al giurista che voglia fare analisi e previsioni in termini di capacità di tenuta e di durata dell'ente territoriale considerato, elementi utili ad evitare approcci aprioristicamente favorevoli o contrari al "fenomeno regionale".

In questo senso, ad esempio, un ragionamento condotto alla luce degli indicatori sub *a*) (presenza di un "disegno regionale") e sub *c*) (innovatività) potrebbe orientare, caso per caso, l'eventuale rimodulazione dei titoli di competenza regionale di un dato ordinamento, mentre il ricorso all'indicatore sub *b*) (livelli prestazionali regionali) potrebbe guidare l'eventuale riforma delle modalità di erogazione di un determinato servizio a livello regionale, contrapponendo alle astratte ragioni dell'efficientamento economico, quelle, concrete, della garanzia di un livello prestazionale realmente rispondente, sul piano qualitativo, alle esigenze della popolazione del dato territorio.

In ogni caso, tenuto conto della componente territoriale dell'istituzione Regione, il vaglio di sostenibilità potrà avere esito positivo solo laddove l'ente Regione, in relazione ai suoi compiti e in combinazione con quelli riservati ad altre istituzioni rinvenibili nel medesimo quadro di riferimento, dia prova della propria capacità di conciliare la differenziazione (o la specialità) *dei* territori (in una parola, l'asimmetria) non solo con l'uguaglianza *tra* territori, in virtù della quale «si richiede disciplina comune per situazioni eguali e disciplina

ragionevolmente differenziata in situazioni ragionevolmente differenti»⁷⁷⁸, ma, altresì, con l'uguaglianza *nei* territori, la solidarietà *tra* territori, la responsabilità *per* i territori. Territori che, in questa prospettiva, perdono (meglio, riperdono) una connotazione meramente spaziale, di luogo «costituito dal diritto», per assumerne (meglio, riassumerne) una sostanziale, di luogo «costitutivo del diritto»⁷⁷⁹ e di «elemento costitutivo imprescindibile dell'autonomia politica», in quanto tale non riducibile a «mera variabile delle dinamiche economiche, secondo una visione puramente funzionalistica delle autonomie territoriali, a scopo pianificatorio o gestionale»⁷⁸⁰.

⁷⁷⁸ R. TONIATTI, *Asimmetrie regionali, identità culturale e competitività dei territori: i titoli fondativi dell'autonomia speciale e le incognite della revisione costituzionale*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della revisione costituzionale*, ESI, Napoli, 2016, p. 40.

⁷⁷⁹ Per considerazioni sul punto, si rinvia a quanto sviluppato in apertura del presente lavoro, Parte I.

⁷⁸⁰ R. LOUVIN, *Il diverso approccio di Francia e Italia nella fusione dei territori regionali*, *op. cit.*, p. 458.

Parte IV – PROSPETTIVE DI SOSTENIBILITÀ REGIONALE

Capitolo 1 – La sostenibilità come possibile chiave di lettura del regionalismo

SOMMARIO: Premessa. 1.1 Profili di sostenibilità “interna”: il *fare* regionale. 1.1.1 Tra livelli prestazionali e meccanismi perequativi. 1.1.2 Tra innovatività e capacità anticipatoria. 1.1.3 In definitiva: esiste un “disegno regionale”? 1.2 Profili di sostenibilità “di sistema”: l’*essere* regionale. 1.2.1 Un sistema regionale coerente 1.2.2 Un sistema regionale “vivente”.

Premessa

Il percorso di ricerca sin qui tracciato, da un lato, ha portato in luce la “variabilità” – teorica e fattuale – delle esperienze regionaliste, diverse per fondamento e origini, ma anche per estensione e portata (Parti I e II).

Dall’altro, ha condotto a riflettere sulla potenziale rilevanza, anche in ottica istituzionale – e, in particolare, in ottica istituzionale propriamente regionale – dell’ormai ampiamente diffuso concetto di sostenibilità (Parte III).

Volendo, a questo punto, operare una combinazione dei due profili e rammentando come la sostenibilità, nell’accezione qui proposta, si attesti, in sostanza, quale criterio di scrutinio dello “stato di salute” di una determinata istituzione (nella specie, la *Regione*), sotto il profilo relazionale (vale a dire in raffronto ad altri livelli istituzionali rinvenibili in un dato ordinamento⁷⁸¹) e, al contempo, sotto il profilo intertemporale (vale a dire considerandola non solo *hic et nunc*, ma anche in prospettiva futura), appare di interesse una rilettura delle “variabili” del regionalismo, identificate nella Parte I, alla luce del principio in questione e, in particolare, degli indicatori di sostenibilità ad esso associati⁷⁸². Un’operazione, questa, che consente non solo di arricchire le variabili del regionalismo di declinazioni ulteriori, ma anche di mettere le stesse in relazione le une alle altre.

In coerenza con la bipartizione proposta, le considerazioni che seguiranno riguarderanno i profili di sostenibilità “interna” all’istituzione, prima, e quelli di sostenibilità “di sistema”, poi.

⁷⁸¹ Più specificatamente, in rapporto (appunto, *in relazione*) al livello statale, entro il quale la stessa si trova ad operare, e in rapporto (appunto, *in relazione*) a quello territoriale infrastatale “concorrente” (enti locali di livello subregionale o altre soluzioni istituzionali potenzialmente configurabili a livello territoriale infrastatale, quali Province, *Départements*, ...).

⁷⁸² Si precisa che, naturalmente, l’operazione potrebbe astrattamente essere condotta in relazione ai più innumerevoli profili. La scelta di limitare le osservazioni che seguiranno alle variabili trattate nella Parte I è funzionale al mantenimento di un certo grado di coerenza del lavoro che, come già evidenziato, non mira, naturalmente, all’eshaustività.

Quanto al criterio espositivo qui adottato, si anticipa che la trattazione verrà condotta per il tramite di puntuali esemplificazioni – tratte, sulla base della relativa pertinenza, dalle esperienze dei tre ordinamenti considerati – in ordine alle quali si impone una duplice precisazione.

Da un lato, ove riportate, esse hanno il solo scopo di meglio esporre il profilo in considerazione e di non relegarlo su un piano esclusivamente teorico, non certo quello di fornire una panoramica completa di tutte le potenziali declinazioni. D'altronde, intento del presente capitolo, come dell'intero lavoro, è quello di proporre un approccio, non di fornire ricognizioni esaustive relative ai profili considerati.

Dall'altro, esse sono da intendersi come “neutrali”: sebbene, in riferimento a taluni profili, potrebbero risultare funzionali ad una conferma dell'opzione regionalista, mentre, in relazione ad altri, evidenziare carenze e limiti della stessa, si ritiene che solo una considerazione complessiva del fenomeno regionale in un dato ordinamento consenta di pronunciarsi, con un discreto grado di approssimazione, sulla relativa sostenibilità. Oltretutto, è bene precisarlo sin da subito, l'esportazione del medesimo esempio da un ordinamento all'altro, non di rado, condurrebbe a conclusioni anche molto divergenti, se non opposte⁷⁸³. D'altronde, intento del presente capitolo, come dell'intero lavoro, è quello di proporre una riflessione, offrendo, rispetto ad interrogativi tradizionali, non classiche e indipendenti posizioni *pro* o *anti* regionaliste, bensì emergenti e spesso interdipendenti prospettive.

Onde agevolare la lettura dei paragrafi che seguono, si richiamano – in via matriciale – le “variabili” e gli “indicatori” proposti nelle precedenti Parti del presente lavoro (con evidenziazione, in grigio, delle aree di relativa intersezione).

⁷⁸³ Giova brevemente ricordare, coerentemente con gli insegnamenti di Rodolfo Sacco, come il costituzionalista comparatista debba costantemente tener conto del formante legale, di quello giurisprudenziale e di quello dottrinale, oltre a formanti aggiuntivi (prassi costituzionali e amministrative, ideologie,...) e crittotipi (formanti non verbalizzati), in quanto «la comparazione giuridica, sia attinente al diritto privato sia a quello pubblico, deve tener presente un concetto per nulla formalistico, anzi molto denso di diritto»: A. DI GIOVINE, A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO (a cura di), *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, op. cit., p. 30.

TABELLA 2: Correlazione tra “variabili” dello Stato regionale (Parti I e II) e indicatori di sostenibilità regionale (Parte III)

		VARIABILI DELLO STATO REGIONALE			
		<i>Disposizioni ordinamentali sull'organizzazione territoriale</i> (1)	<i>Attribuzione ed esercizio di funzioni e competenze</i> (2)	<i>Spazio nei rapporti istituzionali verticali con lo Stato</i> (3)	<i>Garanzie degli enti territoriali infrastatali</i> (4)
INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ REGIONALE	<i>Presenza di un “disegno regionale” (a)</i>				
	<i>Livelli prestazionali regionali (b)</i>				
	<i>Innovatività (c)</i>				
	<i>Capacità anticipatoria (d)</i>				
	<i>Meccanismi perequativi (e)</i>				
	<i>Coerenza di sistema (f)</i>				
	<i>Identificabilità (esterna ed interna) (g)</i>				

1.1 Profili di sostenibilità “interna”: il *fare* regionale

1.1.1 Tra livelli prestazionali e meccanismi perequativi

Tanto la dimensione relazionale quanto quella intertemporale della sostenibilità inducono a chiedersi, innanzitutto, *come* operi il livello istituzionale regionale.

In risposta a tale interrogativo risulta rilevare, in primo luogo, una lettura dell’attribuzione di funzioni e competenze agli enti territoriali infrastatali (variabile n. 2) alla luce degli indicatori di sostenibilità *b. “Livelli prestazionali regionali”* ed *e. “Meccanismi perequativi”*

In particolare, la verifica del rispetto di livelli prestazionali da parte dell’ente territoriale al quale siano attribuite competenze in determinati settori rileva, innanzitutto, come è naturale (e doveroso) che sia, in tutte le ipotesi in cui, in materie (in tutto o in parte) “regionalizzate”, livelli prestazionali minimi siano espressamente previsti (a livello costituzionale o normativo) e declinati (per lo più, a livello di legislazione ordinaria centrale), come nel caso della ben nota previsione di cui all’art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione italiana, in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e che, in virtù della trasversalità di tale titolo competenziale, rilevano anche in riferimento a numerose materie di legislazione regionale⁷⁸⁴. In questo senso, a venire in considerazione è l’attitudine dell’ente territoriale a rispettare, in concreto, i livelli fissati, assicurando il solo grado minimo di tutela prevista, dimostrandosi più virtuoso (dando, cioè, prova della capacità di elevare lo *standard* di base) o, al contrario, meno virtuoso (attestandosi, cioè, al di sotto del livello minimo). Va da sé che, sul punto, le constatazioni più significative si

⁷⁸⁴ In generale, sull’art. 117, comma 2, lett. m), nella prospettiva qui in rilievo, tra i tanti, si vedano i contributi di E.A. FERIOLO, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed uguaglianza*, in *Le Regioni*, n. 2/2006, pp. 564-573.; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell’art. 117, co. 2, lett. m), della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3/2002, pp. 345-360; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali*, in G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, N. GRASSO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 57 ss.; C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, c. 2, lett. m, Cost)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 87 ss.; con riguardo alla portata trasversale dello stesso, sancita dalla Corte costituzionale a far data dal 2002 con sentenza n. 282, R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 1445 ss.; A. D’ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 1063 ss.

rinvengano nell'alveo dell'esercizio, a livello regionale, di competenze concorrenti in ambito sanitario⁷⁸⁵.

Al di là dell'espressa previsione di livelli minimi di tutela, a garanzia dei diritti fondamentali riconosciuti a livello subnazionale quale riverbero individuale dell'asimmetria⁷⁸⁶, e a prescindere da valutazioni in ordine alle componenti considerate ai fini della relativa valutazione, l'indicatore di sostenibilità in questione appare di una certa utilità anche nell'ottica di considerare, in termini più generali, la sostanza del concreto esercizio di determinate competenze, da parte dell'articolazione territoriale considerata, non solo e non tanto in un'ottica quantitativa (che posizioni l'operato regionale in una scala di efficacia ed efficienza), bensì qualitativa, come d'altronde la stessa qualificazione dei livelli minimi in termini di essenzialità sembrerebbe suggerire⁷⁸⁷. Si prenda, ad esempio, la materia

⁷⁸⁵ Anche a fronte della "relazione di reciproco condizionamento" tra regionalismo e riforma sanitaria, evidenziata da R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale*, in R. BALDUZZI, G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 80/81, in riferimento al sistema italiano. Nell'impossibilità di richiamare la copiosa, e ormai stratificata, letteratura sul punto, ci si limita a segnalare R. BALDUZZI, *Quasi un editoriale. Dopo 40 anni, verso una destrutturazione del Ssn?*, in *Corti supreme e salute* n. 3/2018, pp. 465-474 e L. CUOCOLO, A. CANDIDO, *L'incerta evoluzione del regionalismo sanitario in Italia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 settembre 2013, nonché a riprodurre, data la relativa esaustività rispetto al profilo in esame, quanto recentemente affermato dalla Corte costituzionale (la quale, per inciso, nella stessa pronuncia fa largo uso del concetto di sostenibilità, sotto i profili economico e finanziario): «l'intreccio tra profili costituzionali e organizzativi comporta che la funzione sanitaria pubblica venga esercitata su due livelli di governo: quello statale, il quale definisce le prestazioni che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini – cioè i livelli essenziali di assistenza – e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli standard costituzionalmente conformi. La presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze. Ciò al fine di realizzare una gestione della funzione sanitaria pubblica efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio, le quali prevedono la separazione dei costi "necessari", inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica [...] In definitiva, la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali, impongono una visione trascendente della garanzia dei LEA che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario» (Corte cost., sent. 62/2020, su cui, in commento, si veda F. MASCI, *I LEA non sono assoggettabili ad alcun vaglio di sostenibilità economico-finanziaria: un trend giurisprudenziale in consolidamento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2020, pp. 99-108). Per una recente analisi (critica) dell'operato del legislatore regionale piemontese in tema di residenze socio-sanitarie regionali, si veda F. PALLANTE, *La legge della Regione Piemonte a sostegno delle Rsa: un'incostituzionale sottrazione di risorse vincolate all'attuazione dei Lea*, in *federalismi.it*, n. 12/2021, pp. 212-223.

⁷⁸⁶ M. MONTI, *Federalismo disintegrativo? Secessione e asimmetria in Italia e Spagna*, op. cit.

⁷⁸⁷ Così, R. BALDUZZI, *Note sul concetto di essenziale nella definizione dei Lep*, in *La Rivista delle politiche sociali*, n. 4/2004, pp. 155 ss; IDEM, *Quelques réflexions autour de l'activisme local en Italie*, in O. LECUCQ (a cura di), *État, collectivités territoriales et droits sociaux*, op. cit., p. 23.

“istruzione”. Che si tratti di un “problema nazionale”, come già evidenziato in sede costituente, è indubbio⁷⁸⁸. Al contempo, non si può ignorare come si tratti di “problema” dalla dimensione “anche locale”: in un dato territorio, si tratterà di assicurare l’accesso all’istruzione da parte di alunni residenti in aree remote (siano esse, ad esempio, insulari o montane); in un altro, si tratterà di dover disciplinare la coesistenza di regimi linguistici differenti; in un altro, ancora, si tratterà di salvaguardare, nell’ambito del sistema di istruzione professionale, una determinata professione ormai desueta. Non si tratterà, in tali casi, di verificare (esclusivamente) il rispetto di un astratto livello prestazionale minimo⁷⁸⁹, magari condizionato da stringenti limiti di spesa. Si tratterà, al contrario – in riferimento ad una «materia che è ontologicamente governata da una impostazione policentrica ed integrata, fatta di uniformità e differenziazione, di livelli essenziali e di territorializzazione»⁷⁹⁰ – di verificare la capacità del sistema regionale di declinare il “problema nazionale” in “problema anche regionale” e, così, di dare ad esso una risposta quanto più possibile contestualizzata⁷⁹¹. Il che equivale, in definitiva, non solo ad assicurare l’essenzialità qualitativa delle

⁷⁸⁸ C. MARCHESI, *Relazione sui principii costituzionali riguardanti la cultura e la scuola*, in *Atti della Commissione per la Costituzione*, Roma, s.d. [ma 1946], vol. II, p. 36, afferma che bisogna «non teme[r]e l’accentramento... La scuola, quando è buona e funziona bene, è naturalmente accentrata. E il decentramento non dipende né dal comune né dalla regione né dallo Stato: dipende dal maestro. Chi decentra veramente la scuola e ne fa un organismo vivo e perciò distinto dagli altri organismi consimili è il maestro, cioè l’individuo, cioè la persona umana».

⁷⁸⁹ Che, onde evitare fraintendimenti, è comunque da considerarsi sancito, nell’ordinamento italiano, dal combinato disposto degli artt. 117, co. 2, lett. m), n) “norme generali sull’istruzione” e 117, co. 3, Cost., in tema di principi fondamentali dell’istruzione. Si veda, sul punto, la sentenza della Corte costituzionale n. 200/2009: «un distinto titolo di legittimazione dello Stato ad intervenire, con la sua legislazione, in materia è... rinvenibile nella competenza legislativa esclusiva relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.). Non vi è dubbio, infatti, che tra i suddetti ‘diritti civili e sociali’ rientrano anche quelli connessi al sistema dell’istruzione, con riferimento ai quali deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull’intero territorio nazionale; ferma comunque la possibilità delle singole Regioni, nell’ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni e, dunque, il contenuto dell’offerta formativa, adeguandola, in particolare, alle esigenze locali (§ 27)».

⁷⁹⁰ M. TROISI, *L’istruzione, una materia contesa tra Stato e Regioni*, in *Italian papers on federalism*, n. 3/2020, p. 30. «Se continuerà a prevalere il primo dei due profili» conclude l’Autore, «persisterà questo stato di atrofia di una materia che, invece, ha nell’azione delle varie autonomie (territoriali e scolastiche) una delle fonti principali di sviluppo».

⁷⁹¹ Non è trascurabile, in quest’ottica, la crescente diffusione, anche a livello regionale, di moduli di e modelli di valutazione della normazione, nella duplice accezione di AIR (analisi di impatto della regolamentazione) e VIR (valutazione di impatto della regolamentazione). Per un esempio recente, si veda la previsione di cui all’art. 14 della l.r. 9 aprile 2021, n. 6 della Regione autonoma Valle d’Aosta/*Vallée d’Aoste* di istituzione del *Comitato paritetico di controllo e valutazione delle politiche regionali*, avente il compito di esercitare la funzione consiliare di controllo sull’attuazione e valutazione degli effetti delle politiche regionali.

prestazioni, bensì a fare applicazione, al livello territoriale, del principio di eguaglianza sostanziale⁷⁹².

Peraltro, sia che la prospettiva di indagine faccia riferimento ad ipotesi di espressa fissazione di standard prestazionali minimi sia che la stessa risulti funzionale ad una valutazione di merito e di contesto dell'esercizio di una determinata competenza, l'indicatore in questione induce a porre, *a contrario*, un interrogativo (forse troppo) spesso omesso data l'impostazione statocentrica dalla quale vengono per lo più condotte le analisi concernenti il rispetto dei livelli prestazionali, vale a dire: vi sono evidenze che dimostrino – o dalle quali sia verosimile poter evincere – che da una eventuale centralizzazione (o ricentralizzazione) di una determinata competenza deriverebbe una garanzia di tutela maggiormente effettiva?⁷⁹³

Lasciando naturalmente in sospeso tale interrogativo – essendo la relativa risposta strettamente condizionata al concreto ambito di riferimento preso in esame, ma escludendo che la stessa sia (sempre) necessariamente positiva⁷⁹⁴ – si rileva come considerazioni analoghe a quelle appena svolte paiano valere, altresì, con riguardo all'indicatore di sostenibilità e. “*Meccanismi perequativi*”.

⁷⁹² Preziosa, sul punto, l'osservazione di L. RONCHETTI, *Differenziazione e diseguaglianze: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica una e indivisibile*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2020, p. 21: « Tra gli altri principi fondamentali è in particolare quello di uguaglianza ex art. 3 della Costituzione a indicare la direzione di senso dell'autonomismo ex art. 5: gli obiettivi ultimi del principio di eguaglianza sostanziale – il pieno sviluppo della personalità di ciascuno e l'effettiva partecipazione di tutti alla vita economica, politica e sociale del Paese – sono il collante che consente alla Repubblica di essere una e restare indivisibile, di rendere permanente il processo di unificazione nazionale tramite la lotta alle diseguaglianze tra persone, tra gruppi e tra territori. Il superamento delle diseguaglianze richiede differenziazione, infatti, in base alle diverse capacità e ai particolari bisogni. Il regionalismo, dunque, è una forma di Stato ontologicamente basata sulla differenziazione, che costituisce un modo di essere della Repubblica una e indivisibile dal punto di vista sia formale sia sostanziale, perché concorre alla coesione sociale del popolo italiano. Non a caso si parla di Stato sociale delle autonomie: in base al nostro art. 5 Cost., le autonomie sono lo strumento del perseguimento del principio di uguaglianza sostanziale, e non leve per la rottura del patto di solidarietà nazionale, così come viceversa la lotta alle diseguaglianze richiede interventi diseguali».

⁷⁹³ A questo riguardo, è interessante osservare come R. BALDUZZI, *Quelques réflexions autour de l'activisme local en Italie*, *op. cit.*, tra le cause che sarebbero alla base della tendenza all'«*affaiblissement de l'État régional*» individua «[le] *gaspillage, en ce sens que les régions et les collectivités locales sont jugées comme les lieux par excellence du gaspillage et de la corruption, encore plus que le vieux parlementarisme étatique*» (pp. 25-26).

⁷⁹⁴ Con riguardo all'ambito in esame, qualche anno fa, A. M. POGGI, *Decentramento e autonomia delle istituzioni scolastiche*, in R. BALDUZZI,–J. LUTHER (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review*, *op. cit.*, osservava: «[...] ormai è a tutti chiaro – e soprattutto agli economisti – che la gestione centralizzata dello Stato dei diritti sociali non ha prodotto eguaglianza reale perché le differenze ad oggi, cioè a gestione centralistica del diritto all'istruzione sono impressionanti, sia nella distribuzione delle conoscenze scolastiche, sia nella distribuzione delle risorse» (p. 92).

Tenuto conto che, di fatto, in ragione della combinazione di diversi fattori (dalla capacità fiscale alla conformazione geomorfologica territoriale, dalla densità di popolazione alla collocazione geografica), l'attribuzione e l'esercizio di una stessa competenza da parte degli enti infrastatali di un medesimo ordinamento può, di fatto, tradursi in soluzioni disomogenee e in diseguaglianze nell'accesso ai diritti sottesi alle competenze in questione, la messa a punto – a livello nazionale, o su iniziativa di questo, oppure anche a livello infrastatale, su iniziativa degli stessi enti – di meccanismi di perequazione, appunto, territoriale, risulta funzionale alla possibilità di conferma, se non anche di eventuale estensione, di tali competenze (sempre in alternativa all'opzione centralizzatrice o ricentralizzatrice).

In questo senso, l'esperienza francese, nel cui ordinamento l'eco dell'*égalité* è sempre forte, offre interessanti elementi di riflessione. Come rammentato nella Parte II, laddove la Costituzione francese sancisce il principio di libera amministrazione delle *collectivités territoriales*, la stessa precisa che spetta allo Stato farsi garante dell'uguaglianza territoriale sostanziale, se del caso, indirizzando l'esercizio del proprio monopolio legislativo all'introduzione di misure di discriminazione positiva, a tutela dell'unità e della solidarietà nazionale, come sancito dall'art. 72-2 della Costituzione (*“La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales”*)⁷⁹⁵. Così, ad esempio, sono possibili trasferimenti autoritativi di risorse tra collettività territoriali⁷⁹⁶ ed agevolazioni fiscali o strumentali, quali quelle previste per far fronte al problema dei c.d. *“déserts médicaux”*, i territori ove si registrano difficoltà nell'accesso alle cure⁷⁹⁷.

Per concludere sul punto, si rileva, altresì, come, al di là dell'assetto formale (o anche informale) dei rapporti istituzionali con lo Stato (oltreché con gli altri livelli istituzionali infrastatali e infraregionali) e della relativa effettività, risulta di interesse verificare se – nelle sedi di confronto interistituzionale, prima (variabile 3), e in quelle di tutela giurisdizionale,

⁷⁹⁵ Il tema è sinteticamente trattato da P. TERNEYRE, *L'égalité financière entre les territoires (en matière de droits sociaux). Le cas de la France*, in O. LECUCQ (a cura di), *État, collectivités territoriales et droits sociaux*, op. cit., pp. 203-207. È interessante constatare come tale aspetto fosse ben chiaro sin dagli albori della regionalizzazione francese. Come riporta l'Autore, infatti, il Conseil constitutionnel, già nel 1985, precisò che: *«ni le principe de libre administration des collectivités territoriales ni la prise en compte de l'organisation particulière des territoires d'outre-mer ne sauraient conduire à ce que les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques, et par suite l'ensemble des garanties que celles-ci comportent, dépendent des décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire de la République»* (18 gennaio 1985, n. 84-185 DC).

⁷⁹⁶ Come precisato dal *Conseil constitutionnel*, tuttavia, ciò può avvenire a patto che il principio di libera amministrazione non venga snaturato (Cons. Const., 29 giugno 2012, n. 2012-255/265 QPC, su cui si veda F. LAFARGUE, *La Constitution et les finances locales*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 42, 1/2014, pp. 17-30).

⁷⁹⁷ In tema, G. CHEVILLARD, V. LUCAS-GABRIELLI, J. MOUSQUES, *« Déserts médicaux » en France: état des lieux et perspectives de recherches*, in *L'Espace géographique*, n. 47, 4/2018, pp. 362-380.

poi (variabile 4) – le pretese, di parte regionale nei confronti dello Stato e di parte statale nei confronti delle Regioni, si basino o meno (anche) sui profili di garanzia dei livelli prestazionali e di previsione (ed attivazione) di meccanismi perequativi, nelle accezioni qualitative sopra richiamate, o se, invece, la tendenza sia piuttosto a rivendicazioni di principio o di mera allocazione (economicamente) efficientistica delle competenze. Sul piano del contenzioso, rilevano, poi, da un lato, l’attivismo (in questo senso, sì, anche quantitativo) delle parti (in particolare, la propensione degli enti regionali – o di alcuni di essi – a promuovere giudizi di legittimità costituzionale in via principale, a difesa delle proprie attribuzioni, o solo a resistere a fronte delle iniziative statali⁷⁹⁸) e, dall’altro, il prevalente orientamento della giurisprudenza costituzionale più o meno propensa alla centralizzazione quale soluzione garantista di chiusura del sistema.

1.1.2 Tra innovatività e capacità anticipatoria

Sempre nell’ottica di indagare *come* in concreto operi la regione – a cavallo tra le due dimensioni (quella relazionale e quella intertemporale) e trasversalmente sulle diverse variabili (in particolare, nn. 2, 3, 4) – rilevano, poi, gli indicatori *c. “Innovatività”* e *d. “Capacità anticipatoria”*. Essi inducono a sollevare svariati interrogativi, quali: rispetto al quadro ordinamentale generale e nei limiti delle proprie attribuzioni, la Regione è in grado di introdurre elementi di originalità, tanto verticale (in rapporto allo Stato) quanto orizzontale (in rapporto agli altri enti territoriali, di medesima o diversa natura)?⁷⁹⁹ Promuove forme di

⁷⁹⁸ Con riguardo, rispettivamente, ai periodi 2006/10 e 2011/15, si vedano I.S.SI.R.F.A., *Analisi della giurisprudenza costituzionale 2006-2010, con riferimento all’andamento del contenzioso Stato-Regioni e alla tipologia delle pronunce della Corte costituzionale*, giugno 2012, e M. FIERRO, R. NEVOLA, D. DIACO (a cura di), *Analisi del contenzioso Stato/Regioni anni 2011-2015*, Servizio studi Corte costituzionale, aprile 2015. Da ultimo, si veda la sintetica riflessione di C. TUBERTINI, *Il contenzioso costituzionale Stato-Regioni: di chi è la “colpa”?*, in *Orizzonti del diritto pubblico*, 8 marzo 2021.

⁷⁹⁹ Ad offrire uno spaccato interessante in questa prospettiva – come si è già avuto occasione di evidenziare nella recensione *La differenziazione ‘della’ e ‘nella’ specialità. Spunti dal volume Le variabili della specialità. Evidenze e risconti tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali* (a cura di F. Palermo, S. Parolari, 2018), in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 1/2019 – è l’analisi di alcuni dei tratti delle autonomie “speciali”, offerta dalla combinazione di contributi raccolti nel già richiamato volume F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità, op. cit.*. Le soluzioni istituzionali delle Regioni a Statuto speciale italiane rappresentano, esse stesse, espressione (e connotato) della specialità? È questo, in sostanza, l’interrogativo che accomuna una prima serie di contributi che, a loro volta, sviluppano interrogativi ulteriori, quale quello attorno a cui si articola la riflessione di G. DEMURO, nel contributo “*La specialità sotto il profilo istituzionale*” pp. 13-32: è rinvenibile una qualche relazione tra regime giuridico delle Regioni a Statuto speciale e relativa forma di governo? Nella sua disamina, l’Autore evidenzia come, né in origine né oggi, la forma di governo delle speciali si sia mai contraddistinta quale elemento peculiare in sé. Al momento della relativa istituzione, l’elemento distintivo delle speciali era da ricercare nelle ragioni (territoriali, linguistiche e storiche) che portarono alla loro

sperimentazione?⁸⁰⁰ Si dimostra all'avanguardia nella tutela dei diritti?⁸⁰¹ Ancora: fa proprie politiche o moduli procedurali in anticipo rispetto al livello statale? Ad esempio, indipendentemente dall'iniziativa statale, partecipa attivamente alla fase ascendente del diritto dell'Unione europea o anticipa il livello nazionale in fase discendente?⁸⁰²

In concreto, ci si potrebbe, ad esempio, soffermare sulla propensione della Regione a favorire o meno il ricorso a forme innovative di esercizio della democrazia partecipativa⁸⁰³. In Francia, ad esempio, tra le innovazioni più significative introdotte con la riforma costituzionale del 2003, si annovera proprio l'inserimento di strumenti diretti ad incentivare la partecipazione attiva dei cittadini (o degli amministrati) – sino ad allora considerati «les

identificazione, non anche in una forma di governo a sé stante. Del pari, nel momento in cui è stata riconosciuta alle speciali la possibilità di connotare, con propria legge statutaria, la rispettiva forma di governo, «l'intento del legislatore costituzionale [...] non ha raggiunto lo scopo di differenziare le singole specialità per dare ad ognuna la qualità istituzionale espressa dalla forma di Governo» (p. 20). Che si sia optato per lo schema dell'elezione diretta del Presidente della Regione o si sia invece preferito confermare quello di tipo assembleare, con elezione del Presidente della Regione da parte del Consiglio, la scelta sarebbe stata, ad avviso dell'Autore, meramente funzionale, sia nell'un caso che nell'altro, al mantenimento dello *status quo*. In tale sostanziale omogeneità, sarebbero il sistema politico, e segnatamente quello partitico, e la regolamentazione in materia elettorale a fare la differenza, o meglio, la specialità, come, peraltro, confermato dai rilievi di G. KLOTZ e G. PALLAVER nel loro, già richiamato, saggio “*Partiti e sistemi elettorali nelle Regioni a Statuto speciale: un confronto*”, pp. 33-69.

⁸⁰⁰ Per un richiamo esemplificativo, si veda *infra*.

⁸⁰¹ Un interessante campo di indagine, in tal senso, è rappresentato dal ruolo – apparentemente marginale, ma sostanzialmente rilevante – giocato dalle Regioni sul piano della gestione del fenomeno migratorio, nelle sue innumerevoli sfaccettature, in tutti i casi in cui quest'ultimo intersechi ambiti materiali di competenza (anche) regionale, quali l'assistenza sociale e sanitaria, l'istruzione o l'edilizia residenziale pubblica e rilevi, pertanto, sotto il profilo dell'esercizio di diritti fondamentali (come affermato, ormai, da costante giurisprudenza, sentenze n. 299 e n. 134 del 2010, n. 156 del 2006, n. 300 del 2005, n. 194 del 2019). Esso è ormai variamente indagato sia nella sua considerazione complessiva sia in relazione a specifici profili. Per una disamina di carattere generale, si vedano, tra i tanti, i contributi di L. BUSCEMA, *La dimensione regionale della gestione dei fenomeni migratori*, in *Diritti regionali*, n. 3/2019 e O. CARAMASCHI, *La dimensione regionale del fenomeno migratorio tra interventi normativi, riparto di competenze e giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 5/2020; per due esempi puntuali, invece, A. PITINO, *Per l'accesso agli asili nido è incostituzionale il requisito della residenza protratta dei genitori nella Regione. E se lo fosse anche la residenza tout court?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 20 febbraio 2019 e M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020.

⁸⁰² Anche in questo caso, per un richiamo esemplificativo, si veda *infra*.

⁸⁰³ O, meglio, della democrazia “partecipativa” ma anche di quella “diretta”, oltretutto di quella “deliberativa”, “di prossimità” o “semi-diretta”. Sulla distinzione tra tali varianti e su alcune considerazioni in ordine all'idoneità della dimensione regionale a rappresentare una sede interessante per l'analisi del fenomeno partecipativo sia consentito il rinvio a C. FAVAL, *Gli istituti di partecipazione a livello regionale: gli aspetti innovativi delle discipline nelle Regioni Liguria e Valle d'Aosta*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2017. In maniera compiuta e approfondita sulla democrazia deliberativa, con ricognizione anche di specifici casi di studio, si veda A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Carocci editore, Roma, 2012.

grands oubliés des lois de décentralisation»⁸⁰⁴ – alla vita delle *collectivités territoriales*. Accanto agli strumenti ormai costituzionalizzati (vale a dire, il diritto di petizione⁸⁰⁵, il referendum decisionale generale⁸⁰⁶, quello previsto in caso di creazione di una *collectivité territoriale a statut particulier*⁸⁰⁷ e quello, riservato alle COM, in caso di previsto cambiamento di stato delle stesse⁸⁰⁸), se ne contano altri informali, quali i bilanci partecipativi⁸⁰⁹, e si inquadrano anche, nella medesima logica, svariati organi di natura consultiva, aperti alla generalità dei cittadini o all’apporto di rappresentanti della società civile. A livello regionale, ad esempio, si rinvergono i *Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux* (noti con l’acronimo di CESER), assemblee consultative, composte da rappresentanti del partenariato sociale ed economico, aventi quale missione quella «*d’informer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de participer aux consultations organisées à l’échelle régionale, ainsi que de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales*»⁸¹⁰. Se l’utilità di questi ultimi è fortemente discussa⁸¹¹, anche le pratiche referendarie a livello locale (e soprattutto regionale) continuano ad essere

⁸⁰⁴ L. JANICOT, M. VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales*, op. cit., p. 333.

⁸⁰⁵ Art. 72-1, co. 1, Cost. fr.: «*La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l’exercice du droit de pétition, demander l’inscription à l’ordre du jour de l’assemblée délibérante de cette collectivité d’une question relevant de sa compétence*».

⁸⁰⁶ Art. 72-1, co. 2, Cost. fr.: «*Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d’acte relevant de la compétence d’une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité*».

⁸⁰⁷ Art. 72-1, co. 3, Cost. fr.: «*Lorsqu’il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d’un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi*».

⁸⁰⁸ Art. 72-4 Cost. fr.: «*Aucun changement, pour tout ou partie de l’une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l’article 72-3, de l’un vers l’autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l’alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique. Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d’une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l’alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d’un débat*».

⁸⁰⁹ Y. SINTOMER, A. RÖCKE, J. TALPIN, *Démocratie participative ou démocratie de proximité? Le budget participatif des lycées du Poitou-Charentes*, in *L’Homme & la Société*, 2009/2-3 (n° 172-173), pp. 303-320.

⁸¹⁰ *Code général des collectivités territoriales: Chapitre IV: Le conseil économique, social et environnemental régional*, artt. da L4134-1 a L4134-7-2.

⁸¹¹ L. JANICOT, M. VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales*, op. cit., p. 342. Non stupiscono, pertanto, le proposte di relativa soppressione (<https://www.senat.fr>).

considerate degli «*intrus dans l'histoire de la démocratie locale en France*»⁸¹², non contribuendo, così, a differenziare, in senso innovativo, tendenze radicate a livello nazionale, ove, come noto, il ricorso allo strumento referendario è molto limitato⁸¹³.

Altro profilo esemplificativo di potenziale interesse – che consente di richiamare anche quanto trattato al cap. 2.2 della Parte II – attiene alla capacità di recepimento di direttive europee, da parte del livello regionale, in anticipo rispetto allo Stato, come è stato il caso, in ambito di contrattualistica pubblica, del recepimento, da parte della Provincia autonoma di Bolzano⁸¹⁴, della direttiva in materia di appalti⁸¹⁵, mediante specifica legge provinciale⁸¹⁶, antecedente all'intervento normativo statale⁸¹⁷, in grado di combinare – valorizzando al meglio i margini di attuazione differenziata lasciati aperti dalla direttiva – il rispetto dei requisiti dettati dal diritto eurounitario e la rispondenza della disciplina alle specificità locali⁸¹⁸.

⁸¹² M. PAOLETTI, voce «*Référendum local*», in R. PASQUIER, S. GUIGNER, A. COLE (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, op. cit., p. 465. In tema, anche G. GOURGUES, *Penser la démocratie participative en région au-delà du « fait » régional. De la performance institutionnelle aux formes de gouvernement*, in S. BARONE (a cura di), *Les politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, pp. 257-275.

⁸¹³ Dal 1958 ad oggi, si contano solo 9 referendum. Per una sintetica panoramica: <https://www.vie-publique.fr/fiches/23970-les-referendums-de-la-ve-republique-et-leurs-resultats>.

⁸¹⁴ Analogamente si è mossa la Provincia Autonoma di Trento con legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2 “*Recepimento della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, e della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici: disciplina delle procedure di appalto e di concessione di lavori, servizi e forniture e modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici 1993 e della legge sui contratti e sui beni provinciali 1990. Modificazione della legge provinciale sull'energia 2012*”. Quanto alle altre “speciali”, come rappresentato da M. COZZIO, *L'esercizio della potestà legislativa delle Regioni e Province ad autonomia speciale nel settore dei contratti pubblici*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità*, op. cit., pp. 415-451, al di là della Valle d'Aosta che, nel 2016, rinviando genericamente alla disciplina nazionale ha, di fatto, abrogato la propria antecedente disciplina in materia, la Sardegna, nel 2015, ha promosso una revisione organica della propria disciplina in materia di contratti pubblici; il Friuli Venezia Giulia, pur non avendo introdotto disposizioni *ad hoc*, ai fini del coordinamento delle propria legislazione con quella europea e nazionale, fa ricorso allo strumento delle “direttive vincolanti”; la Sicilia non ha dovuto provvedere ad alcun aggiornamento dal momento che la relativa disciplina è composta da una ventina di norme *ad hoc*, espressione della specialità siciliana, e rinvia, per il resto, alle disposizioni nazionali.

⁸¹⁵ Trattasi della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

⁸¹⁶ Legge provinciale 17 dicembre 2015, n. 16 “*Disposizioni sugli appalti pubblici*”.

⁸¹⁷ Come noto, il legislatore statale ha adempiuto allo scadere del termine ultimo per il recepimento (fissato al 18 aprile 2016), con d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici). Si noti, peraltro, l'antecedenza della legge provinciale bolzanina non solo rispetto all'atto delegato, ma alla stessa legge di delega statale (legge 28 gennaio 2016, n. 11).

⁸¹⁸ In argomento, si vedano M. COZZIO, *L'esercizio della potestà legislativa delle Regioni e Province ad autonomia speciale nel settore dei contratti pubblici*, op. cit., e IDEM, *Il recepimento delle direttive appalti nelle province autonome di Bolzano e di Trento*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, n. 3/2016, pp. 625-649 e E. HAPFACHER, *La disciplina provinciale degli appalti pubblici tra codice dei contratti e Direttive UE*,

Complessivamente considerati, i profili dell'innovazione e della capacità anticipatoria inducono, in definitiva, a riflettere sulla staticità o dinamicità dell'ente territoriale, sulla sua propensione all'adattamento o all'arretramento, a fronte di sollecitazioni – interne (vedi l'inadeguatezza degli strumenti tradizionali di partecipazione democratica) o esterne (vedi il riflesso, a livello territoriale, della legislazione adottata in ambito europeo) – sempre nuove, sulla sua capacità di rivelarsi al passo con i tempi. In una parola – che, al pari della sostenibilità, imporrebbe di aprire un filone di indagine a sé – inducono a interrogarsi sul grado di *resilienza* regionale⁸¹⁹.

1.1.3 In definitiva: esiste un “disegno regionale”?

Spostando, infine, l'attenzione sull'indicatore *a*. “*Presenza di un ‘disegno regionale’*” risulta, invece, possibile un'osservazione sull'agire complessivo dell'istituzione Regione.

All'interno dei relativi confini di durata della regione (per tali intendendosi quelli tracciati dalla combinazione tra disposizioni costituzionali e statutarie)⁸²⁰, è interessante valutare se l'ente tenda ad operare sulla base di mere scadenze elettorali o nell'ambito di un quadro giuridico di riferimento coerente, completo e di lungo periodo e se, conseguentemente, si faccia promotore di vere e proprie politiche territoriali o si limiti a territorializzare politiche elaborate a livello statale⁸²¹. Valga, a titolo di esempio, un richiamo alla materia intertemporale per antonomasia, come emerso nella precedente Parte III, vale a dire quella

in *Rivista trimestrale degli appalti*, n. 3/2016, pp. 687-697 e IDEM, *L'attuazione regionale del diritto dell'Unione europea: spunti dall'Alto Adige/Südtirol*, in *federalismi.it*, n. 7/2020, pp. 173-186, ove, a p. 185, l'Autrice osserva: «La Provincia ha saputo cogliere in maniera coraggiosa – in un settore caratterizzato dalla presenza di competenze esclusive statali come la tutela della concorrenza – un momento propizio, offerto dal ritardo dello Stato nel recepire la riforma europea del 2014. Questo ritardo ha creato una situazione in cui i paletti per la disciplina provinciale erano esclusivamente indicati dal diritto eurounitario e non anche dall'apposita normativa di recepimento statale. Gli effetti positivi si evincono dalle relazioni annuali dell'Agenzia per i contratti pubblici: quattro anni dopo l'entrata in vigore della disciplina autonoma, la relazione per l'anno 2018 rileva una percentuale consistente di imprese locali appaltatori e un forte aumento del valore totale degli appalti banditi e – allo stesso tempo – un leggero calo del numero delle procedure pubblicate, segno di una riduzione della burocrazia. Introducendo una disciplina organica, la Provincia autonoma è riuscita a generare una situazione favorevole per lo sviluppo dell'economia sudtirolese. L'impatto positivo è senz'altro legato anche all'alto grado di coinvolgimento degli operatori del settore che ha saputo creare una percezione della legge come una legge “locale”».

⁸¹⁹ Sia sufficiente, in tale sede, il richiamo alle considerazioni svolte da B. GIRY, voce «*Résilience territoriale*», in R. PASQUIER, S. GUIGNER, A. COLE (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, op. cit., pp. 482-487.

⁸²⁰ Stanti i presidi a tutela delle relative modifiche.

⁸²¹ Si vedano le riflessioni in M KEATING, voce «*Capacité politique*», in R. PASQUIER, S. GUIGNER, A. COLE (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, op. cit., pp. 63-67.

ambientale: in tale ambito, la Regione, nell'esercizio delle sue competenze (variabile 2), si limita ad assicurare il raggiungimento di *target* fissati a livello nazionale o è in grado di elaborare un quadro di riferimento adeguato alle specificità del proprio territorio, di lungo periodo e coerente nelle relative componenti (dalla legislazione regionale ai piani di settore – tra i quali sono annoverabili piani energetici ambientali, piani di gestione dei rifiuti, piani di tutela delle acque –, dalle deliberazioni attuative degli stessi alle misure di incentivazione ambientale, sino all'adozione, a livello regionale, di moduli di *green public procurement*)? Nei rapporti istituzionali verticali (variabile 3), è soggetto passivo o *stakeholder* attivo delle politiche ambientali? In sede giurisdizionale (variabile 4), l'ente territoriale si fa tendenzialmente parte attiva o si limita a difendersi nei giudizi promossi da parte statale?

Significativa, in quest'ottica e anche in chiave riassuntiva rispetto ai profili rapidamente indagati nei precedenti paragrafi, è l'esperienza spagnola⁸²².

Dal punto di vista dell'attribuzione della competenza, le “vicende” della materia ambientale ricalcano appieno l'altalenante processo di decentramento e accentrimento che – come accennato nella Parte II, par. 1.1.3 e 1.2.3 – ha caratterizzato, e tuttora caratterizza, l'*Estado Autónomico*.

In una prima fase, dalla fine degli anni '70 ai primi anni '90, l'attribuzione (meglio la richiesta e l'attribuzione) di competenze in materia ambientale riflette la “doppia velocità” di accesso all'autonomia delle CCAA spagnole: rammentando che, inizialmente, le competenze riservate allo Stato ai sensi dell'art. 149, comma 1, Cost. sp. (tra cui è annoverata, al n. 24, la «*Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias*»), sarebbero state accessibili solo alle Comunità storiche e a quelle che avessero intrapreso il percorso di cui all'art. 151 Cost., e che, invece, alle altre – almeno nel primo quinquennio – sarebbero state attribuibili le sole competenze di cui all'art. 148, comma 1 (tra cui è annoverabile, al n. 10, «*La gestión en materia de protección del medio ambiente*»)⁸²³, ad assumere, sin dall'origine, entrambi i titoli competenziali sono solo le tre Comunità storiche – Paesi Baschi, Catalogna, Galizia – oltre all'Andalusia, la Comunità

⁸²² Per questo, la stessa è stata volutamente lasciata per ultima, rispetto alle precedenti esemplificazioni attinenti agli ordinamenti italiano e francese.

⁸²³ Per ragioni di semplicità, si considerano le sole disposizioni esplicitamente riferite all'ambiente, nella consapevolezza che la riflessione andrebbe completata con quelle ad esso indirettamente riferibili, quali quelle riguardanti l'acqua (artt. 148.1.10 e 149.1.22 Cost. sp.), i boschi, le miglorie forestali e i pascoli (artt. 148.1.8 e 149.1.23 Cost. sp.).

forale di Navarra e la Comunità Valenciana⁸²⁴. In una seconda fase, negli anni '90, la materia ambientale non sfugge alla tendenziale uniformizzazione della politica del “*café para todos*” che determina un sostanziale venir meno di asimmetrie orizzontali tra CCAA e una generale uniformizzazione delle previsioni statutarie in materia ambientale⁸²⁵, circostanza che innesta, intorno agli anni 2000, una terza fase di “blindatura” delle competenze ambientali – come delle altre – ad opera delle CCAA rispetto alle ingerenze della legislazione statale di base⁸²⁶, che, da un lato, sostanzialmente, porta alla conferma della simmetria statutaria in materia – peraltro, con innovazioni sostanziali di rilievo⁸²⁷ –, ma, dall’altro, favorisce, invece, una spinta alla differenziazione della legislazione di dettaglio⁸²⁸. Differenziazione che trova una nuova battuta di arresto nella fase avviata a seguito della crisi finanziaria del 2007 che – giustificata sulla base di esigenze di coordinamento e contenimento della spesa e di ripresa dello sviluppo economico – determina non solo un formale riaccentramento delle competenze in materia, ma anche una regressione delle stesse, sotto il profilo sostanziale della tutela ambientale⁸²⁹, ad opera del legislatore statale.

Parallelamente, dal punto di vista delle relazioni istituzionali tra livelli di governo e del contenzioso, sin da subito, a fronte della debolezza delle prime⁸³⁰, si riscontra un radicarsi

⁸²⁴ Per i dettagli, si veda M. ALBERTON, *Le dinamiche interistituzionali nell’ordinamento spagnolo tra decentramento, accentramento e “balzi asimmetrici”: il caso della tutela dell’ambiente*, op. cit., p. 3066, contributo dal quale sono tratti, come di volta in volta precisato, gran parte degli spunti sviluppati nel presente paragrafo. Della medesima Autrice, sul tema, si veda, *amplius*, *Governance ambientale negli ordinamenti composti. Traiettorie italiane e spagnole tra unità e asimmetria*, ESI, Napoli, 2021.

⁸²⁵ IDEM, p. 3010.

⁸²⁶ Sul punto, E. ARLUCEA RUIZ, *Competencias medioambientales estatutarias: entre la legislación básica estatal y la normativa local*, in J. M. VIDAL BELTRAN, M.A. GARCÍA HERRERA, (a cura di), *El Estado Autonomico. Integración, solidaridad y diversidad*, Colex: Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005, pp. 453-485.

⁸²⁷ Nella prospettiva del presente lavoro, non può tacersi il fatto che in alcuni dei nuovi Statuti vegano inseriti i concetti di sviluppo sostenibile e di conservazione dell’ambiente a favore delle generazioni future. Si consideri, a titolo esemplificativo, lo Statuto dell’Andalusia, in particolare, gli artt. 10, co. 3, n. 5 («[...] *la Comunidad Autónoma, en defensa del interés general, ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos: [...] El aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad*»), 28, comma 1 («*Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes*»), l’art. 57 («*Medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad*») e l’intero Titolo VII, artt. 195-206 “*Medio ambiente*”.

⁸²⁸ Ancora, M. ALBERTON, *Le dinamiche interistituzionali nell’ordinamento spagnolo tra decentramento, accentramento e “balzi asimmetrici”*, op. cit., pp. 3073-3075.

⁸²⁹ IDEM, pp. 3078-3082.

⁸³⁰ Nel 1988, con formalizzazione con legge 30/1992, viene creata la Conferenza settoriale sull’ambiente, in coerenza con quanto previsto dalla legge sul processo autonomico 12/1983 in ordine alla creazione delle Conferenze settoriali tra Ministri dello Stato e rappresentanti degli esecutivi delle Comunità autonome. Sempre

del secondo, anche in ragione della trasversalità della materia ambientale rispetto a svariati settori⁸³¹.

Ma è in relazione al profilo delle recenti modalità di esercizio di alcune competenze certamente riconducibili alla materia ambientale che l'esperienza di alcune Comunità Autonome presenta profili di sicuro interesse nella prospettiva qui in considerazione.

Nell'assenza di una disciplina normativa statale, di carattere generale, sul cambiamento climatico, alcune CCAA hanno fatto proprie specifiche discipline. Così è stato il caso dell'Andalusia, con l'approvazione della *Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía*, delle Isole Baleari, con l'approvazione della *Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética*, e, ancora prima, della Catalogna, con l'approvazione della *Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático*. Non è naturalmente possibile scendere dei dettagli, ma si considerino due elementi caratterizzanti l'insieme di tali interventi normativi.

Da un lato, essi risultano funzionali al perseguimento di “*políticas propias*” nella materia, anche in contrasto rispetto alla politica nazionale – tanto da aver innescato specifico contenzioso⁸³² – e in una prospettiva che li colloca direttamente nella dimensione transnazionale tipica della materia “ambiente”⁸³³.

con legge 30/1992, vengono create – con rilevanza anche per il settore in considerazione – le Commissioni bilaterali di cooperazione, con funzione prevalentemente deflattiva del contenzioso.

⁸³¹ Settori che M. ALBERTON, *Le dinamiche interistituzionali nell'ordinamento spagnolo tra decentramento, accentramento e “balzi asimmetrici”*, op. cit., p. 3068, nota 40, identifica in: aree protette e parchi naturali, biodiversità, foreste, acqua, valutazione d'impatto ambientale e valutazione ambientale strategica, sovvenzioni e tributi ambientali, caccia e pesca, regime minerario, rifiuti, inquinamento acustico, qualità dell'aria ed emissioni, contaminazione del suolo, tutela dei litorali e delle coste, ordinamento e pianificazione territoriale, urbanistica, sviluppo economico, trasporti, centrali e scorie nucleari, energia e cambiamento climatico, frattura idraulica.

⁸³² Risolto, nel caso della Catalogna, a favore di parte statale, in ragione del contrasto delle previsioni innovative del modello di transizione energetica catalano con il sistema energetico statale ancora improntato all'uso di combustibili fossili (STC n. 81/2019).

⁸³³ Interessante, sotto entrambi i profili, quanto esplicitato nei Preamboli o nella “*Exposición de motivos*” di tali leggi. Si considerino, ad esempio, il Preambolo della *Ley 16/2017* della Catalogna, laddove si afferma che «*Con relación al título competencial, la presente ley es una norma sustancialmente ambiental. Su objeto y sus finalidades le otorgan ineludiblemente este carácter. La competencia sobre la protección del medio ambiente se configura como una competencia compartida, en la que corresponde al Estado español la determinación de la normativa básica (artículo 149.1.23 de la Constitución). Esta normativa básica, sin embargo, no puede tener una extensión tal que impida a la Generalidad el establecimiento de políticas propias en este ámbito o que vacíe de contenido la competencia autonómica, principio que ha sido sancionado reiteradamente por el Tribunal Constitucional y que recoge el artículo 111 del Estatuto de autonomía de Cataluña*» o il passaggio della *Exposición de motivos* della *Ley 8/2018* dell'Andalusia «*La constatación de que las emisiones a nivel mundial aumentaban de forma insostenible, así como la creciente sensibilidad de la opinión pública y las personas con responsabilidad política respecto a la realidad del peligro que supone el cambio climático (fundamentalmente gracias a la evidencia inmediata en forma de incendios, sequías, incrementos palpables de la temperatura, aumento de la frecuencia y la violencia de eventos meteorológicos extremos, etc.)*».

Dall'altro, essi presentano profili di innovatività nel merito e nel metodo, delineando modelli di transizione energetica all'avanguardia e facendo ricorso a procedimenti deliberativi aperti all'apporto della società civile⁸³⁴.

Dato il carattere relativamente recente di tali esperienze, non è ancora possibile trarne conclusioni e valutazioni. Sarà, tuttavia, certamente di interesse seguirne gli sviluppi, onde verificare se, ancora una volta, dal diritto dell'ambiente (regionale) potranno evincersi insegnamenti valevoli per l'ambiente (regionale) del diritto⁸³⁵.

Che cos'è, in definitiva, la sostenibilità istituzionale se non la «capacità di rispondere con flessibilità e tempestività alle istanze territoriali, [il] raccordo efficace con il livello sovranazionale (l'UE), [l]’innovazione dell’azione rispetto alle sfide ambientali contemporanee e [l]’apertura del processo decisionale alla società civile»⁸³⁶ di cui sembrano aver dato prova proprio le esperienze spagnole richiamate?

1.2 Profili di sostenibilità “di sistema”: l’essere regionale

Passando, invece, all’esame degli indicatori di sostenibilità inquadrabili come “di sistema”, a rilevare sono, da un lato, una sorta di verifica di coerenza complessiva e, dall’altro, un’indagine di “percepibilità” dell’istituzione.

1.2.1 Un sistema regionale coerente

Come accennato, in particolare, nelle Parti iniziali del presente lavoro, al di là delle singole caratteristiche, fondamentale, in relazione a ciascun modello di organizzazione territoriale infrastatale, è la presenza, alla base dello stesso, di un principio informatore generale, sia esso improntato all’autonomia o alla sola decentralizzazione (variabile 1).

motivaron el Acuerdo Climático de París, adoptado en diciembre de 2015 por 195 países, que regula las emisiones de gases de efecto invernadero a partir del año 2020 con el objetivo de mantener el incremento medio de la temperatura del planeta muy por debajo de los 2° C en el año 2100 respecto a niveles preindustriales».

⁸³⁴ Rispetto alla legge catalana, ad esempio, si è osservato: «Essa apre ad una vera e propria rivoluzione di approcci e strumenti per attuare una *governance* multilivello, integrata e partecipata, in grado di rispondere con efficienza ed efficacia alle sfide energetiche e climatiche contemporanee» (M. ALBERTON, *Le dinamiche interistituzionali nell’ordinamento spagnolo tra decentramento, accentrimento e “balzi asimmetrici”*, op. cit., p. 3084).

⁸³⁵ Si vuole qui contestualizzare e attualizzare il riferimento già richiamato nella Parte III.

⁸³⁶ M. ALBERTON, *Le dinamiche interistituzionali nell’ordinamento spagnolo tra decentramento, accentrimento e “balzi asimmetrici”*, op. cit., p. 3082.

In questo senso, il vaglio di sostenibilità di un determinato ente, guardando allo stesso nel complesso dell'assetto considerato (dimensione relazionale) e nella relativa evoluzione (dimensione intertemporale), consente di effettuare una verifica di coerenza, appunto, di sistema, mediante un approccio di tipo controfattuale⁸³⁷, suscettibile, di assumere un duplice rilievo.

Il primo interrogativo "in negativo", che l'approccio controfattuale suggerisce, è di portata generale: lo stravolgimento della fisionomia e dell'operatività dell'ente in esame o, addirittura, la sua abolizione consentirebbero di ritenere il sistema di organizzazione territoriale ancora conforme a Costituzione?

Come è facilmente intuibile, la risposta a tale quesito non sarà assoluta, ma necessariamente condizionata e da contestualizzare in riferimento al sistema, in concreto, oggetto di scrutinio

Applicato all'oggetto della presente indagine, ad esempio, tale interrogativo diventerebbe, pertanto: lo stravolgimento della fisionomia e dell'ambito di operatività della Regione, della *Région* e della *Comunidad Autónoma* consentirebbe di ritenere i sistemi di organizzazione territoriale italiano, francese e spagnolo ancora conformi, rispettivamente, all'art. 5 della Costituzione italiana, all'art. 1 della Costituzione francese e all'art. 2 della Costituzione spagnola? O, ancora, estremizzando, l'eliminazione delle Regioni italiane e delle *Comunidades Autónomas* spagnole, senza la concomitante creazione di altri enti dotati di autonomia politica piena e correlata funzione legislativa, potrebbe avvenire ad articolo 5 della Costituzione italiana e articolo 2 di quella spagnola invariati?

Evocativa del meccanismo al quale si intende fare riferimento è, nell'ordinamento italiano, seppur con i dovuti distinguo in ragione della diversa natura degli enti territoriali interessati e soprattutto tenuto conto del fatto che la stessa era da intendersi, per espressa previsione normativa, "[i]n attesa della riforma del titolo V della parte seconda della

⁸³⁷ L'accezione che si vuole qui richiamare, lo si ribadisce, è quella relativa alla «famiglia di metodi sviluppati negli ultimi anni [...] che mirano a valutare l'impatto degli interventi stimando quali sarebbero stati i risultati nel caso in cui gli interventi non avessero avuto luogo. Il metodo consiste principalmente nell'analisi di ciò che è accaduto a individui, organizzazioni o territori "sufficientemente simili" che non sono stati oggetto di intervento», come evidenziato da F. BARCA, *Un'Agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea. Rapporto indipendente predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale*, p. 50. Si noti come lo stesso Autore, da un lato, evidenzi come l'approccio controfattuale «consent[ra] di valutare gli effetti di una politica senza ricorrere a complessi modelli econometrici, che necessitano di ipotesi forti, spesso apprezzabili solo dagli "addetti ai lavori" e anche poco efficaci nel dare indicazioni per il miglioramento della politica stessa», ma, dall'altro, «pon[ga] particolari sfide che richiedono un grosso sforzo analitico, uno stretto collegamento tra responsabili delle politiche ed esperti e un approccio sperimentale» (p. 86).

Costituzione e delle relative norme di attuazione” – riforma poi mai attuata (data la richiamata bocciatura referendaria della riforma costituzionale Renzi-Boschi – , la vicenda della legge 7 aprile 2014, n. 56, c.d. “Legge Delrio” (in particolare, art. 1, comma 5), che intendeva incidere sul complesso delle autonomie locali, dettando disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni e che si caratterizzava per una (pretesa) abolizione delle province⁸³⁸, ma i cui esiti si sono rivelati incerti, tanto che l’intento di adeguamento degli ordinamenti delle autonomie locali ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 1) sembra essere stato fortemente limitato da «difetti di origine» quali l’«identità fattuale sul piano istituzionale, funzionale e territoriale» dei due enti di area vasta (Province e Città metropolitane), come recentemente ribadito dalla Corte costituzionale⁸³⁹.

Nella medesima direzione, si potrebbero riproporre le già accennate osservazioni in tema di riorganizzazione territoriale, sotto il profilo della massa critica necessaria a garantire la sostenibilità regionale. Basti qui ribadire come un’operazione di *fusionnement* quale quella condotta in Francia difficilmente potrebbe trovare legittimità costituzionale in Italia, se non al costo di una «mutazione genetica» della Repubblica, verso una forma di Stato diversa da quella attuale⁸⁴⁰.

Specularmente, poi, si potrebbero prospettare ulteriori declinazioni. Ci si potrebbe, infatti, chiedere fin dove potrebbe condurre un’applicazione dei principi di organizzazione territoriale caratterizzanti un determinato ordinamento e quali limiti, diretti ed indiretti, essi (im)pongano. Estremizzando tale prospettiva, l’interrogativo potrebbe portare sulla compatibilità, con il quadro costituzionale, di un “tabù” quale è considerato il fenomeno della secessione, “fatto *extra ordinem* e rivoluzionario”, e su quanto la relativa espansione sia da mettere in correlazione con il più o meno ampio grado di asimmetria in essere nell’ordinamento di riferimento. In questo senso, i casi della Catalogna e del Veneto, non di

⁸³⁸ Tra i numerosissimi commenti, si veda F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l’opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015.

⁸³⁹ Corte cost., sent. 13 dicembre 2021, n. 240. In commento, si veda, M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, in *federalismi.it*, 29 dicembre 2021, da cui sono tratti i passaggi citati (p. 9).

⁸⁴⁰ In questa direzione, R. LOUVIN, *Il diverso approccio di Francia e Italia nella fusione dei territori regionali*, *op. cit.*, p. 459: «Sopprimere *inaudita altera parte* intere regioni nella loro attuale soggettività è forse giustificabile in una Repubblica che riconosce e promuove le autonomie? Cancellare d’imperio e unilateralmente una mezza dozzina di assemblee legislative regionali è conciliabile con il principio secondo cui la Repubblica «adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento?».

rado (forse inopinatamente) accostati offrono interessanti elementi di riflessione. Entrambi, con gradi e varianti diversi, aprono interrogativi sul tema dell'autodeterminazione, del “*dret a decidir*”, della legittimità di referendum “indipendentisti”, della natura – politica o giuridica – di processi “secessionisti”⁸⁴¹. Interrogativi le cui risposte non possono non essere inquadrate nella cornice dei principi ordinatori in materia dei rispettivi ordinamenti. Ed è proprio in questo senso che, da un'analisi della giurisprudenza costituzionale sorta a seguito dei referendum ‘indipendentisti’ promossi dalle due Regioni, emergono aspetti meritevoli di attenzione.

Se, infatti, sia l'ordinamento italiano che quello spagnolo risultano refrattari alla possibilità di svolgimento di consultazioni di tipo secessionista, solo nel primo tale impossibilità risulta *de jure*⁸⁴². Laddove, infatti, la Corte costituzionale italiana, con sentenza 118/2015, nel richiamare l'art. 5 Cost., ha avuto modo di affermare che «[l']unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale», il Tribunale costituzionale spagnolo, a partire dalla sentenza 42/2014, ha ritenuto che nessun principio supremo inemendabile protegga l'unità dello Stato spagnolo dal punto di vista costituzionale e che, pertanto, una riforma che introduca una clausola secessionista in Costituzione sarebbe astrattamente possibile. Tuttavia, tenuto conto della giurisprudenza successiva del TC e della negazione, sul piano politico, di qualsiasi dialogo sul tema dell'autodeterminazione, il sistema spagnolo risulta «*de facto* chiuso rispetto alla possibilità, anche remota, di accettare un referendum secessionista in qualsiasi sua forma»⁸⁴³.

Sempre in ottica controfattuale, l'indagine sulla coerenza relazionale ed intertemporale di sistema induce, come anticipato, un'ulteriore verifica, mutuabile, per così dire, dal nocciolo duro della sostenibilità.

Come, infatti, a presidio della sostenibilità ambientale, si rinvergono specifici principi (di prevenzione, di precauzione, «chi inquina paga», di correzione)⁸⁴⁴, così, a tutela della

⁸⁴¹ Sul punto, si veda, per un raffronto, S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2015, pp. 939 – 945.

⁸⁴² L'analisi qui sintetizzata è ampiamente condotta da M. MONTI, *Federalismo disintegrativo? Secessione e asimmetria in Italia e Spagna*, *op. cit.*, il quale conclude nel senso che la negazione dell'asimmetria incentiva la ricerca della secessione (p. 396).

⁸⁴³ *Idem*, p. 70.

⁸⁴⁴ La proclamazione di principi (in particolare, la consacrazione da parte del legislatore, il richiamo alla relativa applicazione da parte della dottrina e la vera e propria creazione ad opera del giudice) costituirebbe, addirittura, il tratto caratterizzante il diritto dell'ambiente rispetto alle altre branche del diritto: in questo senso,

sostenibilità delle organizzazioni territoriali infrastatali, siano esse più o meno autonome, si rinvencono, variamente declinati, specifici presidi.

Così, per limitarsi a quelli di portata costituzionale⁸⁴⁵, non si possono non richiamare, ad esempio, i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza⁸⁴⁶, di leale collaborazione⁸⁴⁷, i presidi di carattere perequativo⁸⁴⁸ o solidaristico⁸⁴⁹, o, ancora, con specifico riguardo alla Francia, i principi di *libre administration* (art. 72 Cost.), di *collectivité chef de file* e di *non-tutelle* (art. 72, comma 5, Cost.).

Se l'insieme di tali principi – peraltro fortemente influenzato dalla relativa interpretazione⁸⁵⁰ – è preordinato se non ad assicurare, almeno a prospettare, il raggiungimento di un equilibrio, rispettivamente, ambientale ed istituzionale, che ne è del mancato rispetto degli stessi?⁸⁵¹

Valga, anche in questo caso, un richiamo esemplificativo, tratto, questa volta, da quella che è stata definita la «pietra angolare del sistema regionale», vale a dire

N. DE SADELEER, voce «*Principes du droit de l'environnement*», in D. BOURG, A. PAPAUX (a cura di), *Dictionnaire de la pensée écologique*, Puf, Paris, 2015, p. 811.

⁸⁴⁵ In parte già accennati nelle precedenti Parti della trattazione e che si richiamano qui a titolo meramente esemplificativo.

⁸⁴⁶ La “triade” sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza figura all’art. 118, comma 1, Cost. it., in riferimento all’esercizio delle funzioni amministrative. Alla *subsidiarité*, sebbene non espressamente citata, è ispirato l’art. 72, comma 2, Cost. fr. che recita, infatti: «*Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon*».

⁸⁴⁷ Il principio è sancito dall’art. 120, comma 2, Cost. it., a mente del quale i poteri sostitutivi del Governo nei confronti di organi delle Regioni (oltreché degli altri enti territoriali) sono esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e, appunto, di leale collaborazione.

⁸⁴⁸ Si pensi, nell’ordinamento italiano, alle previsioni di cui all’art. 119, co. 3, Cost. «la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante» e comma 5 «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

⁸⁴⁹ In Spagna, le nazionalità e le regioni che compongono la Nazione spagnola sono unite dal principio di solidarietà (art. 2 Cost.), di cui lo Stato garantisce l’effettiva realizzazione (art. 138 Cost.), tanto che, al fine di correggere gli squilibri economici territoriali e rendere effettivo il principio di solidarietà, è prevista l’istituzione di un Fondo di compensazione destinato a spese di investimento le cui risorse verranno distribuite dalle *Cortes Generales* fra le *Comunidades Autónomas* e, se del caso, le province (art. 158, co. 2, Cost.). Un riferimento alla solidarietà fra tutti gli spagnoli è contenuto anche all’art. 156, co. 1, Cost.

⁸⁵⁰ Si pensi, in Italia, all’estensione giurisprudenziale operata a favore del principio di leale collaborazione che, seppure esplicitato solo con riguardo ai poteri sostitutivi, «è invocabile tutte le volte che un intervento dello Stato incida su ambiti materiali di pertinenza delle Regioni»: A. D’ATENA, *Diritto regionale*, op. cit., p. 162.

⁸⁵¹ I principi ambientali, oltre ad una valenza simbolica e ad una portata programmatica, sarebbero «*la clé de voûte des processus de structuration et de systématisation qui veillent à remédier aux carences d’un droit qui s’est construit à partir de dispositions éparses et fragmentaires. Ils servent de fils directeurs, sorte de voie royale autour de laquelle les règles dispersées vont pouvoir être rassemblées et structurées dans un corps normatif entièrement rénové*»: N. DE SADELEER, voce «*Principes du droit de l'environnement*», op. cit., p. 813.

l'autonomia finanziaria⁸⁵². In relazione a tale profilo, due degli ordinamenti qui in esame, l'Italia e la Spagna, sono stati entrambi interessati, nel 2009, da importanti riforme: nel primo, in attuazione dell'art. 119 Cost., come novellato a seguito della riforma del 2001, è stata adottata la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, in tema di federalismo fiscale; nel secondo, a seguito del raggiungimento dell'Accordo per la *reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía*, è stata riformata la *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*, n. 8/1980 (LOFCA). Entrambi gli interventi normativi risultano, tuttavia, a distanza di oltre un decennio, in gran parte inattuati.

Al di là delle cause di tale inattuazione – sulla quale ha sicuramente inciso la concomitanza temporale con la crisi finanziaria globale che non ha certo risparmiato i due Paesi con una conseguente comune spinta alla ricentralizzazione – è interessante rilevare, per quanto qui in esame, il fatto che, tra i profili rimasti incompiuti, vi sia proprio la traduzione pratica dei principi perequativo-solidaristici che, almeno sulla carta, si annoveravano tra i tratti caratterizzanti i due interventi normativi⁸⁵³.

Che ne è, dunque, in ordinamenti improntati all'uguaglianza e alla solidarietà territoriale, di un'autonomia finanziaria non supportata da adeguati presidi a garanzia di una sostanziale eguaglianza interterritoriale e, mediamente, di una sostanziale eguaglianza interpersonale?

⁸⁵² C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padova, 1976, p. 906.

⁸⁵³ In Italia, ove, con riguardo alle Regioni, la l. delega 42/2009 ha portato all'approvazione del d. lgs. 68/2011, diretto al superamento del modello di finanza derivata a favore di un modello di finanziamento integrale delle spese relative alle funzioni fondamentali mediante entrate proprie regionali e appositi fondi perequativi, «risultano previsti e non ancora attuati, due fondi perequativi: il primo, alimentato dal gettito della compartecipazione all'IVA che deve assicurare il finanziamento totale delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali [...]; il secondo, alimentato dal gettito dell'addizionale regionale e volto a ridurre (non colmare) le differenze interregionali per il finanziamento delle spese non fondamentali» (Ministero dell'economia e delle finanze, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Audizione del vice ministro sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza, giugno 2021, p. 13). In Spagna, «il fallimento del modello di finanziamento del 2009 si identifica tanto nella drastica diminuzione delle entrate tributarie negli anni successivi alla riforma, quanto nel mancato funzionamento dei diversi Fondi Perequativi, primo fra tutti il *Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales*»: così, G. MASSA GALLERANO, *Federalismo fiscale in Italia e Spagna. Elementi costitutivi, inattuazione e questione aperte*, in *federalismi.it*, n. 2/2018, p. 16, al cui intero contributo si rinvia con riguardo al profilo qui sinteticamente esposto.

1.2.2 Un sistema regionale “vivente”

Se, come più volte accennato nel corso della trattazione, la “regionalizzazione” di un ordinamento non è un elemento che può essere “dato per scontato” e, ancor meno, lo è il relativo eventuale profilo di ulteriore asimmetria⁸⁵⁴, l’analisi in termini di sostenibilità istituzionale – sempre declinata sotto il profilo della relazionalità e della intertemporalità insite nel relativo concetto – risulta di una certa utilità anche in relazione al profilo di percepibilità, interna ed esterna, dell’istituzione stessa, a prescindere da valutazioni aprioristicamente favorevoli o contrarie alla conferma o al superamento dell’esperienza regionale.

In questo senso, in primo luogo, a rilevare è la dimensione propriamente identitaria. Che si consideri il concetto di identità in termini generali⁸⁵⁵ oppure lo si faccia coincidere con una sorta di “stato civile” delle entità territoriali⁸⁵⁶, si rileva come, di norma, tale profilo venga, sì, in considerazione in ottica intertemporale, ma con proiezione, essenzialmente, nel passato: l’identità di un determinato ente evoca ciò che lo stesso era (o avrebbe dovuto essere) in origine, con connotazione tendenzialmente anacronistica.

Considerare l’identità nell’ottica della sostenibilità consente, invece, di valutarne i margini di attualizzazione e di proiezione futura, alla luce del contesto odierno, sempre più multiculturale e plurale. Così, pur radicata nel passato, l’identità regionale è chiamata ad assumere la forma di capacità di reinterpretazione dei fattori storici o originari in una nuova dimensione.

Tale profilo risulta particolarmente evidente, ad esempio, in relazione alle autonomie speciali italiane, il cui superamento viene spesso argomentato sulla base proprio del venir meno delle motivazioni socio-economiche, culturali ed etno-linguistiche che furono alla base

⁸⁵⁴ Si veda, in proposito, la Parte II del presente lavoro.

⁸⁵⁵ Come rilevato da X. ITÇAINA, voce «*Identité*», in R. PASQUIER, S. GUIGNER, A. COLE (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, op. cit., p. 283: «*À bien des égards, l’identité constitue un concept fluyant renvoyant à une catégorie à la fois pratique et analytique. Objet classique de débat en psychosociologie, anthropologie, sociologie et géographie, l’identité a été saisie très tôt par la science politique se penchant sur les questions territoriales*».

⁸⁵⁶ In questo senso, L. JANICOT, M. VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales*, op. cit., p. 173 ss, i quali evidenziano come, in quanto persone giuridiche, le collettività territoriali vanno identificate sulla base di tre elementi: il nome, il territorio e la popolazione. Per quanto riguarda le *Régions*, il *découpage territorial* e l’attribuzione del nome avvennero, per la prima volta, nel 1955/56, al momento della creazione dei Programmi di azione regionale (sui cui si veda *supra*, Parte II, par. 1.1.2), sulla base di criteri, rispettivamente, economici e storici o geografici, e così vennero mantenuti sino all’approvazione della legge 2015-29 del 16 gennaio 2015, di revisione della carta territoriale regionale con conseguente incidenza anche sulla denominazione delle Regioni. La relativa popolazione delinea una consistente disomogeneità demografica tra Regioni.

della relativa istituzionalizzazione, al momento dell'entrata in vigore della Costituzione e che si prestano, forse più ancora delle Regioni ordinarie, ad analisi di sostenibilità, nell'ottica di un «chiarimento sostanziale, fuori dalle secche tanto delle rigidità ideologiche quanto delle fuorvianti neutralità dell'economia e della statistica»⁸⁵⁷. In questa direzione non può sfuggire – alla luce dell'evoluzione del contesto nazionale, ma anche europeo – l'opportunità di una riconsiderazione, in ottica attualizzante, anche di quelli che vengono identificati come “pilastri” di una determinata autonomia. Si tratterà, ad esempio, di rivedere «il rituale richiamo all'accordo De Gasperi-Gruber del 1946», allegato al Trattato di Pace di Parigi del 10 febbraio 1947 «come sigillo di immodificabilità e come titolo di credito sempre inevaso (“autonomia integrale”) verso lo Stato centrale [...] potente strumento della conservazione», a favore di «nuove e non sperimentate opportunità», in linea con il nuovo “impulso solidaristico” che deriverebbe dal contesto sovranazionale europeo⁸⁵⁸. In altri termini, è come se ad un supposto tradizionale principio di omogeneità, si andasse sostituendo quello di eterogeneità, inteso quale «uguale valore associato a tutte le differenze, quale presupposto del loro reciproco rispetto e del loro civile confronto, e perciò la difesa dei diritti di libertà, che sono tutti, in ultima analisi, diritti alla tutela e all'affermazione delle proprie differenti identità»⁸⁵⁹.

⁸⁵⁷ È questa l'operazione condotta da R. LOUVIN, *La sostenibilità dei regimi speciali di autonomia*, op. cit., pp. 101-126. In particolare, precisando che «[l]a sostenibilità degli ordinamenti speciali deve essere valutata in concreto, tenendo conto dei diversi fattori che la influenzano [...] senza cedere a facili semplificazioni», l'Autore individua sette profili di analisi: sostenibilità valoriale e democratica: assetti autonomi, partecipati e inclusivi come elementi di forza; sostenibilità identitaria e psicologica: una difesa in termini assoluti o relativi del sentire autonomista?; sostenibilità comunitaria e sociale: garanzia del *welfare* e autonomia come bene comune; sostenibilità economica: chi ha l'ultima parola?; sostenibilità finanziaria: le autonomie differenziate resistono solo perché fonte di privilegio? La sostenibilità legata al contesto istituzionale esterno: la valutazione delle resistenze e ostilità statali; sostenibilità ambientale: perché le istituzioni autonomistiche sono fattori decisivi di garanzia degli equilibri ambientali.

⁸⁵⁸ Così, G. LANZINGER, *La riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol: se non ora, quando?*, in *federalismi.it*, n. 7/2020, pp. 186-201, il quale riporta altresì due esempi, qualificandoli come “pilastri del paradigma riparatorio” del 1961/1971 (p. 195): da un lato, le limitazioni all'esercizio del diritto elettorale attivo, derivanti da requisiti di residenza ininterrotta per un determinato numero di anni, segnatamente, 4, nella Provincia autonoma di Bolzano e 1 in quella di Trento, per l'elezione dei membri dei Consigli provinciali (si vedano gli artt. 25 e 63 dello Statuto (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 “Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige”) e, dall'altro, la c.d. “proporzionale etnica”, il cui scopo è quello di assicurare l'allocazione di determinate risorse pubbliche (*in primis*, posti nel pubblico impiego), sulla base della consistenza numerica dei gruppi linguistici.

⁸⁵⁹ L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, op. cit., p. 56. Interessante anche, al riguardo, quanto osservato da M. MONTI, *Federalismo disintegrativo? Secessione e asimmetria in Italia e Spagna*, op. cit., p. 386: «Auspiciabilmente in uno Stato multinazionale funzionante la convivenza dovrebbe [...] passare dal riconoscimento da parte dello Stato dell'identità *propria* e *altra* delle minoranze nazionali, ma anche dallo sviluppo di una seconda identità - dopo quella sub-nazionale - da parte delle minoranze, ossia quella di appartenenza *anche* - e/o in subordine - allo Stato multinazionale».

In secondo luogo, a rilevare è l'attitudine della realtà regionale – anche in raffronto (meglio, in via complementare rispetto) a quelle locali, a quella statale e financo a quella europea – a rappresentare uno spazio democratico che la popolazione riconosce e nel quale la stessa si riconosce.

Che si guardi agli strumenti di democrazia rappresentativa o a quelli di tipo partecipativo o diretto, si tratta di considerare non solo il grado di affezione agli appuntamenti elettorali – compito, questo, principalmente degli studi politologici – bensì di valutare la “democrazia regionale” nel suo complesso⁸⁶⁰. Da un lato, considerando le relative “variabili” in astratto e singolarmente intese (dal sistema elettorale alla forma di governo, dalla presenza – e incidenza nell'agone politico – di partiti regionalisti alla previsione di strumenti di partecipazione peculiari), dall'altro, verificandone l'esercizio in concreto. In questo senso, ci si potrà, ad esempio, chiedere se, al livello regionale, la rappresentanza di genere costituisca (già) una realtà⁸⁶¹ o quale sia l'effettivo ricorso – laddove previsti – a strumenti partecipativi di rilievo regionale⁸⁶².

⁸⁶⁰ Non è un caso se, ad esempio, nel momento in cui, nella Provincia autonoma di Bolzano, si è discusso – poi senza seguito – di riforma statutaria, nell'ambito della Convenzione dei 33 (sede, questa, essa stessa, al pari della Consulta trentina, di interesse nella prospettiva qui in considerazione, vista la peculiare forma di partecipazione da essa rappresentata), tra i temi più pregnanti vi era proprio quello dell'ampliamento degli spazi di democrazia. Si veda, in argomento, T. BENEDIKTER, *La nostra autonomia oggi e domani. Proposte per il terzo Statuto del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo*, arcaedizioni, Bolzano, 2017, in particolare, pp. 93-97 e IDEM (a cura di), *Con più democrazia verso più autonomia. Cittadine e cittadini partecipano. Risultati di un progetto di formazione*, arcaedizioni, Bolzano, 2014, in particolare, pp. 104-108.

⁸⁶¹ In Italia, a marzo 2021, a fronte di una rappresentanza di elette, a livello parlamentare, pari al 35,2%, la presenza femminile nelle assemblee regionali si ferma, complessivamente, al 21,9%, con sole due regioni capaci di assicurare una rappresentanza femminile superiore, seppur di poco, a quella nazionale – trattasi dell'Umbria, con il 38,1%, e il Veneto, con il 35,3%, e due Regioni – la Basilicata e la Calabria – in cui la percentuale non raggiunge neanche il 10% (attestandosi, rispettivamente, al 9,5% e al 9,7%). Fonte: Camera dei deputati, Servizio studi, *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Dossier n° 104, 1° marzo 2021.

⁸⁶² In quest'ottica, di particolare interesse è la vicenda che ha riguardato, in Valle d'Aosta, l'approvazione della l.r. 3/2017. Ciò per un triplice ordine di ragioni: il primo e più evidente, è il relativo ambito di applicazione, dal momento che tale legge introduce novità in tema di iniziativa legislativa popolare e di referendum (propositivo, abrogativo e consultivo); il secondo è il relativo *iter* di approvazione, tenuto conto che la legge stessa è il risultato di un'iniziativa popolare, condotta ai sensi degli artt. 1-11 della legge regionale 25 giugno 2003, n. 19 (Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'articolo 15, secondo comma, dello Statuto speciale) consultabile sul Bollettino ufficiale delle Regione Autonoma Valle d'Aosta 23 febbraio 2016, n. 9; infine, a rilevare è il contenuto stesso della legge che, tra l'altro, interviene in tema di *quorum*. Dal momento che, tra le cause dello scarso successo dei referendum abrogativo e propositivo a livello regionale, veniva annoverata l'elevata soglia prevista – pari al 45% degli aventi diritto al voto – la legge ha introdotto un nuovo *quorum* strutturale variabile, corrispondente al 50% dei votanti alle ultime elezioni regionali. Sul punto sia consentito rinviare, nuovamente, a C. FAVAL, *Gli istituti di partecipazione a livello regionale: gli aspetti innovativi delle discipline nelle Regioni Liguria e Valle d'Aosta*, op. cit.

Complessivamente, dunque, nella prospettiva della sostenibilità, affinché possa continuare a perpetuarsi, l'identità regionale, pur confermando la propria portata identificativa di una determinata comunità localizzata in un dato territorio avente una specifica denominazione – confermando, cioè, il suo connotato di “stato civile” e la sua capacità di immedesimazione tra popolazione e istituzione⁸⁶³ – sembra destinata a divenire elemento, da un lato, di inclusione e, dall'altro, di complementarità: inclusione di differenze ulteriori e nuove, rispetto a quelle originarie, in una dimensione sempre più aperta e plurale che la proiezione in ottica intertemporale non può ignorare; complementarità con altre concomitanti (o future) dimensioni istituzionali (quella locale, quella nazionale e quella europea) che non si possono trascurare, tenuto conto del profilo relazionale proprio, anch'esso, come più volte evidenziato, della sostenibilità.

Un sistema regionale “vivente”, quindi, la cui identità assume carattere non solo cognitivo ed affettivo, ma anche strumentale alla propria azione⁸⁶⁴ e che si riconosce, al suo interno, ed è riconosciuto, dall'esterno⁸⁶⁵.

⁸⁶³ A questa fa riferimento G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 767/768.

⁸⁶⁴ Sarebbero queste, infatti, le tre dimensioni che l'identità regionale può assumere: «*cognitive (degré de connaissance de la région), affective (degré d'attachement à la région, cadre de solidarité) et instrumentale (l'identité comme base pour l'action collective)*»: X. ITÇAINA, voce «*Identité*», in R. PASQUIER, S. GUIGNER, A. COLE (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, op. cit., p. 287.

⁸⁶⁵ Senza trascurare un profilo, espressamente evidenziato in riferimento ai sistemi propriamente federali, ma la cui esportazione, anche nel contesto regionale, appare particolarmente significativa. B. CARAVITA, infatti, alla voce «*Stato federale*», in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, op. cit., p. 5741-5742, osserva: «il modello dell'organizzazione federale si impone nei paesi di democrazia liberale e sociale, perché, da un lato, costituisce una risposta all'esigenza di offrire luoghi di sintesi più vicini alle microdecisioni diffuse sul territorio; dall'altro, costituisce un fondamentale strumento proprio per quanto attiene alla garanzia di funzionamento democratico del sistema politico». A fronte dell'indebolimento del Parlamento quale luogo di rappresentanza politica e strumento di bilanciamento del potere esecutivo «l'organizzazione federale [...] si trova [...] a svolgere alcune funzioni democraticamente fondamentali: permettere la crescita di leadership alternative a quelle di governo, che possono così formarsi, forgiarsi e prepararsi al ricambio non in una attività di opposizione, spesso solo verbale, bensì in una concreta attività di gestione, costituire attraverso i governi regionali (e la loro eventuale rappresentanza centrale), un limite e un contrappeso al potere pervasivo degli esecutivi delle democrazie sociali e liberali; dare alle decisioni decentrate contenuti più prossimi ai bisogni e ai desideri delle popolazioni».

Capitolo 2 – Le Regioni (sostenibili) alla prova della pandemia

SOMMARIO: Premessa. 2.1 La gestione della pandemia in Italia, Francia e Spagna: un inquadramento generale. 2.2 Il ruolo delle Regioni, delle *Régions* e delle *Comunidades Autónomas* nella gestione della pandemia: l'incidenza sulle "variabili" del regionalismo. 2.3 Il ruolo delle Regioni, delle *Régions* e delle *Comunidades Autónomas* nella "ripartenza": la rilevanza degli indicatori di sostenibilità. 2.4 Osservazioni finali (di sostenibilità).

Premessa

Oltre che sanitaria e socio-economica, la pandemia da Covid-19⁸⁶⁶ ha rappresentato – e continua a rappresentare – «un'emergenza» anche giuridica.

A fronte dell'imprevedibilità del fenomeno, della sua rilevanza e durata, nonché delle relative implicazioni e conseguenze, il diritto – quale strumento mediante il quale adottare misure atte a contrastare, o perlomeno contenere, l'epidemia, prima, e a favorire quella che viene comunemente definita la “ripartenza”, poi – ha, infatti, mostrato alcuni limiti e non sempre dato prova di piena adeguatezza.

Se ciò è avvenuto, con gradi diversi, un po' a tutti i livelli – si pensi, nell'ambito del diritto europeo, alla frammentarietà con cui i singoli Stati membri hanno risposto alla pandemia – è nel rapporto tra lo Stato centrale e gli enti territoriali infrastatali che gli effetti dell'emergenza si sono manifestati in modo particolarmente marcato: la necessità di intervenire, in maniera urgente e senza precedenti, a tutela del diritto alla salute, in risposta ad un fenomeno sanitario di portata mondiale, ma con incidenza epidemiologica variabile da territorio a territorio, ha messo a dura prova la tenuta del sistema, proprio sotto il profilo dei rapporti tra potere centrale ed enti periferici⁸⁶⁷. Senza contare il profilo del bilanciamento

⁸⁶⁶ Come noto, in data 30 gennaio 2020, l'Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato l'emergenza internazionale di salute pubblica a seguito dell'insorgenza dell'epidemia sanitaria da Covid-19.

⁸⁶⁷ Un'interessante analisi in proposito è contenuta nel Rapporto OCSE, *L'impact territorial du COVID-19: gérer la crise aux différents niveaux de gouvernement*, novembre 2020, ove si legge: « *La crise du COVID-19 présente une forte dimension territoriale, dont les implications en termes de gestion des conséquences sont lourdes pour les pouvoirs publics. De ce point de vue, deux aspects essentiels sont à prendre en considération par les responsables de l'action publique. La crise a une incidence régionale et locale très inégale au sein d'un même pays. Certaines régions, et en particulier les plus fragiles comme les zones urbaines défavorisées, ont été frappées plus durement que d'autres. Certaines populations vulnérables ont été elles aussi plus touchées. Les conséquences économiques de la crise varient selon les régions, tout au moins au début. Les facteurs entraînant des différences sont notamment la dépendance d'une région à l'égard des secteurs exportateurs et des chaînes de valeur mondiales, ainsi que sa spécialisation, par exemple dans le tourisme. Les autorités infranationales–régions et communes–sont en première ligne dans la gestion de crise car elles sont chargées d'aspects essentiels des mesures de confinement, des soins de santé, des services sociaux, du développement économique et de l'investissement public. Ces responsabilités étant partagées entre les différents niveaux de*

del diritto alla salute con i diritti e le libertà con esso “concorrenti” e le conseguenti limitazioni (in taluni casi, sospensioni) di diritti costituzionalmente garantiti⁸⁶⁸. E, senza contare, infine, lo sforzo – richiesto a tutti i livelli istituzionali – per agevolare una ripresa quanto più rapida ed efficace possibile.

Un’analisi, quale quella del presente lavoro, attinente alle prospettive di sostenibilità delle istituzioni regionali, non può, pertanto non contestualizzarsi in tale cornice, tanto più se si considera, come si avrà cura di precisare oltre, che le stesse “variabili” cui si è fatto cenno nel corso della trattazione non sono certo rimaste esenti dagli effetti della pandemia.

Nel presente capitolo, quindi, dopo una breve ricognizione della risposta attivata, a livello generale, nei tre ordinamenti, tanto nella immediata fase emergenziale quanto in quella successiva di ripresa, e la messa in evidenza delle principali interazioni registrate tra livelli istituzionali (centrali e regionali), se ne proporrà una lettura condotta, ancora una volta, alla luce delle variabili individuate nella Parte I pertinenti, richiamando, anche in tal caso, alcuni profili esemplificativi.

Rispetto, invece, all’applicazione degli indicatori di sostenibilità proposti nel presente lavoro, non può non rilevarsi, allo stato attuale, l’esistenza di un limite non trascurabile ad una tale operazione, vale a dire la permanente ed incerta evoluzione del contesto di riferimento, con oscillazioni, anche considerevoli, proprio sulle dinamiche multilivello, la cui “messa al vaglio” risulta, per molti versi, ancora prematura. Senza contare, in prospettiva comparata, la disomogeneità della stessa nozione di “ondata” con la quale si suole delimitare temporalmente ciascuna fase della pandemia⁸⁶⁹.

Da ultimo, è bene precisare che, sebbene lo stravolgimento conseguente al diffondersi della pandemia induca, certo, ad interrogarsi sulla tenuta delle istituzioni, attualizzando problematiche “tradizionali” ed aprendo anche prospettive nuove e, non è da escludersi, innovative, tuttavia, come autorevolmente sottolineato, è bene che i giuristi – e gli studiosi,

l’administration, une coordination de l’action est indispensable. La pandémie de COVID-19 aura des répercussions à court, moyen et long terme sur le développement territorial ainsi que sur le fonctionnement et les finances des autorités infranationales. Un risque est que les pouvoirs publics ciblent leurs actions uniquement sur le court terme. Pour renforcer la résilience des systèmes économiques et sociaux au niveau régional, les réponses immédiates à la crise doivent donc inclure des priorités à plus long terme» (p. 5).

⁸⁶⁸ In senso ricognitivo sul punto: A. VEDASCHI, *Il Covid-19, l’ultimo stress test per gli ordinamenti democratici: uno sguardo comparato*, in *DPCE online*, 2/2020, pp. 1453-1489.

⁸⁶⁹ Non si opta, pertanto, per l’identificazione temporale per “ondate” pandemiche, in ragione della diversa classificazione delle stesse da parte dei Paesi oggetto di osservazione. Si vedano, sul punto, le interessanti riflessioni di D. OVADIA, *Covid-19: come si definisce un’ondata pandemica?*, in *univadis.it*, 23 luglio 2021. In ogni caso, le considerazioni qui svolte si limitano al periodo ricompreso tra il sorgere della pandemia e i primi mesi dell’anno 2021.

tutti, negli ambiti di rispettiva competenza – non si limitino ad osservare il fenomeno «con l’occhio impaurito del momento». Monito particolarmente pregnante nella prospettiva della sostenibilità, appunto, istituzionale. «Le istituzioni», infatti, «non sono utensili usa e getta, da adattare solo con prospettive di breve o brevissimo termine: come se un viandante, sorpreso dalla tempesta in un bosco pensasse che il riparo che si procura nell’immediato possa essere la casa in cui abitare per i prossimi anni o decenni, da scambiare con quella costruita per durare»⁸⁷⁰.

2.1 La gestione della pandemia in Italia, Francia e Spagna: un inquadramento generale.

8, 15 e 17 marzo 2020: date in cui, rispettivamente, in Italia⁸⁷¹, in Spagna⁸⁷² e in Francia⁸⁷³, sono entrate per la prima volta in vigore le disposizioni sul c.d. “confinamento”, inaugurando la lunga stagione di misure “restrittive”, dall’obbligo di indossare maschere di protezione individuale al divieto di assembramento, dalle limitazioni agli spostamenti al coprifuoco.

Se le misure adottate dai tre Paesi – così come nel resto d’Europa e in gran parte del mondo – risultano, nella pratica, assimilabili le une alle altre, diversi sono i quadri giuridici di riferimento nei quali le stesse si sono inserite. Nella prospettiva qui in considerazione e, in particolare, in funzione dell’analisi che verrà proposta al successivo paragrafo – attinente al ruolo che le articolazioni territoriali regionali hanno svolto nella partita – due sono i profili di potenziale interesse, cui si farà, pertanto, cenno.

Da un lato, stante il carattere, innanzitutto, sanitario della crisi, la ripartizione di competenze in tale ambito, tra livello centrale e territoriale; dall’altro, stante il carattere

⁸⁷⁰ V. ONIDA, *Costituzione e Coronavirus. La democrazia nel tempo dell’emergenza*, ePub, Piemme, 2020. Nella stessa direzione A.M. POGGI, *Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in *federalismi.it*, n. 25/2020, p. VI: «Non potevamo mettere gli occhiali della normalità durante la fase emergenziale e non possiamo oggi mettere quelli dell’emergenza per ritornare alla normalità».

⁸⁷¹ Per una disamina di carattere generale della risposta italiana alla pandemia, si veda: S. CIVITARESE MATTEUCCI, A. PIOGGIA, G. REPETTO, D. TEGA, M. PIGNATARO, M. CELEPIJA, *Italy: Legal Response to Covid-19*, in *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19, Oxford Constitutional Law*, aggiornato ad aprile 2021.

⁸⁷² Analogamente, per la Spagna: D. UTRILLA, M. A. GARCIA-MUÑOZ, T. PAREJA SÁNCHEZ, *Spain: Legal Response to Covid-19*, in *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19, Oxford Constitutional Law*, aggiornato ad aprile 2021.

⁸⁷³ Infine, per la Francia: E. CHAMBAS, T. PERROUD, *France: Legal Response to Covid-19*, in *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19, Oxford Constitutional Law*, aggiornato ad aprile 2021.

fortemente eccezionale della crisi, le modalità di reazione all'emergenza pandemica attivate a livello centrale.

Sotto il primo profilo, in linea con quanto illustrato nella Parte II, la situazione dei tre Paesi appare differenziata e coerente con il diverso grado di decentralizzazione e regionalizzazione ivi presente⁸⁷⁴.

In Italia, all'affermazione, all'art. 32 Cost., del diritto alla salute, quale fondamentale diritto dell'individuo e, al contempo, interesse della collettività, corrisponde, ai fini della relativa tutela, un assetto pluriarticolato, in cui sono chiamati ad operare tanto lo Stato quanto gli enti substatali.

Dal punto di vista normativo, la materia "tutela della salute" rientra, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., fra le competenze legislative concorrenti tra Stato e Regioni e va necessariamente letta in combinato disposto tanto con il comma precedente del medesimo articolo, laddove viene previsto (alla relativa lettera m) che lo Stato – nell'esercizio di apposita competenza esclusiva⁸⁷⁵ – definisca, in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale, i "livelli essenziali delle prestazioni", quanto con l'art. 120, comma 2, Cost. che, in casi «di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali», riconosce, in capo al Governo centrale, un potere sostitutivo nei confronti degli organi delle Regioni e degli enti locali. Anche questi ultimi, in particolare i Comuni, concorrono alla gestione della sanità, esercitando, nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale, le funzioni amministrative loro spettanti. Completano, infine, il quadro, variamente denominate, le aziende sanitarie locali, controllate e finanziate dalle Regioni, principali erogatrici dei servizi di assistenza sanitaria.

In un contesto emergenziale quale quello pandemico, rileva, inoltre, sotto una duplice forma, il potere di ordinanza. Da un lato, si tratta delle ordinanze (di carattere contingibile ed urgente) in materia di igiene e sanità pubblica, di cui all'art. 32 della legge 23 dicembre

⁸⁷⁴ Per un'analisi comparativa dei sistemi sanitari degli Stati membri dell'Unione europea e del ruolo svolto dalle entità territoriali infrastatali, condotta sulla base di diversi criteri (in particolare, tenendo conto della combinazione tra i livelli di spesa sostenuti dal livello regionale o locale per il finanziamento del sistema sanitario, l'attribuzione di competenze in tema di legislazione e *policy* sanitaria e relativa implementazione e la titolarità di infrastrutture sanitarie, vengono individuati cinque tipi di modelli: decentralizzato, parzialmente decentralizzato, operativamente decentralizzato, prevalentemente centralizzato, centralizzato), si veda European Committee of the Regions, Commission for Natural Resources, *The management of health systems in the EU Member States. The role of local and regional authorities*, European Union, 2017.

⁸⁷⁵ Tra le competenze esclusive dello Stato, lo si rammenta sin d'ora, in vista di quanto verrà successivamente illustrato, è ricompresa altresì la materia della profilassi internazionale (art. 117, comma 2, lett. q).

1988, n. 833, il cui potere è riconosciuto in capo al Ministro della sanità, al Presidente della Giunta regionale e al Sindaco, con efficacia estesa, rispettivamente, all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più Regioni, alla Regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni, e al territorio comunale, sancito, con specifico riguardo al caso di “emergenze sanitarie”, anche dall’art. 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 117⁸⁷⁶. Dall’altro, il riferimento e alle ordinanze di protezione civile, di cui all’art. 25 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, recante Codice della protezione civile, dirette ad assicurare il «coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale», da adottarsi «in deroga ad ogni disposizione vigente»⁸⁷⁷ e, è interessante notarlo, «acquisita l'intesa delle Regioni e Province autonome territorialmente interessate».

Il sistema sanitario spagnolo⁸⁷⁸ – improntato, nel suo complesso, ai principi dell’universalità e della tendenziale gratuità nell’accesso delle cure, il cui finanziamento deriva dalla fiscalità generale – si caratterizza per una forte decentralizzazione, essendosi sviluppato coerentemente con il principio autonomistico. In linea con le disposizioni costituzionali di cui agli artt. 43 («è competenza dei poteri pubblici l’organizzazione e la tutela della salute pubblica con le misure preventive e con le prestazioni e i servizi che siano necessari») e art. 149.1.16 («Lo Stato ha competenza esclusiva nelle seguenti materie: [...] Sanità estera. Fondamenti e coordinamento generale della sanità. Legislazione sui prodotti farmaceutici»), infatti, l’offerta sanitaria è prevalentemente prerogativa delle *Comunidades Autónomas*⁸⁷⁹, residuando allo Stato la sola definizione delle caratteristiche di base del sistema sanitario, al fine di garantire un livello minimo omogeneo sull’intero territorio⁸⁸⁰. A presidio del coordinamento tra livello statale e regionale, è istituito il *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*⁸⁸¹.

⁸⁷⁶ Si consideri poi il potere dei sindaci – generalizzato e non limitato alla materia sanitaria – di adottare ordinanze *extra ordinem* ai sensi del d.lgs. 267/2000 (c.d. Testo Unico Enti Locali, spec. art. 54, co. 4), quando vi siano “gravi pericoli” che minacciano l’incolumità pubblica o la sicurezza urbana.

⁸⁷⁷ Benché, naturalmente «nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico e delle norme dell’Unione europea».

⁸⁷⁸ La cui disciplina risiede, essenzialmente, nella legge generale della sanità (LGS) n. 14 del 25 aprile 1986, nelle leggi n. 16/2003 e n. 33/2011 e, infine, nel decreto regio n. 16 del 20 aprile 2012.

⁸⁷⁹ Fanno eccezione solo le Città di Ceuta e Melilla.

⁸⁸⁰ In questo senso, si veda il Preambolo della *Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud*, n. 16/2003, ai sensi della quale «senza interferire nella diversità delle formule organizzative, di gestione e di prestazione di servizi confacente ad uno Stato decentralizzato, si vuole che l’attenzione nei confronti del cittadino, con riferimento ai servizi sanitari pubblici risponda ad una garanzia basica comune».

⁸⁸¹ Infine, agli enti locali, sono riservate competenze molto limitate in materia, essenzialmente riferibili alle ipotesi di delega di gestione dei centri di assistenza sanitaria da parte delle *Comunidades Autónomas*.

Specularmente, in Francia, la competenza è fortemente centralizzata⁸⁸². Ai sensi del *Code de la santé publique* (art. L 1411-1), infatti, «[l]a Nation définit sa politique de santé afin de garantir le droit à la protection de la santé de chacun. La politique de santé relève de la responsabilité de l'Etat». L'attuazione, a livello territoriale, è rimessa alle *Agences régionales de santé* (ARS), attive dal 2010 e create⁸⁸³ al fine di coordinare il sistema sanitario a livello regionale, che, tuttavia, come è stato osservato, sono “regionali solo nel nome”, in quanto, di fatto, operano quali *établissements publics administratifs* per conto del Ministero della salute.

Quanto, invece, alla risposta alla crisi, adottata a livello nazionale, si rinvencono differenze consistenti, in ragione del diverso quadro costituzionale di partenza rilevante in casi “di eccezione”, quale quello verificatosi⁸⁸⁴. Mentre, in Italia, non è rinvenibile alcuna previsione costituzionale attinente allo stato di emergenza⁸⁸⁵, in quello francese è, sì, presente una disposizione che, tuttavia, non è stata ritenuta applicabile nel caso di specie⁸⁸⁶,

⁸⁸² Nell'ottica del presente lavoro, non è tuttavia da trascurare il fatto che, ai sensi dell'art. L.1111-2 del CGCT, la promozione della salute e lo sviluppo sanitario figurino tra gli ambiti alla cui amministrazione è previsto che concorrano sia lo Stato che i Comuni, i Dipartimenti e le Regioni.

⁸⁸³ Con *loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST)*.

⁸⁸⁴ Un raffronto tra i casi italiano e spagnolo, con messa in evidenza delle rispettive lacune, è offerta da D. BALDOI, S. GHERARDI, *Due modelli costituzionali per governare l'emergenza. Italia e Spagna alla prova del Coronavirus*, in *DPCE online*, n. 2/2020, pp. 1591-1612.

⁸⁸⁵ L'unica previsione, tuttavia non pertinente in caso di pandemia, è quella di cui all'art. 78 Cost., riguardante lo stato di guerra.

⁸⁸⁶ Art. 16 Cost. fr.: «*Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. Il en informe la Nation par un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet. Le Parlement se réunit de plein droit. L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée*». Per completezza, si segnala, altresì, la presenza dell'art. 36 Cost. fr.: «*L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement*». Per completezza ulteriore, si segnala, infine, che, oltre alle due previsioni costituzionali citate, l'ordinamento francese, sul piano della legislazione ordinaria, contempla anche un'ulteriore disposizione, l'art. 1 della *Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*: «*L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique*». Pur non essendo, questa, la sede per un approfondimento sulle ragioni che hanno portato alla scelta del

l'ordinamento spagnolo contempla una disposizione – quella relativa alla dichiarazione dello “stato di allarme” di cui all’art. 116 Cost.⁸⁸⁷ – attinente proprio, tra gli altri, al caso in cui si verificano «*crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves*»⁸⁸⁸.

Nello specifico, la dichiarazione dello “stato di allarme” spagnolo – che assume la forma di un regio decreto, ha durata iniziale di 15 giorni, poi estendibili dal Congresso, e deve indicare il relativo ambito territoriale, nazionale o circoscritto a determinate aree, di applicazione – consente al Governo non solo di adottare misure restrittive di carattere straordinario, ma anche di ricentralizzare temporaneamente parte delle competenze spettanti alle *Comunidades Autónomas*. A tale previsione ha, quindi, fatto ricorso il Governo spagnolo⁸⁸⁹, con modulazione differente nelle diverse fasi pandemiche, come meglio specificato al paragrafo successivo. Oltre alla previsione dello “stato di allarme” a livello

legislatore francese a favore della creazione di uno strumento *ad hoc*, mentre è evidente l'inadeguatezza rispetto alla gestione della situazione pandemica della previsione di cui all’art. 36 Cost. fr., stante l’assenza di uno stato di assedio, ed è anche, stante la relativa genericità, comprensibile il mancato ricorso alla previsione di cui all’art. 16 Cost. fr., meno evidente appare il mancato ricorso alla legge 55-385 del 1955, tra l’altro, spesso utilizzata in Francia a contrasto del terrorismo internazionale. Per alcune considerazioni in merito, si veda P. PICIACCHIA, *La democrazia francese alla prova del Covid-19 tra imperativi sanitari e profili giuridici dell'emergenza*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2020, pp. 2-4.

⁸⁸⁶ Contestualmente, è stata anche approvata la legge n° 2020-289 del 23 marzo 2020 «*de finances rectificative pour 2020*», per far fronte proprio all'emergenza, poi completata dalla successiva legge n° 2020-473 del 25 aprile 2020 «*de finances rectificative pour 2020*».

⁸⁸⁷ Più specificatamente, in un unico articolo, la Costituzione spagnola ricomprende tre tipologie di “stato di emergenza”. Oltre a quello citato, si annoverano lo “stato di eccezione”, attivabile, in caso di gravi e straordinarie alterazioni dell’ordine pubblico, e quello di “assedio”, invocabile in caso di minaccia alla sovranità del Paese: art. 116 Cost. sp.: «*1. Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes. 2.El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración. 3.El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos. 4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones*».

⁸⁸⁸ Art. 4, comma 1, lett. b) *Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio*. Le altre circostanze che giustificano l’attivazione della clausola di emergenza – ai sensi, rispettivamente delle lett. a), c) e d) della medesima legge – sono: «*catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud*»; «*paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurre alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo*»; «*situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad*».

⁸⁸⁹ *Real decreto 463/2020*.

costituzionale, anche a livello di legislazione ordinaria, il quadro spagnolo di riferimento – composto, essenzialmente, dalla Legge organica sulle misure speciali in materia di salute pubblica⁸⁹⁰, dalla Legge generale sulla sanità⁸⁹¹ e dalla Legge generale sulla salute pubblica⁸⁹² e che autorizza le competenti autorità (comprese quelle regionali) all’adozione di qualsiasi misura necessaria a contrastare le emergenze sanitarie, nel rispetto del principio di proporzionalità – è risultato, di fatto, “attrezzato” per la gestione pandemica, tanto che, a livello nazionale, si registra un solo intervento legislativo⁸⁹³ e si contano, invece, innumerevoli interventi, sia a livello centrale che regionale, da parte degli esecutivi, i quali hanno anche fatto esteso ricorso a strumenti di guida alla gestione della pandemia, di carattere non vincolante.

Come accennato, invece, Italia e Francia, stante l’assenza di una previsione costituzionale paragonabile a quella utilizzata dalla Spagna, hanno dovuto procedere per altre vie⁸⁹⁴. Vie che, a loro volta, si sono rivelate molto diverse.

In Italia, in una prima fase, la dichiarazione dello stato di emergenza è avvenuta, il 31 gennaio 2020, mediante deliberazione del Consiglio dei Ministri, nel quadro della legislazione primaria esistente, nello specifico l’art. 24 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice di protezione civile) che disciplina la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale al ricorrere di determinate circostanze⁸⁹⁵.

In una seconda fase, invece, il quadro emergenziale di riferimento – riguardante tanto le misure di contenimento incidenti su diritti e libertà fondamentali quanto quelle a sostegno delle categorie colpite, sul piano socio-economico, dalla crisi – è stato progressivamente delineato mediante adozione di specifici decreti legge, primi tra i quali il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 «Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»⁸⁹⁶, di portata generale e abilitante le autorità competenti

⁸⁹⁰ *Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública.*

⁸⁹¹ *Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad*, in particolare art. 26.

⁸⁹² *Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública*, in particolare art. 54.

⁸⁹³ *Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.*

⁸⁹⁴ In Francia, è bene ribadirlo, anche in ragione dei numerosi attacchi terroristici subiti dal Paese, è, in realtà, rinvenibile un ricco strumentario in tema di diritto emergenziale, non attinente, tuttavia, lo specifico profilo pandemico. Sul punto, si veda M. F. DE TULLIO, *Il mito dell'emergenza e le garanzie costituzionali. Insegnamenti dall'esperienza francese*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020.

⁸⁹⁵ Nello specifico quelle di cui all’art. 1, co. 1, lett. c) del medesimo d.lgs. 1/2018: «emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall’attività dell’uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d’intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell’articolo 24».

⁸⁹⁶ Convertito con modificazioni dalla l. 5 marzo 2020, n. 13.

all'adozione di misure molto vaste, e il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»⁸⁹⁷, di portata più circostanziata, tanto sotto il profilo del contenuto delle misure, che avrebbero dovuto essere conformi al principio di proporzionalità, quanto sotto il profilo della relativa durata, limitata a trenta giorni.

È in tale cornice di riferimento, progressivamente ampliata (e in perenne evoluzione) e rispetto alla quale è dibattuto lo spazio riservato al Parlamento – di fatto, limitato alla facoltà di emendamento in sede di conversione dei decreti legge adottati dal Governo – che si sono poi susseguiti i numerosissimi interventi puntuali, sotto forma, *in primis*, di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), oltreché di ordinanze del Capo della protezione civile⁸⁹⁸ e del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica Covid-19⁸⁹⁹, nonché di ordinanze contingibili ed urgenti, queste ultime adottate, in virtù dell'art. 32 della legge n. 833/1988, a seconda dei casi, a livello nazionale, regionale o comunale.

Infine, nell'ordinamento francese, ai fini della regolamentazione dello stato di emergenza, è intervenuta la legge n° 2020-290 del 23 marzo 2020 (*Loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19*)⁹⁰⁰ che, sin dalle primissime fasi⁹⁰¹, ha introdotto una disciplina *ad hoc*, mediante creazione del c.d. «*état d'urgence sanitaire*»⁹⁰² che – oltre ad aver, in un certo senso e almeno apparentemente, “parlamentarizzato” la risposta all'emergenza⁹⁰³ – ha

⁸⁹⁷ Convertito con modificazioni dalla l. 22 maggio 2020, n. 35

⁸⁹⁸ Ai sensi del citato d.lgs. 1/2018, in particolare, art. 25.

⁸⁹⁹ Ai sensi dell'art. 122 del d.lgs. 1/2018.

⁹⁰⁰ Contestualmente, come già rilevato, è stata anche approvata la legge n° 2020-289 del 23 marzo 2020 «*de finances rectificative pour 2020*», per far fronte proprio all'emergenza, poi completata dalla successiva legge n° 2020-473 del 25 aprile 2020 «*de finances rectificative pour 2020*».

⁹⁰¹ In precedenza, si era assistito all'emanazione, sulla base dell'art. 21 Cost. fr., di decreti del Primo Ministro, nonché, sulla base dell'art. L3131-1 del Codice della salute pubblica, di decreti del Ministro della salute firmati dal Primo Ministro.

⁹⁰² Della durata prevista di un anno, sino al 1° aprile 2021 (art. 7). Sulla scelta compiuta nell'ordinamento francese, si vedano: X. DUPRÉ DE BOULOIS, *Éloge d'un état d'urgence sanitaire en « co-construction »*, CSP, art. L. 3131-12 et s., in *La Semaine juridique*, 18 mai 2020; C. SARTORETTI, *La risposta francese all'emergenza sanitaria da Covid-19: Stato di diritto e Costituzione alla prova della pandemia*, in *DPCE online*, n. 2/2020, pp. 1637-1669 e D. PAMELIN, *La Francia e il Covid-19: la creazione del nuovo stato d'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, pp. 308-319.

⁹⁰³ Significativa, in tal senso, la previsione del fatto che – stante l'ampiezza delle previsioni e il relativo carattere inedito – le Camere siano tempestivamente informate delle misure adottate per la gestione dell'emergenza, al fine di assicurare un controllo rafforzato. Si segnala, inoltre, la creazione, a far data dal 17 marzo 2020, della *Mission d'information* parlamentare su «*Impact, gestion et conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid 19*». Ad oggi, la *Mission* ha curato la pubblicazione di due *Rapports d'informations*: «*N° 3053 rapport d'information - Rapport d'information de M. Richard Ferrand fait au nom de la mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de*

costituito la base legale per l'emanazione delle successive misure di contenimento della pandemia⁹⁰⁴. Corredata dai due ulteriori interventi aventi pari data⁹⁰⁵, la legge ha delineato il quadro di risposta all'emergenza, prevedendo il concomitante intervento del Primo Ministro, per l'adozione di misure di portata nazionale, del *Ministre des solidarités et de la santé*, per l'adozione di misure di carattere sanitario, nonché dei prefetti, per l'adozione di misure locali, atte a dare applicazione o a rafforzare le misure di portata nazionale o sanitarie⁹⁰⁶. Inoltre, allo scopo di far fronte alle conseguenze economiche, finanziarie e

l'épidémie de Coronavirus-Covid-19», di giugno 2020, e «N° 3633 rapport d'information - Rapport d'information de M. Éric Ciotti fait au nom de la mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid-19», di dicembre 2020, entrambi consultabili al seguente indirizzo: [https://www2.assemblee-nationale.fr/15/missions-d-information/missions-d-information-de-la-conference-des-presidents/impact-gestion-et-consequences-dans-toutes-ses-dimensions-de-l-epidemie-de-coronavirus-covid-19/\(block\)/76901](https://www2.assemblee-nationale.fr/15/missions-d-information/missions-d-information-de-la-conference-des-presidents/impact-gestion-et-consequences-dans-toutes-ses-dimensions-de-l-epidemie-de-coronavirus-covid-19/(block)/76901).

⁹⁰⁴ Nello specifico, mediante aggiornamento del *Code de la santé publique*, è stato previsto che lo stato di emergenza sanitaria possa essere dichiarato dal Governo, in caso di catastrofe sanitaria che, per la sua natura e la sua gravità, metta in pericolo la salute pubblica. Tale dichiarazione ha la durata di un mese, termine oltre il quale il prolungamento deve essere autorizzato per legge dal Parlamento. Nel caso di specie, tuttavia, la dichiarazione dello stato di emergenza sanitaria è avvenuto direttamente ad opera della legge, per un periodo di due mesi.

⁹⁰⁵ Il decreto n. 2020-293 del 23 marzo 2020 «prescrivante les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire» e l'arrêté del 23 marzo 2020 «prescrivante les mesures d'organisation et de fonctionnement du système de santé nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire»

⁹⁰⁶ Rispettivamente, sulla base degli artt. L. 3131-15, 3131-16 e 3131-17 del *Code de la santé publique*. In particolare, viene previsto che: «Dans les circonscriptions territoriales où l'État d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique: 1° Restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par décret; 2° Interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé; 3° Ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine, au sens de l'article 1er du règlement sanitaire international de 2005, des personnes susceptibles d'être affectées; 4° Ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement, au sens du même article 1er, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées; 5° Ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, à l'exception des établissements fournissant des biens ou des services de première nécessité; 6° Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature; 7° Ordonner la réquisition de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire ainsi que de toute personne nécessaire au fonctionnement de ces services ou à l'usage de ces biens. L'indemnisation de ces réquisitions est régie par le code de la défense; 8° Prendre des mesures temporaires de contrôle des prix de certains produits rendues nécessaires pour prévenir ou corriger les tensions constatées sur le marché de certains produits; le Conseil national de la consommation est informé des mesures prises en ce sens; 9° En tant que de besoin, prendre toute mesure permettant la mise à la disposition des patients de médicaments appropriés pour l'éradication de la catastrophe sanitaire; 10° En tant que de besoin, prendre par décret toute autre mesure réglementaire limitant la liberté d'entreprendre, dans la seule finalité de mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12 du présent code. « Les mesures prescrites en application des 1° à 10° du présent article sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires»; «Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le ministre chargé de la santé peut prescrire, par arrêté motivé, toute mesure réglementaire relative

sociali, derivanti dal diffondersi della pandemia e dall'applicazione delle misure di contenimento della stessa, la legge, ai sensi dell'art. 38 Cost. fr., ha dato ampia delega di intervento al Governo, mediante ordinanza⁹⁰⁷. Su tale base⁹⁰⁸ – prorogata e rinnovata nel tempo⁹⁰⁹ – si sono, quindi, susseguiti i diversi interventi puntuali di gestione dell'emergenza, sia per via legislativa⁹¹⁰ che di ordinanza⁹¹¹.

Complessivamente, quindi, anche tenuto conto dei numerosissimi interrogativi sollevati dalla dottrina⁹¹² e non di rado anche oggetto di pronunce dei tribunali (amministrativi o

à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé, à l'exception des mesures prévues à l'article L. 3131-15, visant à mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12. « Dans les mêmes conditions, le ministre chargé de la santé peut prescrire toute mesure individuelle nécessaire à l'application des mesures prescrites par le Premier ministre en application des 1° à 9° de l'article L. 3131-15. « Les mesures prescrites en application du présent article sont strictement nécessaires et proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires» e che «Lorsque le Premier ministre ou le ministre chargé de la santé prennent des mesures mentionnées aux articles L. 3131-15 et L. 3131-16, ils peuvent habilitier le représentant de l'État territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions. « Lorsque les mesures prévues aux 1° à 9° de l'article L. 3131-15 et à l'article L. 3131-16 doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, les autorités mentionnées aux mêmes articles L. 3131-15 et L. 3131-16 peuvent habilitier le représentant de l'État dans le département à les décider lui-même. Les décisions sont prises par ce dernier après avis du directeur général de l'agence régionale de santé. « Les mesures générales et individuelles édictées par le représentant de l'État dans le département en application du présent article sont strictement nécessaires et proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Les mesures individuelles font l'objet d'une information sans délai du procureur de la République territorialement compétent».

⁹⁰⁷ Si noti, in proposito, come lo strumento della delega legislativa ai sensi dell'art. 38 Cost., nell'ordinamento francese, seppure in via di progressivo maggiore utilizzo negli ultimi anni, non costituisca strumento “ordinario” di intervento, paragonabile all'uso che, del decreto legislativo delegato, viene fatto in Italia.

⁹⁰⁸ La legge 2020-290 ha, infine, rinviato lo svolgimento del secondo turno delle elezioni municipali, il cui primo turno si era tenuto il 15 marzo 2020.

⁹⁰⁹ Con legge 220-546 dell'11 maggio 2020, lo stato di emergenza sanitario è stato prorogato sino al 10 luglio 2020. Successivamente, la legge 2020-856 del 9 luglio 2020, diretta a regolamentare l'uscita dalla crisi, ha confermato l'allargamento dei poteri governativi, in caso di riaccutizzazione dell'emergenza. Nel mese di ottobre, poi, il Presidente della Repubblica, con decreto 2020-1257 del 14 ottobre, ha nuovamente dichiarato lo stato di emergenza sanitaria, poi prorogato due volte, fino al 16 febbraio 2021 e poi fino al 1° giugno 2021, ad opera, rispettivamente, delle leggi 2020-1379 e 2021-160.

⁹¹⁰ Tra i quali, la legge 220-734 del 17 giugno 2020 «relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne».

⁹¹¹ Tra le quali si segnala l'ordinanza n. 220-330 del 25 marzo «relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19».

⁹¹² Basti pensare – oltre agli accessi dibattiti italiani in ordine alla legittimità dei numerosi d.P.C.m. adottati, in particolare, nella prima fase dell'emergenza pandemica e suscettibili di aprire anche a considerazioni più sistematiche, come proposto da M. RUBECCHI, *I d.P.C.m. della pandemia: considerazioni attorno ad un atto da regolare*, in *federalismi.it*, n. 27/2021, pp. 175-198 –, con riguardo alla Spagna, al profilo attinente alla legittimità della reiterata e prolungata estensione temporale dello stato di allarme e a quello dell'incidenza delle misure di contenimento della pandemia sui diritti fondamentali (quali la libertà di movimento, di cui all'art. 19 Cost.), nel senso di una mera restrizione o, invece, nel senso di una vera e propria sospensione, il che sarebbe da ritenersi incostituzionale, dal momento che la dichiarazione dello stato di allarme – a differenza di quelle di

costituzionali) di volta in volta aditi, è possibile affermare che, in tutti i tre ordinamenti, la risposta all'emergenza, intrapresa a livello nazionale, abbia inevitabilmente, se non stravolto l'equilibrio costituzionale⁹¹³, indubbiamente introdotto in esso elementi di tensione⁹¹⁴.

2.2 Il ruolo delle Regioni, delle *Régions* e delle *Comunidades Autónomas* nella gestione della pandemia: l'incidenza sulle "variabili" del regionalismo.

Guardando, a questo punto, più specificatamente alla pandemia dalla prospettiva di Regioni, *Régions* e *Comunidades Autónomas*, è possibile osservare, in termini generali, una sorta di accelerazione delle dinamiche, tra loro anche opposte, che, come evidenziato nella Parte I del presente lavoro, caratterizzano l'articolarsi dei rapporti infraterritoriali. Alla tendenza centripeta che ha, in un certo senso, accomunato i tre ordinamenti – italiano, francese e spagnolo – ha fatto, al contempo, da contraltare, un'opposta – ma non necessariamente sempre oppositiva – spinta centrifuga.

Dal primo punto di vista, come frequente nei momenti di crisi, si è assistito – lo si è già accennato nel paragrafo precedente – ad un immediato accentramento della risposta alla pandemia. In questo senso, non solo in Francia, dove sarebbe stato singolare il contrario, la

eccezione e di assedio – non può essere invocata quale giustificazione alla sospensione dei diritti fondamentali (art. 55, co. 1, Cost. sp.); in Francia, infine, oltre alle riflessioni sulla portata dell'estensione dei poteri conferiti all'esecutivo, ci si interroga su questioni puntuali, quali la decisione del Presidente Macron di adire il *Conseil constitutionnel* per un controllo *ex ante* della Loi 2020-546 sulla proroga dello stato di emergenza oltretutto su profili di carattere più generale, dalla tardiva attivazione dei meccanismi di contrasto alla pandemia e alla trattazione della stessa, nelle fasi iniziali, sotto l'esclusiva prospettiva sanitaria, sino alla rilevata debolezza di coordinamento effettivo tra i vari soggetti coinvolti a livello centrale – *Ministère des Solidarités et de la santé* (e, in particolare, *Direction générale de la santé*), *Agence Santé publique France* (SPF), *Cellule interministérielle de crise* (facente capo al Ministero dell'interno, anche in ragione del coinvolgimento, sul territorio, dei prefetti) – e la moltiplicazione delle sedi consultative, con la creazione di Comitati scientifici *ad hoc* (il *Conseil scientifique Covid-19* e il CARE - *Comité analyse, recherche, expertise*), in luogo delle sedi già esistenti (nella specie, l'*Haut conseil de la santé publique* e la *Haute autorité de santé*). In questo senso, si vedano i rilievi contenuti nel secondo *Rapport d'information* della *Mission d'information* parlamentare su «*Impact, gestion et conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid 19*», cit., pp. 96 ss.

⁹¹³ Di questo avviso sono, con riguardo alla Francia, gli Autori del relativo Rapporto dell'*Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*, di cui alla precedente nota 873.

⁹¹⁴ Di questo avviso sono, invece, con riguardo all'Italia e alla Spagna, gli Autori dei relativi Rapporti dell'*Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*, di cui alle precedenti note 871 e 872. Volendo andare ancora oltre, ci si potrebbe poi interrogare sul grado di "normalizzazione" dello stato di eccezione, come fa, con riguardo all'esperienza francese, V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Qu'est-ce que l'état d'urgence sanitaire? D'un état d'urgence à l'autre, ou l'intégration des régimes d'exception dans les états de droit contemporains*, in *Revue française d'administration publique*, n. 176, 4/2020, pp. 875-888.

Loi 2020-290 ha escluso qualsiasi riferimento alla *décentralisation*⁹¹⁵, ma altrettanto è avvenuto tanto in Italia (dove, con il citato decreto-legge 6/2020, è stato di fatto sancito il potere di adozione delle misure mediante D.p.c.m., su proposta del Ministro della Salute, *sentiti* il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, nel caso di misure interessanti il territorio nazionale, o i Presidenti delle Regioni competenti, nel caso di limitazione delle stesse ad una o più specifiche Regioni⁹¹⁶) quanto in Spagna (ove il Governo, di propria iniziativa, ha dichiarato lo stato di allarme di carattere nazionale⁹¹⁷ – inizialmente, per quindici giorni, poi rinnovati svariate volte – avocando a sé alcune competenze delle *Comunidades Autónomas*, anche correlate all’ambito sanitario⁹¹⁸).

⁹¹⁵ J. PETIT, *L'État d'urgence sanitaire*, in *AJDA*, 2020, p. 833; B. FAURE, *Théorie et pratique des compétences des collectivités territoriales face à la crise sanitaire*, in *AJDA*, 2020, p. 1727: «*Considérées peu au fait de l'expertise sanitaire et suspectes de n'apporter aux problèmes que des réponses fragmentaires et contradictoires, les collectivités ont été plus sûrement enrôlées dans le combat sanitaire comme les adjouvants de l'État, la décentralisation ne prenant pas plus de sens qu'un mi bémol dans une symphonie orchestrée par l'État*».

⁹¹⁶ Art. 3, comma 1.

⁹¹⁷ Dopo che alcune *Comunidades Autónomas* - Paesi Baschi, Madrid, Galizia, Catalogna e Asturie - avevano già provveduto in tal senso. Analogamente, anche in Italia, si registrano casi di anticipazioni regionali di misure poi adottate a livello nazionale. U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2020 – in riferimento alle misure differenziate, rispetto al modello nazionale e tra loro, adottate nella primissima fase dalle tre regioni italiane maggiormente colpite dalla pandemia, vale a dire Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna – affermavano, a inizio pandemia, p. 539: «*Poter archiviare a lato positivo che la differenziazione è un principio di modulazione di attività, riferite alle caratteristiche particolari dei territori, e tale da favorire, sussistendo specifiche condizioni, una uguaglianza di miglior qualità e che si colloca ad un livello di pubblica utilità più alto, con lo scopo di metterlo a disposizione di tutti, ci sembra già un risultato utile*».

⁹¹⁸ Art. 4 Real Decreto «*1. A los efectos del estado de alarma, la autoridad competente será el Gobierno. 2. Para el ejercicio de las funciones a que se hace referencia en este real decreto, bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno, serán autoridades competentes delegadas, en sus respectivas áreas de responsabilidad: a) La Ministra de Defensa. b) El Ministro del Interior. c) El Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. d) El Ministro de Sanidad. Asimismo, en las áreas de responsabilidad que no recaigan en la competencia de alguno de los Ministros indicados en los párrafos a), b) o c), será autoridad competente delegada el Ministro de Sanidad. 3. Los Ministros designados como autoridades competentes delegadas en este real decreto quedan habilitados para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarios para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, mediante la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el artículo once de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio. Los actos, disposiciones y medidas a que se refiere el párrafo anterior podrán adoptarse de oficio o a solicitud motivada de las autoridades autonómicas y locales competentes, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso y deberán prestar atención a las personas vulnerables. Para ello, no será precisa la tramitación de procedimiento administrativo alguno. 4. Durante la vigencia del estado de alarma queda activado el Comité de Situación previsto en la disposición adicional primera de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, como órgano de apoyo al Gobierno en su condición de autoridad competente*». Sul carattere accentratore di tale prima risposta, si veda R. TARCHI, *L'emergenza sanitaria da covid-19: una prospettiva di diritto comparato. Riflessioni a margine di un seminario pisano*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, Fascicolo speciale monografico “L'emergenza sanitaria da COVID-19: una prospettiva di diritto comparato - Atti del Seminario del Dottorato in Scienze giuridiche “Teoria dei diritti fondamentali,

Dal secondo punto di vista, pur a fronte di tale accentramento, gli enti substatali – e, tra questi, le *Régions* – hanno dato prova di un innegabile protagonismo⁹¹⁹. Sebbene, in questo senso, il profilo sanitario risulti, per ovvie ragioni, quello maggiormente attenzionato, svariati sono i campi interessati dagli effetti della pandemia – dall’istruzione ai trasporti, dalle politiche sociali al turismo⁹²⁰ – che hanno inevitabilmente inciso, in maniera più o meno considerevole, (anche) sull’operatività e sull’operato degli enti infrastatali⁹²¹.

In Francia, pur nel citato quadro di tendenziale accentramento della risposta alla crisi, le *collectivités territoriales*, generalmente intese, hanno dato prova di una mobilitazione senza precedenti⁹²², spaziando dall’adozione di misure di sostegno (economico o materiale) all’offerta di nuovi servizi pubblici⁹²³. Alle *Régions*, in particolare, in ragione della relativa vocazione competenziale, è spettata, per lo più, l’adozione di misure di sostegno economico⁹²⁴.

Giustizia costituzionale, Comparazione giuridica” Università di Pisa – 8 maggio 2020”, in particolare, pp. 23-36.

⁹¹⁹ Nel caso delle *collectivités territoriales*, vi è chi ha ravvisato nella pandemia un momento di “pubblicizzazione” ed emersione del ruolo delle stesse: A.-C. DOUILLET, *Exister dans et par la crise. La gestion de la crise sanitaire comme mode de légitimation du « local »*, in *Revue française d'administration publique*, n. 176. 4/2020, pp. 971-983.

⁹²⁰ In tema, A. NOCERINO, *L’incidenza della normativa COVID-19 nell’assetto delle competenze Stato-Regioni in materia di turismo*, in *Rivista italiana di Diritto del turismo*, Special Issue 2020, pp. 47-60.

⁹²¹ Una panoramica degli interventi promossi a livello infraterritoriale, con particolare riguardo alle buone prassi, è offerta dal Rapporto OCSE, *L’impact territorial du COVID-19: gérer la crise aux différents niveaux de gouvernement*, op. cit.

⁹²² Si legge, infatti, nel primo *Rapport d’information* della *Mission d’information parlementaire* su «*Impact, gestion et conséquences dans toutes ses dimensions de l’épidémie de Coronavirus-Covid 19*», op. cit., p. 29: «*Les Français ont pu constater, dans l’ensemble des territoires, une mobilisation sans précédent des différentes institutions pour faire face à l’épidémie. Qu’il s’agisse des administrations déconcentrées de l’État ou des collectivités territoriales, et ce quel que soit leur niveau ou leurs domaines de compétence, toutes se sont adaptées pour participer à lutte contre le virus tout en étant utiles à la population. Le cadre national de l’état d’urgence sanitaire a largement reposé sur une déclinaison territoriale afin d’être adapté aux spécificités locales: il s’agissait là d’un préalable indispensable à la réussite du dispositif*».

⁹²³ Come esemplificato da B. FAURE, *Théorie et pratique*, op. cit., p. 1727 ss: «*Un certain nombre de départements ont ainsi ouvert leur budget à la prise en charge de besoins sociaux impérieux pour leur population par des services publics nouveaux: foyers pour jeunes (Finistère), « centre d’accueil d’urgence solidaire » (Haute-Garonne), service téléphonique de puéricultrices (Moselle) ou plateforme de signalement des violences conjugales (Val de Marne, Maine et Loire...); offre de séjours touristiques aux personnels de santé dans le département (Pyrénées-Atlantiques), « chéquiers vacances*».

⁹²⁴ Sempre B. FAURE, p. 1727 ss. : «*les aides spontanément attribuées aux entreprises privées ont pris diverses formes comme des subventions destinées à faire face aux difficultés de trésorerie, l’attribution de fonds européens restants dont les régions sont les autorités de gestion, la constitution de plateformes en ligne pour favoriser la rencontre entre producteurs et consommateurs de produits frais... La loi d’urgence sanitaire a organisé la constitution d’un fonds solidarité provisoire au profit des personnes les plus fragilisées dont l’activité a une incidence sur l’emploi (entreprises, associations...). Les régions le cofinancent librement (L. du 23 mars 2020, art. 9 ; Ord. n° 2020-317 du 25 mars 2020)*». Sul punto, anche *Sénat, Rapport d’information fait au nom de la mission commune d’information destinée à évaluer les effets des mesures prises ou envisagées*

Passando ad un'applicazione della griglia di analisi formulata nel presente lavoro, complessivamente, a fronte di tale protagonismo "di fatto" delle collettività territoriali infrastatali, è possibile rilevare un'incidenza "in diritto" del fenomeno pandemico sulle variabili del regionalismo precedentemente individuate, in particolare la variabile 2 "Funzioni e competenze attribuite agli enti territoriali infrastatali" (con influenza sulla 4 "Garanzie a tutela degli enti territoriali infrastatali") e la 3 "Spazio riconosciuto agli enti territoriali infrastatali di tipo regionale nei rapporti istituzionali verticali con lo Stato".

Un'incidenza naturalmente condizionata dal progressivo evolversi del quadro di risposta alla crisi⁹²⁵. Coerentemente con le caratteristiche di ciascun ordinamento, infatti, nelle fasi successive a quella di immediata reazione all'emergenza sanitaria, l'approccio iniziale, fortemente centralizzato, è stato confermato in Francia⁹²⁶, parzialmente attenuato in Italia – ove si è assistito ad alcune "aperture" nei confronti delle Regioni, sebbene, come meglio precisato oltre, ciò sia avvenuto secondo meccanismi singolari – e superato, almeno apparentemente, in Spagna, dove si è, di fatto, aperta una prospettiva di differenziazione nella risposta alla pandemia, interpretata da alcuni in senso addirittura federalistico⁹²⁷ e manifestatasi non solo nella proclamazione di uno stato di allarme (cronologicamente il secondo) riguardante la sola CA di Madrid, ma anche nella caratterizzazione maggiormente decentralizzata, prima, della c.d. fase di *cogovernanza* tra Governo centrale e *Comunidades Autónomas*⁹²⁸ – inaugurata a partire dal mese di maggio 2020, quando l'incidenza della pandemia sembrava in calo e si prospettava la *desescalada* verso la c.d. "*nueva normalidad*" – e, poi, della terza dichiarazione di stato di allarme⁹²⁹ che contemplava la possibilità che le *Comunidades Autónomas* adattassero l'applicazione delle misure di emergenza ai rispettivi territori⁹³⁰.

en matière de confinement ou de restrictions d'activités relatif à la place des collectivités territoriales comme acteurs de la politique de santé publique, pp. 11-12.

⁹²⁵ L'influenza della struttura territoriale statale sulla risposta alla crisi è esaminata – con riguardo anche ai tre ordinamenti qui considerati – da R. TARCHI, *L'emergenza sanitaria da covid-19: una prospettiva di diritto comparato. Riflessioni a margine di un seminario pisano*, op. cit., in particolare, pp. 10-13. Nel medesimo fascicolo, si segnalano, altresì, F. SPAGNOLI, *L'emergenza COVID-19 in Spagna e negli Stati Uniti: un bilancio comparato*, pp. 22-50, e V. FREDIANELLI, *L'emergenza COVID-19 in Francia e nel Regno Unito: un bilancio comparato*, pp. 71-96.

⁹²⁶ Sulla seconda fase, si veda J.-M. PASTOR, *État d'urgence sanitaire, deuxième acte!*, in *AJDA*, 2020, p. 1988.

⁹²⁷ G. POGGESCHI, in particolare, parla di "federalismo autonomico": G. POGGESCHI, *Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi Covid-19: una fase di "federalismo autonomico" per la Spagna*, in *DPCE online*, n. 2/2020, pp. 1565-1590.

⁹²⁸ Ad opera dell'ordinanza SND/238/2020 del 3 maggio.

⁹²⁹ Mediante regio decreto 926/2020, del 25 ottobre 2020.

⁹³⁰ Non sono mancate, in ogni caso, letture dell'esperienza spagnola che ne hanno evidenziato il carattere fortemente centralizzante. Tra questi R. TARCHI, op. cit., che vi ravvede «un ulteriore arretramento degli spazi

In primo luogo, sotto il profilo competenziale, la straordinarietà della situazione pandemica ha inciso non solo sull'*an* dell'esercizio di competenze da parte delle articolazioni substatali, ma anche – in ragione dello strumentario, di carattere eccezionale, astrattamente attivabile – sul *quomodo*.

In questo senso, sul piano dell'esercizio della funzione legislativa, particolarmente significativa – tanto da essere stata definita, in dottrina, «la punta dell'iceberg del contrasto che, con l'inizio della pandemia, sta interessando i rapporti tra Stato e regioni»⁹³¹ – risulta, nell'esperienza italiana, la vicenda interessante la legge regionale della Regione autonoma Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza), sulla quale la Corte costituzionale si è pronunciata con sentenza n. 37 del 2021. Due i profili di rilievo, uno dei quali attinente, appunto, il profilo delle competenze⁹³². Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di parte dell'articolato della legge regionale⁹³³, infatti, la Corte ha evidenziato come non fosse questione di valutare l'«effettivo contrasto tra le singole misure in concreto applicabili sulla base dei d.P.C.m. e quelle imposte in forza della normativa regionale»⁹³⁴, bensì che a rilevare «prima ancora e in via assorbente» fosse «la sovrapposizione della catena di regolazione della Regione a quella prescelta dalla competente normativa dello Stato, con conseguente invasione di una sfera di attribuzione sottratta all'intervento del legislatore regionale», dal momento che l'intera disciplina emergenziale andrebbe ricondotta nell'alveo della «profilassi internazionale», materia la cui disciplina, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. q), spetta, in via esclusiva, allo Stato e che sarebbe «comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla»⁹³⁵. Oggetto di svariati commenti in dottrina, non scevri da critiche⁹³⁶, la pronuncia ha, in definitiva, affermato

di autonomia regionale, già compressi in misura rilevante nella gestione della crisi economico-finanziaria del 2011-2012» (p. 12).

⁹³¹ M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in Consulta online, aprile 2021.

⁹³² Sul secondo, ci si soffermerà nel prosieguo.

⁹³³ Segnatamente, gli artt. 1, 2 e 4, commi 1, 2 e 3. In relazione, invece, agli articoli 3 e 4, commi 4, 5, 6 e 7, la questione di legittimità costituzionale è stata ritenuta non fondata.

⁹³⁴ Punto 10 in diritto.

⁹³⁵ Punto 7 in diritto.

⁹³⁶ Essenzialmente riassumibili, come efficacemente proposto da B. SBORO, *Il riparto di competenze legislative alla prova della pandemia: tra tutela della salute e profilassi internazionale*, in P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *La pandemia e il sistema delle fonti: uno sguardo comparato*, Seminari di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Ricerca 2021, luglio 2021, pp. 182-185, nel mancato riferimento alla materia concorrente della «tutela della salute», per le conseguenti implicazioni sul piano del coinvolgimento delle Regioni che ciò avrebbe determinato e che – come osservato da C. PADULA, *La pandemia, la leale*

come, sotto il profilo normativo, la risposta alla pandemia debba rispondere ai canoni dell'unitarietà e dell'uniformità e, quindi, essere lasciata interamente al legislatore statale, residuando alle Regioni esclusivamente un concorso alla relativa gestione, in particolare sul piano amministrativo⁹³⁷. Piano, a sua volta, influenzato dalla spinta uniformizzante di fondo, come l'esercizio del potere di ordinanza emergenziale a livello regionale (e dei sindaci) e relativa dialettica con le previsioni dei decreti-legge e dei d.P.C.M. adottati a livello statale dimostra. Esso, infatti, non sarebbe esercitabile liberamente – beninteso, ovviamente, nel rispetto dei limiti di legittimità di qualsivoglia ordinanza emergenziale, vale a dire: «efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza; adeguata motivazione; efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale; conformità ai principii dell'ordinamento giuridico»⁹³⁸ – ma sarebbe condizionato dalle «curve di incidenza del contagio virale, ampliandosi in presenza di dati sanitari in miglioramento e riducendosi» – così limitando la differenziazione a tutto vantaggio dell'uniformità – «in presenza di un aggravamento degli indicatori sul contagio»⁹³⁹. Da questo punto di vista, due ordini di considerazioni assumono un particolare interesse, l'uno in prospettiva interna, l'altro in ottica comparata.

In prospettiva interna, è possibile osservare dinamiche significative anche sotto il profilo della variabile 4 (quella attinente alle garanzie). È in questo senso, infatti, che emerge il

collaborazione e la Corte costituzionale, in *Le Regioni*, n. 1-2/2020 – in realtà il legislatore stesso dimostra di aver ritenuto indispensabile (sin dall'art. 2 d.l. 19/2020), nonché nella «contraddizione insita nell'affermare il carattere “onnivoro” della profilassi internazionale negando, al contempo, il suo carattere finalistico» e nell'attribuzione del carattere “internazionale” della pandemia alla relativa profilassi, pur in assenza, nel caso di specie, dell'elemento qualificante della materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. q), secondo la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, vale a dire di «programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale» per combattere la pandemia.

⁹³⁷ Punto 7.2 in diritto: «Le autonomie regionali, ordinarie e speciali, non sono quindi estranee alla gestione delle crisi emergenziali in materia sanitaria, in ragione delle attribuzioni loro spettanti nelle materie “concorrenti” della tutela della salute e della protezione civile. In particolare, spetta anche alle strutture sanitarie regionali operare a fini di igiene e profilassi, ma nei limiti in cui esse si inseriscono armonicamente nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l'incolumità pubblica».

⁹³⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 8/1956, ultimo punto in diritto.

⁹³⁹ G. U. PIRO, *Il potere di ordinanza emergenziale e il ruolo delle regioni*, in P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *La pandemia e il sistema delle fonti: uno sguardo comparato*, op. cit., p. 198. L'Autore precisa poi come, ad avviso della giurisprudenza amministrativa, «il complesso quadro normativo emergenziale componga un sistema “a ventaglio” «fondato su un meccanismo “a doppia cedevolezza”», precisando poi: «[p]iù esattamente, la doppia cedevolezza riguarda per un verso l'ipotesi in cui siano le Regioni ad intervenire, con ordinanza, in attesa di eventuali misure di carattere nazionale (c.d. cedevolezza invertita) e per altro verso l'ipotesi in cui sia il Governo ad ammettere in alcune materie un intervento sussidiario, più facilmente in *peius* ma eccezionalmente in *melius*, ad opera degli enti territoriali (c.d. cedevolezza ordinaria o pura). La cedevolezza è legata alla perdita di efficacia della misura temporalmente precedente tra ordinanza regionale e d.P.C.M., sul presupposto dell'urgenza di provvedere nel mutato quadro epidemiologico» (p. 214).

secondo profilo di interesse della citata pronuncia della Corte costituzionale riguardante la legge regionale valdostana n. 11/2020. La sentenza n. 37/2021, con la quale la Corte si è pronunciata nel merito nella direzione sopra richiamata, era, infatti, stata anticipata – per la prima volta nella storia di operatività della Corte costituzionale – dalla sospensione, in via cautelare, della stessa legge regionale⁹⁴⁰. Come è stato osservato, le conseguenze dell'accoglimento della richiesta di sospensiva risultano particolarmente incisive, sostanziandosi nella sospensione dell'efficacia di un atto di rango “legislativo”. Pertanto, da un lato, è presumibile, come la vicenda in discorso ha dimostrato, che «l'ordinanza la quale dispone la sospensiva sia seguita da una sentenza di (almeno parziale) accoglimento»; dall'altro, come saranno, invece, le conseguenze sui rapporti tra enti territoriali nel post pandemia a determinare, «non è azzardato allora prevedere che passerà di nuovo molto tempo prima del verificarsi di un altro caso di sospensiva in un giudizio di costituzionalità in via d'azione»⁹⁴¹.

In ottica comparata, invece, appare di interesse il parallelismo che può essere tracciato con l'esercizio, in Francia, dei poteri di *police administrative générale e spéciale* e i criteri

⁹⁴⁰ Considerato – si legge nell'ordinanza 14 gennaio 2021, n. 4 – «che con tale legge regionale la Regione ha, tra l'altro, selezionato attività sociali ed economiche il cui svolgimento è consentito, nel rispetto dei protocolli di sicurezza, anche in deroga a quanto contrariamente stabilito dalla normativa statale, recante misure di contrasto alla pandemia da Covid-19; che in primo luogo va riconosciuta la sussistenza del *fumus boni iuris* (ordinanza n. 107 del 2010); che infatti la pandemia in corso ha richiesto e richiede interventi rientranti nella materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost.; che sussiste altresì «il rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico» nonché «il rischio di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini» (art. 35 della legge n. 87 del 1953); che difatti la legge regionale impugnata, sovrapponendosi alla normativa statale, dettata nell'esercizio della predetta competenza esclusiva, espone di per sé stessa al concreto e attuale rischio che il contagio possa accelerare di intensità, per il fatto di consentire misure che possono caratterizzarsi per minor rigore; il che prescinde dal contenuto delle ordinanze in concreto adottate; che le modalità di diffusione del virus Covid-19 rendono qualunque aggravamento del rischio, anche su base locale, idoneo a compromettere, in modo irreparabile, la salute delle persone e l'interesse pubblico ad una gestione unitaria a livello nazionale della pandemia, peraltro non preclusiva di diversificazioni regionali nel quadro di una leale collaborazione; che i limiti propri dell'esame che è possibile condurre in questa fase cautelare impediscono una verifica analitica delle singole disposizioni contenute dalla legge regionale impugnata; che, pertanto, l'efficacia dell'intera legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020 va sospesa nelle more della decisione delle questioni promosse [...]». Osserva, al riguardo, M. BELLETTI, *La riforma del Titolo V sotto attacco. Dall'entusiasmo regionalista alle torsioni centraliste*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, pp. 25-39, come tale applicazione abbia sostanzialmente reintrodotto una sorta di controllo preventivo di costituzionalità (analogo a quello del previgente art. 127 Cost., quando la natura preventiva del ricorso sospendeva l'entrata in vigore della legge). Il che, prosegue, non solo «contrasta con un reale sistema autonomista, perché si reintroduce un controllo preventivo con quello in radicale tensione, ma soprattutto, perché l'incostituzionalità deriva semplicemente dall'aver normato in una materia di competenza esclusiva statale, a prescindere dalla disamina in concreto dei contenuti della disciplina, che in una logica sussidiaria potrebbe essere invece più razionale per quei determinati territori» (p. 36).

⁹⁴¹ P. VIPIANA, *Sospesa per la prima volta l'efficacia di una legge, a quasi diciotto anni dall'introduzione del potere di sospensiva nei giudizi in via principale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, pp. 65-66.

dirimenti il correlato c.d. *concours de police*. Ferma la distinzione tra le due tipologie di *police*⁹⁴², a rilevare, nella prospettiva in esame, è il fatto che, in conseguenza dell'instaurazione del citato *état d'urgence sanitaire*, non solo, per il contrasto alla pandemia, è stato introdotto un potere di *police spéciale* di tipo centralizzato⁹⁴³, ma i residui

⁹⁴²«Le pouvoir de police administrative est général lorsque l'autorité de police exerce son pouvoir sur un territoire donné, à destination de toute activité ou de toute personne et en dehors de texte d'habilitation spéciale. Il est spécial, lorsque la finalité, le champ d'application, le contenu ou les modalités du pouvoir de police sont déterminés par un texte précis» (*Le courrier des maires*, n. 331, février 2019, p. 4).

⁹⁴³ Si vedano, al riguardo, gli artt. 3131-15: «I.-Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique: 1° Réglementer ou interdire la circulation des personnes et des véhicules et réglementer l'accès aux moyens de transport et les conditions de leur usage ; 2° Interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé ; 3° Ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine, au sens de l'article 1er du règlement sanitaire international de 2005, des personnes susceptibles d'être affectées ; 4° Ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement, au sens du même article 1er, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées ; 5° Ordonner la fermeture provisoire et réglementer l'ouverture, y compris les conditions d'accès et de présence, d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, en garantissant l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité ; 6° Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public ainsi que les réunions de toute nature, à l'exclusion de toute réglementation des conditions de présence ou d'accès aux locaux à usage d'habitation ; 7° Ordonner la réquisition de toute personne et de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire. L'indemnisation de ces réquisitions est régie par le code de la défense ; 8° (abrogé) ; 9° En tant que de besoin, prendre toute mesure permettant la mise à la disposition des patients de médicaments appropriés pour l'éradication de la catastrophe sanitaire ; 10° En tant que de besoin, prendre par décret toute autre mesure réglementaire limitant la liberté d'entreprendre, dans la seule finalité de mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12 du présent code. [...]» e 3131-17 «I. - Lorsque le Premier ministre ou le ministre chargé de la santé prennent des mesures mentionnées aux articles L. 3131-15 et L. 3131-16, ils peuvent habilitier le représentant de l'État territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions. Lorsque les mesures prévues aux 1°, 2° et 5° à 9° du I de l'article L. 3131-15 et à l'article L. 3131-16 doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, les autorités mentionnées aux mêmes articles L. 3131-15 et L. 3131-16 peuvent habilitier le représentant de l'État dans le département à les décider lui-même. Les décisions sont prises par ce dernier après avis du directeur général de l'agence régionale de santé. II.-Les mesures prévues au 3° du I du présent article ayant pour objet la mise en quarantaine des personnes susceptibles d'être affectées ne peuvent viser que les personnes qui, ayant séjourné au cours du mois précédent dans une zone de circulation de l'infection, entrent sur le territoire hexagonal, arrivent en Corse ou dans l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution. La liste des zones de circulation de l'infection est fixée par arrêté du ministre chargé de la santé. Elle fait l'objet d'une information publique régulière pendant toute la durée de l'état d'urgence sanitaire. Les mesures prévues au 4° du I du présent article ayant pour objet le placement et le maintien en isolement des personnes affectées ne peuvent s'appliquer qu'à des personnes ayant fait l'objet d'un examen de dépistage virologique ou de tout examen médical concluant à une contamination. Aux seules fins d'assurer la mise en œuvre des mesures mentionnées au premier alinéa du présent II, les entreprises de transport ferroviaire, maritime ou aérien communiquent au représentant de l'État dans le département qui en fait la demande les données relatives aux passagers concernant les déplacements mentionnés au même premier alinéa, dans les conditions prévues à l'article L. 232-4 du code de la sécurité intérieure».

spazi di intervento delle *collectivités locales*, a titolo di *police générale*⁹⁴⁴, sono stati interpretati in via restrittiva⁹⁴⁵. Infatti, al criterio tradizionale di risoluzione del *concours* tra *police spéciale* a livello centrale e *police générale* a livello locale, basato sulla presenza di “circostanze locali” tali da consentire – se non imporre – all’autorità locale di intervenire con misure, appunto locali, necessariamente più severe⁹⁴⁶, e rafforzato da una sorta di primato della *police spéciale* su quella *générale*, è venuto ad accostarsi quello del mantenimento dell’unità nazionale.

Nel caso, divenuto mediaticamente noto, di Sceaux, il cui sindaco, nell’esercizio dei propri poteri di *police générale*, aveva imposto – prima che ciò venisse previsto dalle autorità nazionali – l’uso delle mascherine sul territorio comunale, il *Conseil d’Etat*, infatti, ha chiarito che, nel perdurare dello stato di emergenza sanitaria, i sindaci avrebbero potuto limitarsi ad adottare misure di agevolazione della corretta applicazione, a livello comunale, delle misure adottate dalle autorità statali, ma non anche misure necessarie al buon ordine, alla sicurezza, e alla salute pubblica⁹⁴⁷. Eccezionalmente, i sindaci avrebbero potuto intervenire al ricorrere di una duplice circostanza: da un lato, l’esistenza di « *raisons impérieuses liées à des circonstances locales [qui] en rendent l’édiction indispensable* »; dall’altro, il fatto che « *à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l’efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l’État* »⁹⁴⁸. Il che equivale, di fatto, come osservato, a svuotare di significato e di portata il potere di *police générale* e i relativi margini di differenziazione su base locale⁹⁴⁹.

⁹⁴⁴ Art. L. 2212-1 e L. 2212-2 del Codice generale delle collettività territoriali, che autorizzano i sindaci, in periodi di urgenza, ad adottare misure di polizia generali necessarie al buon ordine, alla sicurezza, e alla salute pubblica nel proprio comune.

⁹⁴⁵ Sulle conseguenze dell’*état d’urgence sanitaire* sulle *libertés locales*, determinate dall’intrecciarsi di previsioni normative ed interpretazioni giurisprudenziali: V. DONIER, *Qui fait la police (administrative) sous l’état d’urgence sanitaire*, in *Revue française d’administration publique*, n. 176, 4/2020, pp. 889-900.

⁹⁴⁶ Si tratta del noto filone giurisprudenziale *Société «Les films Lutecia»*.

⁹⁴⁷ « *La police spéciale instituée par le législateur fait obstacle, pendant la période où elle trouve à s’appliquer, à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire* » (*Conseil d’État, ordonnance n. 440057, 17 avril 2020*).

⁹⁴⁸ *Conseil d’État, Juge des référés, 17/04/2020, 440057*.

⁹⁴⁹ Il profilo è attentamente indagato da S. RAMPOLDI, V. SALESE, *Il metodo francese per fronteggiare l’emergenza da covid-19: i poteri, le prerogative e il loro coordinamento*, in P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *La pandemia e il sistema delle fonti: uno sguardo comparato*, op. cit., pp. 372-382, i quali evidenziano, oltretutto, la differente posizione assunta dal *Conseil d’État* nel caso, analogo nella sostanza, ma riguardante una misura adottata mediante *arrêté* da un Prefetto (segnatamente, dal Prefetto del Dipartimento Bouches du Rhones), in cui lo stesso ha affermato « *le préfet, lorsqu’il détermine les lieux dans lesquels il rend obligatoire le port du masque, est en droit de délimiter des zones suffisamment larges pour englober de façon cohérente les points du territoire caractérisés par une forte densité de personnes ou une difficulté à assurer le respect de la distance physique [...]* », osservando come « [q]uesto solo apparente révirement porta alla luce il dato non trascurabile della difformità di trattamento delle iniziative di differenziazione quando assunte su

Nella risposta spagnola alla crisi, a venire in rilievo è una costante sottesa ai vari modelli, tra loro anche molto diversi, di stato di allarme, vale a dire il fatto che tanto nella soluzione centralizzata che in quella decentralizzata la relativa dichiarazione «*no suspende ni deroga las competencias constitucionales de las Comunidades Autónomas ni el Estado autonómico ni los Estatutos de Autonomía*»⁹⁵⁰, sebbene non siano mancate considerazioni critiche al riguardo, in riferimento, in particolare, al fatto che, nella prima fase, non sarebbero state rispettate le competenze delle CCAA.

Il secondo profilo a venire particolarmente in rilievo, quale conseguenza delle dinamiche indotte dalla risposta alla pandemia, è la variabile attinente ai rapporti verticali tra Stato e Regioni.

In Italia, sotto tale profilo, si è assistito – in un generale clima di concorrenza istituzionale⁹⁵¹ – a due tendenze, tra loro complementari: allo svuotamento, di fatto, delle sedi concertative intergovernative proprie del c.d. “sistema delle Conferenze” (Conferenza Stato-Regioni e Unificata) ha, infatti, fatto da contraltare il progressivo emergere, nel raffronto Stato/enti territoriali, delle figure dei singoli Presidenti di Regione⁹⁵² e della relativa sede di raccordo orizzontale (Conferenza delle Regioni), oltreché di sedi *ad hoc*⁹⁵³.

impulso di un’ autorità (decentrata) dell’ apparato statale come il Prefetto, anziché locale come il sindaco. [...] il CE quando si tratta dei poteri di autorità decentrate dello Stato sembra in grado di farsi guidare da una sorta di puro buon senso, scevro da pretesti in punto competenza o di esigenza di uniformità della disciplina sul territorio nazionale. Quello che si è voluto semplicisticamente chiamare buon senso non fa invece ingresso nelle riflessioni del Consiglio di Stato quando si tratta della police municipale, né tanto meno di iniziative delle altre collectivités al di fuori dell’ ambito della police administrative» (p. 381). Si veda, sul punto, anche M. TOUZEIL-DIVINA, *Quand le Conseil d’ État n’ avance plus masqué pour réaffirmer qu’ il est, même en jurisdiction, le Conseil «d’ État» e non «des collectivités»*, in *Journal de droit administratif*, 18 aprile 2020, ivi richiamato.

⁹⁵⁰ Così E. AJA, J. GARCÍA ROCA, *Valoración general del Estado Autonómico en 2020*, idpbarcelona.net, p. 16 che proseguono: «*La alarma tampoco es una intervención federal (art. 155 CE) ni una suspensión transitoria que prive de validez a las normas constitucionales ni una reforma implícita y “encubierta” de la Constitución. Menos aún puede entenderse como un “quebrantamiento” de la Constitución en los términos clásicos de Carl Schmitt: una vulneración a título excepcional ante la emergencia. Sin embargo, la declaración de alarma puede desplazar la aplicación de un conjunto de leyes estatales y autonómicas. Ahora también sabemos que la alarma puede adaptarse a la naturaleza de la emergencia y descentralizarse.*».

⁹⁵¹ G. SCACCIA, C. D’ ORAZI, *La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020; V. DI CAPUA, *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in *federalismi.it – paper, Osservatorio Emergenza Covid-19*.

⁹⁵² Le conseguenze, sul piano elettorale, di tale protagonismo sono analizzate da S. CAFIERO, *I «governatori» e la pandemia. Il balzo della politica personale nelle elezioni regionali del settembre 2020*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020.

⁹⁵³ Per una attenta ricognizione di tale profilo, si veda A. CIRILLO, *Le articolazioni istituzionali della leale collaborazione: uno studio dell’evoluzione del sistema delle Conferenze alla luce dell’esperienza pandemica*, in P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *La pandemia e il sistema delle fonti: uno sguardo comparato*, op. cit., pp. 241-270.

Sotto il primo profilo, non solo il coinvolgimento delle Conferenze ha assunto, in riferimento ai vari decreti-legge approvati, la forma debole del mero parere – e non quello dell'intesa o dell'accordo – ma, stante il ricorrere delle evidenti ragioni di urgenza, lo stesso è stato di carattere successivo, non riguardando lo schema di decreto-legge, bensì quello del relativo disegno di legge di conversione⁹⁵⁴. Sotto il secondo profilo, invece, si è assistito, sin dalle prime fasi, al radicarsi del confronto diretto tra vertici degli esecutivi, nazionale e regionali, non solo in via informale e in sedi create *ad hoc* per la gestione della pandemia, quali la Cabina di regia, ma anche – per espressa previsione normativa⁹⁵⁵ – nella sede tradizionalmente votata al coordinamento orizzontale⁹⁵⁶, con conseguenze non solo sull'effettività del coinvolgimento delle entità territoriali infrastatali, ma anche sul ruolo stesso dei Presidenti di Regione⁹⁵⁷.

⁹⁵⁴ Ai sensi di quanto previsto dall'art. 2, co. 5, lett. a), del d.lgs 281/1997: «Quando il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato - regioni è consultata successivamente ed il Governo tiene conto dei suoi pareri: a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge».

⁹⁵⁵ Si vedano, in tal senso, l'art. 3, co. 1, del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, e l'art. 2, comma 1, del successivo d.l. 25 marzo 2020, n. 19, ai sensi dei quali le misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19 sarebbero state adottate «con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale», tanto che i conseguenti d.P.C.m. (8 marzo 2020, 17 maggio 2020, 11 giugno 2020 e 2 dicembre 2020) sono stati adottati previa consultazione, a seconda dei casi, del Presidente della Conferenza delle Regioni o dei Presidenti delle Regioni interessate.

⁹⁵⁶ Osserva al riguardo R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, pp. 52-53, «[I]e vicende legate alla pandemia indicano molti sviluppi interessanti nel quadro delle relazioni politiche tra Governo e Regioni. [...] La Conferenza delle Regioni è diventata l'interlocutore fisso delle autorità governative; ma non sono mancate intense relazioni dirette tra queste e i vertici politici delle singole Regioni, nella «dialettica costante» che negli ultimi mesi ha riconnesso il Governo centrale con i Governi regionali. Non si può certo dire che le relazioni tra Governo, Conferenze e Presidenti delle Regioni, singoli o riuniti nella loro Conferenza, siano state ordinate, costanti e prive di frizioni. Tutt'altro: il diverso «colore politico» delle presidenze delle Regioni ha talvolta prevalso sull'intenso spirito cooperativo che in molte altre circostanze è emerso con chiarezza. Convergenze e divergenze, collaborazione e contrapposizione si sono alternate, ma nel complesso hanno disegnato un quadro inedito: se in origine la Conferenza Stato-Regioni aveva come obiettivo fondamentale il «coordinamento tecnico», le vicende della pandemia hanno fatto prevalere il momento politico». A favore di un ritorno ad un coordinamento tecnico, a fronte del quadro confuso risultante dalle relazioni Stato -Regioni scaturite durante la pandemia, propende Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, n. 4/2020, pp. 739-752.

⁹⁵⁷ R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia*, op. cit., p. 53: «I Presidenti delle Regioni sono stati in questo, ormai lungo periodo i veri interlocutori politici del Governo, sia che abbiano cooperato come sostegno delle sue politiche, sia che abbiano fatto risuonare forti voci di opposizione e più puntuali dissensi. Nell'uno e nell'altro caso sembra che la «forma di governo» italiana abbia affiancato, e talvolta persino sostituito, il tradizionale modello parlamentare con un inedito «governo di esecutivi». Un segno di questo mutamento è dato dal ruolo e dalla «visibilità» assunti dal Ministro per i rapporti con le Regioni, che sembra aver offuscato il ruolo esercitato in anni ancora recenti dal Ministro dei rapporti con il Parlamento. Ne è riprova

Anche in Spagna, sebbene, come accennato, dopo la prima fase, sembrava essersene aperta una, addirittura, di rafforzamento dell'*Estado Autonómico*, si sono registrate alcune criticità.

Innanzitutto, nonostante le aspettative, la prospettiva della *cogobernanza*⁹⁵⁸, oltre ad essere stata criticata nel merito e nel metodo⁹⁵⁹, non ha contribuito ad un effettivo cambio di passo nelle relazioni infraterritoriali, tanto che il Governo centrale si è trovato a confrontarsi in maniera particolarmente serrata con le *Comunidades Autónomas*, divise tra quelle contrarie alla riattivazione di uno stato di allarme, locale o nazionale, e quelle, invece, che ne auspicavano una riproposizione, su scala nazionale. Particolarmente significativa, in tal senso, la vicenda della *Comunidad Autónoma* di Madrid che ha rappresentato, sì, un caso di differenziazione, ma di differenziazione operata per mano statale. Infatti, nonostante la posizione del Governo madrilenno, con regio decreto 900/2020 del 9 ottobre 2020, il Governo nazionale ha dichiarato lo stato di allarme in nove municipalità della *Comunidad Autónoma* di Madrid.

Consistenti problemi di coordinamento si sono poi verificati nell'ambito del *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*, la cui intensa attività⁹⁶⁰ ha fatto emergere, in particolare, il limite della unanimità quale criterio per l'approvazione delle relative determinazioni⁹⁶¹.

il fatto che i decreti-legge per l'emergenza COVID-19 risultano, dal preambolo, emanati su proposta del Presidente del Consiglio «di concerto... con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie». Sull'altro versante, le Regioni hanno rafforzato il ruolo della loro Conferenza, che è un organismo che funziona con grande intensità (si è riunita 40 volte nel 2020), ma funziona «di fatto», senza cioè un riconoscimento e una formalizzazione normativa». Sulla sovraesposizione dei Presidenti di regione durante la pandemia, anche in senso antagonistico rispetto al Governo nazionale, si vedano M. DELLA MORTE, L. RONCHETTI, *Simul stabunt simul... stabunt: a quale prezzo?*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, pp. 95-108.

⁹⁵⁸ Nell'ambito della quale ciascuna CA avrebbe dovuto adottare un proprio piano che il Ministero della Salute avrebbe poi dovuto, a sua volta, approvare.

⁹⁵⁹ Sotto il profilo strettamente giuridico, è stata messa in dubbio la legittimità dell'atto di delega di poteri ai Presidenti delle CCAA, ai sensi dell'art. 7 della LO 4/1981; sotto quello politico, ne è stato sottolineato il carattere di sostanziale deresponsabilizzazione del livello statale, dal momento che lo stesso avrebbe costituito un «proceso de no ejercicio por el Gobierno de la Nación de sus propias competencias y el traslado de la responsabilidad de la lucha contra la epidemia, casi exclusivamente, a las Comunidades Autónomas»: D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, *El Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre: nuevamente se declara el estado de alarma (pero...únicamente sobre Madrid)*, in *Diario La Ley*, n. 9720, Sección Doctrina, 21 ottobre 2020.

⁹⁶⁰ 66 riunioni nell'anno 2020.

⁹⁶¹ Osservano al proposito E. AJA, J. GARCÍA ROCA, *Valoración general del Estado Autonomico en 2020* che «no es razonable pedir la unanimidad de sus decisiones, porque una única o varias Comunidades no pueden bloquear las decisiones multilaterales de todo un Estado compuesto» (p. 17). Per considerazioni complessive sui meccanismi di gestione della crisi in Spagna, si veda J. LOZANO MIRALLES, *Los mecanismos institucionales para la gestión de la pandemia Covid-19. El caso español*, in *Democrazia e diritti sociali*, Fascicolo speciale G. SCALESE (a cura di), *Pandemia, normazione dell'emergenza e modelli di intervento socio-economico*, 2020, pp. 191-209, in particolare, pp. 207-208.

Nell'esperienza francese, infine, come già accennato, la gestione dell'emergenza pandemica ha, di fatto, confermato la propensione alla centralizzazione o, come autorevolmente affermato, la «paura della decentralizzazione»⁹⁶², trovando il favore di parte della dottrina⁹⁶³ tanto che l'instaurazione dell'*état d'urgence sanitaire* – che « *a pris la place du droit commun soumettant les collectivités territoriales, comme les individus, à une légalité propre à la période* »⁹⁶⁴ – ha finito per «*centraliser auprès du pouvoir exécutif à peu près toutes les possibilités d'intervention, constituant une chaîne exclusive d'autorités hiérarchisées du Premier ministre au ministre de la santé, jusqu'aux préfets avec des pouvoirs supérieurs à la normale*»⁹⁶⁵. A questo proposito, è interessante rilevare – soprattutto nella prospettiva che vede nel fenomeno pandemico il precipitato di tendenze più generali – come vi sia chi abbia intravisto in tale dinamica un'accentuazione di una recente tendenza all'indebolimento dello spazio di libera amministrazione delle *collectivités territoriales*, quale conseguenza della crescente frammentazione delle politiche pubbliche. In particolare, sarebbero ormai riscontrabili, da un lato, l'abitudine, a livello statale, di adottare proprie politiche in relazione a ciascuna delle «*préoccupations du moment*», e, dall'altro, la propensione alla procedimentalizzazione e alla tecnicizzazione di svariati settori, con la conseguenza di incidere anche su ambiti di competenza tradizionalmente locali e di rendere la *collectivité territoriale* non più «*garante de ses affaires propres mais [...] concourante aux affaires générales de l'Etat*», nonché «*acteur au sein d'une chaîne d'interventions qui suit les priorités et les finalités décidées par l'État*»⁹⁶⁶. Se questo « ritorno dello Stato » non sembra stupire, interessante (e, in un certo senso, innovativo) è il fatto che quella che sarebbe ricercata, da parte dello Stato stesso nei confronti delle *collectivités territoriales*, sarebbe – a scapito della libertà di azione – una sorta di complementarietà di

⁹⁶² B. FAURE, *Théorie et pratique*, op. cit., p. 1727 ss: « *Les vicissitudes de la crise sanitaire nous rappellent que la France a toujours gardé une base constitutionnelle invisible et immuable, fidèlement transmise de la monarchie aux jacobins, des jacobins à l'Empire, de l'Empire à ses successeurs, républiques comprises. Au nombre des dogmes de cette charte implicite perpétuellement octroyée, on relèverait la peur de la décentralisation. La gestion de la crise sanitaire aura apporté sa touche au portrait, effaçant à cette occasion tout ce qui a pu constituer la trame de la décentralisation* ». [...] *Le droit de l'urgence sanitaire aura été une pièce visible du mécanisme de centralisation que les vingt dernières années n'ont cessé d'accélérer. Nécessitant des aggravations exceptionnelles au droit commun, la réglementation de l'urgence est demeurée presque intégralement centralisée. Dans ce contexte, les circonstances particulières de temps et de lieu, et les pouvoirs de plein droit qu'elles donnent ordinairement aux collectivités, n'auront permis que des adaptations limitées et fortement contrôlées. La relativité de la crise n'a pu faire l'objet d'appréciations locales sur ce plan*».

⁹⁶³ C. SEVERINO, *Francia-Comparative Covid Law- Videoscheda*, in DPCE, <http://www.dpce.it>.

⁹⁶⁴ B. FAURE, *Théorie et pratique*, op. cit., p. 1727 ss.

⁹⁶⁵ *Ibidem*.

⁹⁶⁶ B. FAURE, *Théorie et pratique*, op. cit., p. 1727 ss.

azione⁹⁶⁷. Complementarietà che altri hanno intravisto in quello che è stato definito il binomio “prefetto-sindaco”: alla luce della citata pronuncia del Consiglio di Stato nel caso Sceaux, infatti, si sarebbe instaurata una sorta di collaborazione tra sindaci e prefetti, con questi ultimi che hanno provveduto all’adozione di svariate ordinanze, su richiesta dei sindaci⁹⁶⁸.

2.3 Il ruolo delle Regioni, delle *Régions* e delle *Comunidades Autónomas* nella “ripartenza”: la rilevanza degli indicatori di sostenibilità.

Indicativo – soprattutto in ottica comparata – dello spazio delle articolazioni territoriali infrastatali nella corrente fase pandemica è, poi, il profilo attinente alla c.d. “ripresa”.

Se, in riferimento alla fase di immediata risposta alla pandemia, in ragione dei caratteri di eccezionalità e di urgenza che hanno condizionato l’agire dei vari attori istituzionali, compreso quello regionale, un’applicazione degli indicatori di sostenibilità proposti nel presente lavoro – riferibili all’interazione tra livelli di articolazione territoriale nel medio lungo periodo – risulta non solo difficile, ma anche poco utile, al contrario, un’analisi sulle prospettive di superamento della crisi sanitaria, ma anche e soprattutto socio-economica, sembra meglio prestarsi ad una tale operazione. D'altronde, se la differenziazione territoriale, in un certo senso, è stata “messa tra parentesi” nella primissima fase, la stessa dovrebbe

⁹⁶⁷ *Ibidem* : «La loi commande la complémentarité en bornant chaque autorité décentralisée dans une étape d'un processus décisionnel général dont l'État garde la maîtrise». Su tale profilo, si veda il *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales face au COVID-19*, n° 625 (2019-2020) - 10 juillet 2020 (<https://www.vie-publique.fr/rapport/275763-les-collectivites-territoriales-face-au-covid-19>), ove si legge, pp. 5-6: «si une coopération entre collectivités territoriales plutôt « instinctive » et naturelle a pu être appréciée, la coordination avec l'État et ses services déconcentrés est parfois apparue plus chaotique. [...] une expérimentation majeure des capacités d'action et de résilience de notre organisation territoriale, non seulement des collectivités mais aussi de ce qu'il est désormais convenu d'appeler « l'État territorial».

⁹⁶⁸ *Délégation aux Collectivités territoriales et à la Décentralisation, Contribution du Groupe de travail sur l'impact du Covid-19 sur les Collectivités locales* (Rapporteurs MM. C. JERRETIE, C. de COURSON, P. LEMOINE, E. POUILLAT), 5 giugno 2020, p. 85: «Le renforcement de la déconcentration doit s'inscrire parmi les enseignements de la crise qui a démontré l'importance de disposer d'un « chef d'orchestre », le préfet. Cette crise a également montré toute la pertinence et l'agilité du « circuit court décisionnel » constitué par le préfet et le maire, ainsi que l'a qualifié la Présidente de l'Agence nationale de cohésion des territoires, Mme Caroline Cayeux. Il apparaît donc nécessaire de renforcer les relations entre les préfets et les collectivités en période « normale ». Dans cette perspective, se pose la question de l'autorité des préfets sur l'ensemble des services déconcentrés et de leur capacité à associer les différentes agences sectorielles, afin d'être les interlocuteurs identifiés des collectivités».

riacquisire “*une certaine vigueur*”, nel momento in cui ci si appresti a gestire le relative conseguenze economiche e sociali⁹⁶⁹.

Interrogarsi sul se – ed eventualmente come – le Regioni partecipino alla “ripresa” porta, in linea generale, a chiedersi se le stesse figurino quali attori istituzionali protagonisti o coprotagonisti (al pari del livello statale) del disegno istituzionale complessivo oppure se il relativo spazio risulti marginale o “servente”. Più specificatamente, una tale osservazione conduce a chiedersi se le Regioni stesse si siano fatte parte attiva al di là, o anche prima, dell’azione statale (indicatore *d. Capacità anticipatoria*); se lo abbiano fatto nel quadro di uno specifico disegno, coerente con il proprio contesto territoriale di riferimento e idoneo a valorizzare le proprie attribuzioni e, al contempo, ad armonizzarsi con le azioni degli altri attori istituzionali (indicatori *a. Disegno regionale*; *f. Coerenza sistema*; *g. Identificabilità*; *e. Meccanismi perequativi*); se il coinvolgimento da parte statale o la relativa spontanea azione siano suscettibili di assicurare, in concreto, una ripartenza efficace ed equa sull’intero territorio nazionale (indicatori *b. Livelli prestazionali*; *c. Innovatività*).

La risposta a tali interrogativi passa inevitabilmente per un allargamento della prospettiva di analisi dalla sola prospettiva interna a quella sovranazionale e, specificatamente, europea.

Infatti, se l’immediata risposta all’emergenza sanitaria e la correlata prima reazione sul piano socio-economico hanno trovato declinazioni, seppur simili, essenzialmente condizionate dai singoli contesti interni di riferimento, ad accumunare i Paesi qui oggetto di comparazione, così come gli altri 24 Stati membri dell’Unione europea, è lo scenario di fondo, definito a livello europeo, allo scopo di affrontare le conseguenze e gli effetti negativi della crisi COVID-19 nell’Unione. Approvato, sul piano politico, in occasione della riunione straordinaria del Consiglio europeo, tenutasi tra il 17 e il 21 luglio 2020⁹⁷⁰, lo strumento individuato a livello UE – del valore complessivo di 750 miliardi di euro e dal nome, evocativo nella prospettiva del presente lavoro, di “*Next Generation EU*” – si compone,

⁹⁶⁹ Dal momento che «*Il est en effet indéniable que les réponses apportées devront être adaptées à la situation de chaque territoire*»: V. DONIER, *Qui fait la police (administrative) sous l’état d’urgence sanitaire ?*, op. cit., p. 89. Del medesimo avviso B. FAURE, *Théorie et pratique*, op. cit., p. 1727 ss : «*l’entrée des collectivités territoriales dans la gestion des conséquences de la crise aura mieux suivi la voie des prestations révélant encore une fois leur nature profonde en tant que centres de cohésion d’intérêts locaux auxquels elles peuvent spontanément faire face. La préservation de cette cohésion au moyen de l’aide matérielle et financière aux plans économique et social entre naturellement dans leur vocation*».

⁹⁷⁰ Più in dettaglio, in occasione di tale riunione, in risposta alla crisi epidemiologica da Covid-19 e alle conseguenti ricadute sul piano socio-economico, i Capi di Stato e di governo degli Stati membri, nell’ottica di favorire una ripresa sostenibile e a lungo termine dell’Unione, hanno approvato un pacchetto di amplissima portata, diretto a combinare il futuro Quadro finanziario pluriennale 2021/27 (QFP) – poi approvato con regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 – con uno specifico sforzo per la ripresa nell’ambito di un apposito strumento *ad hoc*, denominato ‘*Next Generation EU*’.

complessivamente, di sette Programmi, tra i quali il ‘Dispositivo per la ripresa e la resilienza’ (c.d. *Recovery Fund*), definitivamente disciplinato dal regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021.

In particolare, per l’accesso alle risorse stanziato nell’ambito del *Recovery Fund*, a ciascuno Stato membro è richiesta la definizione di un ‘Piano nazionale di ripresa e resilienza’ (PNRR), da intendersi quale documento strategico contenente, per il periodo 2021/23, la declinazione delle riforme e degli investimenti previsti⁹⁷¹: “*Italia domani*”⁹⁷², “*France relance*”⁹⁷³, “*España puede*”⁹⁷⁴ sono i Piani di cui si sono dotati i tre ordinamenti oggetto di osservazione nell’ambito della presente ricerca.

I profili di interesse per un’analisi comparata tra tali Piani sarebbero svariati: dalla dotazione finanziaria complessiva alla declinazione in assi e missioni prioritarie di intervento⁹⁷⁵, dai profili di complementarità con altri Fondi – siano essi di fonte europea, nazionale o subnazionale – ai cronoprogrammi di intervento, dalle riforme strutturali istituzionali, individuate quali *conditio sine qua non* per l’ottenimento delle risorse stanziato dall’Unione, ai meccanismi di *governance* complessiva del Piano stesso.

Nell’ottica del presente lavoro, a rilevare è, in particolare, lo spazio riservato, nei singoli Piani, agli attori substatali, in una duplice prospettiva.

Per riprendere – stante la relativa pertinenza, trattandosi di ambito “europeo” – la terminologia utilizzata nelle precedenti Parti I e II, è, infatti, di interesse considerare il coinvolgimento delle articolazioni territoriali infrastatali, da un lato, in fase ascendente, vale

⁹⁷¹ Ciascun Piano dovrà essere strutturato sulla base delle priorità indicate dal Consiglio europeo nelle conclusioni approvate in occasione della citata riunione del 17-21 luglio 2020; essere coerente con una serie di documenti di rilievo nazionale ed europeo, tra i quali, nell’ambito del semestre europeo, le raccomandazioni specifiche per Paese e i Programmi nazionali di riforma (PNR), i Piani nazionali per l’energia e il clima (PNIEC) e relativi aggiornamenti, gli Accordi di partenariato, i Programmi operativi cofinanziati; rispettare i vincoli di concentrazione tematica, in base ai quali le risorse dovranno essere prioritariamente dedicate, da un lato, ad azioni per contrastare i cambiamenti climatici (almeno il 37% delle risorse per Stato membro); dall’altro, ad azioni per la trasformazione digitale (almeno il 20% delle risorse per Stato membro); tener conto della tempistica estremamente ristretta per la realizzazione degli interventi (per i quali i tempi di impegno e di spesa sono fissati, rispettivamente, al 31 dicembre 2023 e al 31 dicembre 2026).

⁹⁷² Presentato il 1° maggio 2021 e approvato il 13 luglio 2021.

⁹⁷³ Presentato il 29 aprile 2021 e approvato il 13 luglio 2021.

⁹⁷⁴ Presentato il 30 aprile 2021 e approvato il 13 luglio 2021.

⁹⁷⁵ Tenuto conto dei sei “pilastri” di intervento individuati dall’art. 2 del reg. (UE) 2021/241, vale a dire: a) transizione verde; b) trasformazione digitale; c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l’altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; e f) politiche per la prossima generazione, l’infanzia e i giovani, come l’istruzione e le competenze.

a dire nel processo di definizione dei Piani; dall'altro, in fase discendente, vale a dire nei processi di attuazione degli stessi.

Anche sotto tali profili, le dinamiche innestatesi nei tre ordinamenti presentano elementi di comunanza.

Come rilevato da un recente studio commissionato dal Comitato delle Regioni⁹⁷⁶, in fase ascendente, il coinvolgimento di Regioni, *Régions* e *Comunidades Autónomas*, in linea peraltro con quanto generalmente avvenuto negli altri ordinamenti attenzionati dall'analisi⁹⁷⁷, è risultato marginale, tanto sotto il profilo dell'effettivo coinvolgimento istituzionale quanto in riferimento alla presa in considerazione della dimensione territoriale infranazionale nell'impostazione dei piani e dei relativi interventi e nell'individuazione e declinazione delle riforme strutturali⁹⁷⁸.

Sebbene lo stesso regolamento (UE) 2021/241 richiami, almeno nei considerando iniziali⁹⁷⁹, il principio del partenariato⁹⁸⁰ e, tra gli elementi che ciascun Piano deve presentare, ai sensi dell'art. 18, par. 4, lett. q) dello stesso, figure «una sintesi del processo di consultazione [...] delle autorità locali e regionali»⁹⁸¹, di fatto, laddove avvenuta, la

⁹⁷⁶ A. VALENZA, A. IACOB, C. AMICHETTI, P. CELOTTI, S. ZILLMER, J. KOTRASINSKI, *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, 2021, che analizza otto dei piani nazionali di ripresa e resilienza presentati alla Commissione europea alla fine di maggio 2021 (Germania, Italia, Romania, Polonia, Francia, Spagna, Croazia, Belgio).

⁹⁷⁷ Con parziali eccezioni rappresentate – secondo quanto evidenziato dal citato studio – da Belgio, Polonia e Croazia.

⁹⁷⁸ Si legge, infatti, nel citato studio, p. 91: «LRAs [Local and Regional Authorities] were not specifically involved in formulating reforms and investments to enhance administrative capacity. The NRRPs include a territorial dimension in the analysis of their needs, identifying disparities and obstacles for different areas of the country. They also define specific policies to address these issues, however this approach is not streamlined. Data and information are not displayed analytically at NUTS2/ NUTS3 level and specific territories such as remote, mountain, rural, or urban areas are not addressed systematically». Lo studio denuncia, inoltre, uno scarso coordinamento dei Piani con gli strumenti della politica di coesione. Più in generale, non vanno poi trascurati i rapporti tra i PNRR e il Quadro finanziario pluriennale 2021/27 dell'Unione. Sul punto – e anche sull'ulteriore profilo attinente alle deroghe in tema di aiuti di Stato – si veda A. GUIDI BATORI, *La Recovery and Resilience Facility ed il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027: sovrapposizioni e problemi di coordinamento operativo*, in B. G. MATTARELLA, L. FIORENTINO, M. CARDONE (a cura di), *La gestione del Recovery Plan. Le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforme e problemi operativi*, in *I Quaderni della Rivista Amministrazione in cammino*, agosto 2021, pp. 33-50.

⁹⁷⁹ Considerando 34: «Le autorità regionali e locali possono essere partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti. A tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale».

⁹⁸⁰ Di cui al regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione, del 7 gennaio 2014, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei.

⁹⁸¹ Più specificatamente «per la preparazione e, ove disponibile, l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altri portatori di interessi e il modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza tiene conto dei contributi dei portatori di interessi».

consultazione partenariale regionale e locale si è rivelata meramente formale e di carattere esclusivamente informativo⁹⁸².

Se tale limitato coinvolgimento è stato considerato «*a significant step backwards for decentralisation*»⁹⁸³, per quanto attiene alla fase discendente, nei testi dei PNRR, si rileva una generalizzata (e generica) presa in considerazione delle autorità locali e regionali, in vista della fase di attuazione degli stessi. Tuttavia, il ruolo effettivamente riservato alle articolazioni istituzionali infrastatali rimane sfumato e risulta, per lo più, limitato a quello di "soggetti attuatori" di interventi a regia statale⁹⁸⁴, con conseguente "amministrativizzazione" del relativo spazio di operatività.

A voler indagare le cause di tale tendenziale marginalizzazione regionale, non ci si può fermare alla rilevazione dei limiti imposti dalla disciplina dettata a livello europeo (essenzialmente, la tempistica di definizione dei piani particolarmente stretta; l'articolata struttura dei Piani stessi; la genericità delle previsioni riguardanti il coinvolgimento delle autorità regionali nel processo e la relativa assimilazione di queste ultime sia alle autorità locali sia alle parti sociali, alle organizzazioni della società civile, alle organizzazioni giovanili e ad altri portatori di interessi). In una prospettiva di tenuta e di durata delle Regioni, nei sistemi di organizzazione territoriale di riferimento, non può non rilevarsi come anche il processo di definizione e attuazione dei PNRR finisca per riflettere – se non acuire – tendenze già in essere, almeno sullo sfondo. Mentre l'esercizio di *governance* multilivello che il *Recovery Fund* impone dovrebbe tradursi in una «*governance* inclusiva dei livelli

⁹⁸² Così è stato in Italia, dove i lavori di definizione del PNRR sono stati condotti, a livello nazionale, con il coinvolgimento attivo delle sole Amministrazioni centrali, sebbene, sin da subito, le Regioni e le Province autonome – in ragione delle proprie competenze esclusive e concorrenti, nonché in relazione alle ricadute territoriali che i vari interventi, per essere efficaci, avrebbero dovuto assicurare sulle diverse aree del Paese – avessero rappresentato al Governo espressa richiesta di partecipazione attiva e propositiva al processo; analogamente, in Francia, le *collectivités territoriales* sono state destinatarie, al pari di altri soggetti partenariali, di informative e di consultazioni generali; in Spagna, nonostante si siano registrati confronti, tra il Governo centrale e le *Comunidades Autónomas*, nell'ambito delle Conferenze settoriali, la definizione del Piano è avvenuta secondo un approccio top-down (Comitato delle Regioni, *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, *op. cit.*, rispettivamente, pp. 104/106, 113, 116).

⁹⁸³ Comitato delle Regioni, *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, *op. cit.*, p. 92.

⁹⁸⁴ Si veda, nuovamente, Comitato delle Regioni, *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, *op. cit.* Il ruolo delle autorità locali e regionali come tratteggiato nei piani risulta tendenzialmente confermato anche da successivi atti riguardanti, più in dettaglio, la relativa *governance*. Per quanto riguarda l'Italia, ad esempio, il ruolo delle Regioni, comprese quelle a Statuto speciale, è complessivamente residuale, se si esclude il coinvolgimento delle stesse nell'ambito della Cabina di regia o del Tavolo permanente di partenariato di cui agli artt. 2 e 3 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

politici territoriali»⁹⁸⁵, il forte attivismo statale potrebbe tradursi in una ulteriore penalizzazione delle Regioni. È a fronte di tale rischio che le Regioni stesse sono, pertanto, chiamate a «tentare uno scatto in avanti, ponendosi come interlocutore credibile del potere centrale»⁹⁸⁶. Ciò non solo in prospettiva attuativa, all'interno degli spazi “riconosciuti” dal potere centrale, ma anche, più in generale, tanto nella costruzione degli interventi aventi dimensione territoriale regionale (o interregionale) quanto – laddove compatibile con l'ordinamento di riferimento – nel più ampio processo di riforma del sistema Paese che lo stesso PNRR comporta⁹⁸⁷.

Così, in Francia, a fronte del carattere "verticale" del *Plan de relance* – riflesso, peraltro, nell'impianto tendenzialmente deconcentrato, e non decentralizzato, della relativa attuazione⁹⁸⁸ – ai fini di una sua territorializzazione, assume particolare rilievo la nuova generazione di *Contrats de Plan Etat-Région* (CPER). Strumento, introdotto sin dal 1982, quale «*mode de relation partenarial entre l'État et les régions pour l'aménagement et le développement durable des territoires, comportant une programmation financière*»⁹⁸⁹, il CPER ha tradizionalmente costituito la base per la gestione condivisa – tra Stato, *Région* ed eventuali altre CT – di finanziamenti pluriennali diretti allo sviluppo dei territori⁹⁹⁰. In questo senso, in relazione alla nuova "generazione" di CPER (e di CPIER - *Contrats de plan interrégionaux État-Régions*), per il periodo 2021/27, in corso di definizione, assumono una rilevanza strategica i quattro principi ai quali è previsto che gli stessi rispondano, vale a dire, un impianto "ascendente", realmente differenziato e aperto ad un maggior novero di

⁹⁸⁵ A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 209.

⁹⁸⁶ C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 150.

⁹⁸⁷ IDEM, p. 152: «Per questo, anche nel contesto del PNRR, laddove ricorrano interessi locali di sicuro rilievo e correlati titoli di competenza le Regioni dovrebbero rivendicare, a pieno diritto, un ruolo attivo di «costruzione» degli interventi assieme al potere centrale, e poi di attuazione, (e così è a dirsi per la riscrittura dei procedimenti amministrativi): tale rivendicazione non è fine a se stessa, ma rappresenta il doveroso portato delle regole costituzionali che declinano l'autonomia quale principio fondamentale dell'ordinamento. Ma, al contempo, le Regioni dovrebbero proporre per prime, quale contrappeso a garanzia delle attribuzioni loro riconosciute, previsioni legislative che introducano robusti poteri statali di controllo e volti a fronteggiare inerzie ed inadempimenti – con un procedimento ispirato alla leale cooperazione per il loro esercizio».

⁹⁸⁸ Significativa, in questo senso, la prevista creazione della figura del “*sous-préfet*”.

⁹⁸⁹ N. LEROUSSÉAU, *Contrats de plan (projets) État-régions*, in J.L. PISSALOUX (dir.), *Dictionnaire Collectivités territoriales et Développement Durable*, Lavoisier, 2017, p. 137.

⁹⁹⁰ Stando ai dati reperibili sul sito del Governo francese, la sesta “generazione” di CPER, riguardante il periodo 2015/20, avrebbe generato investimenti per circa 30 miliardi di euro (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/bilan-de-la-sixieme-generation-de-contrats-de-plan-État-regions-cper-pour-la-periode-2015-2020>).

tematiche oggetto di potenziale contrattualizzazione⁹⁹¹, ma, soprattutto, «*une articulation étroite avec les fonds européens 2021-2027 et le plan de relance 2021-2022*»⁹⁹².

Nel caso italiano, particolarmente significativo è il fatto che l'apporto delle Regioni, debole in fase ascendente, in fase discendente, laddove previsto, attenga esclusivamente al profilo dell'implementazione degli interventi e non anche quello delle riforme normative richieste dall'Unione europea anche in relazione a materie non di competenza esclusiva statale. Si prenda, ad esempio, il caso dell'istruzione, ambito ricompreso, all'interno del Piano, nella "*Missione 4: Istruzione e ricerca*", con dotazione finanziaria complessiva di oltre 33 miliardi di euro e strategia articolata attorno a tre assi portanti (miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione; miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti; ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture scolastiche). Sebbene, come noto, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., l'istruzione figura tra le materie di legislazione concorrente, gli interventi normativi di riforma ricompresi nel Piano e ad essa riconducibili (riforma istituti tecnici professionali, riforma ITS - Istituti tecnici superiori, riforma sistema di orientamento, alloggi studenti universitari, lauree abilitanti, sistema reclutamento insegnanti, scuola alta formazione personale scolastico) risultano tutti attribuiti - con specificazione, tra decreto-legge, legge-delega o legge, del tipo di strumento normativo da attivare - in capo al livello statale⁹⁹³.

2.4 Osservazioni finali (di sostenibilità)

A fronte del quadro tracciato – e degli svariati limiti riscontrabili in tutti e tre gli ordinamenti considerati che, tuttavia, non possono portare a negare il ruolo di attori protagonisti svolto dalle Regioni, se non sempre nell'adozione, certamente nell'attuazione delle misure di contrasto della pandemia⁹⁹⁴ – si può tentare, seppur molto brevemente, una

⁹⁹¹ Rispetto al passato si prevede, infatti, l'inclusione dei seguenti temi: *transitions écologiques, numériques, productives et démographiques (la santé, l'agriculture, les sports, l'éducation et la jeunesse, l'égalité entre les femmes et les hommes et la mer et le littoral)*.

⁹⁹² Fonte: <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr>.

⁹⁹³ Per una panoramica sul punto, si veda *Servizio Studi Senato della Repubblica, Servizio Studi Camera dei deputati, dossier XVIII legislatura, Schede di lettura "Il Piano nazionale di ripresa e resilienza"*, 27 maggio 2021, pp. 28-31. Il medesimo documento - consultabile al seguente indirizzo: <http://documenti.camera.it> - precisa, a p. 21, che «il PNRR contempla 53 misure legislative: 9 di queste saranno adottate con decreto-legge; 12 con legge delega; per una si prevede l'adozione di un decreto legislativo».

⁹⁹⁴ Con giudizi, sull'operato delle Regioni e sul modello di rapporti che andava instaurandosi tra Stato e Regioni, sin dall'inizio, molto contrastanti. Pur consci del fatto che si trattasse di affermazioni impegnative, U.

lettura in termini di sostenibilità istituzionale. Lettura che, peraltro, tende ad assumere particolare rilevanza soprattutto nella misura in cui si consideri la pandemia quale fattore, al contempo, dirompente nella sua peculiarità, ma funzionale alla messa in evidenza di tendenze già presenti.

Se la sostenibilità istituzionale, lo si rammenta, è da intendere come equilibrio, di medio-lungo periodo, tra livelli istituzionali differenti e il fenomeno pandemico, in fatto e in diritto, ha imposto – e continua ad imporre – un approccio pluriarticolato o istituzionale al plurale, l'aspetto che emerge con maggiore evidenza, con sfumature diverse, ma in maniera costante e diffusa in Italia, Francia e Spagna, è proprio la necessità di un maggiore coordinamento tra i vari livelli istituzionali coinvolti. Coordinamento che è, *in primis*, di metodo, ma poi - anche e conseguentemente - di merito⁹⁹⁵.

A risultare carenti sono, infatti, sedi e forme di una concertazione che consenta una composizione degli interessi territoriali efficace, equa e coerente con il disegno generale di

ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo*, *op. cit.*, addirittura, affermavano, con riguardo all'Italia, p. 538: «se le Regioni non esistessero, bisognerebbe inventarle» e, ancora, p. 544: «Pur in mezzo a tante ombre, e nella bufera di una vicenda quanto mai allarmante (ma a volte è il peggio che genera il meglio), ci sembra che una “comunità regionale” cominci a profilarsi all'orizzonte. Almeno si possono costruire le occasioni e le modalità perché si vada decisamente in quella direzione. Se, come tanti pronosticano, niente sarà più come prima, allora il nuovo scenario promette di essere più favorevole alle autonomie, perché più attento a libertà e democrazia. [...] Non sappiamo se abbiamo scritto quanto avete appena letto sotto l'influenza di un *wishful thinking*, ma ci è parso di scorgere il profilarsi di una migliore relazione tra “comunità regionali” e “comunità nazionale” come epifania di un progresso sulla strada della democrazia pluralista». Al contempo, come riportato da M. BELLETTI, *La riforma del Titolo V sotto attacco. Dall'entusiasmo regionalista alle torsioni centraliste*, *op. cit.*, pp. 32-33: «non è mancato chi ha sostenuto che ciò che è emerso sarebbe proprio il fallimento delle Regioni, «nate come progetto di politica vicina ai cittadini, efficiente nell'interpretarne i bisogni e le tradizioni, nemiche del centralismo autoritario, palestra di formazione di classi dirigenti nazionali, innovative e programmatrici, fecondatrici di una unità nazionale partecipata». Ciononostante, «tutta questa bellezza sta nei propositi che, via via, la realtà si è incaricata di smorzare». Tant'è che la lezione da trarre dalle emergenze sarebbe che, «al di là della buona o cattiva volontà di questo o quel governatore», le Regioni sono divisive e paralizzanti, poiché, «nelle emergenze sanitarie, ecologiche o finanziarie, le misure (...) sono necessariamente restrittive: limitano diritti e impongono doveri».

⁹⁹⁵ Nel senso di quanto osservato da S. BARTOLE, *Una politica per l'ordinamento regionale*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2021, p. 23: «Anche recenti esperienze stanno a confermare che il nodo della ripartizione delle competenze e di un'efficiente valorizzazione di quelle regionali può trovare una credibile e ragionevole soluzione solo attraverso un serio utilizzo del principio costituzionale di collaborazione avviato da una non invasiva legislazione statale di copertura e dal coinvolgimento in fase di implementazione delle Conferenze». In dottrina, si vedano anche, per una riflessione sugli spazi di "regionalizzazione" di alcune materie relative alla gestione dell'emergenza e per un'analisi sugli effetti dell'emergenza in un'ottica di differenziazione regionale, rispettivamente, L. BUSCEMA, *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, e A. MORELLI, A. POGGI, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in *Diritti regionali*, n. 2/2020, pp. 1 ss.

fondo (sia esso più o meno decentralizzato)⁹⁹⁶. Un riequilibrio degli spazi istituzionali⁹⁹⁷ consentirebbe, in prima battuta, un miglior esercizio delle competenze, a quadro normativo immutato. Ma non solo. In prospettiva, potrebbe agevolare una nuova allocazione di specifiche competenze o, addirittura, prospettare revisioni di fondo dell'organizzazione territoriale infrastatale. Ancora una volta, l'esito sarà diversificato nei vari ordinamenti considerati.

Si prenda, ad esempio, il caso francese. Le criticità emerse nella fase di gestione della pandemia hanno indubbiamente portato in luce l'urgenza di taluni riequilibri⁹⁹⁸. In una sorta di crescendo, questi ultimi potrebbero limitarsi ad una revisione dell'operato delle ARS⁹⁹⁹, rispetto alle quali sono stati avvertiti non solo una carenza quantitativa¹⁰⁰⁰, ma anche un eccessivo grado di "centralizzazione" a livello regionale, a scapito di una risposta realmente rispondente ai bisogni dei territori¹⁰⁰¹; potrebbero tradursi nell'adozione di una nuova

⁹⁹⁶ E. AJA, J. GARCÍA ROCA, *Valoración general del Estado Autonómico en 2020: « el buen funcioamiento de un modelo descentralizado de alarma – el virus no se detiene en fronteras – reclama reforzar mucho la coordinación en el Consejo Interterritorial y puede no ser sencillo si no existe solidarida iterterritorial y una lealtad constitucional»* (p. 19). C. BUZZACHI, *Le regioni e le politiche per i diritti economici e sociali al tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 291: «Le scelte diversificate che le autonomie hanno fin qui percorso e che ancora sono chiamate a intraprendere si dimostreranno un valore aggiunto nella misura in cui condurranno ad assicurare lavoro, salute e servizi di varia natura per le rispettive comunità. Ma con la consapevolezza che tale obiettivo è possibile solo in una logica di necessario collegamento con gli altri livelli istituzionali. Che la si chiami leale collaborazione o che la si veda come una necessaria ripartizione di apporti, tutti indispensabili per la costruzione di politiche complesse, l'interazione tra amministrazioni del territorio – Stato – Unione è l'unica strada percorribile per una risalita all'insegna di uguali opportunità per tutti gli appartenenti alla comunità nazionale».

⁹⁹⁷ A questo sembra alludere R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia*, op. cit., laddove evidenzia come: «Quello che sembra emergere nella recentissima esperienza italiana chiede, non giustificazioni storiche, ma una comprensione delle linee di sviluppo e dei mutamenti che possono essere necessari per riequilibrare il sistema. [...] Un mutamento costituzionale potrebbe essere in atto anche nei rapporti tra Governo e Presidenti delle Regioni: un mutamento che non ha ancora indotto modifiche chiare nelle prassi e tantomeno «concretizzazioni» sul piano normativo» (p. 54).

⁹⁹⁸ Si vedano le conclusioni del *Rapport Délégation aux Collectivités territoriales et à la Décentralisation, Contribution du Groupe de travail sur l'impact du Covid-19 sur les Collectivités locales*, op. cit., ove si legge, p. 85: «*Toute crise d'une telle ampleur conduit à réfléchir sur le bien-fondé de notre mode de vie, individuel et collectif. Pour ce qui concerne l'organisation décentralisée de notre République, elle aura à la fois mis en lumière des manques, des fractures et des procédures à améliorer, mais aussi la pertinence des évolutions en cours en matière de différenciation et de capacité de dérogation, ainsi que l'efficacité de l'articulation entre pouvoir exécutif déconcentré et responsables locaux, entre les préfets de département, les maires et les Présidents d'EPCI*».

⁹⁹⁹ Revisione in realtà già avviata, a partire dall'ordinanza n. ° 2020-1407 del 18 novembre 2020, su cui si veda J.-M. PASTOR, *Agences régionales de santé: simplifier, sécuriser, recentrer*, in *AJDA*, 2020, p. 2287.

¹⁰⁰⁰ Quale conseguenza della riduzione del numero di *Régions*, anche il numero di ARS è diminuito, passando da 26 a 17 (e poi risalite a 18).

¹⁰⁰¹ Il che ha portato in luce l'esigenza di ricercare «*une territorialisation plus fine, [...]une meilleure articulation avec les services déconcentrés de l'État et [...] une plus grande proximité de ces agences avec les élus locaux et avec les préfets*»: *Rapport d'information della Mission d'information* parlamentare su «*Impact,*

politica sanitaria che sappia meglio valorizzare, tra le sue componenti, quella territoriale¹⁰⁰²; potrebbe, addirittura, condizionare gli sviluppi futuri della decentralizzazione¹⁰⁰³. A questo proposito, non sono mancate – in risposta ad alcune delle lacune del sistema – le richieste di una maggiore decentralizzazione o, meglio, di una maggiore effettività dell’attuale assetto¹⁰⁰⁴, così come quelle di revisione dell’attuale quadro normativo, con riconsiderazione, in particolare, del peso relativo di Dipartimenti e Regioni. Non a caso, peraltro, come accennato *supra* (Parte II, par. 1.2.2), proprio ultimamente, si è rianimato, in Francia, il dibattito che ha portato all’approvazione della *Loi* c.d. “3DS” (già “4D”)¹⁰⁰⁵.

gestion et conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid 19», *op. cit.*, p. 30. Una testimonianza diretta – in quanto offerta da Pierre PRIBILE, *Directeur général de l'ARS de Bourgogne-Franche-Comté* – sull’operato delle ARS nell’emergenza pandemica è stata raccolta da B. DOLEZ e V. DONIER, in collaborazione con D. LE SENECHAL, « *Sans les ARS, la coordination des différents acteurs du système de santé aurait été infernale* », in *Revue française d'administration publique*, n. 176, 4/2020, pp. 913-920.

¹⁰⁰² C O. RENAUDIE, *Collectivités territoriales et compétences en santé publique: sortir de l'ambiguïté?*, in *Revue française d'administration publique*, n. 4/2020, p. 912 «*Si une leçon doit être tirée de la crise du coronavirus, c'est bien la nécessité de réfléchir en même temps – sans jeux de mots – aux dimensions décentralisée et déconcentrée de la politique de santé publique. Sur le fond, deux pistes de réforme sont envisageables. La première piste consisterait à transférer certaines compétences sanitaires de l'État aux collectivités territoriales. [...] La seconde piste serait de mieux associer les collectivités territoriales à la gestion locale de la santé publique*».

¹⁰⁰³ *Délégation aux Collectivités territoriales et à la Décentralisation, Contribution du Groupe de travail sur l'impact du Covid-19 sur les Collectivités locales*, *op. cit.*, p. 11 «*Il y aura bien des conséquences à tirer de cet épisode, sans doute dans le sens d'une prise en compte plus systématique par l'État des avis des collectivités avant toute réforme des politiques publiques, pour tenir compte de la diversité des populations, des lieux et des organisations. Sans doute également pour permettre à l'État de parler, le plus souvent possible, d'une seule voix dans ses rapports avec les collectivités, en travaillant au profit de la cohérence et de la lisibilité de son action*».

¹⁰⁰⁴ B. FAURE, *Théorie et pratique*, *op. cit.*, p. 1727 ss : «*Dans le domaine de l'action sociale où la compétence du département est prépondérante, l'État se réserve de déterminer sa propre politique, sa mise en œuvre sur le territoire étant concentrée dans les mains des agences régionales de santé. Les départements, qui ne peuvent guère qu'être en situation de négociation avec ces agences, souhaiteraient y être mieux représentés (4 représentants des collectivités territoriales sur 24 membres actuellement) pour peser sur l'action de certains établissements, notamment les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes dont la gestion a été jugée défailante durant la crise. Les départements attendent notamment que leur revienne la responsabilité d'en nommer le directeur. La prise en charge « exclusive » des maisons d'autonomie des personnes âgées, des établissements sociaux et médico-sociaux est également sollicitée*».

¹⁰⁰⁵ Sulla relativa, recentissima adozione, si veda *supra*, Parte II, par. 1.2.2.

CONCLUSIONI

Il percorso tracciato dalla presente ricerca, scaturito dal quesito “*Quale futuro per le Regioni?*”, poi perfezionatosi in “*Quale futuro sostenibile per le Regioni?*” e, infine, in “*Quale futuro sostenibile per le Regioni, sotto il profilo istituzionale?*”, non ha fatto che arricchirsi, nel corso del suo sviluppo, di interrogativi ulteriori per portarci ad evidenziare le questioni di fondo, intorno al *fare* e all'*essere* regionale¹⁰⁰⁶ e, in definitiva, alle prospettive di *sostenibilità* – nel breve, medio e lungo periodo – dell'opzione regionalista, meglio, delle opzioni regionaliste.

La declinazione necessariamente al plurale del fenomeno regionale, insieme alla conferma della permanente attualità – in un contesto sempre più multilivello in relazione (o anche ‘in reazione’) al quale sembra riemergere la rilevanza del territorio come luogo non solo *costituito dal* ma anche *costitutivo del* diritto¹⁰⁰⁷ – delle questioni attinenti alla territorializzazione e all'autonomia, è il primo fattore emerso con evidenza, tanto nella disamina generale ed astratta, condotta in prospettiva di teoria generale (Parte I), quanto – e soprattutto – laddove l'attenzione è stata posta su Regioni, *Régions* e *Comunidades Autónomas*, le cui molteplici sfaccettature non consentono la riconduzione ad *un* modello unitario, ma inducono piuttosto ad un continuo raffronto tra elementi di comunanza e di dissonanza (Parte II).

La duplice lettura – “statica” e “dinamica” – cui si sono prestate le “variabili” individuate (le disposizioni ordinamentali attinenti all'organizzazione territoriale; le funzioni e le competenze attribuite agli enti territoriali infrastatali, con specifico riguardo alle Regioni; lo spazio riconosciuto agli enti territoriali infrastatali di tipo regionale nei rapporti istituzionali verticali con lo Stato; le garanzie a tutela degli enti territoriali infrastatali di tipo regionale) e gli esiti non immediatamente evidenti ai quali la stessa ha talvolta condotto – basti pensare al carattere fortemente asimmetrico dell'esperienza regionale francese, se osservata non nell'ottica metropolitana, bensì d'oltremare (o, anche, si potrebbe dire, “d'oltre

¹⁰⁰⁶ Si vedano, in particolare, i quesiti di cui alla Parte III: *la Regione rappresenta il livello istituzionale più adeguato a svolgere attualmente un determinato compito?*; *la Regione, complessivamente considerata, risulta un livello istituzionale coerente con il quadro ordinamentale di riferimento e, al contempo, una dimensione territoriale connotata da una sua identità?*; *l'operato attuale della Regione e la sua complessiva fisionomia paiono suscettibili di assicurare l'opportunità di conferma della stessa anche in futuro?*

¹⁰⁰⁷ N. IRTI, *Norma e luoghi: problemi di geo-diritto*, op. cit., p. 118.

Mediterraneo”¹⁰⁰⁸) – hanno fornito una rappresentazione concreta, seppure naturalmente parziale, di alcune delle innumerevoli declinazioni del “pluralismo territoriale”¹⁰⁰⁹.

Pluralismo territoriale che, tra l’altro, se osservato nella relativa proiezione europea, evidenzia permanenti carenze non tanto sul piano del riconoscimento formale delle entità regionali a livello eurounitario e nemmeno su quello della relativa valenza di enti “funzionali”, quanto su quello della autentica valorizzazione “istituzionale”, in piena aderenza con l’articolazione territoriale substatale, più o meno “autonomica”, di taluni dei 27 Stati membri dell’Unione. Insomma, se di “cecità¹⁰¹⁰ comunitaria” non si può più parlare¹⁰¹¹, un certo grado di “presbiopia eurounitaria” sembra tuttora persistere.

Ancora, l’impossibilità di fornire quadri compiutamente aggiornati di quello che sono Regioni, *Régions* e *Comunidades Autónomas*, in ragione delle evoluzioni almeno potenziali registrate nel corso stesso della ricerca e tuttora *in itinere*¹⁰¹², ha dato dimostrazione concreta della variabilità, anche temporale, del fenomeno regionale, meglio, dei fenomeni regionali.

In relazione a tali profili – pluralità sostanziale e variabilità temporale dei fenomeni regionali – si è essenzialmente constatato l’emergere di evidenze che hanno confermato la stessa impostazione di fondo del lavoro, di carattere comparato e con approccio diacronico e multilivello.

Anche in riferimento alla dimensione della sostenibilità l’esito dell’indagine ha convalidato l’interrogativo di ricerca relativo ai margini di declinazione della stessa in termini non necessariamente (solo) ambientali – come l’accezione più risalente del concetto indurrebbe a fare – e/o efficientistici e di compatibilità economico-finanziaria, come sembrerebbero, invece, suggerire non solo l’uso comune invalso più recentemente del termine, ma la stessa declinazione costituzionale che ha interessato, peraltro, i tre ordinamenti oggetto della presente ricerca¹⁰¹³ (Parte III).

¹⁰⁰⁸ Il riferimento, naturalmente, è alle peculiarità – che meriterebbero una trattazione a parte – della *Cullettività territoriale* di Corsica, evoluzione – dal 1° gennaio 2018 – della *Collectivité territoriale de Corse*, del *Conseil Départemental de Corse-du-Sud* e del *Conseil Départemental de Haute-Corse*.

¹⁰⁰⁹ P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, op. cit.

¹⁰¹⁰ Per riprendere la celeberrima espressione, divenuta poi idiomatica, della *Landesblindheit* (o *regional blindness*) di H.P. IPSEN.

¹⁰¹¹ Pare superfluo precisare che la vetustà dell’espressione risiederebbe, oggi, anche nel relativo aggettivo, stante il venir meno, nell’assetto istituzionale post Trattato di Lisbona, della stessa Comunità europea, a favore dell’Unione europea.

¹⁰¹² Si considerino, per l’Italia, l’*iter* della legge in tema di regionalismo differenziato ex art. 116, co. 3, Cost., e, per la Francia, la recentissima approvazione della c.d. Loi “3DS” (*différenciation, décentralisation, déconcentration, simplification de l’action publique locale*), richiamati nel testo.

¹⁰¹³ Si veda Parte III, par. 1.2.2.

Si è, infatti, avuto modo di constatare la progressiva emancipazione della sostenibilità dal “diritto dell’ambiente” e il suo parallelo ingresso nell’“ambiente del diritto”.

Non solo. Indagandone, più a fondo, i fondamenti e le coordinate concettuali di riferimento, la sostenibilità si è manifestata nella sua portata più profonda di relazione (contrattuale) tra generazioni di epoche differenti. A questo proposito, si è, però, dovuto sgombrare il campo dalle obiezioni che un patto di natura intergenerazionale apparentemente solleva, stante l’evidente asimmetria contrattuale e il contrasto con il paradigma della reciprocità giuridica che lo stesso sottende. Ciò è stato possibile grazie al recupero e all’attualizzazione di concezioni – genericamente qualificabili come “giusnaturaliste” – confacenti con l’odierna “età dei diritti”¹⁰¹⁴, in virtù delle quali l’asimmetria contrattuale e il paradigma della reciprocità giuridica vengono superati tenuto conto della atemporalità ed intergenerazionalità dei diritti umani universali.

Una volta affermata, quindi, la valenza e la rilevanza (anche) giuridica della sostenibilità, proprio il relativo inquadramento in ottica di “patto sociale intergenerazionale” ha consentito di metterne in rilievo la duplice, e più profonda, dimensione: quella (olistico)relazionale (o *intragenerazionale*), da un lato, e quella intertemporale (o *intergenerazionale*), dall’altro. Ogniqualvolta si discorra di sostenibilità, infatti, a venire in rilievo è sempre una relazione tra generazioni nella relativa successione nel tempo. Così è quando a venire in rilievo sono gruppi di individui. Così è quando ad essere presi in considerazione sono beni o risorse naturali non illimitati. Così è, anche, come nelle intenzioni del presente lavoro, quando a rilevare siano delle istituzioni. Istituzioni, lo si è precisato, da intendersi, non quali mere “particelle elementari” a sé stanti.

Ed è in questo senso che la prospettiva della sostenibilità, sulla base delle due richiamate dimensioni, relazionale e intertemporale, è risultata suscettibile di assumere una valenza specifica, vale a dire quella utile ad orientare e condurre un’indagine avente ad oggetto lo “stato” di una determinata istituzione e le relative prospettive di tenuta (attuale) e di durata (futura), mettendone al vaglio la capacità di garantire, in relazione ai compiti ai quali essa è preposta e nei confronti dei membri cui la stessa si rivolge, il miglior adempimento dei propri fini, tenendo anche in debita considerazione l’impatto del relativo agire in prospettiva futura¹⁰¹⁵.

¹⁰¹⁴ N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, op. cit.

¹⁰¹⁵ Chiaro, in questo senso, l’eco della classica definizione dello sviluppo sostenibile e, per astrazione, della sostenibilità quale «*condizione di uno sviluppo in grado di assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri*» (Rapporto Brundtland “*Our Common Future*”, 1987).

Se, come già rilevato, le risultanze delle prime Parti del lavoro, per quanto singolari sotto taluni profili – le sfaccettature della sostenibilità *in primis* – siano risultate complessivamente in linea con le previsioni, al contrario, certamente non immediatamente evidente, per non dire inattesa, ma, proprio per questo, ancor più affascinante, è una sorta di convergenza emersa tra i due "poli" della ricerca, il regionalismo, da un lato, la sostenibilità, dall'altro.

Nel momento in cui la ricerca è giunta al punto di dover fare applicazione del criterio di analisi individuato (il principio di sostenibilità istituzionale) all'oggetto di studio (la Regione) è, infatti, emerso come le richiamate dimensioni relazionale e intertemporale, caratteristiche della sostenibilità, connotino, nel profondo, anche il regionalismo: non sono le Regioni alla perenne ricerca di una legittimazione (profilo intertemporale), legittimazione che, a sua volta, viene spesso delineata in rapporto alle altre articolazioni territoriali presenti in un dato ordinamento (dimensione relazionale)? Come è stato osservato, d'altronde, «l'autonomia regionale, al contrario di quella locale, non è considerata "necessaria"»¹⁰¹⁶. E, men che meno, è considerata *sempre* "necessaria", in ragione dell'evolversi delle ragioni stesse che ne sono alla base.

Alla luce di tale convergenza, si è, quindi, condotta un'analisi in termini di sostenibilità regionale in alcune delle diverse direzioni possibili, distinguendo, in particolare, due profili (la sostenibilità regionale "interna", da intendersi quale capacità dell'istituzione regionale di adempiere al meglio – anche rispetto ad altri livelli istituzionali – ai propri fini; e quella "di sistema", da intendersi quale grado di riconoscibilità della Regione stessa) ed identificando una serie di possibili indicatori di sostenibilità (per il primo profilo: presenza di un "disegno regionale"; "livelli prestazionali regionali"; "innovatività"; "capacità anticipatoria"; "meccanismi perequativi"; per il secondo: "coerenza di sistema"; "identificabilità" esterna ed interna).

¹⁰¹⁶ F. MERLONI, *Autonomie territoriali e riforma: una prospettiva comparata*, in *Istituzioni del federalismo*, Numero speciale, 2019, p. 151. Prosegue l'Autore con considerazioni che risultano riepilogative di alcuni degli aspetti emersi nel corso della presente ricerca: «ma [l'autonomia regionale] costituisce un ulteriore livello di governo, cui sono affidate missioni molto diverse (il decentramento dello Stato centrale, il riconoscimento di elementi oggettivi, storici – quali la preesistenza di Stati preunitari, la rilevanza di fatti linguistici o di tradizioni culturali). Per questi motivi l'autonomia regionale è attuata in forme molto diverse: in alcuni casi è relativa solo a parti del territorio, in altri è monofunzionale (spesso la sanità è la tipica materia affidata ad enti regionali), in altri ancora è solo amministrativa (un terzo livello di governo è in competizione con gli altri). In certi casi, infine, la regionalizzazione non arriva neanche all'istituzione di enti territoriali autonomi, ma corrisponde solo ad ambiti territoriali rilevanti, per esigenze di finanza o di statistica statale o per l'attuazione di politiche regionali della Ue».

A conclusione del lavoro (Parte IV), si è, quindi, cercato, da un lato, di combinare le varie componenti emerse, proponendo una rilettura delle “variabili” del regionalismo, alla luce degli indicatori di sostenibilità, condotta mediante ricognizione di esempi rinvenibili nelle esperienze dei tre ordinamenti considerati. Dall’altro, si è tentata – non senza difficoltà, dati i limitati margini di conciliabilità tra “diritto della crisi” e “diritto della intergenerazionalità” – una disamina di alcuni dei profili di rilievo regionale nella risposta, prima, e nella gestione, poi, della crisi pandemica da Covid-19, in ragione dell’inevitabile protagonismo territoriale (anche regionale) che la stessa ha determinato.

Valgano, a questo punto, alcune considerazioni ricognitive e conclusive.

La prima, di triplice valenza, strettamente inerente ai contenuti esplorati. Complessivamente, la ricerca – se non per quanto attiene specificatamente al tentativo di definizione della *sostenibilità istituzionale* – ha potuto aprire solo alcuni spiragli di novità (lo dimostrano il carattere compilativo delle parti riguardanti il fondamento e l’evoluzione dei modelli di organizzazione regionale nei tre ordinamenti considerati così come gli esempi riportati in riferimento agli indicatori di sostenibilità proposti) ed esaurire parzialmente, data la relativa ampiezza, le potenziali declinazioni del diritto regionale comparato. Le “variabili del regionalismo” analizzate e, a loro volta, utilizzate quale prospettiva di analisi e confronto delle Regioni, delle *Régions* e delle *Comunidades Autónomas*, sono, come precisato, frutto di una selezione; gli indicatori di sostenibilità individuati sono esemplificativi e avrebbero, in astratto, potuto essere diversamente declinati e delimitati.

Non è nemmeno, seppur impegnativa nella relativa ricostruzione, la proposta definitiva della sostenibilità istituzionale a risultare il profilo di maggior interesse.

Piuttosto, da un lato, è la lettura complessiva che occorre riservare al regionalismo – che riecheggia, sebbene sotto forme diverse, in tutte le componenti della ricerca, e rispetto alla quale lo scrutinio in termini di sostenibilità istituzionale non ha costituito che una conferma ulteriore – l’aspetto che cogliamo quale conclusione di maggior pregnanza a cui siamo giunti al termine del percorso condotto. Che si tenti un’attualizzazione delle classiche catalogazioni in ambito territoriale (Parte I), che si guardi all’origine e all’evoluzione dell’ente regionale in specifici contesti (Parte II), che se ne studino specifiche caratteristiche (o “variabili” come si è proposto in questa sede, Parti I e II), che si passino in rassegna esperienze puntuali attinenti alla gestione di politiche o, in senso più lato, all’esercizio di prerogative e funzioni regionali, sia nell’ordinario che in periodo emergenziale (Parte IV), a delinearci, come una

costante, è la necessità – lo dimostra la stasi dell'*Estado* autonomico, nel suo complesso, a fronte della impossibilità di espandere i livelli di autonomia competenziale e istituzionale delle CCAA a Costituzione invariata¹⁰¹⁷, sancita dalla nota pronuncia STC 31/2010 – di spostare l'attenzione dall'istituzione singolarmente intesa – Regione, *Région* o la *Comunidad Autónoma* – al “sistema regionale” nel suo complesso.

Si arriva così a ragionare non tanto (e non solo) in termini di sostenibilità istituzionale regionale, bensì di sostenibilità istituzionale di *sistema*, sistema ove esistono (in quanto entità riconosciute esternamente) ed operano *anche* le Regioni e in cui strumenti tradizionalmente intesi come “di contorno” (le sedi di raccordo tra livelli istituzionali, ad esempio) acquisiscono centralità crescente in quanto coordinate fondamentali, strumenti ormai imprescindibili per la gestione della complessità insita nel pluralismo istituzionale.

Evidenti, quasi esplicative, in questo senso, le analogie con i “sistemi aperti”, di cui alla richiamata Teoria generale dei sistemi di von Bertalanffy. Questi, infatti – e il parallelismo con i sistemi regionali attenzionati è significativo – «scambiano materia con l'ambiente circostante», presentano una dimensione statica ed una dinamica¹⁰¹⁸, dipendono «non solo dalle condizioni presenti, ma anche da quelle relative al [loro] passato, e dai processi che il sistema stesso ha attraversato nel passato»¹⁰¹⁹ e sono interessati da un «aspetto del tutto caratteristico dell'ordine dinamico nei processi organicisti» quello della «equifinalità [...]»: a partire da condizioni iniziali differenti e seguendo strade diverse si può sempre raggiungere lo stesso stato finale, lo stesso “obiettivo”»¹⁰²⁰.

Sotto altro profilo, poi, si è ottenuta una tendenziale conferma di quanto prospettabile (e prospettato) ad inizio ricerca: ragionare in termini di sostenibilità regionale risulta effettivamente possibile o, detto diversamente, una “Regione sostenibile” (meglio, un *sistema* regionale sostenibile) appare, almeno potenzialmente, configurabile. Ciò, però, a patto che si superi (o, perlomeno, la si integri) la classica interpretazione “ambiental-economico-finanziaria” della sostenibilità a favore di quella “relazionale-intertemporale” che suggerisce, a chi si interroghi sulla permanente adeguatezza di una determinata opzione di organizzazione territoriale (nella specie, quella regionale), di ragionare in termini qualitativi e sostanziali e non (solo) quantitativi e formali.

¹⁰¹⁷ M. MONTI, *Federalismo disintegrativo? Secessione e asimmetria in Italia e Spagna*, op. cit.

¹⁰¹⁸ Più precisamente, essi porrebbero due questioni: «in primo luogo, la loro statica, e cioè la conservazione del sistema in uno stato indipendente dal tempo; in secondo luogo, la loro dinamica, e cioè le variazioni del sistema nel tempo»: L. VON BERTALANFFY, *Teoria generale dei sistemi - fondamenti, sviluppo, applicazioni*, op. cit., p. 247.

¹⁰¹⁹ *Ivi*, p. 213.

¹⁰²⁰ *Ivi*, p. 211.

Più specificatamente, il portato che si ritiene più rilevante della disamina di sostenibilità applicata ad istituzioni di tipo territoriale, quali sono le Regioni, le *Régions* e le *Comunidades Autónomas*, è l'emergere – proprio grazie all'interpretazione della sostenibilità in termini di equità intergenerazionale – di coordinate di riferimento – l'uguaglianza, la solidarietà, la responsabilità – diffusamente applicate ai rapporti tra soggetti, ma non sempre valorizzate laddove si discorra di relazioni territoriali¹⁰²¹. In questo senso, quando sia questione di «*ordonner le multiple sans le réduire à l'identique*»¹⁰²², un vaglio in termini di sostenibilità istituzionale consente di arricchire di dimensioni ulteriori (l'uguaglianza territoriale, la solidarietà territoriale, la responsabilità territoriale) valutazioni di norma condotte in termini di uniformizzazione e differenziazione (o, al più, di specialità). Come già evidenziato in precedenza, tale vaglio potrà avere esito positivo solo laddove l'ente Regione, in relazione ai suoi compiti e in combinazione con quelli riservati ad altre istituzioni rinvenibili nel medesimo quadro di riferimento, dia prova della propria capacità di conciliare la differenziazione (o la specialità) *dei* territori (in una parola, l'asimmetria) non solo con l'uguaglianza *tra* territori, ma, altresì, con l'uguaglianza *nei* territori, la solidarietà *tra* territori, la responsabilità *per* i territori. Territori che tornino, così, ad essere luoghi «costitutivi del diritto».

Infine, il percorso condotto ha evidenziato la «necessaria sostenibilità (anche) della crisi», un ossimoro solo apparente: crisi come diritto dell'urgenza, sostenibilità come diritto della durata¹⁰²³. La prima (l'urgenza) – non sarebbe stata necessaria l'emergenza epidemiologica a dimostrarlo – rappresenta «*le registre temporel courant de la production juridique contemporaine*»¹⁰²⁴; la seconda (la durata) – sono soprattutto le emergenze climatiche e

¹⁰²¹ Proprio a tale prospettiva fa riferimento S. GAMBINO, in un recente scritto, laddove si chiede «se il principio di uguaglianza – oltre a costituire un diritto fondamentale inderogabile dei cittadini – non costituisca anche un principio essenziale di articolazione dello stesso pluralismo istituzionale, senza il cui riconoscimento non sarebbe possibile l'esistenza stessa dello Stato costituzionale e delle forme dallo stesso disciplinate di riparto territoriale dei poteri»: S. GAMBINO, *Stato regionale, principio di eguaglianza, diritti sociali. Problematiche di effettività con particolare riguardo alla tutela della salute*, in *DPCE online*, n. 2/2021, p. 2462.

¹⁰²² M. DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit (II), Le pluralisme ordonné*, op. cit., p. 8. L'Autrice avverte poi: «*Pour sortir de l'impasse [tra fusione come unità giuridica utopica e separazione come autonomia perfetta], il faut abandonner tout à la fois l'utopie de l'unité et l'illusion de l'autonomie, afin d'explorer l'hypothèse d'un processus d'engendrement réciproque entre l'un et le multiple que l'on pourrait nommer, pour marquer le mouvement, «pluralisme ordonné»*» (p. 9).

¹⁰²³ Interessanti riflessioni, riassumibili nel monito «*Penser un droit de la continuité, dans la durabilité est aujourd'hui plus que jamais une nécessité*», sono sviluppate da M. TORRE-SCHAUB, B. LORMETEAU, *Urgence sanitaire, urgence écologique: les temps du droit, le droit du temps à venir*, in *La Semaine Juridique - Edition générale*, 1° giugno 2020, pp. 1016-1023.

¹⁰²⁴ *Ivi*, p. 1016, nel riprendere il pensiero di F. OST, *Le temps du droit*.

ambientali ad evidenziarlo ormai da decenni – *dovrebbe* rappresentare «*le registre temporel courant de la production juridique contemporaine*».

Traslato nell'ambito dell'organizzazione territoriale istituzionale, il diritto dell'urgenza non si manifesta solo nella ricerca ed attivazione, laddove consentito, di strumenti immediati di risposta, da parte dei vari livelli di governo, a fronte di eventi quale quello pandemico. Esso trova espressione anche in processi (tentati o attuati) di riforma istituzionale, condotti in fretta (si consideri la speditezza del processo di *fusionnement* regionale francese) o messi in atto in maniera alquanto approssimativa (si consideri la superficialità argomentativa del medesimo processo di *fusionnement*).

Diversa, anzi opposta, la prospettiva del diritto della durata, in virtù della quale qualsiasi processo di riforma necessita di essere meditato, nei rispettivi impatti di breve, medio e lungo periodo, ed eventualmente mediato, tenuto conto del sistema complessivo di riferimento: «*[p]révoir, anticiper, être résilients, construire la transition, voilà ce qui devrait habiter l'esprit de notre droit contemporain*»¹⁰²⁵.

Così, l'ossimoro diventa binomio imprescindibile per la delimitazione e l'operatività di assetti istituzionali – infrastatali, statali e suprastatali – realmente durevoli nel tempo, in quanto idonei ad assicurare, sia in situazioni ordinarie che straordinarie, un'equilibrata e contestualizzata allocazione di responsabilità.

La seconda considerazione, di respiro più ampio. Nel suo insieme, la ricerca ha confermato la stimolante complessità del diritto: non solo perché la trattazione della “Regione” – a conferma del monito del Professor Vandelli, richiamato in premessa – non consente un inquadramento netto né nei confini del diritto costituzionale né in quelli di quello amministrativo; non solo perché l'inquadramento del problema nell'ottica della comparazione giuridica, oltre ad aprire piste di approfondimento peculiari, si scontra con inevitabili complicazioni (basti pensare alla differenza quasi ontologica, emersa a più riprese, tra Regioni e *Comunidades Autónomas*, da un lato, e *Régions*, dall'altro); non solo perché il diritto si evolve e cambia in continuo (e il diritto regionale, come emerso in relazione agli ordinamenti considerati, non fa certo eccezione), ma perché, soprattutto, un tema come quello trattato nella presente ricerca, astrattamente inquadrabile, appunto, nei confini della comparazione delle entità sub-statali, si è aperto – quasi a dare lo spunto ad un'ulteriore comparazione, non tra ordinamenti, bensì tra branche del diritto – ad apporti di

¹⁰²⁵ *Ivi*, p. 1017.

discipline molto diverse (dal diritto europeo a quello internazionale, dal diritto dell'ambiente alla filosofia del diritto, dalla storia delle istituzioni alla teoria generale del diritto) che, tuttavia, hanno dimostrato di potersi (o doversi) proficuamente correlare, in una sorta di mutevole complementarietà funzionale ad un'analisi omnicomprensiva di un fenomeno che non è (solo) questione di organizzazione interna ad un dato ordinamento.

La terza, ed ultima, considerazione di chiusura del cerchio. Si rilevava, in via introduttiva, nel richiamare un contributo del Professor Luther, come una disamina (in termini di sostenibilità) del fenomeno regionale rischi, se non adeguatamente circostanziata, di scontare i limiti di una trattazione "in senso amministrativo freddo" o "in senso politico caldo". Nell'auspicio che un tale rischio sia stato, se non totalmente scongiurato, perlomeno attenuato nello sviluppo del presente lavoro, pare utile, ancora una volta, un richiamo al medesimo contributo che efficacemente racchiude, in poche righe, le ragioni che confermano l'attualità e l'interesse per la ricerca di una "*Regione sostenibile*":

«Essere regione ed avere regioni, nei fatti e nelle idee, determina oggi l'identità istituzionale dell'Europa. Questa identità delle istituzioni è difficile da rappresentare e difficile da elaborare nell'identità dei cittadini europei. [...] Riconoscersi cittadini di una regione oltre che di una nazione può essere utile per riconoscersi anche cittadino di una regione di questo mondo dai confini in via di espansione come quella europea»¹⁰²⁶.

¹⁰²⁶ J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Europa costituenda. Studi di diritto, politica e cultura costituzionale*, op. cit., pp. 211/212.

RESUME SUBSTANTIEL

Aperçu général

La Partie I « *L'État régional et les Régions aujourd'hui* » a pour but de tracer le cadre de référence de l'ensemble du travail. À cette fin, le chapitre 1 introduit les concepts de base (la « Région » ; « l'État régional »), non sans les avoir préalablement contextualisés dans le périmètre dans lequel il résulte (encore) pertinent de les traiter (en effet, les questions relatives à la territorialisation et à l'autonomie semblent être plus que jamais d'actualité, bien que dans des perspectives différentes de celles « classiques »). Toujours en guise d'introduction, le chapitre 2 aborde certaines caractéristiques (variables « statiques » et « dynamiques » de l'« État régional ») qualifiées d'emblématiques, dans la mesure où elles ont pour fonction à la fois de fournir des déclinaisons représentatives de l'« État régional », abstraitement considéré, et de servir de paramètre du rapport de comparaison entre des expériences régionales concrètes.

Une comparaison qui, précisément sur la base des « variables » identifiées, est effectuée, par rapport aux *Regioni*, aux Régions et aux *Comunidades Autónomas*, au chapitre 2 de la Partie II « *Regioni, Régions et Comunidades Autónomas en comparaison* ». En ce sens, le choix a été de ne pas procéder à une étude séparée de l'ensemble des caractéristiques des collectivités régionales dans les trois systèmes juridiques considérés. Au lieu d'un traitement systématique et exhaustif, l'analyse a privilégié un certain nombre de profils sélectionnés et s'est orientée vers une comparaison croisée entre les solutions juridiques adoptées dans les trois Pays. Pour des raisons d'exposition, au contraire, l'illustration, contenue dans le chapitre 1, du fondement et des principales évolutions de la *Regione*, de la Région et de la *Comunidad Autónoma*, est conduite nécessairement par Pays, bien que l'histoire des trois expériences de régionalisation s'entrelace souvent.

La Partie III est à nouveau de caractère introductif, mais d'une teneur différente. Entièrement consacrée à la durabilité (« *Le principe de durabilité et le droit* »), la perspective qu'elle adopte n'est que partiellement documentaire, puisque les deux chapitres qui la composent ont pour but de remonter aux origines de la durabilité, d'en retracer les processus de « juridicisation » et de « constitutionnalisation » et, surtout, d'examiner s'il est envisageable de proposer des déclinaisons ultérieures de la durabilité qui puissent s'avérer

utiles pour une analyse de nature institutionnelle. On comprend aisément que, nécessairement, cette composante du travail s'éloigne des frontières du droit régional comparé pour ouvrir une « recherche dans la recherche », avec des contributions de branches très différentes du droit (mais pas seulement du droit, en fait).

Dans la Partie IV « *Perspectives de durabilité régionale* », la dernière, la « recherche dans la recherche » - ou, plutôt, son résultat - est ramenée dans le domaine de la « recherche ». En fait, la perspective de la durabilité institutionnelle et, en particulier, de la durabilité institutionnelle régionale, avec sa série d'indicateurs potentiels, décrite dans la Partie III, est proposée comme clé de lecture pour interpréter les expériences de « régionalisme » et de « régionalisation » analysées dans les Parties I et II.

En ce sens, il convient de préciser que le but du travail n'est certainement pas celui de fournir une réponse exhaustive à la question générale « *La Région est-elle durable?* » ni de fournir des arguments à l'appui des positions potentiellement opposées à cet égard. Comme le sous-titre de la recherche l'indique (« *Suggestions comparatives à partir des expériences italienne, française et espagnole*») et comme la question de recherche posée dans l'introduction (« *Quel avenir durable pour les Régions, d'un point de vue institutionnel ?* ») le suggère, l'espoir - à partir de l'examen de certaines des tendances actuelles lues à la lumière du critère de durabilité identifié - est plutôt de fournir des éléments utiles pour une réflexion fructueuse sur l'existence ou non de conditions de viabilité permanente et future de l'institution régionale.

Cet objectif est poursuivi, dans le chapitre 1 de la Partie IV, par l'application, aux « variables » susmentionnées du régionalisme, du principe de durabilité institutionnelle régionale et des indicateurs de durabilité qui lui sont associés, à travers l'utilisation d'exemples tirés des dynamiques régionales que l'on retrouve dans les trois systèmes juridiques ; dans le chapitre 2, en revanche, la réflexion est menée sur la base d'une contextualisation supplémentaire et inévitable. S'il est vrai, en effet, que la recherche est un processus évolutif qui ne peut s'abstraire complètement de la réalité, une enquête sur les perspectives des Régions entamée ces dernières années ne pouvait ignorer l'impact que l'urgence Coronavirus a eu sur cette entité territoriale et sur les relations entre celle-ci et le niveau national.

Pour ce qui est de l'approche adoptée, on précise ici aussi, comme argumenté dans le texte principal, que le fait de reproduire, en langue originelle, certaines expressions incluses dans le texte (en italien, français et espagnol) et de se référer à l'objet de l'étude en tant que *Région* (et non pas de *région*) correspond, d'un côté, à un choix de cohérence vis-à-vis de l'importance reconnue au(x) contexte(s) considéré(s) et, de l'autre, à la volonté de mettre sur le même plan (orthographique) les acteurs de toute étude concernant l'organisation territoriale, c'est-à-dire l'État (auquel on a l'habitude de se référer presque toujours avec la lettre majuscule) et les collectivités territoriales (dont les dénominations, au contraire, la plupart des fois, sont indiquées avec la lettre minuscule).

Dans le but de faciliter la lecture de ce résumé et d'éviter répétitions et redondances, les références bibliographiques incluses dans le texte principal sont ici limitées aux cas strictement nécessaires, comme ceux reproduisant des citations littérales.

PARTIE I – L'ÉTAT REGIONAL ET LES REGIONS AUJOURD'HUI

Chapitre 1 – La dynamique évolutive des rapports entre centre et périphérie: une analyse de théorie générale

1.1 « Région » et « État régional »: une question de territorialisation et d'autonomie

La recherche démarre d'un constat: dans le cadre juridique italien, la *Regione* - collectivité autonome, dotée d'un statut et d'organes propres, à laquelle sont attribuées, selon les principes établis par la Constitution, des compétences et des fonctions spécifiques - est l'un des éléments constitutifs de la République, avec les Communes, les Provinces, les Villes métropolitaines et l'État (art. 114, Const. it). Elle représente - et est perçue comme telle - une véritable *institution*, distincte - et distinguable - à la fois de l'État, dont elle est généralement vue comme une partie, et des collectivités locales, par rapport auxquelles elle semble être placée dans une position d'altérité (sinon, à certains égards, de supériorité, voire d'antagonisme institutionnel).

Se limiter à cette observation de la *Regione* serait simplificateur, étant donné la polyvalence (juridique, mais pas seulement) du concept même de « *Regione* » et de son adjectif « *regionale* ». D'où l'intention de comparer les expériences de trois pays - l'Italie, la France et l'Espagne - dont les articulations territoriales régionales présentent, à la fois, des éléments de similitude, mais aussi des particularités et des dynamiques évolutives spécifiques, non sans explorer, au moins de manière générale, les questions fondamentales qu'une recherche axée sur l'évolution du régionalisme et ses profils de durabilité pose inévitablement.

En ce sens, l'analyse porte, d'abord, sur la question concernant la relation entre le territoire et le droit. Il s'agit d'une relation qui est généralement étudiée dans la dimension étatique, étant l'État l'entité territoriale par excellence, mais elle n'est pas moins pertinente dans la perspective infra-étatique.

Même si, au fil du temps, on est passé d'une conception du territoire comme lieu *constitutif* du droit à celle de territoire comme lieu *constitué* par le droit¹, la question de la territorialisation n'a pas perdu d'importance, surtout au moment où la dynamique de l'État de droit croise inévitablement les dimensions locale, d'un côté, et supra-étatique, de l'autre. Ainsi, non seulement le territoire lui-même représente un objet de droit potentiel, une

¹ Comme le souligne N. IRTI, *Norma e luoghi: problemi di geo-diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 118.

"matière" relevant de la compétence de différents niveaux institutionnels (par exemple, la matière aménagement du territoire ou la politique de cohésion économique, sociale et territoriale relevant de l'art. 174 TFUE), mais, surtout, l'on constate une demande croissante, notamment de la part de la science politique, de territorialisation des politiques publiques (ou de mise en œuvre des politiques publiques au niveau (aussi) local), et de simplification de l'organisation territoriale, conformément aux principes d'efficacité et d'efficience typiques du *New Public Management*.

En outre, dans cette perspective, une actualisation ultérieure s'impose. En effet, une fois dépassée l'idée du territoire comme lieu de conquête au profit d'une vision du territoire, comme le suggère Häberle, «au service des droits fondamentaux»², c'est la notion même d'autonomie (territoriale) qui doit être ajustée. Si, déjà en 1952, dans une définition devenue célèbre, Massimo Severo Giannini affirmait qu'«il n'existe pas un seul concept juridique d'autonomie, mais plusieurs concepts et notions, au contenu et à la fonction remarquablement différents, qui sont qualifiés par un adjectif»³, aujourd'hui, ce concept semble s'enrichir d'avantage.

Dans un contexte où le pluralisme et la pluralité, sous diverses formes, sont désormais des caractéristiques intrinsèques des États constitutionnels modernes, la valeur de la notion d'autonomie semble en effet dépasser la dimension classique de l'indépendance (suggérée par l'étymologie même du terme, *autos* et *nomos*), pour en acquérir une, constitutionnellement orientée, d'interdépendance entre sujets, y compris publics, ainsi que de soutien supplémentaire (par rapport à l'État) visant à sauvegarder et à créer des conditions favorables à l'exercice des droits fondamentaux. C'est pourquoi les autonomies territoriales sont aujourd'hui appelées à renouveler leurs fondements et leurs contenus, en renforçant et en valorisant, en termes de coopération et non d'opposition, leur propre dimension relationnelle avec les autres sujets du système juridique, afin d'éviter le risque que la dimension territoriale ne se réduise à un espace dans lequel s'expriment des politiques simplement territorialisées, au détriment de politiques véritablement territoriales.

² P. HÄBERLE, voix «*Stato costituzionale*», in Ouvrage collectif, *Enciclopedia giuridica*, vol. XXX, Treccani, Roma, 2000, p. 8 (notre trad.).

³ Notamment, autonomie «souveraine», «normative», «institutionnelle» et «d'organisation»: M. S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Scritti 1949-1954*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 346 (notre trad.).

1.2 Encadrement général des concepts de « Région » et d'« État régional » en droit comparé et relative mise à jour

Une fois le régionalisme encadré en tant que composante du problème plus général concernant la territorialisation et l'autonomie territoriale, la recherche aborde le thème de la variabilité des interprétations de ce que la « Région », en tant que collectivité territoriale infra-étatique, et l'« État régional » constituent.

Bien que, généralement, l'on concorde sur «l'utilisation la plus communément admise» de la notion de « Région », c'est-à-dire celle de «articulation territoriale la plus large à l'intérieur de l'État»⁴, l'on constate, tout d'abord, que la classification offerte par la doctrine n'est pas univoque. La délimitation des concepts de « Région » et d'« État régional » - qui ne s'effectue pas dans l'abstrait, mais qui se place dans le cadre des catégorisations de l'État - oscille traditionnellement entre les paragraphes consacrés à la « forme de l'État » et ceux dédiés à la « forme de gouvernement », selon que la perspective adoptée privilégie les éléments constitutifs de l'État et les relations entre eux ou la répartition du pouvoir entre les organes suprêmes de l'État. Plus récemment, une catégorisation nouvelle, concernant les « types d'État », s'est ajoutée, visant à valoriser plutôt la séparation verticale des pouvoirs, en tant que facteur de démocratisation ultérieure du système.

Quelle que soit la catégorisation adoptée, l'analyse relève qu'il existe un large éventail de définitions de ce que la Région et l'État régional sont, dont plusieurs partagent une approche qui fonctionne par défaut (en explicitant ce que l'«État régional » n'est pas) ou par relation (en le comparant à d'autres « formes d'État » ou à d'autres « types d'État » et en se basant sur une opposition ontologique présumée entre les deux modèles d'État pris comme paramètre de référence: l'unitaire, avec sa tendance jacobine-napoléonienne à la centralisation, d'une part; le fédéral, de dérivation confédérale, de l'autre).

La perspective de l'analyse prend ensuite d'autres connotations lorsque les options unitaires, fédérales et régionales ne sont pas considérées comme de simples techniques d'organisation du pouvoir, abstraitement applicables aux régimes politiques les plus divers, mais lorsque l'on étudie leurs fondements théoriques. Le « fédéralisme » et le « régionalisme », en effet, outre leur signification technique et leur valeur de catégorie juridique, se réfèrent également à des idéaux politiques et à des approches globales de la

⁴ L. VANDELLI, voix «*Regionalismo*», in Ouvrage collectif, *Enciclopedia delle scienze sociali Treccani*, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Marchesi grafiche editoriali, Roma, 1997, p. 309 (notre trad.).

société, dont le trait commun est celui de la valorisation de la coexistence de corps sociaux différents. Des exemples sont représentés par les théories d'Althusius (1557-1683), de Otto von Guericke (1841-1921), de Kant (1724-1804), de Saint-Simon (1760-1825), de Tocqueville (1805-1859) et de Proudhon (1809-1865).

Enfin, la recherche note que, depuis désormais quelques années, les théories du genre de celles brièvement évoquées, que l'on pourrait définir comme « statiques », dans la mesure où elles sont orientées vers la recherche de notions - d'États unitaires, fédéraux et régionaux - toujours valables, sont progressivement remplacées par d'autres, que l'on pourrait, par contre, qualifier de « dynamiques ». Ces dernières, en effet, visent à examiner les différents types d'État non pas en tant que phénomènes singuliers, que l'on peut distinguer les uns des autres, mais en tant que phénomènes en évolution constante, non exempts de confluences réciproques et peu enclins à des classifications précises. L'accent traditionnellement mis sur les différences entre les modèles fédéral et régional laisse donc de plus en plus la place à la mise en évidence, au contraire, des éléments de convergence entre eux. L'ancrage à l'origine historique des différents modèles cède progressivement la place à une analyse des défis actuels auxquels tous les modèles sont confrontés en tant que déclinaisons du moderne « État composé ». Compte tenu de la nature bidirectionnelle des processus de fédéralisation (d'où les expressions de fédéralisme « agrégatif » et « dé agrégatif ») et du fondement constitutionnel de toutes les expériences étatiques, c'est la tripartition traditionnelle elle-même - avec les États unitaires et fédéraux aux pôles et l'État régional au centre - qui est remise en question: les solutions d'articulation territoriale infra-étatique sont placées sur une sorte de *continuum*, et les modèles fédéral et régional sont, tous les deux, interprétés comme déclinaisons de l'État moderne composé, qui - selon qu'il envisage une séparation des pouvoirs uniquement dans le sens horizontal ou aussi dans celui vertical - sera ensuite classé comme « centralisé » ou « décentralisé ».

Enfin, que l'on accepte ou non l'utilisation de l'expression « *gouvernance* » et de la spécification « multiniveau » pour désigner les dynamiques actuelles qui conditionneraient en fait le déroulement concret des processus décisionnels et leurs effets, il apparaît que, comme le niveau étatique, le niveau institutionnel infra-étatique est aujourd'hui également affecté par la complexité découlant de la multiplication des centres de gouvernement. Par conséquent, même les entités territoriales infra-étatiques, qu'elles soient fédérales, régionales ou simplement décentralisées, finissent par assumer - pour confirmer leur rôle - une dimension à la fois *infra* et *supra*-étatique.

Chapitre 2 – La dynamique évolutive des rapports entre centre et périphérie: une analyse de certains caractères emblématiques

2.1 Variables « statiques » et variables « dynamiques » de l'État régional

En cohérence avec la décrite approche relationnelle et dans le but de caractériser (selon le cas, en termes d'assonance ou de dissonance) l'expérience régionaliste par rapport à celle fédérale et unitaire, l'analyse des solutions d'organisation territoriale - unitaire, fédérale et régionale - est conduite par le biais de *quatre facteurs* qui, d'un côté, permettent (dans une perspective « statique » ou « classique ») de comparer les éléments qui traditionnellement caractérisent les trois solutions d'organisation territoriale ; de l'autre, ces mêmes facteurs (dans une perspective que l'on peut considérer comme « dynamique » ou « évolutive ») permettent de mieux cerner le développement concret de la « Région » et de l'« État régional », en suggérant, non rarement, l'émergence non seulement de variantes internes de ce qui pourrait apparaître comme le modèle régional général, mais aussi de convergences avec les deux autres solutions d'organisation territoriale.

En premier lieu, un facteur d'intérêt abordé par la recherche est représenté par la présence, dans l'ensemble des règles régissant une communauté politique donnée, de *dispositions juridiques concernant l'organisation territoriale infra-étatique*.

De ce point de vue, en perspective « statique », condition essentielle (mais non suffisante) pour que l'on puisse parler d'« État régional » est le fait que - à l'instar de ce qui se passe pour les États membres dans les États fédéraux - il existe une disposition constitutionnelle concernant la Région: condition essentielle parce que, au moins dans un système à Constitution rigide, seule une disposition de rang constitutionnel protège la Région de la libre disponibilité du législateur ordinaire ; non suffisante parce que, lorsqu'une telle disposition n'est pas accompagnée de dispositions constitutionnelles ultérieures, attribuant des fonctions et des prérogatives spécifiques aux Régions, elle ne représente qu'une simple garantie d'existence de l'entité territoriale considérée, et non pas de sa portée effective.

En perspective « dynamique », deux autres éléments acquièrent une certaine ampleur.

D'une part, le fait que les dispositions relatives à l'organisation territoriale infra-étatique soient ou pas accompagnées (ou plutôt anticipées) par l'affirmation d'un véritable principe d'autonomie (ou de décentralisation) qui caractérise, comme d'autres principes fondamentaux, l'ensemble du système. Ce qui permet de déterminer si l'organisation

territoriale d'un système donné - éventuellement régionalisée - représente simplement une disposition « organisationnelle », au sens vertical (tout comme d'autres dispositions « organisationnelles », au sens horizontal), ou bien si elle représente une caractéristique intrinsèque du système donné.

D'autre part, la possibilité éventuelle de moduler le degré d'autonomie des collectivités territoriales, grâce à la présence de marges de différenciation ou d'asymétrie, visant à assurer la plus grande flexibilité possible, au profit des collectivités territoriales elles-mêmes, ou, au contraire, à concilier la reconnaissance de formes particulières d'autonomie exclusivement à des zones déterminées et spécifiques et le maintien d'un degré d'autonomie fondamentalement homogène (et inférieur) sur la partie restante du territoire.

Un deuxième facteur d'intérêt analysé concerne les *fonctions* et les *compétences attribuées aux collectivités territoriales infra-étatiques*.

Sur la base de la distinction traditionnelle entre pouvoir législatif, exécutif et judiciaire, il est possible, apparemment assez facilement, de situer les expériences unitaire, régionale et fédérale sur une sorte d'échelle: en effet, alors que, dans les États unitaires, les collectivités territoriales se voient tout au plus attribuer de simples fonctions administratives, dans les États régionaux, en règle générale, aux Régions sont attribuées fonctions législatives et administratives, dans les États fédéraux – au moins dans certains – aux États membres l'on attribue non seulement des fonctions législatives et administratives, mais aussi celles judiciaires. Toutefois, ici aussi, des variables ultérieures sont visibles. Il suffit de considérer, par exemple, la variabilité de la source potentielle d'attribution des fonctions elles-mêmes (Constitution, loi constitutionnelle, loi organique, loi ordinaire) ; l'extension effective des pouvoirs correspondant aux fonctions attribuées ; le critère adopté pour la délimitation des sphères d'action de l'État central et des Régions et son évolution éventuelle dans un système donné ; l'influence exercée par les Cours constitutionnelles dans l'interprétation de la distribution des pouvoirs ; le rapport même entre fonctions (oscillant entre le schéma typique du parallélisme des fonctions et le modèle plus récent de coopération ou de concurrence).

Une troisième perspective intéressante que la recherche a mis en évidence est celle relative à *l'espace accordé aux collectivités territoriales infra-étatiques au niveau général*, en particulier dans la *relation institutionnelle avec l'État* dont elles font partie.

En ce sens, l'élément le plus évident est celui concernant la présence de mécanismes de participation des collectivités territoriales à l'exercice des fonctions étatiques, en premier

lieu, l'exercice de la fonction législative, par le biais de mécanismes de représentation des collectivités territoriales dans les assemblées législatives nationales.

Toutefois, même à cet égard, des facteurs supplémentaires doivent être pris en compte.

D'une part, l'espace effectivement réservé à la composante territoriale infra-étatique en termes de participation aux travaux parlementaires (par exemple en tenant compte de l'étendue matérielle de l'espace de participation accordé à la chambre territoriale, qui peut parfois être limitée à certains travaux parlementaires seulement), et, d'autre part, l'existence de toute autre forme d'interrelation entre l'État et les Régions (informelle, sous forme d'accords et de conventions,...), car ce sont les mécanismes d'influence mutuelle entre le centre et la périphérie qui relèvent dans le moderne État composé, notamment en ce qui concerne les cas de chevauchement ou de partage des responsabilités.

Enfin, la recherche relève, en tant que corollaire des variables des collectivités territoriales infra-étatiques mentionnées, l'ensemble des *garanties protégeant les collectivités elles-mêmes*: d'une part, la garantie d'existence (ou de permanence) des entités territoriales infra-étatiques (il s'agit là, essentiellement, des garanties concernant les éventuelles variations territoriales, se concrétisant principalement en garanties de participation aux processus de variation) ; d'autre part, les mécanismes de protection de l'attribution de fonctions et compétences aux collectivités elles-mêmes (procédure de révision constitutionnelle et mécanisme de protection juridictionnelle des compétences).

Ces aspects aussi, si on les examine dans une perspective dynamique, révèlent des tendances susceptibles d'affecter ces mêmes garanties (considérons, par exemple, l'efficacité de la participation au processus de modification qui varie selon qu'elle concerne le processus dans son ensemble ou seulement certaines étapes ou l'extension de la légitimité, reconnue à la collectivité, d'agir et de résister, selon qu'elle soit équivalente à celle de l'État ou que l'on constate des distinctions en ce qui concerne le *petitum*).

2.2 La dimension (aussi) supranationale du phénomène régional, notamment dans le contexte européen

Dans le but de compléter les propos introductifs du travail, la recherche souligne le fait que, dans le contexte général du pluralisme territorial, ce ne sont pas seulement les États-nations qui sont confrontés à des défis toujours nouveaux, mais également le rôle à réserver à leurs articulations territoriales internes doit nécessairement être actualisé. Sur ce plan aussi,

l'on dénombre en effet de nombreuses questions dont semblent dépendre la résilience et la durabilité des systèmes régionaux.

Tout d'abord, compte tenu de la courante structure multiniveau, l'analyse relève que condition essentielle pour la préservation d'un espace de reconnaissance effective, et pas seulement nominale, de l'institution Région est la nécessité de contextualiser l'exercice des compétences régionales dans le cadre juridique supranational, et surtout européen, dans lequel les Régions elles-mêmes se trouvent à opérer.

Et ce, non seulement d'un point de vue politique comme pourrait le suggérer la vaste tendance, débutée dans les années 1990 sous le nom de « Europe des régions », mais aussi d'un point de vue plus strictement juridique.

Si, en effet, la Région se caractérise en tant que collectivité à laquelle sont attribuées des compétences spécifiques au niveau normatif-réglementaire et/ou administratif, lorsque l'exercice de ces compétences est influencé non seulement par les garanties sanctionnées au niveau national, mais aussi par les dynamiques au niveau supranational, il devient nécessaire mettre à jour l'espace de référence des Régions elles-mêmes.

Sans négliger la "cécité" communautaire initiale (*Landesblindheit*) à l'égard du phénomène régional⁵, un facteur clé qui a conditionné la focalisation des Régions en Europe dès le début est représenté par l'angle sous lequel la Communauté, avant, et l'Union, après, ont abordé les problèmes ayant une dimension régionale: non pas l'angle politico-institutionnel, mais, conformément à la logique du système communautaire originel, celui du niveau de développement de chaque territoire. C'est, en effet, le constat de l'existence de disparités, même considérables, entre les régions « plus développées », celles « moins développées » et celles « en transition » à la base de la volonté d'agir, par le biais de soutiens financiers *ad hoc*, sur les leviers territoriaux des zones les moins favorisées.

D'où la création et la mise en place de la politique de cohésion, qui vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des différentes Régions et le retard des plus défavorisées et qui, aujourd'hui, représente non seulement la principale politique d'investissement de l'UE, mais aussi celle qui est la plus à même de renforcer la dimension régionale. Les autorités régionales au sein des États membres – tout comme les autorités nationales, selon leurs domaines de compétence respectifs – peuvent être, en effet, identifiées comme autorités responsables, directement impliquées dans tout le cycle de vie des programmes (programmation, négociation, mise en œuvre, suivi, contrôle, évaluation, communication).

⁵ Expression, devenue célèbre, de H. P. IPSEN.

En revanche, si l'on passe de la dimension fonctionnelle à celle plus proprement institutionnelle, la perspective dans laquelle l'Union voit les Régions devient plus floue.

D'une part, il est vrai qu'il existe des mécanismes de participation indirecte au processus législatif de l'UE, comme la participation possible par le biais du Comité des régions ou des canaux de lobbying.

D'autre part, il est tout aussi vrai que d'autres mécanismes de participation « quasi directe » des autorités sub-étatiques – notamment la participation des organes sub-étatiques tant dans le processus de définition du droit (secondaire) de l'UE que dans celui de transposition et mise en œuvre – sont compatibles avec le système de droit primaire de l'UE, post traité de Lisbonne qui a introduit une sorte de contrôle démocratique de la législation européenne à tous les niveaux, y compris au niveau infra-étatique.

Toutefois, il existe encore des limites à une participation régionale effective.

D'une part, c'est chaque État membre qui doit créer les conditions matérielles pour une participation régionale active ; d'autre part, les Régions elles-mêmes doivent démontrer leur intérêt et leur capacité à exercer concrètement les compétences qui leur sont accordées.

On peut citer, à titre d'exemple, l'application pratique des garanties contenues dans le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité – en particulier, le système dit d'alerte précoce (ou mécanisme de freinage) – et la possibilité, pour les organes infra-étatiques, de saisir la CJUE en cas de violation présumée du principe de subsidiarité, ainsi que la dynamique des phases ascendante et descendante au sens strict, par lesquelles on entend l'ensemble des procédures visant à la formation des politiques et du droit communautaire, d'abord, et ensuite à sa mise en œuvre (la contribution concrète des entités infra-étatiques est, en substance, influencée (1) par le mécanisme de formation de la position du gouvernement national à exprimer au sein du Conseil de l'Union européenne, dans l'exercice de la fonction législative qui lui incombe avec le Parlement européen ; (2) par l'existence – surtout pour les actes européens de nature non auto-exécutoire – de garanties sur le respect, même en ce qui concerne les affaires européennes, de la répartition des compétences régionales ; (3) par la portée du mécanisme d'activation du pouvoir de substitution, conféré à l'État, en cas d'inertie régionale).

En considérant, enfin, une perspective plus concrète, l'analyse se penche sur une expérience récente qui pourrait potentiellement contribuer à l'évolution de la physionomie même de la Région, en tant que structure territoriale qui n'est plus nécessairement (seulement) sous-étatique. Cela confirme, une fois de plus, la variabilité d'une notion qui

évolue constamment. Dans le contexte européen, parmi les nombreuses formes de coopération régionale, un modèle nouveau, qui porte le nom de « macro-région » ou « stratégie macro-régionale », est en train de se développer. Ce modèle se caractérise par une approche multi-niveau, multi-acteurs, *place based* et intégrée (puisque le but de la stratégie est d'encourager la systématisation et le renforcement des actions, des politiques et des financements pour atteindre des objectifs qui sont difficiles à poursuivre de manière fragmentée par les territoires individuels).

Au-delà des caractéristiques communes aux différentes macro-régions, outre les criticités existantes, ce phénomène présente au moins trois aspects intéressants.

Tout d'abord, le fait qu'il s'agisse d'une forme de coopération entre autorités locales et régionales qui dépasse (ou, mieux, va au-delà) du concept traditionnel de frontières et qui s'établit directement entre les autorités locales et régionales infra-étatiques et le niveau européen (la Commission en premier lieu, en tant que coordinateur et financeur), sans aucune intermédiation effective, mais simplement formelle, du niveau étatique.

Deuxièmement, compte tenu de l'utilisation de plus en plus fréquente de l'idée de « macrorégion », avec la conviction connexe - mais pas toujours suffisamment justifiée - que, pour des raisons d'économie d'échelle, il n'y aura à long terme de place que pour des collectivités régionales de taille élargie, le sens européen de « macrorégion » semble prendre une signification presque opposée, marquée plutôt par la logique du « *no one size fits all* ». La « macro-région » est en fait une zone à cheval sur plusieurs États membres, comprenant des territoires qui partagent un dénominateur commun, généralement géographique, qui peut influencer leur développement socio-économique. Que ce soit la mer, un fleuve ou une chaîne de montagnes, ce n'est pas la taille de l'espace concerné à relever, mais la capacité effective des territoires régionaux infra-étatiques - tout en conservant leur identité, qu'ils soient grands ou petits - à utiliser au mieux, au niveau européen, les caractéristiques qui sont susceptibles de les unir à d'autres territoires infra-étatiques.

Troisièmement, la dynamique évolutive des expériences macrorégionales expérimentées jusqu'à présent a mis en évidence un profil qui a non seulement des répercussions directes sur les perspectives de leur confirmation et de leur poursuite, mais aussi des implications plus générales. Dès le départ, les macrorégions ont été caractérisées par la « règle des trois NON »: non à la création de nouvelles institutions, non à l'élaboration d'une nouvelle législation et non à l'octroi de nouveaux financements. Cette règle, qui découle de la volonté de ne pas générer de nouvelles dépenses et de stimuler - d'un point de vue fonctionnaliste - une meilleure coordination politique, normative et financière entre les instruments déjà

existants, a toutefois fini par limiter fortement l'opérativité (et l'efficacité) des macrorégions elles-mêmes. Ceci, d'un point de vue interne au phénomène macro-régional, a conduit à une sorte de renversement de la « règle des trois NON » en « règle des trois OUI », ou du moins à un adoucissement des "NON". Mais, surtout, d'un point de vue plus systématique, il semble avoir la valeur d'une démonstration empirique, prouvant que la « cécité » européenne susmentionnée à l'égard des Régions, bien qu'aujourd'hui fortement atténuée, ne pourra être considérée comme complètement surmontée jusqu'à ce que le clivage entre la dimension fonctionnelle et institutionnelle du phénomène régional, sous ses différentes formes, n'aura pas été adéquatement comblé.

Chapitre 1 – Les Régions en Italie, France et Espagne: fondement, modèle et évolution

1.1 Fondement et modèle originaire

Dans le but d'analyser le fondement et le modèle originaire de la *Regione* italienne, l'étude adopte une perspective ponctuelle, en explorant la portée de l'article 5 de la Constitution italienne.

Apparemment antithétique, cet article - initialement placé, dans le projet de Constitution, dans l'incipit de la partie relative à l'organisation territoriale, puis promu principe fondamental de la République - est susceptible de juxtaposer, ou plutôt de combiner, à la fois les instances d'unité et celles de reconnaissance des différences. En outre, il se place en nette discontinuité par rapport à l'approche politique, culturelle et juridique qui avait caractérisé jusqu'alors la construction puis la consolidation de l'État national. Comme il a été souligné, «le principe d'unité et d'indivisibilité de l'État n'a pas seulement 70 ans - c'est l'âge dans son sens républicain - il est beaucoup plus ancien», en représentant «le seul héritage de l'État libéral qui est introduit directement dans la Constitution sans aucune médiation ; comme un fait acquis, un formant qui mûrit dans le passé»⁶. Un héritage - de matrice révolutionnaire, dans la mesure où il résulte des principes d'égalité de tous les citoyens devant la loi et de prééminence de la volonté générale affirmés après 1789 - qui exigeait de ne considérer que l'intérêt national, au détriment des intérêts territoriaux.

C'est dans ce contexte, résultat d'un processus d'unification faible et à risque de dérives centrifuges, voire séparatistes, qui - malgré l'hétérogénéité géographique et socio-économique du pays - rendait complexe la reconnaissance de formes d'autonomie territoriale, que s'est déroulé le débat des Pères constituants sur l'organisation territoriale de la naissante République.

Fondamentalement - bien qu'en réalité, déjà dans l'Italie pré-républicaine, il y ait eu des cas (tant sur le front monarchique-libéral que sur le front démocratique-républicain) et des expériences que l'on pourrait qualifier de fédérales-autonomistes (comme celle de la Vallée d'Aoste) - l'Assemblée constituante de 1946 s'est retrouvée à devoir résoudre un problème non négligeable: celui de ne pas disperser les avancées de l'État unitaire, résultat de la

⁶ G. DEMURO, *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *federalismi.it*, n. 7/2018, pp. 68-75 (notre trad.).

période du Risorgimento, d'une part, et celui de corriger les tendances exagérément centralisatrices du régime fasciste, de l'autre.

Pour ce faire – outre les modèles venant de l'extérieur, tels que le modèle fédéral suisse, le modèle allemand esquissé par la Constitution de Weimar et, surtout, celui de la Constitution républicaine espagnole de 1931 – quatre hypothèses sont explorées: l'une, radicale, en faveur de la création d'un système fédéral ; une autre, au contraire, très faible, de décentralisation bureaucratique ou hiérarchique; une troisième, de décentralisation institutionnelle autarcique et, enfin, celle qui a prévalu, qui, en passant de l'hypothèse de la décentralisation à celle de l'autonomie, aurait assuré à la *Regione* non seulement les pouvoirs des organes autarciques (y compris le pouvoir réglementaire), mais aussi un véritable pouvoir législatif primaire et complémentaire (limité toutefois aux seules matières d'intérêt local), garanti par le fait que ses pouvoirs n'auraient pu être modifiés qu'au moyen d'une loi constitutionnelle, ainsi que par la possibilité de faire appel à la Cour constitutionnelle même à l'égard des lois de l'État.

Malgré quelques problèmes (l'identification quantitative et qualitative des matières à attribuer aux Régions en est un exemple) et objections, notamment de la part de ceux qui y voyaient une forme de fédéralisme « déguisé », ce modèle a progressivement gagné du terrain, à tel point que le Président de la Commission chargée de préparer le projet de Constitution, en le présentant à la Présidence de l'Assemblée le 6 février 1947, a déclaré que: «L'innovation la plus profonde introduite par la Constitution concerne l'ordre structurel de l'État, sur la base de l'autonomie ; et elle peut avoir une importance décisive pour l'histoire du pays» et définit la Région comme une «zone intermédiaire et indispensable entre la Nation et les Communes»⁷.

En bref, la *Regione* a donc été introduite dans l'ordre juridique italien en tant que collectivité de portée constitutionnelle et, plus précisément - dans la mesure où elle dispose d'une autonomie statutaire, administrative et financière, ainsi que d'une autonomie législative - en tant qu'organe politico-constitutionnel. Elle a ainsi contribué à renforcer au maximum le principe d'autonomie définitivement affirmé par l'article 5 de la Constitution et à sanctionner une sorte de « polycentrisme législatif »⁸, caractérisé par la normalité de la production normative au niveau aussi régional, selon un schéma de « délégation institutionnelle », qui varie selon la catégorie de *Regione* et la matière.

⁷ Rapport du Président de la Commission Meuccio Ruini, p.13 (notre trad.).

⁸ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 57.

En ce qui concerne la Région française, la recherche relève que l'on dénombre trois étapes: la première législative, la deuxième constitutionnelle, la troisième de nouveau législative. Toutefois, comme dans le cas italien, se limiter à retracer chronologiquement les actes de la "régionalisation" ne suffirait pas à esquisser de manière adéquate la physionomie de la Région.

Pour ce faire, il est nécessaire de prendre en compte, au moins, le contexte français général de référence qui - à partir de la période révolutionnaire - est celui d'un État unitaire, sinon de l'État centralisé par excellence, dans lequel la distribution territoriale du pouvoir est perçue comme élément essentiel et fonctionnel à l'idée même d'État et dans lequel la subdivision homogène du territoire est justifiée au nom du principe d'égalité - au point d'être considérée, dans l'imaginaire républicain, comme la «version géographique de l'égalité politique et sociale»⁹.

En outre, en France, la nécessité d'assurer un niveau commun d'administration sur tout le territoire avait, même avant la Révolution française, favorisé la diffusion et l'enracinement de l'idée, de matrice positiviste et rationaliste, qu'il appartenait à l'État central de concevoir uniformément l'organisation territoriale du pays, afin d'assurer son plein développement. C'est la marque de l'État aménageur, l'État planificateur/organisateur, qui a favorisé le dépassement progressif du pluralisme des coutumes et des sources du droit qui avait caractérisé l'Ancien régime. Sur le plan de l'organisation institutionnelle et territoriale, cette approche se traduit dans l'une des particularités de la tradition française, où l'organisation territoriale du pouvoir, plutôt que la forme de la décentralisation - c'est-à-dire de la dévolution par le centre de pouvoirs tant décisionnels qu'administratifs à des niveaux territoriaux infra-étatiques dotés d'une personnalité juridique propre, d'organes électifs indépendants, de moyens et de ressources propres - a pris la forme de la déconcentration - c'est-à-dire de la délégation du pouvoir décisionnel au niveau local à des agents de l'État répartis sur l'ensemble du territoire national. En fait, dans ce dernier cas, comme le montre bien la célèbre expression d'Odilon Barrot, « c'est toujours le même marteau qui frappe, seulement on en a raccourci le manche »¹⁰.

C'est dans ce contexte - où s'enracine une méfiance générale à l'égard de l'existence de centres de pouvoir périphériques - que sont adoptées, à la fin du XIXe siècle, deux lois (la Loi départementale du 10 août 1871 et la Loi municipale du 5 avril 1884) dont la structure a

⁹ P. ESTEBE, *L'Égalité des territoires, une passion française*, Puf, Paris, 2015, p. 6.

¹⁰ O. BARROT, *De la centralisation et de ses effets*, Librairie académique Didier et C., Libraires-Éditeurs, Paris, 1870, p. 164.

été maintenue, sur le fond, dans les Constitutions des Quatrième et Cinquième République, et n'a pas substantiellement changé jusqu'en 1982, quand, lors du premier acte de décentralisation, à côté des Communes et des Départements, la Région a été créée en tant que collectivité territoriale non différente, dans sa physionomie et sa substance, des Communes et des Départements.

La loi Defferre de 1982 a fait des Régions de véritables collectivités territoriales, dotées d'un organe délibérant et représentatif, le Conseil régional, élu au suffrage universel direct à partir de 1986, dont le président assume le rôle d'exécutif régional. La création des Régions a eu lieu en 1982 sur la base de l'article 72 de la Constitution qui, déjà dans sa version originale de 1958, permettait au législateur ordinaire de créer de nouvelles catégories de collectivités territoriales.

Avec la création des Régions par voie législative, une bipartition s'est donc établie, avec, d'une part, les collectivités territoriales dites « à statut constitutionnel » (Communes, Départements et Territoires d'outre-mer, énumérés à l'article 72 de la Constitution) et, d'autre part, les collectivités territoriales « à statut législatif », c'est-à-dire les Régions.

Il a fallu attendre le deuxième acte de la décentralisation, en 2003, pour que les Régions soient constitutionnalisées et franchissent ainsi une étape importante dans leur institutionnalisation.

La réforme de 2003, sanctionnée par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, selon les intentions du législateur, poursuivait essentiellement trois objectifs: souligner les différences entre la métropole et l'outre-mer, renforcer l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales et dynamiser les instruments de la démocratie participative. Saluée, par les uns, comme une transformation de la forme de l'État ou, en tout cas, comme un élément de discontinuité par rapport à l'approche classique des relations entre le centre et la périphérie, et, par les autres, comme une réforme à portée symbolique, puisque - au-delà des innovations introduites - elle aurait finalement maintenu le système classique de décentralisation à la française, cette réforme, pour l'essentiel, a prévu une nouvelle classification des collectivités territoriales, incluant les Régions (art. 72, alinéa 1), une innovation générale des dispositions concernant les territoires d'outre-mer, l'affirmation des principes d'organisation décentralisée de la République (art. 1), de subsidiarité et de libre administration (art. 72, alinéas 2 et 3), le renforcement du pouvoir réglementaire accordé aux Régions, l'introduction d'un droit d'expérimentation législative et réglementaire (art. 72, alinéa 4), l'introduction d'instruments de démocratie directe (droit de pétition et référendum

local, art. 72-1, alinéas 1 et 2), la constitutionnalisation du principe d'autonomie financière (art. 72-2).

Enfin, la recherche complète le cadre général en regardant au fondement du modèle espagnol. L'« *Estado autonómico* » tel qu'on le voit aujourd'hui - loin d'avoir toujours été marqué par le schéma typique de décentralisation - est le résultat d'une évolution articulée qui a vu l'alternance de poussées vers la centralisation (manifestées depuis la fin de la guerre de succession, en 1713, avec l'adhésion au modèle français d'État unitaire, en passant par la Constitution de Cadix en 1812, pour atteindre son apogée pendant les décennies de la dictature franquiste (1939-1975) et poussées vers la décentralisation (correspondantes aux phases des revendications démocratiques).

En particulier, les deux principaux "précédents" de l'ordre territorial espagnol actuel, qui coïncident avec les périodes républicaines vécues dans le pays, remontent, d'une part, au modèle fédéral d'inspiration américaine de 1873, resté inachevé, et, d'autre part, au quinquennat 1931/36 de la deuxième République, dont la Constitution prévoyait le modèle d'État dit « intégral » qui, inspiré par le principe du volontarisme, aurait pu conduire à la création, par les collectivités locales, de véritables autonomies régionales.

Lorsqu'en 1978, à la fin de la dictature franquiste, la nouvelle Constitution entre en vigueur, déterminant la transition du système autoritaire précédent vers le système démocratique, les dispositions relatives à l'organisation territoriale de l'État devaient elles aussi contribuer à renforcer cette transition, répondant en même temps, d'une part, aux différentes instances autonomistes présentes dans le pays et, d'autre part, à l'opposition politique entre les partisans de la décentralisation et les partisans de solutions plus centralisées, conformes au *statu quo*.

Les caractéristiques fondamentales de la Constitution espagnole sont, en particulier, la référence explicite au pluralisme politique comme l'une des valeurs suprêmes de l'ordre juridique (article 1) et la reconnaissance et la garantie - avec l'unité indissoluble de la nation espagnole - du « *derecho a la autonomía* » des nationalités et des régions et de la solidarité entre elles (article 2). Et c'est précisément dans l'exercice de ce droit à l'autonomie que le Constituant espagnol, après avoir établi que le territoire de l'État est organisé en Communes, Provinces et *Comunidades Autónomas* (art. 137), laisse, sur la base du principe volontariste déjà introduit dans l'expérience de la Seconde République, la possibilité d'accéder à l'autonomie à la volonté des différents territoires, à travers la constitution de *Comunidades Autónomas* (art. 143, paragraphe 1).

Dès le départ, c'est donc un modèle constitutionnel ouvert – ou, pourrait-on dire, ontologiquement asymétrique – qui se configure car non seulement la régionalisation effective du Pays dépendrait des initiatives effectivement prises par les collectivités territoriales, dans une dynamique de négociation avec l'État, mais aussi le *quantum* de la régionalisation aurait été variable, puisque la Constitution se limite à tracer le cadre général des matières d'attribution régionale potentielle, sans toutefois détailler leur fonction, et à esquisser les contours du dispositif institutionnel, laissant la réglementation ponctuelle à chaque statut d'autonomie.

En outre, ce modèle se caractérise par un dualisme initial particulier, avec les communautés historiques, d'un côté, et tous les autres territoires, de l'autre. Si, en effet, pour ces derniers, des mécanismes spécifiques sont réglementés pour la constitution potentielle de *Comunidades Autónomas* auxquelles aurait correspondu, pendant une première période de cinq ans, l'application d'un régime de compétences différent, plus limité, pour le Pays Basque, la Catalogne et la Galice, l'accès à la forme d'autonomie la plus complète et la plus large était prévu dès le départ. Cette indétermination - interprétée par certains comme un élément de confusion, par d'autres comme un facteur positif - a fait que tant la définition initiale de l'articulation territoriale infra-étatique réelle que son évolution aient été fortement influencées par le contexte politique du pays, la préférence pour la décentralisation coïncidant avec les phases dans lesquelles les partis nationaux, pour pouvoir gouverner, ont besoin du soutien des partis nationalistes (ou régionalistes).

Le résultat a été, au moment de l'institution effective des Communautés Autonomes espagnoles, un affaiblissement *de facto* du caractère spontané et différencié du processus de régionalisation qui, en théorie, aurait dû contribuer à «promouvoir l'auto-identification "par le bas" des communautés régionales, pour les libérer du risque d'artificialité»¹¹.

1.2 Principales évolutions du modèle originaire

L'examen de l'évolution des trois modèles, pour ce qui est de celui italien, fait apparaître, en général, une atténuation *de facto* du schéma de «polycentrisme législatif».

En effet, pour les Régions à statut ordinaire, le schéma a été décliné, cinq ans après l'entrée en vigueur de la Constitution, par la loi 10 février 1953, n° 62, réglementant le fonctionnement des organes régionaux. Non seulement cette intervention législative a été tardive et partielle, mais elle a été suivie par l'inertie du législateur étatique dans l'adoption

¹¹ A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 93 (notre trad.).

de l'instrument qui avait été identifié pour fixer les limites internes aux matières de compétence concurrente, à savoir les lois-cadre. Cette inertie du « directeur » et co-protagoniste nécessaire du régionalisme italien, dans les décennies suivantes et jusqu'à nos jours, a rarement fait défaut - même une fois que le cadre de base du titre V de la Constitution a été renversé, à partir de 2001 - finissant inévitablement par influencer le développement concret du régionalisme qui, par conséquent, a souvent été caractérisé par des contrastes entre acteurs co-protagonistes (niveau étatique et niveau régional) et qui, surtout, a progressivement vu s'affaiblir la normalité de la délégation institutionnelle du centre vers la périphérie.

Plus précisément, il est possible d'identifier au moins trois tendances qui ont effectivement caractérisé le développement du régionalisme italien, principalement dans une direction récessive par rapport à son potentiel originel: (1) le dépassement, dans la pratique, du schéma de la normalité de la délégation législative de l'État vers les Régions, en faveur d'une sorte de concurrence législative entre l'État et les Régions ; (2) une « administratisation » progressive des activités à niveau régional ; (3) face à la régionalisation du pays, un manque de régionalisation du système.

Dans ce cadre, à compter surtout des années '90 (après la fin de la soi-disant Première République et face à la crise de l'économie italienne), il y a eu de nombreuses tentatives de réforme du régionalisme. Après une première série de propositions de réforme inachevées, c'est à la fin du siècle dernier qu'un complexe processus de réforme constitutionnelle a été engagé, affectant d'abord les Régions ordinaires, puis les Régions spéciales et, enfin, l'ensemble du système régional (et local).

La première étape a été la loi constitutionnelle n° 1 du 22 novembre 1999, portant « Dispositions relatives à l'élection directe du président du conseil régional et à l'autonomie statutaire des régions » ; la deuxième étape a été la loi constitutionnelle n° 2 du 31 janvier 2001, contenant « Dispositions relatives à l'élection directe des présidents des régions à statut spécial et des provinces autonomes de Trente et de Bolzano » ; la troisième étape a été la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001, en thème de « Modifications du titre V de la deuxième partie de la Constitution ».

Théoriquement, le rôle que le législateur constitutionnel de la réforme entendait réserver aux collectivités régionales allait dans la direction de les valoriser. L'élément décisif, dans ce sens, a été le renversement de la technique d'énumération des compétences, selon l'art. 117 Const. it., qui, depuis 2001, voit le système italien adhérer au modèle fédéral d'énumération des compétences réservées à l'État, exclusivement ou en concurrence avec les

Régions (alinéas 2 et 3), et de généralisation, en faveur des Régions (alinéa 4), d'une compétence de caractère résiduel.

D'autres facteurs contribuent également à cette tendance, tels que l'élimination des contrôles étatiques sur la légitimité et le bien-fondé des actes régionaux et l'introduction de marges supplémentaires d'asymétrie potentielle (art. 116, alinéa 3, Const.), sans négliger la constitutionnalisation du principe de subsidiarité et les innovations concernant les entités territoriales autres que les *Regioni*.

Cependant, la mise en œuvre de la réforme – qui est passée, entre autres, par une série de lois d'application – a, une fois de plus, déterminé le fait que le système régional italien présente des caractéristiques différentes par rapport à celles envisagées en théorie, en raison des lacunes et des faiblesses de la réforme elle-même, que la Cour constitutionnelle a été, à plusieurs reprises et de manière substantielle, appelée à combler.

D'où la prolifération de propositions pour de nouvelles réformes. Pour nous limiter à celles qui ont achevé le processus parlementaire, la première est représentée par la proposition élaborée au cours de la XIV législature, mais rejetée lors du référendum des 25 et 26 juin 2006, de structure « quasi-fédérale » ; la seconde est celle approuvée au cours de la XVII législature (connue sous le nom de réforme « Renzi-Boschi »), également rejetée lors du référendum, et sujette à des interprétations contrastées.

Bien que ces tentatives de réforme aient échoué – et compte tenu du fait que même l'activation récente, par certaines Régions, du mécanisme de l'article 116, alinéa 3, de la Constitution, pour obtenir « des formes supplémentaires et des conditions spéciales d'autonomie » n'a pas encore abouti – il est intéressant de noter que, surtout au niveau politique, la tendance favorable envers le régionalisme, qui semblait animer les réformes du début du siècle, a été progressivement dépassée par une tendance inverse, et de plus en plus répandue, principalement hostile au phénomène lui-même, essentiellement sur la base de considérations politiques induites par la crise économique (et, plus récemment, sanitaire aussi), ainsi que par l'absence, dans le pays, comme beaucoup l'ont souligné, d'une véritable culture de l'autonomie, avec l'enracinement conséquent d'intentions tendant à la centralisation ou à l'agrégation régionale à grande échelle.

Les Régions à statut spécial n'échappent certainement pas à cette tendance et une réflexion renouvelée s'impose, non seulement sur la question ancienne et jamais résolue des « raisons » de leur spécificité, mais aussi et surtout sur les profils juridiques des six réalités à autonomie spéciale et sur leur capacité effective de différenciation dans leurs politiques sectorielles.

En France, l'analyse constate que le processus de décentralisation (ou plutôt de réorganisation territoriale) ne s'est pas arrêté au début des années 2000.

Son « troisième acte » est commencé au début de la décennie 2010. Dans un premier temps, à partir de 2009, une idée avait commencé à se diffuser: une nouvelle réforme territoriale était nécessaire, non pas en vue de favoriser une décentralisation plus marquée, mais - en réponse à la crise économique qui caractérisait ces années - dans le but de mettre fin à la superposition des structures locales (le fameux mille-feuille territorial), de simplifier le réseau des compétences des collectivités territoriales et de réduire les dépenses publiques locales.

Cet objectif a été poursuivi avec l'approbation de la loi organique 2010-1563 du 16 décembre 2010 « de réforme des collectivités territoriales », qui, en ce qui concerne les collectivités territoriales ici considérées, a identifié deux principaux points de référence (les « Départements-Régions » et les « Communes-intercommunalités ») et a introduit un certain nombre d'innovations en ce qui concerne la répartition des compétences, en identifiant les « compétences propres » des trois niveaux (communal, départemental et régional), en limitant le nombre de compétences "partagées" (limitées à des matières telles que le sport, l'éducation et la formation, etc.), afin de mettre fin à l'incertitude causée par la prolifération de ces dernières à partir de 1982, et en supprimant la clause de compétence générale pour les Régions et les Départements.

Dans une deuxième phase, que l'on peut véritablement qualifier de troisième acte de la décentralisation, une volonté de renouveler les collectivités territoriales a été à nouveau envisagée et très rapidement affirmée.

Avec la loi 2014-58 du 27 janvier 2014 « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » (dite Loi MAPTAM), d'abord, et la loi 2015-991 du 7 août 2015 « portant nouvelle organisation territoriale de la République » (dite Loi NOTRe), ensuite, le législateur est à nouveau intervenu sur la répartition des compétences des collectivités, selon un schéma favorable aux Régions, qui ont bénéficié de l'attribution de nouvelles compétences, il a réintroduit la clause de compétence générale pour les Départements et les Régions, pour la supprimer à nouveau ensuite; il a réformé le mécanisme du chef de filat - selon lequel, dans les affaires nécessitant la collaboration de plusieurs collectivités territoriales, une seule peut se voir en confier la gestion - renforçant ainsi le rôle de la collectivité régionale dans certains domaines.

Enfin, la loi 2015-29 du 16 janvier 2015 « relative à la limitation des régions, aux élections régionales et territoriales et modifiant le calendrier électoral » a redessiné la carte

des régions françaises sans consulter ni les collectivités concernées ni la population locale. Le résultat a été la réduction du nombre des Régions de 22 à 13, justifiée sur la base de l'intention (présumée mais pas démontrée) de leur donner une "dimension européenne" qui les rendrait capables de définir et de promouvoir de véritables stratégies territoriales.

L'évolution de la Région française, ainsi que des autres collectivités territoriales, et la transformation de la présence de l'État dans les territoires – qui est passée d'une application stricte du principe d'uniformité à une ouverture vers une politique nationale des territoires – ne peuvent en aucun cas être considérées comme achevées.

Preuve en est le fait que la question de l'organisation territoriale reste à la une. Si, dès juillet 2017, le Président Macron avait déclaré que «l'égalité, qui crée de l'uniformité, n'assure plus l'égalité des chances sur la totalité de notre territoire», plus récemment, l'organisation de l'État et des services publics a été incluse parmi les quatre thèmes du Grand débat national, lancé le 15 janvier 2019. Après le dépôt d'un projet de loi constitutionnelle qui a ensuite été retiré¹² et l'approbation de la loi organique « Expérimentation »¹³, visant à simplifier l'exercice du droit à l'expérimentation, l'innovation la plus récente est contenue dans la loi « 3DS » « relative à la différenciation, à la décentralisation, à la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale » qui a finalement été approuvée les 8 et 9 février 2022, en même temps que la recherche se terminait.

Enfin, pour ce qui concerne l'Espagne, la recherche relève que si, au moment de leur création, les Communautés Autonomes – exception faite pour les communautés historiques et l'Andalousie - étaient déjà caractérisées par une homogénéité substantielle, en vertu des Pactes autonomes de 1981, les développements ultérieurs ont non seulement confirmé cette tendance mais l'ont accrue.

En fait, les seconds pactes autonomes de 1992 ont déterminé une extension générale des pouvoirs des CCAA – mise en œuvre par la procédure prévue à l'article 150, alinéa 2, de la Constitution, sur la base duquel l'État, par le biais d'une loi organique, peut transférer ou déléguer aux *Comunidades Autónomas* des compétences correspondant à des matières relevant de la compétence de l'État – qui a fini par favoriser une tendance à l'uniformisation non seulement des Communautés qui, au cours de la décennie précédente, s'étaient engagées

¹² Projet de loi constitutionnelle n. 911 du 9 mai 2018 «Pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace», retiré le 29 août 2019.

¹³ Loi organique n. 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

dans la voie dite « lente » de la régionalisation, mais aussi celles qui s'étaient, au contraire, engagées dans la voie « rapide ».

En effet, avec la loi organique n° 9 du 23 décembre 1992, « *de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución* », les facultés dont jouissaient les communautés établies en vertu de l'article 151 de la Constitution ou de la II disposition transitoire ont été étendues aux autonomies mineures, à la seule exception des faits différentiels (*hechos diferenciales*), qui ont fini par représenter le seul élément distinctif entre les deux catégories de *Comunidades Autónomas*.

La diffusion de ce modèle – auquel on se réfère avec l'expression « *café para todos* » – ainsi que les tendances qui ont contribué à configurer, de fait, une « *autonomia de bajo perfil politico* » – essentiellement, un développement du pouvoir autonome principalement au niveau administratif et une limitation substantielle du pouvoir législatif des *Comunidades Autónomas*, résultant d'une interprétation extensive des compétences horizontales de l'État ainsi que d'une intervention de plus en plus poussée de ce dernier par le biais de dispositions, même de détail, dans le domaine des compétences *compartidas* – est à considérer à la base du fort conflit entre l'État et les *Comunidades Autónomas*, en particulier celles basque et catalane, qui s'est manifesté surtout depuis le début des années 2000 et a vu l'implication et la forte influence du Tribunal constitutionnel espagnol.

Face au mécontentement émergent, contrairement à ce qui s'est passé dans les deux autres pays considérés par cette étude, une réforme constitutionnelle systémique n'a pas été promue, mais des projets individuels de réforme des Statuts ont été poursuivis. L'objectif des statuts dits de « deuxième génération » a été, avant tout, celui de « mettre à l'abri » les compétences des *Comunidades Autónomas* par rapport aux interférences déterminées par l'expansion envahissante de la législation de base de l'État.

En outre, l'occasion a également été saisie pour introduire d'autres innovations, concernant, fondamentalement, trois profils: la réglementation des mécanismes de démocratie directe et participative, en vue d'une plus intense et meilleure implication de la société civile dans la vie des *Comunidades Autónomas* ; la réglementation de la participation des autorités locales dans la gestion des politiques publiques et la réglementation des rapports entre les niveaux de gouvernement. Les événements basques et catalans sont emblématiques de cette volonté de réforme.

Au-delà des développements, encore actuels, de ces événements, ce sont les équilibres institutionnels entre l'État et les Communautés autonomes dans leur ensemble qui ont subi

les conséquences de la poussée centripète générale, promue par l'État et, dans une large mesure, avalisée par le Tribunal constitutionnel, qui ont caractérisé la deuxième décennie du nouveau siècle, renforçant les demandes de plus en plus fréquentes de révision de la structure générale de l'*Estado autonómico*.

Chapitre 2 – Les Régions en Italie, France et Espagne: une analyse des caractères emblématiques

2.1 *Regioni*, Régions et *Comunidades Autónomas* au vu des “variables” du régionalisme

À ce stade, la recherche propose d'analyser l'organisation régionale actuelle dans les trois pays considérés, à la lumière des *variables* identifiées dans la première Partie. Pour ce faire, il est essentiel de souligner préalablement que, pour ce qui est des expériences italienne et espagnole, l'analyse peut - ou, à certains égards, doit - porter spécifiquement sur les *Regioni* et les *Comunidades Autónomas*, en vertu du fait que, dans les deux systèmes respectifs, ces entités territoriales se distinguent, en termes de qualité de leur autonomie, des autres collectivités territoriales "mineures". Une telle caractérisation quasi ontologique des Régions par rapport aux autres collectivités territoriales ne se retrouve pas dans le système d'organisation territoriale français, raison pour laquelle certains des aspects examinés ci-dessous ne peuvent que prendre en compte les collectivités territoriales françaises dans leur ensemble ou se limiter à la comparaison entre les *Regioni* et les *Comunidades Autónomas*.

Pour ce qui est de la première variable (présence et portée des dispositions concernant l'organisation territoriale; présence éventuelle d'un principe d'autonomie caractérisant l'ensemble du système ; possibilité de modulation en termes de différenciation), les trois systèmes sont, tout d'abord, unis par la présence de dispositions constitutionnelles faisant expressément référence à la « Région »: l'article 114 de la Constitution italienne, dans sa formulation actuelle, fait des *Regioni* - ainsi que des Communes, des Provinces et des Villes métropolitaines - l'un des organes constitutifs de la République ; l'art. 137 de la Constitution espagnole, en identifiant les *Comunidades Autónomas* parmi les entités en lesquelles l'État est territorialement organisé - avec les Communes et les Provinces - semble reprendre, dans un certain sens, la formulation de l'art. 114 originel de la Constitution italienne qui voyait les Régions - ainsi que les Provinces et les Communes - comme l'une des articulations

territoriales en lesquelles la République était divisée ; enfin, l'art. 72 de la Constitution française, dans sa nouvelle typologie catégorielle, inclut les Régions - avec les Communes, les Départements, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer - parmi les collectivités territoriales de la République.

Du point de vue de l'identification des Régions, deux modèles peuvent être identifiés: alors que les systèmes italien et français se basent sur le principe d'identification autoritaire, le système espagnol, en revanche, s'inspire au principe volontaire d'auto-identification « par le bas » des *Comunidades Autónomas*.

Dans les deux premiers systèmes, c'est le législateur – avec la différence significative que, dans le système italien, c'est le législateur constitutionnel, dans celui français, c'est le législateur ordinaire – qui identifie les Régions, alors que, dans le système espagnol, la création des *Comunidades Autónomas* n'est qu'une hypothèse laissée, en vertu du principe de disposition, à la discrétion des différents territoires.

Si donc, dans la configuration actuelle des trois structures considérées, la Région – du point de vue de son existence – est à l'abri de la libre disposition de la part du législateur ordinaire (c'est le législateur constitutionnel le seul pouvant l'éliminer) des différences significatives entre les trois systèmes apparaissent du point de vue des prérogatives reconnues, au niveau constitutionnel, en faveur, d'une part, des *Regioni* et des *Comunidades Autónomas*, et, d'autre part, des Régions.

Alors que les *Regioni* et les *Comunidades Autónomas*, qui disposent de fonctions législatives propres, sont des entités politiques à part entière, complémentaires de l'État - dont elles reproduisent la structure institutionnelle à de nombreux égards - et distinctes des autres entités territoriales, les Régions font partie des collectivités territoriales, sans disposer de prérogatives exclusives propres et, en particulier, sans disposer d'un pouvoir de décision véritablement autonome.

À l'instar de ce qui était prévu pour les Provinces et les Communes dans l'article 128 original de la Constitution italienne, la Constitution française prévoit que les Régions et les autres collectivités locales jouissent d'une autonomie, sans toutefois déclarer le contenu de cette autonomie, mais en laissant la délimitation concrète de ses contours au législateur ordinaire. De même, en ce qui concerne l'explicitation et la signification, dans les trois systèmes juridiques, du principe d'autonomie territoriale en tant que caractéristique constitutionnelle, il existe des similitudes - tant dans le temps que sur le fond - entre les expériences italienne et espagnole.

Il a déjà été observé que le principe d'autonomie a été inclus, depuis l'entrée en vigueur des Chartes constitutionnelles des deux Pays, parmi les principes fondateurs, respectivement à l'article 5 et à l'article 2. Une analyse de leur articulation et de leur portée intrinsèque met en évidence le caractère commun d'au moins deux caractéristiques: premièrement, une valeur du principe qui semblerait presque antithétique (les deux articles, dans une perspective seulement apparemment contradictoire, sanctionnent la conciliation entre les caractères d'unité et d'indivisibilité du système, d'un côté, et celui d'autonomie, de l'autre) ; deuxièmement, une valeur aussi systémique des principes mêmes (dans le cas italien, il faut noter que le principe « unitaire-autonome » s'adresse également à la République elle-même, en exprimant des « lignes directrices » qui devraient guider son action, à tel point que, comme le soulignent certains Auteurs, ce principe intégrerait et compléterait les dimensions, individuelles et collectives, visées aux précédents articles 2 et 3 de la Constitution, et contribuerait à renforcer le principe démocratique ; dans le cas espagnol, le même principe d'« unité-autonomie » – qui, en tant que caractéristique de l'*Estado autonomico*, doit être lu conjointement avec les autres principes constitutionnels – est complété par le principe de solidarité, qui serait en mesure de connoter l'autonomie espagnole bien au-delà des limites de la coopération loyale, comme critère d'orientation de l'action des CCAA, la rapprochant ainsi de ce que l'on appelle la *Bundestreue*, loyauté mutuelle typique des modèles fédéraux).

Si l'on passe à l'expérience française, l'on constate non seulement que la constitutionnalisation, à côté du principe d'indivisibilité de la République, d'un principe d'ouverture aux schémas d'organisation territoriale infra-étatiques n'est qu'un phénomène récent, mais aussi - et surtout - que cette ouverture n'a pas conduit à l'affirmation d'un véritable principe d'autonomie. La réforme constitutionnelle de 2003 s'est en effet limitée à inclure, dans l'article 1er de la Constitution, une référence au fait que l'organisation de la République soit décentralisée. L'inclusion de ce principe - bien que de nature administrative et parfaitement conforme au caractère unitaire de la Nation - au même titre que les caractéristiques (laïcité, démocratie et égalité) qui ont toujours distinct la République française, revêt, de toute façon, une importance non négligeable.

Enfin, du point de vue des possibilités de différenciation ultérieure, les trois systèmes considérés apparaissent comme des modèles à « géométrie variable », avec des différences dans le degré de variabilité potentielle et réelle. En effet, en théorie, les systèmes italien et, surtout, espagnol présentent des marges de différenciation assez larges. Dans le premier cas, outre la distinction constitutionnelle entre les Régions à statut spécial - qui, en vertu de l'article 116, alinéa 1, de la Constitution, ont droit à des formes et conditions spéciales

d'autonomie – et les Régions de droit commun, comme déjà mentionné, la loi constitutionnelle n° 3 de 2001 a introduit la possibilité – sous certaines conditions et uniquement dans certaines matières - d'accorder formes et conditions ultérieures d'autonomie également aux Régions de droit commun (article 116, alinéa 3). Dans le second, caractérisé par la présence de *Comunidades Autónomas* historiques et basé sur le principe de nature volontaire pour la création des autres, il y aurait eu potentiellement de la place pour l'affirmation d'autonomies régionales toutes différentes les unes des autres.

Cependant, l'asymétrie potentielle ne semble pas avoir été exploitée dans toute son ampleur dans les deux Pays. En Italie, les processus d'activation de l'article 116, alinéa 3, n'ont débuté que très récemment (et ils ne sont pas encore achevés) ; l'élargissement des facultés de différenciation statutaire selon le nouvel article 123 de la Constitution a été peu valorisé en faveur d'une homogénéité substantielle, avant tout en ce qui concerne le choix de la forme de gouvernement régional ; les Régions à statut spécial, bien qu'elles ne puissent pas être réunies sous un modèle unique, ne semblent pas avoir pleinement profité de leurs propres particularités.

De même, en Espagne, l'évolution de l'État autonome a conduit à une homogénéisation substantielle, avec une tendance à l'homologation des compétences, à l'exception, pour les Communautés historiques, des *hechos diferenciales*.

Il est donc intéressant de constater que, des trois systèmes considérés, celui qui est le moins enclin à la différenciation territoriale, à savoir la France, est en fait celui qui, en quelque sorte, présente le degré d'asymétrie le plus marqué.

Comme souligné, il s'agit d'un système « différencié à la fois verticalement et horizontalement »¹⁴ qui trouve l'expression la plus claire de sa différenciation dans la dichotomie entre la décentralisation de la France métropolitaine – où coexistent, entre autres, des collectivités de droit commun, des collectivités à statut exceptionnel et des collectivités à statut particulier – et celle des territoires d'outre-mer qui sont devenus une sorte de « laboratoire réglementaire », donnant lieu à des solutions juridiques qui ont non seulement été appliquées à des territoires spécifiques, en raison de leurs particularités respectives, mais ont également ouvert des questions sur les évolutions possibles de la décentralisation française, y compris à l'échelon métropolitain.

¹⁴ F. LAFFAILLE, *Decentralizzazione ed evoluzione della forma di Stato in Francia (ovvero il “regionalismo” francese inteso come ossimoro)*, in A. D'ATENA (aux soins de), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 439 (notre trad.).

En ce qui concerne l'analyse comparative des fonctions et des compétences exercées par la collectivité territoriale régionale, les expériences italienne et espagnole sont unies par l'attribution constitutionnelle aux *Regioni* et aux *Comunidades Autónomas* d'une fonction normative que l'on pourrait définir comme "pleine", qui se traduit, dans les domaines de compétence respectifs, dans la production d'actes législatifs, expression de la volonté politique régionale.

Dans les deux systèmes, cependant, des différences sont présentes.

Tout d'abord, dans le système italien, les dispositions combinées des articles 117 et 118 de la Constitution tracent un cadre – du moins en théorie – complet en ce qui concerne le type de fonctions (législatives et administratives) et de pouvoirs (législatifs et réglementaires) exercés (ou pouvant être exercés) par les *Regioni*, ainsi que les matières qui y correspondent ; dans le système espagnol, au contraire, l'accent est mis directement sur les matières de compétence potentielle des Communautés autonomes, sans spécifier la fonction/pouvoir correspondant (articles 148-150 de la Constitution espagnole).

En outre, le régime italien actuel – qui a un fort ancrage constitutionnel et qui semble rappeler, en quelque sorte, la logique fédérale – se fonde, pour l'exercice du pouvoir législatif par les *Regioni* à statut ordinaire, sur la tripartition entre le pouvoir législatif exclusif de l'État dans les matières énumérées (art. 117, alinéa 2, Constitution italienne), le pouvoir législatif concurrent (toujours dans les matières énumérées) entre l'État – qui est chargé de fixer les « principes fondamentaux » – et les Régions – qui sont chargées, en revanche, de la législation de détail – (art. 117, alinéa 3, Constitution italienne) et le pouvoir législatif régional résiduel dans tous les autres domaines (art. 117, alinéa 4, Constitution italienne). Ce schéma – qui, comme on a déjà eu occasion de souligner, peut être potentiellement modulé, par l'activation du mécanisme de différenciation prévu par l'article 116, alinéa 3, de la Constitution italienne, et qui se fonde, pour l'exercice de la fonction administrative, sur le principe de subsidiarité – trouve correspondance seulement partielle dans le système espagnol.

Dans ce dernier, l'article 148 de la Constitution énumère les matières de compétence potentielle des *Comunidades Autónomas* (toutes, même celles qui avaient entrepris la voie dite « lente » de la régionalisation), tandis que l'article 149 identifie une série de matières de compétence exclusive de l'État et prévoit une sorte de clause résiduaire à double degré (les matières non expressément attribuées à l'État peuvent être attribuées aux CCAA ; ce n'est qu'en cas de non-attribution, dans le cadre des statuts d'autonomie, qu'elles seront attribuées à l'État).

Toutefois, conformément au principe dispositif/volontariste, ce n'est que par la combinaison des dispositions constitutionnelles et du contenu des statuts d'autonomie individuels que le cadre de la répartition des compétences - à l'instar de ce qui se passe, en Italie, pour les Régions dotées de statuts spéciaux - peut être considéré comme effectivement composé, du moins en théorie.

Dans les deux systèmes, des éléments ultérieurs jouent un rôle dans la dynamique concrète (par exemple, dans le cas italien, les problèmes sous-jacents aux compétences dites « finalistes », le mécanisme d'attraction en subsidiarité, en vertu duquel, dans les cas où, conformément à l'art. 118 de la Constitution, l'exercice de fonctions administratives – normalement attribuées aux collectivités locales – est attribué au niveau étatique, afin d'assurer un exercice unitaire de ces fonctions, il y aurait un effet de déplacement, à bénéfice du niveau étatique, de la compétence législative correspondante ; dans le cas espagnol, la clause de prévalence du droit étatique en cas de conflit et la valeur complémentaire relative du droit des CCAA, les éléments supplémentaires de flexibilité du système en vertu de l'article 150 Constitution, typiques d'un régime de fédéralisme coopératif, ainsi que le caractère de facto « *compartido* » de certaines matières relevant théoriquement de la compétence exclusive de l'État ou des CCAA) et l'influence exercée par les Cours constitutionnelles italienne et espagnole se révèle déterminante.

Pour ce qui est, enfin, du système français, il est intéressant de noter le fait – dans un système où la Région, comme les Départements et les Communes, joue un double rôle de collectivité territoriale au sens strict et de circonscription territoriale dans laquelle se trouvent les organes de l'administration déconcentrée de l'Etat – depuis la réforme de 2003 non seulement un pouvoir réglementaire spécifique, bien que dérivé, ait été reconnu en faveur des collectivités territoriales, et donc des Régions aussi (art. 72, par. 3, Const. fr.), mais, au moins potentiellement, une modalité d'intervention législative de nature dérogatoire, bien que fortement limitée dans l'*an* et le *quantum* et circonscrite dans le temps (art. 72, par. 4, Const. fr.), a été également prévue.

Du premier point de vue, compte tenu du débat doctrinaire et des développements de la jurisprudence constitutionnelle et du Conseil d'État, il a été affirmé que les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire « pour l'exercice de leurs compétences respectives », ce qui signifie que le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales peut être exercé (exclusivement) pour l'exécution d'une loi (attribuant des compétences décentralisées) ou pour la réglementation des affaires locales.

En ce qui concerne le second point de vue, il s'agit du droit dit à l'expérimentation, selon lequel, sous certaines conditions, les collectivités territoriales peuvent déroger aux dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences, afin d'adapter la législation nationale aux besoins locaux spécifiques. Corollaire de la tradition française d'expérimentation, visant à combiner l'indispensable respect du principe d'égalité avec un certain pragmatisme, et reflétant, pour les collectivités territoriales, le pouvoir d'expérimentation plus général introduit, toujours en 2003, à l'article 37, alinéa 1, de la Constitution, ce mécanisme semble avoir été peu appliqué à ce jour. Bien que, de fait, plus limité que celui des *Regioni* et CCAA, le rôle de la Région française n'est pas plus facile à identifier en termes de compétences.

Le fait que la Région ne soit pas substantiellement différente des autres collectivités territoriales détermine, entre autre, le fait que la répartition des compétences – qui, bien entendu, ne trouve pas d'ancrage constitutionnel, mais est totalement laissée au législateur – soit non seulement verticale (par rapport à l'État), mais aussi horizontale (par rapport aux autres collectivités territoriales). La répartition des compétences entre les CT a été guidée par l'alternance entre l'application de la clause générale de compétence – ou, mieux, de la clause de compétence générale – et l'application d'un principe de spécialisation plus stricte. De cette alternance n'a pu que découler une large indétermination quant à la répartition effective des compétences, au profit de l'État.

Le Conseil constitutionnel a également exercé une influence considérable sur ce système, notamment en ce qui concerne l'interprétation des principes constitutionnels de subsidiarité, de collectivité chef de file et de non-tutelle qui régissent l'exercice concret des compétences des collectivités territoriales.

En ce qui concerne la participation des Régions à l'exercice de fonctions étatiques, en considérant, d'abord, leur intervention dans l'exercice de la fonction législative, en Italie, malgré le fait que, au cours du processus d'élaboration de la Constitution, des hypothèses en faveur de la création d'une Chambre de représentation des autonomies aient été formulées, le système actuel ne prévoit aucune forme de représentation réelle des *Regioni* au Parlement national, l'article 57 de la Constitution italienne se limitant à disposer que le Sénat de la République est élu «sur une base régionale», en garantissant un niveau minimal de représentation, même pour les Régions à faible population.

De même, en Espagne, l'organisation du Sénat en tant que Chambre territoriale, conformément à l'article 69, alinéa 1, de la Constitution, est inachevée.

Bien que l'*Anteproyecto* de la Constitution espagnole ait envisagé l'hypothèse – de nature fédérale et qui aurait été parfaitement conforme à la structure potentiellement très décentralisée qu'on prévoyait de bâtir – d'une véritable Chambre autonome, entièrement composée de représentants des différents territoires élus indirectement par leurs assemblées législatives respectives, le fait même que, au moment de l'entrée en vigueur de la Constitution, l'État autonome était encore en construction – tout comme l'État régional l'était en Italie au moment de l'entrée en vigueur de la Constitution – a porté les constituants à privilégier une solution de compromis qui a conduit à la création du *Senado* en tant que chambre « *de representación territorial* », partiellement, mais pour une partie minoritaire, élue indirectement par les assemblées législatives des *Comunidades Autónomas* (art. 69, alinéa 5, de la Constitution espagnole) et, dans une large mesure, élus directement par le corps électoral (article 69, alinéa 2-4, de la Constitution espagnole), selon un principe de représentation paritaire.

Si le nombre élevé des membres du Sénat, surtout si on le compare aux secondes chambres des modèles fédéraux, rapproche l'expérience espagnole de l'expérience italienne, c'est le profil des fonctions attribuées au Sénat espagnol qui marque une différence significative. En effet, alors que le modèle italien de bicamérisme parfait place le Sénat au même niveau que la Chambre des députés, la Constitution espagnole - qui opte pour un bicamérisme imparfait ou asymétrique - établit une distinction claire entre le Congrès des députés et le Sénat: le premier détient l'initiative législative en toute matière ; pour le Sénat, en revanche, l'initiative législative se limite à l'hypothèse d'autorisation des accords de coopération entre *Comunidades Autónomas* et de distribution des ressources du Fonds de compensation territoriale (art. 74, alinéa 2, Const.).

En outre, la fonction législative, bien que formellement attribuée aux deux chambres, est principalement assurée par le Congrès. Le manque d'efficacité, tant en termes de représentation territoriale qu'en termes de capacité concrète d'influencer le processus législatif espagnol, est à la base des fréquentes instances de réforme du *Senado*, qui n'ont toutefois pas encore abouti. Au même temps, en Italie aussi, de nombreuses propositions ont été formulées dans le but de réformer le Sénat et d'en faire une véritable « Chambre des régions ».

Cependant, la récente réduction du nombre de ses membres n'a pas été accompagnée de changements dans ce sens. De ce point de vue, le système dont la seconde chambre semble le mieux remplir (ou avoir rempli jusqu'à un passé récent) la fonction de représentation des collectivités territoriales semble être celui français.

Le Sénat, en effet, en vertu de l'article 24, alinéa 4, de la Constitution, « assure la représentation des collectivités territoriales de la République ». Il est élu au suffrage universel indirect par un collège de grands électeurs composé de députés, de conseillers régionaux, de conseillers de l'Assemblée de Corse, de conseillers départementaux, de conseillers de la ville de Paris et de délégués des conseils municipaux en fonction de la population de chaque commune. Dans le système bicaméral imparfait français, qui place l'Assemblée nationale en position de primauté à plusieurs égards, le Sénat – dont les membres, en tout état de cause, comme le Conseil constitutionnel l'a souligné à plusieurs reprises, représentent l'ensemble de la nation et non la population de la circonscription dans laquelle ils sont élus – bénéficie seulement d'un droit d'examen prioritaire des projets de loi ayant pour objet principal l'organisation des collectivités territoriales, en vertu de l'article 39 de la Constitution française.

Si, par conséquent, l'attribution au Sénat de pouvoirs spécifiques de protection des intérêts territoriaux est, en fait, limitée, c'est une caractéristique du système politique français, en vigueur jusqu'à il y a quelques années, qui a assuré à la seconde chambre française ce rôle de garantie en faveur des collectivités territoriales. Il s'agit de la possibilité – répandue dans la pratique – de cumuler des fonctions électives, en vertu de laquelle la plupart des sénateurs exerçaient en même temps la fonction de maire ou de président de conseil régional ou départemental.

Si donc, surtout dans les contextes italien et espagnol, les moyens de participation des collectivités locales et régionales à l'exercice de la fonction législative de l'État s'avèrent en fait limités, les sièges alternatifs de confrontation entre l'État et les Régions deviennent de plus en plus importants, impliquant souvent des représentants des gouvernements centraux et des collectivités territoriales.

Selon un modèle coopératif et conformément à la généralisation croissante du principe de coopération loyale – qui, au-delà de son éventuelle constitutionnalisation, devient un principe directeur non seulement dans la répartition des compétences entre les niveaux territoriaux, mais aussi, plus généralement, dans les relations entre l'État et les Régions –, dans les trois systèmes juridiques, outre les instruments spécifiques de connexion introduits par des dispositions sectorielles particulières, il existe également des forums de dialogue plus ou moins efficaces.

En Italie, il s'agit de ce que l'on appelle le « système des conférences », conformément au décret législatif n° 281 du 28 août 1997 (antérieur, donc, à la réforme du Titre V de 2001), et, en particulier, de la Conférence permanente pour les rapports entre l'État, les Régions et

les Provinces autonomes (dite Conférence État-Régions), qui, selon la Cour constitutionnelle, « doit être considérée comme un lieu d'expression et de synthèse des intérêts régionaux et étatiques »¹⁵.

Si le « système des conférences », bien que dépourvu d'ancrage constitutionnel, a progressivement pris de plus en plus d'importance, surtout au niveau administratif, il n'est pas exempt de limites, comme le manque de transparence et de publicité des travaux, concernant un grand nombre de dossiers.

La comparaison avec l'expérience espagnole, d'une part, montre certaines similitudes avec le « système des conférences » italien ; d'autre part, elle suggère un parallélisme avec d'autres mécanismes de connexion qui ne s'appliquent qu'aux Régions italiennes à autonomie renforcée, ainsi que certaines réflexions sur les tendances récentes.

Du premier point de vue, la combinaison de la *Conferencia de Presidentes* – créée en 2004 et composée du Président du gouvernement national, des Présidents des Communautés Autonomes ainsi que des Présidents des villes de Ceuta et Melilla – et des *Conferencias Sectoriales*, dont les travaux visent à favoriser la coopération multisectorielle et multi-niveaux dans la production de la législation, rappelle le modèle opérationnel de la Conférence État-Régions.

Du second point de vue, le caractère asymétrique du régionalisme espagnol met en avant des instruments supplémentaires de confrontation bilatérale: d'une part, les *Comisiones Mixtas de Traspasos*, qui comptent parmi leurs membres des représentants du gouvernement de l'État et de la Communauté Autonome concernée et qui ont pour mission de régler les compétences déterminées par les statuts, rappellent, dans un certain sens, les commissions mixtes (« paritetiche ») des Régions italiennes à Statut spécial ; d'autre part, les *Comisiones Bilaterales de Cooperación*, qui sont des forums de discussion directe entre les différentes Communautés Autonomes concernées et le gouvernement central sur des questions générales, et la prolifération des accords bilatéraux entre l'État et les Communautés Autonomes sont conformes à la tendance croissante, également de la part des différentes Régions italiennes, à rechercher des formes de dialogue et de négociation directe avec l'État. En regardant, enfin à l'expérience française, un « système de conférence » similaire à ceux qui viennent d'être mentionnés n'existe pas.

Toutefois, il existe certains mécanismes de représentation des collectivités territoriales au sein d'organes consultatifs nationaux (principalement le Comité des finances locales et la Commission consultative sur l'évaluation des charges, le Conseil national d'évaluation des

¹⁵ Cour const., déc. n. 21/2016 (notre trad.).

normes - qui examine les projets de loi et les dispositions existantes ayant un impact technique ou financier sur les collectivités territoriales) et le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale - ainsi que des formes d'association d'élus locaux, comme l'Association des régions de France (ARF), qui jouent un rôle important dans l'adoption des lois et règlements nationaux.

Enfin, en ce qui concerne les garanties de protection des collectivités territoriales infra-étatiques, et, notamment, les variations territoriales régionales, le système conçu en Italie par l'article 132, alinéa 1 de la Constitution, dans l'hypothèse de fusion de Régions existantes ou de création de nouvelles Régions, non seulement prévoit explicitement que toute modification doit être faite, après consultation des conseils régionaux, par loi constitutionnelle, mais prévoit également la participation substantielle des populations concernées dans la phase introductive de la procédure elle-même.

Une implication qui n'est que potentielle dans le système français que dans le cas de création d'une nouvelle collectivité territoriale à statut spécial ou de modification de l'organisation d'une collectivité existante. Cette participation, en effet, en vertu de l'article 72-1, alinéa 3, de la Constitution française, doit être prévue par la loi proposant la variation territoriale en question, mais la disposition relative de l'article 72-1, réglementant les institutions de la démocratie directe au niveau local, introduite à l'occasion de la réforme de 2003, dénote, en tout cas, au moins en théorie, une atténuation du caractère centralisateur de la territorialisation française qui, cependant, ne s'est pas traduit dans la pratique.

Comme la récente réduction des Régions, à l'occasion du fusionnement, l'a montré, la libre administration des collectivités territoriales ne correspond pas à la libre disposition effective de leur territoire.

En Espagne, en revanche, de même que, en vertu du principe d'autodétermination des *Comunidades Autónomas*, il n'existe pas de dispositions concernant l'identification des différentes régions, il n'existe pas non plus de dispositions constitutionnelles concernant les variations territoriales, qui dépendent donc d'éventuelles révisions des statuts individuels, dont l'un des éléments essentiels est, en fait, la délimitation territoriale de la *Comunidad Autónoma* respective (articles 147, paragraphe 3, et 152, paragraphe 2, de la Constitution espagnole).

En ce qui concerne la participation des entités infra-étatiques à d'éventuelles procédures de révision de leurs attributions et compétences, alors que l'expérience française ne prévoit, comme il est naturel, aucun mécanisme de participation directe à la révision, mais une forme

de participation indirecte des collectivités territoriales à celle-ci peut être trouvée dans le rôle réservé au Sénat, selon la physionomie mise en évidence ci-dessus, l'expérience italienne, en théorie, semble se rapprocher, au moins en partie, du modèle fédéral, en prévoyant des mécanismes spéciaux de participation directe au processus de révision, selon un schéma que l'on pourrait définir de «rigidité variable».

Outre les deux dispositions générales susceptibles d'affecter la répartition des pouvoirs et des compétences régionales, telles qu'énoncées aux articles 121 et 138 de la Constitution italienne, se référant respectivement à la participation active dans la phase d'initiative et dans l'éventuelle phase de référendum, il existe au moins deux autres mécanismes spécifiquement pertinents sur ce point, un pour chaque catégorie de Région. Pour les « ordinaires », l'article 116, alinéa 3, introduit le mécanisme précité de dérogation potentielle à la répartition de l'article 117 de la Constitution ; dans le cas des Régions « spéciales », la loi constitutionnelle n° 2 de 2001, portant « Dispositions relatives à l'élection directe des présidents des régions à statut spécial et des provinces autonomes de Trente et de Bolzano » a introduit une procédure spéciale pour la révision des statuts, avec la participation directe du gouvernement central et de l'autonomie spéciale concernée.

Ce mécanisme, du moins dans un sens large, rappelle la pratique de l'Espagne, où, à cet égard également, outre les formes marginales de participation des Communautés Autonomes à la procédure de révision constitutionnelle en général, en ce qui concerne la répartition des pouvoirs et des compétences entre l'État et les Communautés autonomes, les révisions se concrétisent dans les *Acuerdos autonómicos*, qui font l'objet de négociations entre l'État et les CCAA, tandis que l'absence de réforme globale est considérée comme l'un des aspects critiques de l'*Estado autonómico* actuel.

Enfin, en considérant le thème de la « justiciabilité » des compétences, on relève – presque comme un corollaire à la fois de l'absence de forums efficaces de confrontation entre l'État et les collectivités régionales et de la faiblesse des secondes chambres en tant que chambres de représentation territoriale – la centralité tant de la Cour constitutionnelle italienne que du Tribunal constitutionnel espagnol, dont les décisions ont contribué, et contribuent encore, à la définition de la physionomie concrète de l'État régional italien et de l'État autonome espagnol.

En Italie, à présent, en vertu de l'article 127 de la Constitution, le gouvernement et les *Regioni* ont tous les deux le droit de saisir la Cour constitutionnelle, sur la base d'un mécanisme de contrôle *a posteriori* caractérisé par un haut degré de discrétion politique. Toutefois, comme le premier peut le faire « lorsqu'il estime qu'une loi régionale excède sa

compétence », tandis que les secondes peuvent le faire lorsqu'elles estiment « qu'une loi ou un acte ayant force de loi de l'État ou d'une autre Région empiète sur [leurs] domaine de compétence »¹⁶, depuis l'entrée en vigueur du titre V réformé, la question de l'extension de la légitimité au recours des deux parties s'est posée. La Cour constitutionnelle a conclu en reconnaissant à l'État – compte tenu de sa position particulière dans l'ordre général de la République, non pas en tant que « défenseur de sa propre sphère d'attributions », mais en tant que « gardien de l'intégrité des valeurs constitutionnelles »¹⁷ – la possibilité de revendiquer la violation de tout paramètre constitutionnel, et en limitant, par contre, la portée de la contestation des Régions aux seuls profils de violation de compétence.

De même, en Espagne, la possibilité de saisir le Tribunal constitutionnel est prévue de manière directe et abstraite par le Président du Gouvernement, le *Defensor del Pueblo*, 50 députés ou 50 sénateurs, en cas de contestation d'une loi d'une Communauté autonome et, de manière spéculaire, en cas de contestation d'une loi de l'État, par les organes collégiaux exécutifs des Communautés autonomes et, le cas échéant, également – il est intéressant de le souligner – par les Assemblées de celles-ci.

Parmi les différents profils d'intérêt potentiel – outre une déclinaison, contenue dans la *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre*, qui rappelle en partie le problème de la différente extension de légitimité au recours – on note, d'une part, une procédure précontentieuse qui, depuis 2000, confie à une Commission bilatérale entre l'Etat et la CA concernée la tâche de tenter de résoudre le litige, et, d'autre part, la forme particulière de recours (*le conflictu en defensa de la autonomía local*) qui reconnaît le droit d'accès aux tribunaux aux Communes et Provinces, dans l'hypothèse où un certain nombre d'entre elles considèrent que certains actes de l'Etat et des *Comunidades Autónomas* portent atteinte au principe de l'autonomie locale, visé à l'art. 137 de la Constitution.

Enfin, en France, bien que de manière générale, il n'est évidemment pas prévu – en faveur des collectivités territoriales métropolitaines – un mécanisme de recours aux tribunaux similaire à ceux évoqués dans les cas italien et espagnol, il n'est pas indifférent de constater que – conformément au caractère asymétrique de la décentralisation française – des mécanismes sont prévus en faveur de certaines collectivités d'outre-mer (pas toutes), et que, de toute façon, le droit des collectivités territoriales françaises a également été affecté par la

¹⁶ Const. it., art. 127 (notre trad.).

¹⁷ G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1977, cité par A. LOLLO, *Sulla natura (anche) politica dell'impugnativa governativa nel giudizio in via d'azione*, in *Le Regioni*, n. 3/2019.

« juridictionnalisation croissante du droit constitutionnel français »¹⁸, à partir de la célèbre décision du Conseil constitutionnel n° 79-104 DC du 23 mai 1979, à laquelle remonte la première affirmation du principe de libre administration.

2.2 La dimension (aussi) supranationale des *Regioni*, des Régions et des *Comunidades Autónomas*.

La recherche complète le tableau brièvement esquissé dans cette Partie, en mentionnant le rôle joué par les *Regioni*, les Régions et les *Comunidades Autónomas* au niveau supranational et, plus précisément, européen, en confirmant, ainsi, le caractère variable des solutions adoptées.

En ce qui concerne les deux principales alternatives – essentiellement une vision fonctionnelle ou institutionnelle du phénomène régional au niveau européen – l'on peut constater une première distinction entre l'expérience française, d'une part, et les expériences italienne et espagnole, d'autre part. Non seulement parce que, compte tenu du caractère essentiellement administratif de l'expérience régionale française, celle-ci ne relève pas vis-à-vis des phases « ascendante » et « descendante » du droit européen au sens strict, mais aussi parce que, comme déjà mentionné, le dernier des actes de la décentralisation française a ressenti une sorte d'influence européenne.

En pleine conformité avec le modèle de la « région fonctionnelle », en effet, à partir de la combinaison des innovations introduites par la Loi MAPTAM, par la Loi 16 janvier 2015 et par la Loi NOTRe, les Régions françaises ont connu une augmentation non seulement de leur dimension (ou, mieux, de leur « taille »), mais aussi de leurs compétences respectives au sein de la politique de cohésion européenne. Les Régions ont reçu la compétence - qu'elles avaient déjà auparavant, mais par délégation de l'État – concernant la gestion d'une grande partie des Fonds structurels et d'investissement européens, le rôle d'autorité de gestion des programmes cofinancés correspondants étant réservé au niveau régional. Si les critiques n'ont pas manqué à l'égard de cette opération – essentiellement centrées sur l'absence de corrélation effective entre la dimension territoriale et le « poids » européen des régions, et sur l'impossibilité de comparer, sur le fond, l'expérience régionale française (de nature administrative) avec celles (de nature politique) d'autres systèmes juridiques européens – il

¹⁸ P. PICCIACCHIA, *Dall'«unité-uniformité» alla «diversité-unité»: l'evoluzione del potere di sperimentazione locale in Francia nella prospettiva della differenziazione territoriale*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 1/2019, p. 3.

est toutefois indubitable que la gestion des fonds européens semble être l'une des compétences régionales les plus « naturelles ».

D'autre part, si l'on se concentre sur l'Italie et l'Espagne, outre la confirmation du rôle des *Regioni* et des *Comunidades Autónomas* en tant qu'entités fonctionnelles, c'est la déclinaison des instruments de participation aux phases ascendante et descendante du droit européen qui relève, étant donné que, comme cela a été souligné à plusieurs reprises, les collectivités régionales des deux pays détiennent des compétences législatives dans diverses matières, certaines desquelles subissent manifestement l'influence européenne.

Tout d'abord, en ce qui concerne les sources, alors qu'en Italie, le cadre général de référence, en plus de la législation primaire spécifique, a – suite à la réforme constitutionnelle de 2001 – une couverture constitutionnelle complète et explicite, ainsi que – pour les Régions de droit commun – un écho au niveau statutaire régional, en Espagne, dans l'absence d'une réforme constitutionnelle où une telle innovation aurait pu être tracée, l'ouverture à la participation des *Comunidades Autónomas* est, à ce jour, l'apanage des seuls statuts d'autonomie et de la législation primaire nationale et régionale.

En passant ensuite à la discipline détaillée et en limitant l'observation à la phase ascendante – celle qui est plus difficile à activer, mais aussi celle qui est potentiellement plus intéressante également dans une projection descendante, pour éviter, ou au moins contenir, le phénomène de « *uneven distribution of pay and say* »¹⁹ – dans les deux pays, il est possible d'observer des tendances différentes, en ce qui concerne les modalités dans lesquelles les collectivités territoriales régionales contribuent à la formation de la position nationale, à exprimer au sein du Conseil de l'Union européenne.

Bien que, les systèmes italien et espagnol prévoient deux modes de participation, à savoir une participation directe (c'est-à-dire la participation de représentants régionaux aux délégations gouvernementales impliquées dans les négociations au niveau de l'UE) et une participation indirecte (se référant plutôt à l'ensemble des mécanismes dédiés à la formation de la position nationale), alors qu'en Espagne, la première prédomine, en Italie, au contraire, il y a une plus large (bien qu'encore modeste) activation de la seconde.

En Espagne, en effet, en 1989, a été constitué la *Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* (CARCE), nommée depuis 2010 *Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea* (CARUE) et, progressivement, on a reconnu aux *Communautés Autonomes* la possibilité de participer directement aux travaux de quatre

¹⁹ L. VIOLINI, *Le regioni italiane e l'Europa. Da Maastricht a Lisbona*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano 2012, p. 485.

formations du Conseil de l'Union (Travail, politique sociale, santé et consommateurs ; Agriculture et pêche ; Environnement ; Éducation, jeunesse et culture).

En Italie, au contraire, bien qu'un accord général de coopération entre le gouvernement, les Régions et les Provinces autonomes de Trente et de Bolzano pour la participation des Régions et des Provinces autonomes à l'élaboration des actes de l'UE ait été signé en 2006, les Régions ont préféré se pencher sur l'élaboration d'instruments de participation indirecte. Presque toutes les Régions, dans le cadre de la législation nationale de référence, c'est-à-dire la loi 24 décembre 2012, n° 234, ont, en effet, adopté des lois dites « procédurales » qui réglementent les modalités respectives de participation à la phase ascendante (et descendante) du droit de l'UE, et certaines d'entre elles (encore peu nombreuses) sont arrivées à la formulation de positions formelles en la matière.

PARTIE III – LE PRINCIPE DE DURABILITE ET LE DROIT

Chapitre 1 – La durabilité: origine et multiformité d’un principe en évolution

La troisième Partie est entièrement dédiée à la durabilité, la clé de lecture que la recherche identifie pour l’analyse du phénomène régional.

À ce propos, une remarque est nécessaire. Face aux alternatives possibles – d’une part, celle d’assumer le concept de durabilité comme désormais donné et, de l’autre, celle de tenter d’aller à la recherche de ses fondements juridiques, en fonction d’une déclinaison ultérieure du concept en termes de durabilité institutionnelle – c’est cette dernière qui l’a emporté. Ainsi, la troisième Partie présente une « recherche dans la recherche » qui inévitablement s’éloigne des frontières du droit régional comparé pour s’ouvrir à des perspectives plus larges.

1.1 La « juridicisation » progressive de la durabilité

Le point de départ de l’étude du concept de durabilité est le constat de son utilisation désormais récurrente, souvent galvaudée, dans le langage courant. Preuve en est la diffusion presque incontrôlée de l’adjectif « durable » et le fait que la durabilité semble être devenue, elle-même, une sorte de label de qualité. Une tendance qui n’est pas seulement un corollaire de la diffusion de théories qui remontent aux courants philosophico-politiques de l’environnementalisme, mais qui donne preuve de l’émancipation progressive du concept de son ancrage originel au binôme – ou, selon le point de vue, à l’oxymore – « environnement et développement ».

Dans cette perspective, le parcours d’analyse de la durabilité en retrace les principales étapes d’affirmation, d’abord, au niveau international, à partir du célèbre Rapport Brundtland « Notre avenir à tous » – présenté en 1987 par la Commission mondiale sur l’environnement et le développement en tant que document préparatoire de la Conférence internationale sur l’environnement et le développement de Rio de Janeiro de 1992²⁰ – jusqu’à l’Agenda 2030 pour le développement durable, un « programme d’action pour les personnes, la planète et la prospérité » qui vise à équilibrer les trois dimensions du

²⁰ Le Rapport Brundtland a introduit la notion de développement durable au sens de « développement qui assure la satisfaction des besoins de la génération actuelle sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs ».

développement durable, qui n'est plus seulement environnemental, mais aussi économique et social.

Ensuite, l'analyse se penche sur la portée que le concept a progressivement gagné à l'échelon européen. Dès 2005, en effet, avec l'adoption de la Déclaration sur les principes directeurs du développement durable et l'identification de ce principe – déjà mentionné dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union – comme un « objectif clé » pour toutes les politiques de l'Union européenne, le concept a fait son chemin tant dans la législation primaire que dans la législation secondaire et semble désormais caractériser l'ensemble du système des politiques de l'UE.

Enfin, c'est également le niveau national – où la notion de "durabilité" a fait son entrée dans de nombreuses agendas gouvernementales – qui est brièvement exploré.

Face au constat général du fait qu'il convient de fixer des limites à l'utilisation des ressources disponibles pour une certaine génération, afin de protéger le sort des générations suivantes qui auront besoin des mêmes ressources pour leur survie, l'étude observe une progressive affirmation de la durabilité aussi dans le domaine du droit. Le concept, initialement affirmé dans le cadre de l'élaboration juridique visant à résoudre la « question environnementale », est, en effet, en train de devenir un véritable principe de droit de portée générale et d'acquiescer un caractère contraignant dans diverses dispositions législatives existantes. En d'autres termes, si, il y a quelques années encore, le juriste aurait probablement rencontré le principe de durabilité presque exclusivement dans le droit de l'environnement – et, en particulier, étant donné la nature transnationale de l'environnement, dans le droit international de l'environnement – aujourd'hui, ce principe s'est enraciné dans tous les domaines du droit, à travers un véritable processus de « juridicisation » et de « constitutionnalisation ».

À ce stade, une double nécessité apparaît: d'une part, enquêter sur les fondements mêmes de la durabilité ; d'autre part, vérifier si l'empreinte utilitariste inhérente à la signification actuelle de la durabilité – en tant qu'équilibre destiné à assurer la permanence du bien-être humain malgré la nature limitée et précaire des ressources environnementales – est la seule qui relève.

« Pourquoi devrais-je me soucier des générations futures... qu'ont-elles fait pour moi ? » est la question qui guide la quête des raisons de la « juridicisation » d'une relation entre des générations d'époques différentes.

Dans ce sens, la recherche souligne, d'abord, les limites qui, à première vue, semblent empêcher la perfection de cette relation. Lue à travers les yeux du juriste, en effet, la notion

de durabilité implique l'idée d'une prise de responsabilité des générations présentes en faveur des générations futures, dans une perspective d'équité intergénérationnelle, encadrée dans une sorte de relation contractuelle entre générations successives qui – dans un cadre typiquement marqué par la réciprocité juridique et par l'instantanéité des relations juridiques – semble être entravée par au moins deux raisons.

D'une part, puisqu'elles n'ont pas encore vu le jour, les générations futures se trouveraient non seulement dans une situation d'asymétrie contractuelle par rapport aux générations actuelles, mais aussi dans une absence totale de pouvoir de négociation et de capacité de négociation.

D'autre part, en raison du progrès et de l'évolution des contextes de référence, il ne serait pas possible de déterminer aujourd'hui quels seront les besoins des générations futures, en préservant la marge de choix qui, dans un système démocratique fondé sur la participation et/ou la représentation, doit être garantie à chaque génération. En d'autres termes, l'obstacle à la stipulation d'un « contrat social intergénérationnel » serait le nécessaire degré d'indépendance qui devrait être assuré entre les générations. Des références théoriques (du célèbre paradoxe de Parfit à l'article 28 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1793²¹) sont ici prises en considération.

Néanmoins, la recherche – en s'éloignant progressivement du paradigme traditionnel de la réciprocité et de l'instantanéité juridique – parvient à identifier un fondement théorique du « contrat social intergénérationnel » que le concept de durabilité suppose.

Bien qu'un premier ancrage visant à fonder une relation intergénérationnelle pourrait être trouvé dans le « principe d'utilité », théorisé par Jeremy Bentham – dans le sens que la prise en compte des effets, dans le futur, des comportements actuels pourrait être justifiée lorsque cela conduit à une maximisation de l'utilité (ou du bien-être) de la partie contractante existante – c'est plutôt une actualisation de la pensée du droit naturel qui relève.

Déclinée dans différentes formes, depuis l'antiquité jusqu'aux formes les plus récentes du néo-constitutionnalisme, cette pensée se fonde sur une conception du droit non pas réduite exclusivement à la loi, mais fondée sur un ordre juridique naturel, universel et éternel, applicable à tous les hommes en tant que tels.

Dans cette direction, au-delà de toute classification, un contrat social intergénérationnel semble, aujourd'hui, trouver place effective si – sans taire les limites que ce même modèle présente – on le lit à la lumière des coordonnées de l'État constitutionnel de droit: dans celle

²¹ « Un peuple a toujours le droit de réviser, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut soumettre les générations futures à ses lois »

qui aurait dû être « l'âge des droits »²², caractérisée par la reconnaissance de droits de l'homme universels et, en tant que tels, inhérents à tous les hommes et dotés d'une sorte d'intemporalité et d'intergénérationnalité, le sujet et l'objet de la relation contractuelle acquièrent, en effet, des connotations et une portée complètement différentes.

Ainsi, du point de vue subjectif, les générations actuelles doivent être interprétées comme partie contractante représentant non pas la génération de l'époque actuelle, mais l'humanité dans son ensemble ; du point de vue objectif, il ne s'agit pas de prédéterminer les intérêts, les besoins ou les préférences futurs, mais d'assurer la permanence des droits fondamentaux, qui représentent la condition préalable à la réalisation de tout choix, c'est-à-dire d'assurer ce qui a été défini « *il diritto ad avere diritti* »²³.

Les concepts de justice et de responsabilité se déclinent de manière transgénérationnelle et deviennent le fondement du droit des générations futures. Un droit multidimensionnel et complexe, à appliquer – avec l'ensemble des principes qui lui sont liés, tels que le principe de non-discrimination dans le temps et le principe de dignité des générations futures – à l'humanité dans son ensemble.

1.2 La « constitutionnalisation » progressive de la durabilité

Une fois la « juridicisation » progressive du principe de durabilité affirmée sur la base des coordonnées de l'État constitutionnel moderne, la recherche souligne que ce principe non seulement, comme déjà mentionné, apparaît aujourd'hui dans de nombreuses déclarations et traités internationaux, mais il trouve également une mention (explicite ou implicite) directement dans les Constitutions de nombreux pays, acquérant ainsi une importance toujours croissante.

D'ailleurs, si l'on veut identifier un instrument juridique tourné vers l'avenir, on ne peut que se référer aux Chartes constitutionnelles, étant donné leur double particularité d'être des textes ayant une valeur programmatique et d'avoir un caractère rigide et par conséquent à long terme.

À cet égard, l'analyse constate, tout d'abord, que la référence au principe de durabilité ou, plus souvent, à la question intergénérationnelle, trouve fréquemment sa place dans des déclarations de principe ou des programmes d'action, c'est-à-dire dans des instruments de

²² N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1992 (notre trad.).

²³ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, tr.it. de A. GUADAGNIN, Piccola biblioteca Einaudi, Milano, 1996, avant; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma – Bari, 2012, après.

droit international non contraignants. C'est le cas, par exemple, des déclarations anticipant le contenu de conventions internationales ultérieures ou contribuant à la formation d'une coutume internationale.

En second lieu, à l'exception de ceux adoptés dans des domaines dotés de mécanismes de protection juridictionnelle spécifiques et efficaces – comme, au sein du Conseil de l'Europe, la Cour européenne des droits de l'homme et, au sein de l'Union européenne, la Cour de justice – les actes de droit international à caractère contraignant (ou *hard law*) qui, directement ou indirectement, consacrent le principe de durabilité subissent la limitation de l'absence de garde-fous pour garantir leur efficacité, reposant exclusivement sur l'action des pays signataires, sur la base de la relation entre le droit interne et le droit international.

Cependant, un premier mécanisme indirect de « constitutionnalisation » de la durabilité reposerait précisément sur la possibilité de reconnaître à ce principe une origine coutumière. Sur la base de cette hypothèse, en effet, le principe acquerrait une pertinence dans les systèmes internes de différents États en tant que norme de droit international généralement reconnue, selon les mécanismes d'« adaptation » prévus dans chaque système. Conformément à l'interprétation évolutionniste qui se répand au sein de la doctrine internationaliste sur les processus de formation des normes coutumières, en effet, cette pertinence serait le résultat de l'affirmation répétée du principe en question dans un nombre croissant d'accords internationaux.

Outre cette importation du droit international, la recherche constate des hypothèses ultérieures de « constitutionnalisation » du principe de durabilité – ou, encore, du principe corrélé de responsabilisation de la génération actuelle au profit des générations suivantes –, de sorte que le principe est désormais qualifié de « concept clé » du droit constitutionnel. Concrètement, il y a, tout d'abord, les cas d'affirmation expresse du principe, dans le texte original de la Constitution ou à la suite d'une réforme.

Parmi celles-ci, confirmant le parallélisme entre l'affirmation du droit à l'environnement et la juridicisation de la durabilité, figurent, en premier lieu, les Constitutions dites de troisième génération, caractérisées par une attention marquée aux « nouveaux » droits, parmi lesquels – outre des concepts abstraits tels que l'autodétermination des peuples et la paix – figure le bien « environnement ». Des exemples tirés du constitutionnalisme de l'Amérique latine sont mentionnés.

D'un autre point de vue, l'on dénombre aussi les "constitutions financières", c'est-à-dire l'ensemble des dispositions visant à orienter la politique financière et budgétaire de l'État et

de ses collectivités territoriales, en vue d'un équilibre à moyen-long terme et d'une limitation conséquente des marges d'endettement.

Enfin, même en l'absence de dispositions explicites, la constitutionnalisation du principe de durabilité est parfois interprétée de manière médiate, sur la base d'indicateurs indirects, souvent en corrélation, une fois encore, avec l'affirmation du droit de l'environnement.

Compte tenu du cadre théorique général, la recherche porte ensuite sur la constitutionnalisation de la durabilité (et des droits des générations futures) dans les trois systèmes juridiques examinés.

La Constitution italienne, jusqu'à très récemment, figurait parmi les textes dans lesquels le concept peut être dérivé indirectement: d'une part, en adhérant à la qualification du principe de durabilité comme norme de droit international généralement reconnue, le principe de durabilité acquerrait automatiquement un espace dans le système interne, en vertu du mécanisme d'adaptation de l'art. 10 de la Constitution. Par ailleurs, la durabilité et le caractère intergénérationnel de certaines situations juridiques auraient pu être déduits à partir de certaines dispositions expresses.

En ce sens, il suffit de penser aux interprétations extensives des trois premiers articles de la Constitution italienne: le peuple visé à l'article premier, si on l'entend non seulement dans un sens "réel" mais aussi dans un sens "idéal", comprendrait également les générations passées et futures; dans l'art. 2 «[d]ans la perspective d'une interprétation évolutionniste-historique [le moment serait] venu aujourd'hui d'inclure [...] également les droits des générations futures»²⁴, car, d'une part, la logique sous-jacente du principe personnaliste serait précisément celle de défendre ce noyau minimal de droits essentiels et caractéristiques de l'humanité dans son ensemble, reconnaissables comme tels en tout lieu et en tout temps et, d'autre part, le caractère obligatoire des devoirs de solidarité politique, économique et sociale ne peut être compris que comme s'adressant à tous les hommes ; l'art. 3, alinéa 2, impliquerait « la nécessité de préserver les conditions permettant au système de se perpétuer et de garantir également à ceux qui viendront après nous les ressources nécessaires à la mise en œuvre de l'objectif d'égalité substantielle »²⁵.

²⁴ G. PEPE, *La solidarietà intergenerazionale quale strumento di giustizia redistributiva. Commento a Corte costituzionale n. 173 del 2016*, in www.contabilita-pubblica.it (notre trad.).

²⁵ G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2018, p. 629 (notre trad.).

Si, en effet, comme il est désormais unanimement affirmé, le champ d'application du principe d'égalité ne doit pas être limité à la personne physique individuelle et même pas au "citoyen" – pouvant (ou plutôt devant) être appliqué, également, aux personnes morales et aux "étrangers" – il devrait être extensible également aux personnes physiques futures.

Au moment où ce travail s'achève, le cadre de référence a considérablement évolué à cet égard.

Dans la lignée du parallélisme souvent évoqué, qui voit aller de pair l'affirmation du droit à l'environnement et l'émergence du concept de durabilité, et à la lumière de la jurisprudence constitutionnelle qui, au fil des ans, avait déjà donné lieu à des lectures extensives, notamment des articles 9, alinéa 2, 32 et 41 de la Constitution – avec l'affirmation d'une notion de environnement non pas comme un simple bien ou une question de compétence, mais comme une valeur systémique et primaire, relevant au sujet de l'équilibre entre le droit à l'initiative économique et le droit à la santé –, avec la loi constitutionnelle n° 1 du 11 février 2022, l'environnement, la biodiversité, les écosystèmes et l'intérêt des générations futures (ainsi que la protection des animaux) ont été expressément constitutionnalisés.

L'analyse du cadre italien ne peut, enfin, ignorer que le thème des générations futures trouve, sinon une place importante, au moins une mention dans de nombreux statuts régionaux. Ce n'est pas un hasard si les références sont toutes contenues dans les statuts des Régions ordinaires, adoptés à la suite de la réforme constitutionnelle du 22 novembre 1999 n° 1, précisément au moment où la sensibilité envers la question de la durabilité émergeait et s'enracinait progressivement.

Dans la Constitution espagnole, de nombreuses dispositions sont identifiées en fonction de la réalisation du développement durable.

En particulier, l'art. 45 – l'une des plus anciennes dispositions constitutionnelles sur le droit à l'environnement et qui occupe une place importante parmi les principes de la politique sociale et économique espagnole – contient trois éléments: l'identification des situations juridiques subjectives (en termes de droits et de devoirs) relevant par rapport à l'environnement ; l'attribution aux autorités publiques de la tâche de protéger activement l'environnement ; la prévision de sanctions en cas de violations. L'importance de cette disposition est démontrée par les diverses interprétations dont elle a fait l'objet au fil des ans, allant de la reconnaissance de la valeur normative de la disposition à l'affirmation hypothétique d'un droit collectif à l'environnement (ou, mieux, d'un "droit collectif à un environnement sain") et à l'idée que la fonction publique de protection de l'environnement

constitue un élément essentiel de l'État, capable de caractériser son modèle, selon le paradigme de *l'Estado Ecológico de Derecho*.

Plus explicite encore, la Charte de l'environnement, adoptée en France par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 et incluse dans le bloc de constitutionnalité. Non seulement la Charte reprend la définition "classique" du développement durable, mais elle place les principes de protection de l'environnement au même niveau que les droits de l'homme et du citoyen datant de 1789 et les droits économiques et sociaux contenus dans le préambule de 1946.

En outre, elle affirme explicitement que les politiques publiques nationales doivent être fondées sur le développement durable, et en élargit l'importance au niveau européen et international. Cette innovation, insérée en 2005, a non seulement fait sortir le droit de l'environnement des limites du Code de l'environnement, mais elle a marqué l'entrée dans une « nouvelle ère juridique », en ouvrant l'univers du droit à la notion de générations futures et en consacrant un principe de solidarité transgénérationnelle et transspatiale, aux applications potentiellement multiples, au-delà même du seul droit (constitutionnel) de l'environnement.

Enfin, l'analyse note que les trois pays ont tous été affectés, bien qu'avec des nuances différentes, par l'introduction dans leurs Constitutions de contraintes de durabilité économique et financière affectant leurs décisions budgétaires.

Chapitre 2 – La dimension institutionnelle du principe de durabilité

2.1 De la durabilité environnementale à la durabilité institutionnelle

Après avoir passé en revue la « juridicisation » et la « constitutionalisation » de la durabilité et de la sauvegarde des générations futures, la recherche évoque brièvement certains exemples (tels que le médiateur pour les générations futures ou l'institution du don-partage transgénérationnel), qui témoignent du progrès de la notion de durabilité et des concepts qui y sont liés (*in primis*, celui de générations futures): de simple proclamation générale d'ordre essentiellement politique (et environnemental), elle a pris la valeur de « catégorie juridique », puis de « principe de droit », capable d'appréhender les relations entre différentes générations d'individus et de postuler de nouveaux paradigmes, tel que la « justice constitutionnelle intertemporelle ».

La protection des droits des générations futures constituerait en effet un « néo-paramètre de constitutionnalité » susceptible d'ouvrir la voie à de nouvelles applications des mécanismes de jugement des Cours constitutionnelles, notamment en inaugurant un « jugement ternaire dans le temps ».

Au-delà des exemples, l'analyse souligne un élément plus général qui semble découler de la juridicisation (et de la constitutionnalisation) de la durabilité.

Si la dimension intertemporelle inhérente au concept de durabilité semble, en effet, d'un point de vue théorique, projeter dans le futur le juriste qui envisage de l'utiliser, la question qui se pose concerne la possibilité concrète pour ce dernier de développer des jugements de nature pronostique.

À cet égard également, une première réponse affirmative est offerte par le droit de l'environnement.

Dans ce domaine, en effet, la nécessité d'une protection (intergénérationnelle) de l'environnement se traduit non seulement par l'énonciation de principes visant à le sauvegarder (les principes de précaution, de prévention, de correction, de « pollueur-payeur »), mais aussi par la mise en œuvre de mécanismes spécifiques visant à évaluer au préalable la « durabilité » de plans, programmes et projets.

Tout comme le concept de durabilité, cette approche a progressivement dépassé les limites du droit de l'environnement et a acquis une valeur plus générale et transversale. Preuve en est l'émergence de la logique de l'évaluation, et notamment de l'évaluation préventive, dans le domaine des politiques publiques, comme outil d'amélioration de la qualité de l'intervention publique.

De même, en ce qui concerne l'exercice de la fonction législative, des outils tels que l'analyse et l'évaluation d'impact de la réglementation sont désormais largement répandus et visent à promouvoir une réglementation de meilleure qualité. Un exemple, en ce sens, est représenté, au sein de l'Union européenne, par l'initiative « *Better regulation* ».

Ces approches, relève dans l'ensemble l'analyse, ont en commun – de manière variable selon les cas – l'utilisation de méthodes, outils et approches spécifiques: dans tout jugement de caractère pronostique, l'analyste et l'évaluateur (et donc le juriste analyste et le juriste évaluateur) doivent identifier leur question de recherche, définir leurs instruments d'analyse et d'évaluation et préciser le point d'observation choisi.

C'est à ce stade que la recherche aborde la question clé concernant l'utilisation potentielle du principe de durabilité comme outil d'analyse globale de phénomènes juridiques divers.

En ce sens, en abstrayant et en généralisant les dimensions de la durabilité dans une perspective juridique, l'analyse amène à constater que la durabilité se traduit par une forme de solidarité et de responsabilité universelle, *intra* et *intergénérationnelle*, se caractérisant ainsi par une double dimension: d'une part, une dimension relationnelle holistique (ou intragénérationnelle), et, d'autre part, une dimension intertemporelle (ou intergénérationnelle).

Cela conduit, tout d'abord, à « juridiciser » la définition traditionnelle de la durabilité, en remplaçant la référence générique à la « condition d'un développement capable d'assurer la satisfaction des besoins de la génération actuelle sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs » par celle de « condition d'un phénomène juridique (structure/instrument) capable d'assurer la poursuite de ses propres fins, au profit de la génération actuelle, sans compromettre cette même possibilité au profit des générations futures » ou, encore, pour « assurer la satisfaction des droits et l'accomplissement des devoirs de la génération actuelle sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire/accomplir les leurs ».

Cette signification, à son tour, semble ouvrir la voie à une variété d'applications potentielles, selon le champ d'investigation choisi, c'est-à-dire selon le "phénomène (structure/instrument)" juridique abordé dans ses dimensions relationnelle et intertemporelle: une disposition générale (par exemple, la nature du système fiscal d'un pays donné) ; une réglementation sectorielle spécifique (du droit du travail au système de retraite, par exemple) voire un seul droit (avec une importance particulière en ce qui concerne les droits sociaux, pour lesquels un ancrage en termes de durabilité apparaît comme un complément des dimensions d'égalité formelle et substantielle qui les sous-tendent).

Une fois défini le cadre général de recours potentiel au principe de durabilité, la recherche affine ultérieurement le point d'observation, en se demandant si une « institution » pourrait faire proprement l'objet d'un examen de durabilité.

À cet égard, l'étude ouvre, d'abord, une brève parenthèse sur le concept d'institution, en rappelant qu'un apport fondamental pour l'élaboration de la notion de institution a été assuré par Maurice Hauriou et Santi Romano ; en retraçant les principales significations actuelles (une signification large, englobant tout type de mécanisme juridique ou de forme de régulation sociale régie par le droit; une signification plus étroite, d'organisation juridique stable) ; en contextualisant l'examen proposé dans le cadre conceptuel de référence qui semble le plus cohérent (celui des « systèmes ouverts » théorisé par le biologiste Ludwig

von Bertalanffy, en référence aux sciences traditionnellement définies comme « dures », mais dont les principes explicatifs de l'univers sont applicables aux contextes les plus variés).

Ensuite, la recherche cherche plus précisément à vérifier l'utilité d'une analyse en termes de durabilité dans une perspective institutionnelle (ou, pour le dire autrement, à identifier une notion de « durabilité institutionnelle »).

Dans ce sens, compte tenu des finalités attribuées à une institution donnée (famille, école, système judiciaire, administration publique, etc.), elle relève qu'un examen en termes de durabilité – en tenant compte des dimensions relationnelle et intertemporelle mentionnées ci-dessus – est fonctionnel à évaluer la capacité de l'institution à garantir, par rapport aux tâches dont elle est responsable et par rapport aux membres auxquels elle s'adresse, la meilleure réalisation possible de ses finalités, en tenant également compte de l'impact de ses actions dans le futur.

Ainsi, le principe de durabilité institutionnelle – en tant que critère d'évaluation de la validité/conformité et de la permanence d'une institution – permet-il une investigation qui ne se limite pas à la détection des criticités dont une institution donnée souffre.

Au contraire, d'un côté, il devient un critère capable d'orienter les actions de l'institution, d'en suggérer les mesures correctives ou les ajustements éventuels, ainsi que d'effectuer des comparaisons de durabilité – entre solutions institutionnelles diverses ou entre niveaux institutionnels concurrents – afin d'identifier celle « plus durable ».

De l'autre, il semble susceptible d'une application ultérieure, de nature plutôt systématique. En effet, une fois l'institution d'intérêt examinée, sa contextualisation dans son cadre juridique général de référence (Constitution, Statut d'autonomie, Code sectoriel, etc.) permet de vérifier sa (permanente) conformité aux principes fondamentaux pertinents, ainsi que d'identifier, par le biais d'une approche contrefactuelle, les marges éventuelles de dépassement/modification.

Enfin, l'analyse en termes de durabilité institutionnelle se tourne plus précisément vers le l'objet de la recherche, c'est-à-dire les solutions d'organisation territoriale infra-étatique de type régional, en mettant, d'abord, en évidence la signification particulière qu'elle acquiert dans cette perspective. Là où toute question de territorialisation tend à tourner autour d'une constante (le *Stato*, l'État, le *Estado*) et de diverses variables (parmi lesquelles figurent les *regioni*, les régions, les *comunidades autónomas*²⁶) et le sort de l'une et des autres est le plus souvent étudié en termes mécanistes – avec pour conséquence le fait que les entités infra-

²⁶ Dans ce cas, l'utilisation des initiales minuscules - contrairement au reste du texte - est un choix qui confirme ce qui a été mentionné dans l'introduction.

étatiques risquent «d'être considérées comme de simples projections volontaires, donc toujours révocables, de la souveraineté étatique»²⁷ – la durabilité, avec sa dimension relationnelle et systémique, permet d'adopter une perspective différente, cohérente avec la caractéristique des États et des Régions en tant que « institutions qui vivent, comme d'autres systèmes anthropiques ainsi que des systèmes écologiques, dans des situations de transformation constante et [dont] la permanence n'est jamais considérée comme acquise »²⁸.

La focalisation sur cette caractéristique – dont fait preuve la qualification en termes d'« organes » des structures organisationnelles au sein des institutions elles-mêmes – conduit ainsi à s'interroger sur la vitalité des systèmes politico-constitutionnels considérés, à travers le « contrôle continu de leurs propriétés, en termes de possibilité de charge et de reprise, de capacité d'autorégulation, de résilience et de résistance »²⁹.

2.2 La durabilité des solutions d'organisation institutionnelle infra-étatique

L'analyse ponctuelle concernant la durabilité des solutions d'organisation institutionnelle infra-étatique part d'une double constatation.

D'un côté, comme les Parties I et II du travail l'on démontré, les collectivités territoriales régionales infra-étatiques représentent une réalité dynamique, variant à la fois dans l'espace (d'un système à l'autre et même au sein d'un même système) et dans le temps (car elles sont en constante évolution). Dans l'ensemble, les solutions d'organisation territoriale infra-étatique dessinent un cadre institutionnel à la constante recherche de légitimité, une légitimité (dans le sens de fondement) qui se trouve souvent dans une perspective relationnelle, en comparant l'entité territoriale en question (par exemple la Région) à l'État et/ou à d'autres entités territoriales "concurrentes" (par exemple le Département).

De l'autre, d'après ce qui a été illustré dans la Partie III, le principe de durabilité institutionnelle – compte tenu des dimensions qui caractérisent, sur le fond, la durabilité – semble utile lorsque l'on entend mener des analyses prospectives ayant, en même temps, une dimension relationnelle et une intertemporelle.

Considérant que les entités territoriales infra-étatiques, telles que les Régions du type de celles italiennes, sont des institutions géographiquement délimitées auxquelles sont attribuées des fonctions et des compétences spécifiques – au sein d'un système donné

²⁷ R. LOUVIN, *La sostenibilità dei regimi speciali di autonomia*, in G. COINU, G. DEMURO, F. MOLA (a cura di), *La specialità sarda alla prova della crisi economica globale*, Esi, Napoli, 2017, p. 103 (notre trad.).

²⁸ *Ibidem*, p. 102 (notre trad.).

²⁹ *Ibidem*, p. 104 (notre trad.).

composé d'autres entités, dont l'Etat et d'autres collectivités territoriales – et auxquelles correspond une communauté donnée d'individus, la recherche souligne qu'une analyse en terme de durabilité soulève, d'abord, deux questions.

La première concerne la capacité de la Région de garantir, par rapport aux tâches qui lui sont confiées, dans le cadre constitutionnel et/ou réglementaire de référence, envers les membres auxquels elle s'adresse et en concurrence (ou, mieux, de manière complémentaire) avec les autres collectivités qui se trouvent dans le même système, la meilleure réalisation de ses objectifs, en tenant également compte de l'impact de ses actions dans le futur (« durabilité interne » ou « faire régional »).

La seconde concerne la reconnaissance d'une institution donnée en tant que communauté, tant de l'extérieur (par les autres entités juridiques) que, surtout, de l'intérieur (par les individus qui la composent) (« durabilité de système » ou « être régional »).

Plus précisément, étant donné que, en dernière analyse, les actions de l'institution "Région" se concrétisent – selon le degré de « régionalisation » de chaque système juridique – dans la définition ou la mise en œuvre de politiques et dans la traduction de celles-ci en services pour la population d'un territoire donné, le principe de durabilité semble être pertinent comme perspective pour examiner si l'adhésion au modèle d'organisation sur base régionale est ou non le plus à même de garantir la meilleure définition ou mise en œuvre des politiques dont elle est responsable.

Ceci, en même temps, sans compromettre (ou, plutôt, en favorisant) la possibilité d'action – concomitante ou future – d'autres collectivités territoriales (de même nature ou de nature différente).

En d'autres termes, il permettrait de vérifier si la collectivité (dans notre cas, la Région) représente encore une solution organisationnelle (institution) capable de remplir les objectifs qui lui sont assignés, dans le respect des canons de responsabilité, de solidarité et d'équité *intra* et *intergénérationnelle*, si bien que de comparer l'entité régionale avec d'autres niveaux institutionnels afin d'identifier la répartition la plus durable de compétences et fonctions.

En parallèle, la recherche met en évidence le fait qu'un examen de durabilité institutionnelle appliqué aux Régions permet en outre une vérification de "système", ayant, à son tour, une double dimension.

En effet, une fois que les *Regioni*, les Régions et les *Comunidades Autónomas* ont été étudiées du point de vue de leur résilience relationnelle et intertemporelle interne, la contextualisation de celles-ci dans le cadre juridique de référence permet, tout d'abord, de vérifier leur (permanente) conformité avec les principes fondamentaux pertinents

(respectivement, art. 5 Const. it., art. 2 Const. esp., art. 1 Const. fr.), ainsi que d'identifier, par le biais d'une approche contrefactuelle, leurs marges de dépassement/changement. En d'autres termes, la perspective de la durabilité institutionnelle permettrait ainsi de vérifier si le degré de régionalisation italienne, espagnole et française est conforme au principe d'autonomie des deux premiers systèmes juridiques, avec leurs nuances respectives, et au principe de décentralisation du dernier, ainsi que d'évaluer l'impact d'un éventuel changement (qu'il soit destiné à affaiblir ou à réduire la portée de la collectivité ou, au contraire, à le renforcer) ou, même, d'un abandon définitif de la collectivité régionale.

En outre, toujours d'un point de vue systémique, l'analyse de durabilité, en rationalisant les caractéristiques qui distinguent l'institution régionale donnée, permet un examen approfondi d'identifiabilité interne et externe.

« *Dove vanno le Regioni ?* » se demandait la doctrine italienne, il y a quelques années³⁰.

Où les Régions peuvent-elles aller pour être (encore) durables ? Comment évaluer l'existence et la permanence des conditions de viabilité de l'institution régionale, dans une perspective relationnelle (compte tenu, dans le cadre constitutionnel, législatif et réglementaire de référence, des autres niveaux institutionnels) et intertemporelle (en référence à l'évolution des « raisons » de son autonomie) ? se demande, à ce point, la recherche.

Après avoir identifié les raisons et le but d'une analyse dans la perspective de la durabilité institutionnelle – et, notamment, régionale – la recherche s'attarde sur les aspects (question de départ ; instruments d'analyse ; perspective d'observation de l'objet d'étude) dont toute approche pronostique nécessite, en soulignant que la question de départ est celle qui a été formulée (et reformulée) à plusieurs reprises: « Quel avenir durable pour les Régions, d'un point de vue institutionnel ? » et que la perspective adoptée est celle qui découle de la définition proposée de la durabilité institutionnelle, en tant que critère d'évaluation pronostique de la validité, de la conformité et de la permanence de l'institution régionale.

Pour ce qui est des instruments d'analyse, la recherche identifie une série d'indicateurs de durabilité, à savoir un ensemble de facteurs exprimés sous forme de question – qui peuvent être précisées de différentes manières selon le profil examiné – se référant aux dimensions de la durabilité.

³⁰ S. MANGIAMELI, *Dove vanno le Regioni?*, in I.S.SI.R.F.A. - *Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie*, décembre 2015. Auparavant, A. BARBERA, P. D. GIARDA, G. MAZZOCCHI, *Dove vanno le regioni*, Vita e pensiero, Milano, 1976.

À ce propos, elle précise, premièrement, que le concept d'indicateur est pris – en empruntant, une fois encore, la terminologie de l'écologie et de l'environnement – dans le sens de « paramètre qualitatif ou quantitatif capable de représenter une situation environnementale complexe »

Deuxièmement, bien que le concept d'indicateur semble superposable à celui d'indice, ce dernier, étant caractérisé par une dimension proprement quantitative-numérique, ne semble pas adapté pour guider l'ensemble de l'analyse proposée, puisqu'il pourrait, tout au plus, coïncider avec un (ou plusieurs) des indicateurs examinés. Il en va de même pour d'autres synonymes apparents du terme indicateur, tels que standard, seuil, paramètre, niveau, etc.

Troisièmement, bien que, en théorie, l'analyse de durabilité pourrait concerner aussi bien des profils institutionnels « purs » (sources du droit régional ; configuration institutionnelle interne et organisation des organes ; forme de gouvernement ; nature et répartition des compétences ; financement des fonctions régionales, etc.) que le contenu des politiques sectorielles régionales, la recherche estime plus utile considérer, d'une part, le fonctionnement concret de la collectivité (le « *faire* régional »), avec un chevauchement potentiel de profils institutionnels et de politiques sectorielles, et, d'autre part, ce qui, globalement, caractérise la réalité régionale dans son ensemble (l'« *être* régional »).

La recherche propose, donc, une série d'indicateurs qui, dans l'ensemble, visent à répondre aux interrogatifs suivants:

- Composante de durabilité « interne »: le « *faire* régional »:
 - *la Région est-elle le niveau institutionnel le plus approprié pour mener à bien une tâche donnée?*
- Composante de durabilité « de système »: l'« *être* régional »:
 - *Considérée dans son ensemble, la Région est-elle un niveau institutionnel cohérent avec le cadre juridique de référence et, en même temps, une dimension territoriale avec une identité propre ?*
- Les deux composantes:
 - *L'action actuelle de la Région et sa physionomie globale semblent-elles de nature à garantir qu'elle sera confirmée à l'avenir ?*

Tableau 1: Indicateurs de durabilité régionale

**INDICATEURS DE
DURABILITÉ RÉGIONALE**

➤ **Composante de durabilité « interne »: le « faire régional »:**

a. Existence d'un "dessein régional"

La Région fonctionne-t-elle dans un cadre spécifique, en tirant le meilleur parti de ses pouvoirs constitutionnels, statutaires et réglementaires ?

b. Niveaux de performance régionaux

Comment la Région se comporte-t-elle en termes de garantie des niveaux de performance ?

c. Esprit d'innovation

La Région se révèle-t-elle être un environnement institutionnel (sur le plan législatif et/ou administratif) innovant ?

d. Capacité d'anticipation

La Région est-elle capable d'agir avant l'Etat dans certains domaines?

e. Mécanismes de péréquation

La Région œuvre-t-elle dans une optique de péréquation ?

➤ **Composante de durabilité « de système »: l'« être régional »:**

f. Cohérence du système

La physionomie et le fonctionnement de la Région sont-ils conformes au(x) principe(s) constitutionnel(s) pertinent(s) en matière d'organisation territoriale ?

g. Reconnaissance (externe et interne)

La Région représente-t-elle une communauté, perçue comme telle à l'extérieur, et dans laquelle la population se reconnaît/s'identifie ?

Bien entendu, l'utilisation des indicateurs identifiés peut revêtir différentes formes et modalités. Le résultat de leur application ne peut qu'être variable, non seulement entre systèmes, mais aussi au sein d'un même système. Par ailleurs, pour le sort du niveau régional, il pourra être positif (envisageant ainsi une confirmation, voire une extension, des prérogatives et des pouvoirs de la collectivité), négatif (en en préfigurant, au contraire, une réduction, voire un dépassement) ou conditionné (par exemple, positif, mais sous réserve de la mise en place de mécanismes de péréquation plus efficaces entre les territoires).

Indépendamment de l'application des indicateurs de durabilité régionale proposés, l'intention de la recherche est celle d'offrir au juriste qui souhaite faire des analyses et des prévisions en termes de résilience et de durabilité concernant la collectivité territoriale considérée, des éléments utiles pour éviter des approches *a priori* en faveur ou contre le « phénomène régional ».

PARTIE IV – PERSPECTIVES DE DURABILITE REGIONALE

Chapitre 1 – La durabilité comme clé de lecture du régionalisme

Dans cette Partie, la recherche vise à combiner les aspects analysés dans les Parties précédentes. Pour ce faire, elle propose de réinterpréter les "variables" du régionalisme (Parties I et II), à la lumière du principe de durabilité (Partie III), ce qui permet non seulement d'enrichir les variables du régionalisme de déclinaisons ultérieures, mais aussi de les mettre en relation les unes avec les autres.

En ce qui concerne les critères d'exposition adoptés, l'analyse concerne, d'abord, les composantes de durabilité "interne" et, ensuite, celles de la durabilité « de système » et elle est menée au moyen d'exemples spécifiques tirés, en fonction de leur pertinence, des expériences des trois systèmes considérés. Les exemples cités n'ont pour but que de mieux expliquer le thème examiné, sans le reléguer à un niveau exclusivement théorique, et doivent être considérés comme "neutres": si, par rapport à certains éléments, ils pourraient sembler confirmer l'option régionaliste, tandis que, par rapport à d'autres, ils pourraient en souligner les lacunes et les limites, seule une considération globale du phénomène régional dans un système juridique donné permettrait de se prononcer, avec un bon degré d'approximation, sur sa durabilité effective. En outre, l'exportation d'un même exemple d'un système juridique à un autre conduirait souvent à des conclusions très différentes, voire opposées.

Afin de faciliter la lecture proposée, les « variables » et les « indicateurs » tirés des Parties précédentes du travail sont rappelés - sous forme de matrice - (en soulignant, en gris, les zones de relative intersection).

Tableau 2: Lien entre « variables » de l'État régional (Parties I et II) et « indicateurs » de durabilité régionale (Partie III)

		VARIABLES DE L'ÉTAT REGIONAL			
		<i>Dispositions concernant l'organisation territoriale</i> (1)	<i>Attribution de fonctions et compétences</i> (2)	<i>Rapports institutionnels avec l'État</i> (3)	<i>Garanties des collectivités territoriales infra-étatiques</i> (4)
INDICATEURS DE DURABILITE REGIONALE	<i>Existence d'un "dessein régional" (a)</i>				
	<i>Niveaux de performance régionaux (b)</i>				
	<i>Esprit d'innovation (c)</i>				
	<i>Capacité d'anticipation (d)</i>				
	<i>Mécanismes de péréquation (e)</i>				
	<i>Cohérence du système (f)</i>				
	<i>Reconnaissance (externe et interne) (g)</i>				

1.1 Composante de durabilité « interne »: le « faire régional »

Compte tenu des dimensions relationnelle et intertemporelle de la durabilité, la recherche s'interroge, d'abord, sur le mode de fonctionnement du niveau institutionnel régional. Dans ce sens, elle aborde le thème de l'attribution de fonctions et compétences aux collectivités territoriales infra-étatiques (variable n° 2) à la lumière de l'indicateur de durabilité *b*. « *Niveaux de performance régionaux* ».

Dans les matières, totalement ou partiellement, "régionalisées" auxquelles s'appliquent des niveaux essentiels de services concernant les droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur l'ensemble du territoire national, ce qui relève, en perspective de durabilité, est

la capacité de la collectivité territoriale régionale à respecter, dans la pratique, les niveaux fixés. Le degré de durabilité résultera, ainsi, différencié au cas où la Région n'assure que le niveau minimal de protection prévu, au cas où elle se montre plus vertueuse (c'est-à-dire en prouvant sa capacité à élever le niveau de base) ou, au contraire, moins vertueuse (c'est-à-dire en chutant en dessous du niveau minimal).

De même, l'exercice concret de certaines compétences, de la part de la collectivité territoriale considérée, peut être examiné non seulement d'un point de vue quantitatif (qui situe l'action régionale sur une échelle d'efficacité et d'efficience), mais plutôt d'un point de vue qualitatif. Sur ces points, des exemples sont donnés en relation à l'exercice, au niveau régional, de compétences concurrentes dans le domaine de la santé et de l'éducation.

Par ailleurs, l'indicateur ici considéré conduit à poser, *a contrario*, une question (peut-être trop) souvent omise, étant donné l'approche étatique à partir de laquelle les analyses de ce genre sont le plus souvent menées, à savoir: existe-t-il des éléments qui montrent - ou dont on peut déduire - qu'une éventuelle centralisation (ou nouvelle centralisation) d'une compétence donnée se traduirait par une garantie de protection plus efficace ?

En laissant évidemment cette question ouverte, mais en excluant que la réponse soit (toujours) nécessairement positive, la recherche remarque que des considérations similaires à celles qui viennent d'être exposées semblent également pertinentes par rapport à l'indicateur de durabilité *e.* « *Mécanismes de péréquation* ».

À cause de différents facteurs (la capacité fiscale, la localisation géographique et la conformation géomorphologique du territoire, la densité de population), l'exercice d'une compétence par les entités infra-étatiques d'un même système juridique peut, en fait, aboutir à des solutions non homogènes et engendrer des inégalités dans l'accès aux droits. C'est pour cette raison que le développement – au niveau national, ou au niveau infra-étatique, à l'initiative des mêmes entités – de mécanismes de péréquation territoriale, est fonctionnel à la possibilité de confirmer, voire d'élargir, ces compétences.

Enfin, la recherche observe que la garantie des niveaux de performance et la prévision (et l'activation) des mécanismes de péréquation relèvent également dans la perspective des rapports institutionnels avec l'État (variable 3) et des garanties (judiciaires) des collectivités territoriales infra-étatiques (variable 4).

Il est en effet intéressant, à ce propos, de considérer si les revendications des Régions envers l'État (et vice-versa) – et dans la normalité des rapports institutionnels et sur le plan contentieux – portent sur le fond de l'exercice des compétences ou se limitent à des opérations automatiques d'allocation (économiquement) efficace et efficiente des

compétences mêmes. Un élément à considérer, dans cette perspective, est la portée de la jurisprudence (constitutionnelle) plus ou moins favorable à la centralisation comme garantie de fermeture du système.

L'analyse porte, ensuite, sur les indicateurs *c.* « *Esprit d'innovation* » et *d.* « *Capacité d'anticipation* », en lien avec les variables « *Attribution de fonctions et compétences* » (n° 2), « *Rapports institutionnels avec l'État* » (n° 3) et « *Garanties des collectivités territoriales infra-étatiques* » (n° 4). La combinaison soulève un certain nombre de questions, telles que: dans le respect du cadre juridique général et dans les limites de ses propres compétences, la Région peut-elle introduire des éléments d'originalité, tant verticalement (par rapport à l'État) qu'horizontalement (par rapport à d'autres collectivités locales, de même nature ou de nature différente) ? Encourage-t-elle des formes d'expérimentation ? Est-elle à l'avant-garde dans la protection des droits ? En outre, adopte-t-elle des politiques propres ou, par rapport à certaines procédures, anticipe-t-elle le niveau national dans la phase descendante?

À titre d'exemple, la recherche se penche sur la propension de la Région à favoriser ou non l'utilisation de formes innovantes d'exercice de la démocratie participative (comme le droit de pétition, le référendum décisionnel général, le référendum prévu en cas de création d'une collectivité territoriale à statut particulier et le référendum réservé aux COM, mais aussi les budgets participatifs et diverses instances à caractère consultatif) et sur la capacité du niveau régional à transposer les directives européennes avant l'État.

Globalement, l'étude relève que les profils de l'innovation et de la capacité d'anticipation amènent finalement à réfléchir sur le caractère statique ou dynamique de la collectivité territoriale, sur sa propension à s'adapter ou à reculer, face aux sollicitations auxquelles elle doit constamment faire face, soient-elles internes (par exemple, l'inadéquation de ses instruments traditionnels de participation démocratique) ou externes (par exemple, la répercussion, au niveau territorial, de la législation adoptée au niveau européen).

Enfin, la recherche considère l'indicateur *a.* « *Existence d'un dessein régional* » qui suggère d'observer l'institution régionale dans son ensemble.

Il est, en effet, à ce propos, intéressant d'évaluer si l'institution tend à fonctionner sur la base de simples échéances électorales ou dans un cadre juridique de référence cohérent, complet et à long terme et si, par conséquent, elle est à même de promouvoir de véritables politiques territoriales ou si elle se limite à territorialiser celles développées au niveau national.

Un exemple en est la matière intertemporelle par excellence, à savoir l'environnement.

Dans ce domaine, la Région, dans l'exercice de ses compétences (variable 2), se limite-t-elle à assurer la réalisation des objectifs fixés au niveau national ou est-elle en mesure de développer un cadre de référence adapté aux spécificités de son territoire, cohérent dans ses composantes (la législation régionale et les plans sectoriels, y compris les plans énergétiques environnementaux, les plans de gestion des déchets, les plans de protection des eaux ; les résolutions de mises en œuvre ; les mesures de protection environnementale ; l'adoption, au niveau régional, de modules s'inspirant aux critères des marchés publics écologiques) et de long terme ? Dans les relations institutionnelles verticales (variable 3), est-elle un acteur passif ou actif des politiques environnementales ? Dans les procédures judiciaires (variable 4), la collectivité locale a-t-elle tendance à jouer un rôle actif ou se contente-t-elle de se défendre dans les éventuelles procédures engagées par l'État ?

L'expérience espagnole s'avère significative en ce sens et est présentée de façon récapitulative.

En l'absence d'une réglementation nationale sur le changement climatique, certaines CCAA ont adopté leurs propres réglementations spécifiques, ayant deux éléments en commun. D'une part, ils sont fonctionnels à la poursuite de « *políticas propias* » en la matière, même en contraste avec la politique nationale - au point d'avoir déclenché des litiges spécifiques - et dans une perspective qui les place directement dans la dimension transnationale typique de l'environnement. D'autre part, ils sont innovants tant sur le fond que sur la forme, en présentant des modèles de transition énergétique d'avant-garde et en utilisant des procédures de décision ouvertes à la contribution de la société civile. En bref, en témoignant de la « la capacité de répondre avec souplesse et rapidité aux demandes territoriales, [du] lien efficace avec le niveau supranational (l'UE), [de l'] innovation de l'action par rapport aux défis environnementaux contemporains et [de l'] ouverture du processus décisionnel à la société civile »³¹, l'expérience des CCAA sur ce plan semble remplir de manière exemplaire les conditions de durabilité institutionnelle.

³¹ M. ALBERTON, *Le dinamiche interistituzionali nell'ordinamento spagnolo tra decentramento, accentramento e "balzi asimmetrici": il caso della tutela dell'ambiente*, in *DPCE online*, n. 3/2020, p. 3082 (notre trad.).

1.2 Composante de durabilité « de système »: l'« être » régional

La recherche se penche, ensuite, sur l'examen des indicateurs de durabilité qualifiés de "systémiques" (f. « *Cohérence du système* » ; g. « *Reconnaissance externe et interne* »).

Dans ce sens, en rappelant, par rapport à chaque modèle d'organisation territoriale infra-étatique, l'importance du principe directeur général en la matière (variable 1) – soit-il basé sur l'autonomie ou sur la décentralisation – elle, d'abord, propose de vérifier la cohérence du système, à travers une approche contrefactuelle.

La première question « en négatif » que l'approche contrefactuelle suggère est de portée générale: la dénaturation de la physionomie et du fonctionnement d'une institution territoriale, voire sa suppression, permettrait-elle de considérer le système d'organisation territoriale encore conforme à la Constitution ?

Comme on peut facilement le deviner, la réponse à cette question ne sera pas absolue, mais nécessairement conditionnée et devra être contextualisée par rapport au système examiné. Appliquée à la présente enquête, par exemple, la question deviendrait donc: la déformation de la physionomie et du champ d'action de la *Regione*, de la Région et de la *Comunidad Autónoma* permettrait-elle de considérer les systèmes d'organisation territoriale italien, français et espagnol encore conformes, respectivement, à l'article 5 de la Constitution italienne, à l'article 1er de la Constitution française et à l'article 2 de la Constitution espagnole ? Ou, encore, l'élimination des Régions italiennes et des *Comunidades Autónomas* espagnoles, sans création concomitante d'autres entités dotées d'une pleine autonomie politique et d'une fonction législative corrélée, pourrait-elle avoir lieu sans que l'article 5 de la Constitution italienne et l'article 2 de la Constitution espagnole ne soient modifiés ?

À ce propos, des exemples sont tirés, d'un côté, des dynamiques engendrées, dans le système italien, par la loi du 7 avril 2014, n° 56, dite « Loi Delrio », dont le but était celui de réformer les autonomies locales, en dictant des dispositions sur les Villes métropolitaines, les Provinces, les unions et les fusions de Communes et qui, en anticipant la tentative de réforme constitutionnelle de 2016, se caractérisait par une (prétendue) abolition des Provinces. De l'autre, à partir des cas de la Catalogne et du Veneto, des réflexions sont développées sur le thème de l'autodétermination, du « *dret a decidir* », de la légitimité des référendums « indépendantistes », de la nature - politique ou juridique - des processus « sécessionnistes ».

Toujours d'un point de vue contrefactuel, l'enquête sur la cohérence relationnelle et intertemporelle du système conduit, comme déjà mentionné, à une vérification supplémentaire, empruntée, pour ainsi dire, au noyau dur de la durabilité.

Pour la sauvegarde de la durabilité environnementale, on a formulé des principes spécifiques (prévention, précaution, pollueur-payeur, correction); de même, pour la sauvegarde de la durabilité des organisations territoriales infra-étatiques, qu'elles soient plus ou moins autonomes, on peut se référer à des sauvegardes spécifiques sous diverses formes (il suffit de mentionner les principes, de portée constitutionnelle, de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation, de coopération loyale, de péréquation ou de solidarité, ou encore, spécifiquement pour la France, les principes de libre administration (art. 72 Const.), de collectivité chef de file et de non-tutelle (art. 72, alinéa 5, Const.).

Si l'ensemble de ces principes – dont la portée effective est fortement influencée par l'interprétation que les Cours (constitutionnelles) en donnent – est destiné, sinon à garantir, du moins à envisager la réalisation d'un équilibre, respectivement, environnemental et institutionnel, que se passerait-il – se demande la recherche – si ces principes n'étaient pas respectés ?

Dans ce cas, l'exemple fourni concerne la réforme de l'autonomie financière des Régions italiennes et des CCAA espagnoles, à propos duquel il apparaît que, parmi les profils de réforme restés inachevés, on compte, dans les deux Pays, la concrétisation des principes de péréquation-solidarité qui, au moins en théorie, figuraient parmi les traits caractérisant les deux réformes. Que devient alors – c'est la question que la recherche se pose – dans des systèmes marqués par l'égalité et la solidarité territoriale, une autonomie financière qui n'est pas soutenue par des garde-fous adéquats afin de garantir une égalité interterritoriale substantielle et, à moyen terme, une égalité interpersonnelle substantielle ?

Enfin, la recherche – en rappelant le fait, mentionné à plusieurs reprises, que la « régionalisation » d'un système n'est pas un élément qui peut être « considéré comme acquis » et, encore moins, la marge d'asymétrie supplémentaire y afférente – l'analyse en termes de durabilité institutionnelle porte sur le plan de la perception (interne et externe) de l'institution elle-même, indépendamment de toute évaluation *a priori* favorable à la confirmation ou au dépassement de l'expérience régionale.

En ce sens, premièrement, elle souligne l'importance de la dimension identitaire. Que l'on considère le concept d'identité en termes généraux ou qu'on le fasse coïncider avec une sorte de « état civil » des entités territoriales, la recherche constate que, en règle générale, cet aspect est considéré d'un point de vue intertemporel, mais essentiellement avec une

projection dans le passé: l'identité d'une entité donnée évoque ce qu'elle était (ou aurait dû être) à l'origine, avec une tendance à l'anachronisme.

Il s'agit d'un trait particulièrement évident, par exemple, en ce qui concerne les autonomies spéciales italiennes, dont le dépassement (dans le sens de suppression ou homologation aux autonomies ordinaires) est souvent argumenté sur la base de la prétendue absence des motivations socio-économiques, culturelles et ethnolinguistiques qui étaient à la base de leur institutionnalisation lors de l'entrée en vigueur de la Constitution.

En revanche, l'analyse cherche à démontrer que considérer l'identité du point de vue de la durabilité permet d'évaluer les marges de son actualisation et de sa projection future à la lumière du contexte actuel, de plus en plus multiculturel et pluriel. Ainsi, bien qu'enracinée dans le passé, l'identité régionale est appelée à prendre la forme de capacité à réinterpréter les facteurs historiques ou originels dans une nouvelle dimension (par exemple, compte tenu de l'évolution du contexte national et européen, l'attention est portée sur l'opportunité de reconsidérer, dans une perspective actualisée, même ceux qui sont identifiés comme les « piliers » d'une autonomie donnée, tel est le cas, de la référence rituelle à l'accord De Gasperi-Gruber de 1946, pour le Trentin-Haut-Adige).

Deuxièmement, la recherche se concentre sur un autre aspect: la capacité de la collectivité régionale – par rapport (ou plutôt, de manière complémentaire) aux collectivités locales, étatiques et même européennes – à représenter un espace démocratique vivant que la population reconnaît et dans lequel elle se reconnaît.

Que l'on considère les instruments de la démocratie représentative ou ceux de type participatif ou direct, il s'agit non seulement du degré d'affection pour les rendez-vous électoraux – un plan qui relève principalement des études politiques - mais aussi d'une évaluation concrète de la « démocratie régionale » dans son ensemble. D'une part, en considérant les « variables » en abstrait (du système électoral à la forme de gouvernement, de la présence - et de l'incidence dans l'arène politique - de partis régionalistes à la mise à disposition d'instruments participatifs spécifiques), et, d'autre part, en vérifiant leur exercice dans la pratique. En ce sens, il est possible, par exemple, de se demander si la représentation féminine est (déjà) une réalité au niveau régional, ou quelle est l'utilisation réelle - lorsqu'elle est prévue - des instruments participatifs au niveau régional.

Globalement, donc, dans une perspective de durabilité, pour qu'elle continue à se perpétuer, la collectivité régionale, tout en confirmant sa capacité à identifier une communauté donnée située sur un territoire donné avec une dénomination spécifique – c'est-à-dire en confirmant sa connotation d' « état civil » et sa capacité d'identification entre la

population et l'institution – semble destinée à devenir un élément, d'une part, d'inclusion et, d'autre part, de complémentarité: l'inclusion de différences supplémentaires et nouvelles, par rapport à celles d'origine, dans une dimension de plus en plus ouverte et plurielle que la projection dans une perspective intertemporelle ne peut ignorer ; la complémentarité avec d'autres dimensions institutionnelles concomitantes (ou futures) (les dimensions locales, nationales et européennes) qui ne peuvent être négligées, étant donné le profil relationnel de la durabilité.

Chapitre 2 – Le régionalisme (durable) à la preuve de la pandémie

Outre que sanitaire et socio-économique, la pandémie de Covid-19 a été – et continue d'être – une « urgence » juridique.

Compte tenu de l'imprévisibilité du phénomène, de sa portée et de sa durée, ainsi que de ses implications et conséquences, on ne peut négliger le fait que les effets de la pandémie ont été particulièrement évidents dans la relation entre l'État central et les collectivités territoriales infra-étatiques: la nécessité d'intervenir, de manière urgente et sans précédent, pour protéger le droit à la santé, en réponse à un phénomène sanitaire mondial, mais dont l'incidence épidémiologique varie d'un territoire à l'autre, a mis à rude épreuve la résilience du système, précisément en termes de relation entre les organes centraux et périphériques. Sans parler de la mise en balance du droit à la santé avec les droits et libertés qui lui sont « concurrents » et des limitations (dans certains cas, des suspensions) des droits garantis par la Constitution qui en découlent. Et enfin, sans oublier l'effort – nécessaire à tous les niveaux institutionnels – pour faciliter une reprise aussi rapide et efficace que possible.

Une analyse, comme celle du présent travail, relative aux perspectives de durabilité des institutions régionales, se doit, au moins brièvement, être contextualisée dans ce cadre.

Bien que le bouleversement résultant de la propagation de la pandémie conduise certainement à des questions sur la stabilité des institutions, en actualisant des problèmes "traditionnels" et en ouvrant également des perspectives nouvelles et, on ne peut pas l'exclure, innovantes, néanmoins, comme cela a été souligné, il est bon que les juristes ne se limitent pas à observer le phénomène « avec l'œil craintif du moment »³².

³² V. ONIDA, *Costituzione e Coronavirus. La democrazia nel tempo dell'emergenza*, ePub, Piemme, 2020 (notre trad.).

2.1 La gestion de la pandémie en Italie, France et Espagne. Aperçu général.

La recherche donne d'abord un bref aperçu général.

8, 15 et 17 mars 2020: dates auxquelles les dispositions dites de « confinement » sont entrées en vigueur pour la première fois en Italie, en Espagne et en France respectivement. Si les mesures adoptées par les trois pays - ainsi que dans le reste de l'Europe et dans la plupart des régions du monde - sont, de fait, similaires les unes aux autres, les cadres juridiques de référence dans lesquels elles s'insèrent sont différents.

Dans la perspective considérée – concernant le rôle que les articulations territoriales régionales ont joué – la recherche relève deux niveaux d'intérêt potentiel.

D'une part, compte tenu de la nature essentiellement sanitaire de la crise, la répartition des compétences dans ce domaine entre les échelons central et territorial. De ce point de vue, la situation dans les trois pays semble cohérente avec les différents degrés de décentralisation et de régionalisation. En Italie, l'affirmation, à l'article 32 de la Constitution, du droit à la santé, en tant que droit fondamental de l'individu et, en même temps, en tant qu'intérêt de la communauté, correspond, aux fins de sa protection, à une structure multipartite, dans laquelle tant l'État que les entités infranationales sont appelés à intervenir. Le système de santé espagnol - qui repose, dans son ensemble, sur les principes d'universalité et de gratuité des soins - se caractérise par une forte décentralisation. Au contraire, en France, la compétence est fortement centralisée. Selon le Code de la santé publique (art. L 1411-1), en effet, « [l]a Nation définit sa politique de santé afin de garantir le droit à la protection de la santé de chacun. La politique de santé relève de la responsabilité de l'État ». La mise en œuvre, au niveau territorial, est confiée aux Agences régionales de santé (ARS), actives depuis 2010 et créées pour coordonner le système de santé au niveau régional, qui, toutefois, comme cela a été observé, n'ont de régional que le nom, puisqu'elles fonctionnent en fait comme des établissements publics administratifs pour le compte du Ministère de la santé.

D'autre part, étant donné le caractère tout à fait exceptionnel de la crise sanitaire, la recherche se penche sur les modalités de réaction à l'urgence pandémique activées au niveau national, en relevant des différences significatives, en raison du cadre constitutionnel de départ en cas d'exception.

Seul le système juridique espagnol prévoit une disposition pertinente: il s'agit de la déclaration de l'« état d'alerte », en vertu de l'article 116 de la Constitution. Cette disposition, qui a été invoquée par le gouvernement espagnol, concerne, entre autres, les cas de « crises sanitaires, telles que les épidémies et les situations de contamination grave ».

En revanche, l'Italie et la France, en l'absence d'une disposition constitutionnelle comparable à celle espagnole, ont dû procéder autrement.

Les deux parcours se sont révélés très différents. En Italie, dans une première phase, la déclaration de l'état d'urgence a eu lieu le 31 janvier 2020 par résolution du Conseil des ministres, dans le cadre de la législation primaire existante ; dans une deuxième phase le cadre de référence de l'urgence a été progressivement défini par l'adoption de décrets-lois spécifiques, de décrets du Président du Conseil des Ministres (DPCM), d'ordonnances du Chef de la Protection Civile et du Commissaire Spécial pour la mise en œuvre et la coordination des mesures nécessaires pour contenir et contrôler l'urgence épidémiologique Covid-19, d'ordonnances contingentes et urgentes, ces dernières adoptées en vertu de l'art. 32 de la loi n° 833/1988, selon le cas, au niveau national, régional ou municipal.

De son côté, dans le système juridique français, dans le but de régler l'état d'urgence, la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 (Loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19) a instauré une discipline *ad hoc*, en créant l'« état d'urgence sanitaire » qui a constitué la base juridique pour l'adoption des mesures ultérieures visant à contenir la pandémie, en prévoyant l'intervention concomitante du Premier ministre, pour l'adoption de mesures de portée nationale, du ministre des solidarités et de la santé, pour l'adoption de mesures à caractère sanitaire, ainsi que des préfets, pour l'adoption de mesures locales, susceptibles de mettre en œuvre ou de renforcer les mesures de portée nationale. En outre, afin de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de la pandémie et de l'application des mesures visant à la contenir, la loi, conformément à l'article 38 de la Constitution française, a donné au gouvernement de larges pouvoirs d'intervention, par voie d'ordonnance.

Dans l'ensemble, en tenant compte également des nombreuses questions soulevées par la doctrine et qui n'ont pas manqué de faire l'objet d'arrêts des tribunaux (administratifs ou constitutionnels), la recherche relève que, dans les trois systèmes juridiques, la réponse à l'urgence, assurée au niveau national, a inévitablement, sinon bouleversé l'équilibre constitutionnel, sans doute introduit des éléments de tension dans celui-ci.

2.2 Le rôle des *Regioni*, des Régions et des *Comunidades Autónomas* dans la gestion de la pandémie: l'impact sur les « variables » du régionalisme

À ce stade, la recherche considère plus spécifiquement la pandémie du point de vue des *Regioni*, des Régions et des *Comunidades Autónomas*, en observant, en termes généraux, une sorte d'accélération des dynamiques, même opposées, qui caractérisent l'articulation des relations territoriales infra-étatiques.

La tendance centripète qui a, dans un certain sens, uni les trois systèmes juridiques – italien, français et espagnol – a été contrebalancée par une poussée centrifuge opposée.

Du premier point de vue, comme il est fréquent dans les moments de crise, il y a eu une centralisation immédiate de la réponse à la pandémie. En ce sens, non seulement en France, la loi 2020-290 a exclu toute référence à la décentralisation, mais il en a été de même en Italie et en Espagne.

Du second point de vue, même face à cette centralisation, les autorités sub-étatiques - et, parmi celles-ci, les Régions - ont fait preuve d'un activisme indéniable.

Bien que, dans ce sens, le profil sanitaire soit, pour des raisons évidentes, celui qui a été le plus étudié, la recherche souligne qu'il existe de nombreux domaines touchés par les effets de la pandémie – de l'éducation aux transports, des politiques sociales au tourisme – qui ont inévitablement affecté, dans une mesure plus ou moins large, l'action des organismes infra-étatiques. En France, malgré la tendance susmentionnée à centraliser la réponse à la crise, les collectivités territoriales, au sens large, ont donné lieu à une mobilisation sans précédent, allant de l'adoption de mesures de soutien (économiques ou matérielles) à la mise en place de nouveaux services publics. Les Régions, en particulier, en raison de leurs compétences, ont été principalement responsables de l'adoption des mesures de soutien économique.

Dans l'ensemble, face à cette prééminence « *de facto* » des collectivités territoriales infra-étatiques, la recherche cherche, d'abord, à démontrer qu'il est possible de déceler un impact « *de jure* » du phénomène pandémique affectant les variables du régionalisme précédemment identifiées, notamment la variable 2 « *Fonctions et compétences attribués aux collectivités territoriales infra-étatiques* » (avec une influence sur la variable 4 « *Garanties des collectivités territoriales infra-étatiques* » et la variable 3 « *Rapports institutionnels avec l'État* »).

Un impact conditionné par l'évolution progressive du cadre de réponse à la crise. Conformément aux caractéristiques de chaque système, en effet, dans les phases qui ont suivi celle de réaction immédiate à l'urgence sanitaire, l'approche initiale, fortement centralisée, a

été confirmée en France, partiellement atténuée en Italie – où il y a eu quelques ouvertures vers les Régions, bien que cela se soit produit selon des mécanismes singuliers – et dépassée, du moins en théorie, en Espagne, où s'est ouverte une perspective de différenciation dans la réponse à la pandémie, interprétée par certains dans un sens même fédéraliste. Cela s'est manifesté non seulement par la proclamation de l'état d'alerte (chronologiquement le deuxième) concernant la seule CA de Madrid, mais aussi par le caractère plus décentralisé, tout d'abord, de la phase dite de « *cogobernanza* » entre le gouvernement central et les *Comunidades Autónomas* – inaugurée en mai 2020, alors que l'incidence de la pandémie semblait diminuer et que la *desescalada* vers la "nouvelle normalité" était en vue – et, ensuite, par la troisième déclaration d'état d'alerte qui envisageait la possibilité que les *Comunidades Autónomas* adaptent l'application des mesures d'urgence à leurs territoires respectifs.

Dans ce cadre général, la recherche met en évidence le fait que la nature extraordinaire de la situation pandémique a affecté l'exercice des compétences de la part des collectivités territoriales sous-étatiques.

En ce sens, au niveau de l'exercice de la fonction législative, particulièrement significative – au point d'avoir été définie, en doctrine, « la pointe de l'iceberg du contraste qui, avec le début de la pandémie, affecte les relations entre l'État et les régions »³³ – est, dans l'expérience italienne, l'affaire concernant la loi régionale de la Région autonome *Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste* 9 décembre 2020, n. 11 (Mesures pour contenir la propagation du virus SARS-COV-2 dans les activités sociales et économiques de la Région Autonome Vallée d'Aoste en relation avec l'état d'urgence), sur lequel la Cour Constitutionnelle s'est prononcée avec la décision n° 37 de 2021, en affirmant, en définitive, que, d'un point de vue normatif, la réponse à la pandémie doit respecter les canons de l'unité et de l'uniformité et, donc, être entièrement réservée au législateur national, en laissant aux Régions seulement une contribution à la gestion, notamment au niveau administratif. Le plan administratif, à son tour, est influencé par l'élan unificateur de base, comme le montre l'exercice du pouvoir d'ordonnance d'urgence au niveau régional (et communal) et sa dialectique avec les dispositions des décrets-lois et des d.P.C.M adoptés au niveau national. En effet, ce pouvoir ne pourrait pas être exercé librement – bien sûr, dans le respect des limites de légitimité de toute ordonnance d'urgence – mais serait conditionné par les courbes d'incidence de la

³³ M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in Consulta online, aprile 2021 (notre trad.).

contagion, s'étendant en présence d'une amélioration des données sanitaires et se réduisant – limitant ainsi la différenciation au profit de l'uniformité – en présence d'une aggravation.

De ce point de vue, l'analyse s'attarde sur deux types de considérations qui s'avèrent particulièrement intéressantes, l'une d'un point de vue interne, l'autre d'un point de vue comparatif.

D'un point de vue interne, il est possible d'observer des dynamiques significatives au niveau de la variable 4 (celle relative aux garanties). L'arrêt n° 37/2021, par lequel la Cour a statué sur le fond dans le sens susmentionné, avait, en effet, été anticipé – pour la première fois dans l'histoire du fonctionnement de la Cour constitutionnelle italienne après la réforme de 2001 – par la suspension, à titre de mesure conservatoire, de la même loi régionale.

D'un point de vue comparatif, en revanche, on peut observer le parallélisme avec l'exercice, en France, des pouvoirs de police administrative générale et spéciale et les critères orientant le concours entre polices. La distinction entre les deux typologies de police étant maintenue, ce qui relève, dans la perspective examinée par la recherche, est le fait que, comme conséquence de l'établissement de l'état d'urgence sanitaire cité, non seulement, pour le contraste de la pandémie, un pouvoir centralisé de police spéciale a été introduit, mais les espaces résiduels d'intervention des collectivités locales, par le biais de la police générale, ont été interprétés de manière restrictive. En effet, au critère traditionnel de résolution en cas de concurrence entre police spéciale centrale et police générale locale, fondé sur la présence de « circonstances locales » de nature à permettre – sinon à imposer – à l'autorité locale d'intervenir avec des mesures locales, nécessairement plus sévères et renforcé par une sorte de primauté de la police spéciale sur la police générale, s'est ajouté un critère ultérieur, celui du maintien de l'unité nationale.

Dans l'arrêté de Sceaux, dont le maire, dans l'exercice de ses pouvoirs de police générale, avait imposé l'utilisation de masques sur le territoire communal avant que les autorités nationales ne le prévoient, le Conseil d'État a précisé qu'en cas d'urgence sanitaire persistante, les maires devaient se limiter à adopter des mesures visant à faciliter la bonne application, au niveau communal, des mesures adoptées par les autorités de l'État, sans arriver à adopter des mesures nécessaires au bon ordre, à la sécurité et à la santé publique. Exceptionnellement, les maires auraient pu intervenir, à condition, d'une part, qu'il y ait des raisons impérieuses liées à des circonstances locales et, de l'autre, de ne pas compromettre la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'État. Ce qui, en fait, revient à vider de son sens et de sa portée le pouvoir de police générale et les marges de différenciation qui y sont liées.

Dans la réponse espagnole à la crise, ce qui ressort est une constante sous-jacente aux différents modèles de l'état d'alerte, à savoir le fait que, tant dans la solution centralisée que dans la solution décentralisée, la déclaration de l'état d'alerte ne suspend ni ne dévalorise les compétences constitutionnelles des communautés autonomes, ni l'*Estado autonomico*, ni les statuts d'autonomie, bien que les considérations critiques à cet égard n'aient pas manqué, faisant notamment référence au fait que, dans la première phase, les compétences des CCAA n'auraient pas été respectées.

La recherche prend, ensuite, en considération la variable relative aux relations verticales entre l'État et les Régions (n° 3) qui résulte particulièrement pertinente en raison de la dynamique induite par la réponse à la pandémie. En Italie, dans un climat général de concurrence institutionnelle, on a assisté à deux tendances complémentaires: l'affaiblissement *de facto* des forums intergouvernementaux de concertation du « système des conférences » (Conférence État-Régions et Conférence unifiée), contrebalancé par l'émergence progressive des Présidents des régions et du forum de liaison horizontale correspondant (Conférence des régions), ainsi que de forums *ad hoc*.

En Espagne également, bien que, comme mentionné ci-dessus, après la première phase, il semblait qu'une nouvelle phase renforçant l'*Estado Autonomico*, avait commencé, certains problèmes ont été enregistrés.

Tout d'abord, malgré les attentes, la perspective de la *cogobernaza*, en plus d'être critiquée et sur le fond et pour la méthode, n'a pas contribué à un changement effectif de rythme dans les relations infra-territoriales, à tel point que le gouvernement central s'est retrouvé à devoir traiter de manière particulièrement tendue avec les *Comunidades Autónomas*, divisées entre celles qui s'opposaient à la réactivation d'un état d'alerte, local ou national, et celles, au contraire, qui le souhaitaient à l'échelle nationale.

Le cas de la Communauté autonome de Madrid est particulièrement significatif à cet égard, car il représente un cas de différenciation, mais de différenciation opérée par l'État. En effet, malgré la position contraire du gouvernement de Madrid, par décret royal 900/2020 du 9 octobre 2020, le gouvernement national a déclaré l'état d'alerte dans neuf municipalités de la Communauté autonome de Madrid. Des problèmes de coordination considérables sont également apparus au sein du Conseil Interterritorial du Système National de Santé, dont l'intense activité a mis en évidence, notamment, la limitation de l'unanimité comme critère d'approbation de ses décisions.

Dans l'expérience française, enfin, la gestion de l'urgence pandémique semble avoir, en fait, confirmé la propension à la centralisation ou la « peur de la décentralisation », au point que la création de l'état d'urgence sanitaire – qui « a pris la place du droit commun soumettant les collectivités territoriales, comme les individus, à une légalité propre à la période »³⁴ – a contribué à « centraliser auprès du pouvoir exécutif à peu près toutes les possibilités d'intervention, constituant une chaîne exclusive d'autorités hiérarchisées du Premier ministre au ministre de la santé, jusqu'aux préfets avec des pouvoirs supérieurs à la normale »³⁵.

À cet égard, il est intéressant de noter – surtout dans la perspective qui voit dans le phénomène pandémique le précipité de tendances plus générales – que certains ont entrevu dans cette dynamique une accentuation d'une tendance récente à l'affaiblissement de l'espace de libre administration des collectivités territoriales, comme conséquence de la fragmentation croissante des politiques publiques.

Si ce « retour de l'État » ne semble pas surprenant, il est intéressant (et, dans un certain sens, novateur) de constater que ce qui serait recherché par l'État par rapport aux collectivités territoriales serait – au détriment de la liberté d'action – une sorte de complémentarité d'action. Une complémentarité que d'autres ont entrevue dans ce qui a été défini comme le binôme « préfet-maire »: à la lumière de l'arrêt du Conseil d'État précité, dans l'affaire de Sceaux, en effet, une sorte de collaboration entre maires et préfets s'est instaurée, ces derniers adoptant divers arrêtés à la demande des maires.

2.3 Le rôle des *Regioni*, des Régions et des *Comunidades Autónomas* dans la “reprise”: la pertinence des indicateurs de durabilité

La recherche se termine par une analyse des dynamiques caractérisant la phase la plus récente de la pandémie, axée sur la « reprise ».

Si, en ce qui concerne la phase de réponse immédiate à la pandémie, en raison du caractère exceptionnel et urgent des actions des différents acteurs institutionnels, y compris le régional, une application des indicateurs de durabilité proposés dans le travail - se référant à l'interaction entre les niveaux d'organisation territoriale à moyen et long terme - est non seulement difficile mais aussi peu utile, en revanche, une analyse des perspectives de

³⁴ B. FAURE, *Théorie et pratique des compétences des collectivités territoriales face à la crise sanitaire*, in *AJDA*, 2020, p. 1727 ss.

³⁵ *Ibidem*.

dépassement de la crise sanitaire, mais aussi et surtout de la crise socio-économique, semble mieux adaptée à une telle opération.

D'ailleurs, si la différenciation territoriale a été, dans un certain sens, « mise entre parenthèses » dans la toute première phase de la pandémie, elle devrait retrouver « une certaine vigueur »³⁶ alors que se pose le problème de la gestion des conséquences économiques et sociales.

Dans ce sens, la recherche identifie une série de questions et cherche à en fournir – toujours par le biais d'exemples tirés des trois systèmes – de réponses: les Régions ont-elles pris une part active au-delà, voire avant, l'action de l'État (indicateur d. « capacité d'anticipation ») ? dans l'affirmative, l'ont-elles fait dans le cadre d'un dessein régional spécifique, cohérent avec leur propre contexte territorial de référence et, en même temps, en donnant preuve d'harmonisation avec les actions des autres acteurs institutionnels (indicateurs a. « existence d'un dessein régional » ; f. « cohérence du système » ; g. « reconnaissance interne et externe » ; e. « mécanismes de péréquation ») ? ; l'action menée – soit-elle sur demande de l'État ou spontanée – est-elle susceptible d'assurer une répartition efficace et équitable sur l'ensemble du territoire national (indicateurs b. « niveaux de performance » ; c. « caractère innovant ») ?

À ce propos, la perspective d'analyse ne peut ignorer le contexte dans lequel la « reprise » s'inscrit.

Pour les trois Pays comparés ainsi que pour les autres 24 États membres de l'UE, le scénario de base a, en effet, été défini au niveau européen. En particulier, afin d'accéder aux ressources allouées au sein du Fonds de relance, chaque État membre doit définir un « Plan national de relance et de résilience » (PNRR), à savoir un document stratégique contenant, pour la période 2021/23, la déclinaison des réformes et des investissements envisagés: « *Italia domani* », « France relance », « *España puede* » sont les Plans dont se sont dotés les trois Pays observés qui, entre autre, relèvent par rapport à la place réservée dans chaque Plan aux acteurs infra-étatiques: d'une part, dans la phase ascendante, c'est-à-dire dans le processus de définition des Plans, et, d'autre part, dans la phase descendante, c'est-à-dire dans les processus de relative mise en œuvre.

Comme une étude récente³⁷ promue par le Comité des régions le souligne, l'implication des *Regioni*, des Régions et des *Comunidades Autonomas* – conformément à ce qui s'est

³⁶ V. DONIER, *Qui fait la police (administrative) sous l'état d'urgence sanitaire ?*, in *Revue française d'administration publique*, n. 176, 4/2020, p. 89.

³⁷ . VALENZA, A. IACOB, C. AMICHETTI, P. CELOTTI, S. ZILLMER, J. KOTRASINSKI, *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, 2021.

généralement passé dans les autres systèmes juridiques analysés – dans la phase ascendante a été marginale, tant du point de vue de l'implication institutionnelle effective que de la prise en compte de la dimension territoriale infranationale dans la formulation des plans et des interventions, ainsi que dans l'identification et la mise en œuvre des réformes structurelles.

Plus précisément, les textes des PNRR montrent une prise en compte généralisée (et générique) des collectivités territoriales, en vue de leur mise en œuvre. Cependant, le rôle réellement réservé aux organismes institutionnels infra-étatiques reste flou et se limite le plus souvent à celui d'acteurs de la mise en œuvre d'interventions dirigées par l'État, avec une « administrativisation » conséquente de l'espace opérationnel des Régions, même dans les systèmes juridiques (italien et espagnol) dans lesquels elles se caractérisent par un rôle non seulement administratif. L'analyse observe, à ce propos, que les causes de cette marginalisation régionale ne dérivent pas uniquement des limites imposées par la discipline dictée au niveau européen, mais elles reflètent - sinon exacerbent - des tendances plus générales. Alors que l'exercice de gouvernance multi-niveaux que le *Recovery Fund* impose devrait aboutir à une *gouvernance* inclusive des niveaux politiques territoriaux, le fort activisme de l'État risque de se traduire en une pénalisation supplémentaire des Régions.

Face à ce risque, les Régions sont appelées à « tenter d'aller de l'avant, en agissant comme un interlocuteur crédible du pouvoir central »³⁸. Ceci est vrai non seulement en termes de mise en œuvre, par rapport aux espaces « reconnus » par le pouvoir central, mais aussi, plus généralement, dans la construction de mesures ayant une dimension territoriale régionale (ou interrégionale) et dans le processus plus large de réforme du système du pays que le PNRR lui-même implique.

2.4 Remarques conclusives (de durabilité)

Face au cadre brièvement esquissé – et aux diverses limites que l'on peut trouver dans les trois systèmes considérés, qui ne peuvent toutefois pas conduire à nier le rôle de premier plan joué par les Régions, au moins dans la mise en œuvre des mesures de lutte contre la pandémie – la recherche propose finalement une lecture en termes de durabilité institutionnelle. Une lecture qui relève dans la mesure où la pandémie soit considérée comme un facteur à la fois perturbateur mais aussi révélateur de tendances déjà présentes.

³⁸ C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 150 (notre trad.).

Si la durabilité institutionnelle relève en tant que équilibre à moyen et long terme entre les différents niveaux institutionnels et que le phénomène pandémique, en fait et en droit, a imposé - et continue d'imposer - une approche multi-articulée ou « institutionnelle au pluriel », l'aspect qui ressort le plus clairement, avec différentes nuances, mais de manière constante et généralisée en Italie, en France et en Espagne, est précisément la nécessité d'une plus efficace coordination entre les différents niveaux institutionnels impliqués. Une coordination qui est, tout d'abord, de méthode, mais ensuite - et par conséquent - de substance.

Ce qui fait défaut, en fait, ce sont des forums et des formes de consultation qui permettent une composition efficace, équitable et cohérente des intérêts territoriaux (plus ou moins décentralisés soient-ils). Un rééquilibrage des espaces institutionnels permettrait, dans un premier temps, un meilleur exercice des compétences, à cadre réglementaire inchangé. À long terme, il pourrait faciliter une nouvelle répartition des compétences spécifiques, voire envisager des révisions profondes de l'organisation territoriale infra-étatique. Une fois encore, le résultat variera selon les différents systèmes juridiques considérés.

CONCLUSIONS (*traduction intégrale du texte italien*)

Le chemin tracé par cette recherche, qui a commencé par la question « *Quel avenir pour les Régions ?* », ensuite précisée en « *Quel avenir durable pour les Régions ?* » et enfin en « *Quel avenir durable pour les Régions, d'un point de vue institutionnel ?* », tout au long de son développement, s'est enrichi de questions ultérieures et a mis progressivement en évidence – toujours de manière interrogative – ceux qui semblent être les enjeux fondamentaux concernant le « faire » et l'« être » des Régions et, en définitive, les perspectives de durabilité – à court, moyen et long terme – de l'option régionaliste, ou plutôt des options régionalistes.

La déclinaison nécessairement plurielle du phénomène régional, avec la confirmation de l'actualité permanente – dans un contexte de plus en plus multiniveau par rapport auquel (ou même "en réaction" auquel) semble réapparaître l'importance du territoire en tant que lieu non seulement « constitué » par le droit mais aussi « constitutif »³⁹ de celui-ci – des questions relatives à la territorialisation et à l'autonomie, est en fait le premier facteur clairement apparu. Ceci non seulement à l'issue de l'examen général et abstrait effectué en perspective de théorie générale (Partie I), mais aussi – et surtout – là où l'attention a été portée sur les *Regioni*, les Régions et les *Comunidades Autónomas*, dont les multiples facettes ne permettent pas une réduction à *un* modèle nettement défini, mais conduisent plutôt à une comparaison continue entre éléments en commun et éléments de dissonance (Partie II).

La double interprétation – « statique » et « dynamique » – des « variables » identifiées (les dispositions relatives à l'organisation territoriale ; les fonctions et les compétences attribuées aux collectivités territoriales infra-étatiques, en ce qui concerne spécifiquement les Régions; l'espace accordé aux collectivités régionales infra-étatiques dans les relations institutionnelles verticales avec l'État ; les garanties protégeant les collectivités territoriales infra-étatiques à caractère régional) et les résultats, parfois pas immédiatement évidents, auxquels elle a abouti – il suffit de penser au caractère fortement asymétrique de l'expérience régionale française, si on l'observe non pas du point de vue métropolitain, mais de celui ultramarin (ou, aussi, pourrait-on dire, « ultraméditerranéen ») – ont donné une représentation concrète, bien que partielle, de quelques-unes des innombrables formes de « pluralisme territorial ». Un pluralisme territorial qui, entre autres, si on l'observe dans sa perspective européenne, présente des lacunes permanentes non pas sur le plan de la

³⁹ N. IRTI, *Norma e luoghi: problemi di geo-diritto*, op. cit., p. 118.

reconnaissance formelle des entités régionales au niveau de l'Union européenne, ni même sur le plan "fonctionnel", mais plutôt sur le plan de leur valorisation authentique dans une clé institutionnelle et dans le plein respect de l'articulation territoriale infra-étatique, plus ou moins « autonome », de certains des 27 États membres de l'Union. En bref, si l'on ne peut plus parler de « cécité communautaire », une certaine « presbytie euro-unitaire » semble encore persister.

En outre, l'impossibilité de fournir des images totalement actualisées de ce que sont les *Regioni*, les Régions et les *Comunidades Autónomas*, en raison des évolutions au moins potentielles enregistrées au cours même de la recherche et toujours en cours, a donné preuve concrète de la variabilité, même temporelle, du phénomène régional, ou plutôt des phénomènes régionaux.

En ce qui concerne ces profils – pluralité substantielle et variabilité temporelle des phénomènes régionaux – on a essentiellement pu constater le bien-fondé de l'approche de base du travail, de nature comparative, diachronique et multiniveau.

De même, en ce qui concerne la dimension de la durabilité, le résultat de l'enquête a substantiellement validé, dans un sens affirmatif, la question de recherche concernant les marges de déclinaison de celle-ci en termes pas nécessairement (et uniquement) environnementaux – comme le sens le plus ancien du concept conduirait à faire – et/ou de compatibilité/efficacité économique-financière, comme cela semble être le cas de nos jours, compte tenu non seulement de l'usage courant plus récent du terme, mais aussi de la relative déclinaison constitutionnelle qui a, par ailleurs, intéressé les trois systèmes juridiques comparés (Partie III).

De manière générale, on a, en effet, assisté à l'émancipation progressive de la durabilité du « droit de l'environnement » et à son entrée parallèle dans l'« environnement du droit », en tant que catégorie juridique ou même en tant que principe de droit.

Mais pas seulement. En approfondissant les fondements et les coordonnées conceptuelles de référence, la durabilité s'est manifestée dans sa signification plus profonde en tant que relation (contractuelle) entre des générations d'époques différentes. À cet égard, il a été toutefois nécessaire d'éviter les mal entendus qu'un pacte de nature intergénérationnelle apparemment soulève, étant donné l'asymétrie contractuelle évidente et le contraste avec le paradigme de la réciprocité juridique qu'il implique dans la théorie. Cela a été possible grâce à l'actualisation de conceptions – qualifiées génériquement de "droit naturel" – conformes à l'« âge des droits », en vertu desquelles l'asymétrie contractuelle et le paradigme de la

réciprocité juridique sont surmontés face à l'intemporalité et à l'intergénérationnalité des droits humains universels.

Une fois la valeur et la portée (également) juridique de la durabilité affirmées, c'est précisément sa formulation en termes de «pacte social intergénérationnel» qui a permis de mettre en évidence sa double, et plus profonde, dimension: la dimension relationnelle holistique (ou *intragénérationnelle*) d'une part, et la dimension intertemporelle (ou *intergénérationnelle*), de l'autre. En fait, chaque fois que l'on parle de durabilité, c'est toujours une relation entre générations qui est mise en avant. C'est le cas lorsqu'il s'agit de groupes d'individus. C'est le cas lorsqu'il s'agit des biens ou des ressources naturelles non illimités. C'est également le cas lorsqu'il s'agit d'institutions. Institutions, comme cela a été souligné, qui doivent être considérées non pas comme de simples « particules élémentaires ». C'est dans ce sens que la perspective de la durabilité, sur la base des deux dimensions susmentionnées, relationnelle et intertemporelle, s'est avérée capable d'acquiescer une valeur spécifique, c'est-à-dire celle visant à guider une enquête sur l'« état » d'une institution donnée et de ses perspectives de stabilité (actuelle) et de durée (future), en examinant sa capacité à garantir, en fonction des tâches qui lui incombent et à l'égard des membres auxquels elle s'adresse, la meilleure réalisation possible de ses objectifs, en tenant également compte de l'impact de ses actions dans le futur.

Si, comme nous l'avons déjà noté, les résultats des premières Parties du travail, bien que surprenants à certains égards – les facettes de la durabilité en premier lieu – se sont avérés généralement conformes aux prévisions, au contraire, ce qui n'a certainement pas été immédiatement évident, et qui était plutôt inattendu, mais précisément pour cette raison encore plus fascinant, c'est une sorte de convergence qui est apparue entre les deux « pôles » de la recherche, les formes juridiques du régionalisme, d'une part, la durabilité, de l'autre.

Lorsque la recherche est arrivée au point où il fallait appliquer le critère d'analyse identifié (le principe de durabilité institutionnelle) à l'objet d'étude (la Région), il est apparu que les dimensions relationnelle et intertemporelle susmentionnées, caractéristiques de la durabilité, connotent aussi profondément les formes juridiques du régionalisme: les Régions ne sont-elles pas en quête constante de légitimation (profil intertemporel), une légitimation qui, à son tour, est souvent délimitée par rapport aux autres articulations territoriales présentes dans un ordre donné (dimension relationnelle) ? En outre, comme cela a été observé, « l'autonomie régionale, contrairement à l'autonomie locale, n'est pas considérée comme

"nécessaire" »⁴⁰. Et, encore moins, elle est considérée comme *toujours* nécessaire, en raison de l'évolution des raisons qui la justifient.

À la lumière de cette convergence, on a donc essayé d'explorer l'analyse en termes de durabilité régionale dans certaines des différentes directions possibles, en distinguant en particulier deux profils (la durabilité régionale "interne", à savoir la capacité de l'institution régionale à remplir au mieux ses objectifs – par rapport aussi aux autres niveaux institutionnels – et la durabilité "de système", à savoir le degré de reconnaissance de la Région elle-même) et en identifiant une série d'indicateurs de durabilité possibles (pour le premier profil: présence d'un dessein régional ; niveaux de performance régionaux; esprit d'innovation; capacité d'anticipation; mécanismes de péréquation; pour le second: cohérence du système; reconnaissance externe et interne).

À la fin du travail (Partie IV), on a essayé, d'une part, de combiner les différentes composantes qui ont émergé, en proposant une relecture des « variables » du régionalisme, à la lumière des indicateurs de durabilité, effectuée par le biais d'exemples offerts par les trois systèmes considérés. D'autre part, on a essayé – non sans difficultés, étant donné les marges limitées de conciliation du « droit de la crise » et du « droit de l'intergénérationnel » – d'examiner certains des aspects de relevance régionale engendrés par la réponse, d'abord, et la gestion, ensuite, de la crise liée à la pandémie Covid-19, en raison de l'inévitable activisme territorial (y compris régional) qu'elle a déterminé.

À ce stade, quelques brèves remarques finales s'imposent.

La première, strictement inhérente aux contenus explorés et se caractérisant par trois aspects.

Dans l'ensemble, la recherche – à l'exception de ce qui concerne spécifiquement la tentative de définir la durabilité institutionnelle – n'a pas ouvert de nouvelles voies d'investigation (ceci est démontré par la nature documentaire des parties concernant le fondement et l'évolution des modèles d'organisation régionale dans les trois systèmes juridiques considérés, ainsi que par les exemples donnés par rapport aux indicateurs de durabilité proposés), et ne peut pas être considérée exhaustive (les « variables du régionalisme » analysées et, à leur tour, utilisées comme perspective pour l'analyse et la comparaison des *Regioni*, des Régions et des *Comunidades Autónomas*, sont le résultat d'une

⁴⁰ F. MERLONI, *Autonomie territoriali e riforma: una prospettiva comparata*, in *Istituzioni del federalismo*, Numero speciale, 2019, p. 151 (notre trad.).

sélection ; les indicateurs de durabilité identifiés sont illustratifs et auraient abstraitement pu être définis et délimités différemment).

Ce n'est même pas la définition proposée de la durabilité institutionnelle qui constitue l'aspect le plus intéressant, bien qu'elle ait représenté un défi assez complexe.

C'est plutôt, d'une part, la lecture globale à réserver au régionalisme – qui semble trouver un écho, bien que sous des formes différentes, dans toutes les composantes de la recherche et par rapport auquel l'examen en termes de durabilité institutionnelle n'a constitué qu'une confirmation supplémentaire – l'aspect qui peut être tiré comme leçon à l'issue du parcours accompli. Qu'il s'agisse de mettre à jour les catégorisations classiques se référant aux questions territoriales (Partie I), d'aller à la découverte de l'origine et de l'évolution de la collectivité régionale dans des contextes spécifiques (Partie II), d'en étudier des caractéristiques spécifiques (ou «variables» comme proposé ici, Parties I et II), ou de passer en revue des expériences spécifiques relatives à la gestion de politiques ou, plus largement, à l'exercice de prérogatives et de fonctions régionales, tant dans l'ordinaire qu'en période d'urgence (Partie IV), ce qui émerge, comme une constante, c'est la nécessité de déplacer l'attention de l'institution individuellement saisie – *Regione*, Région ou *Comunidad Autónoma* – vers le «système régional» dans son ensemble.

De cette façon, il est possible de raisonner non pas (ou pas seulement) en termes de durabilité institutionnelle régionale, mais plutôt en termes de *durabilité institutionnelle de système*, un système dans lequel les Régions existent (en tant que entités reconnues de l'extérieur) et opèrent (elles-aussi) et dans lequel les instruments traditionnellement considérés comme des éléments accessoires (par exemple, les organes de liaison entre les niveaux institutionnels) acquièrent une centralité croissante en tant que coordonnées fondamentales, instruments désormais incontournables pour gérer la complexité inhérente au pluralisme institutionnel.

En ce sens, les analogies avec les « systèmes ouverts » de von Bertalanffy, mentionnés dans la Théorie générale des systèmes, sont évidentes et presque explicatives. Ceux-ci, en effet – et le parallélisme avec les systèmes régionaux considérés est significatif – « échangent de la matière avec le milieu environnant », présentent une dimension statique et une dimension dynamique, dépendent « non seulement des conditions présentes, mais aussi de celles relatives à [leur] passé, et des processus que le système lui-même a traversés dans le passé » et sont affectés par un « aspect tout à fait caractéristique de l'ordre dynamique des processus organicistes », celui de « l'équifinalité [...] : en partant de conditions initiales

différentes et en suivant des parcours différents, on peut toujours atteindre le même état final, le même "objectif" »⁴¹.

Par ailleurs, nous constatons, tout d'abord, une confirmation générale de ce qui était envisageable (et envisagé) au début de la recherche: raisonner en termes de *durabilité régionale* est effectivement possible ou, dit autrement, une *région durable* (ou plutôt, un système régional durable) semble, au moins en théorie, pouvoir être configuré(e). Cela, toutefois, à condition que l'interprétation classique "environnementale-économique-financière" de la durabilité soit dépassée (ou, au moins, intégrée) en faveur d'une interprétation "relationnelle-intertemporelle", qui semble utilement suggérer, à ceux qui mettent en doute la permanente adéquation d'une option donnée d'organisation territoriale (dans ce cas, l'option régionale), de raisonner en termes qualitatifs et substantiels et non (seulement) quantitatifs et formels.

Plus précisément, l'aspect le plus intéressant de l'analyse de durabilité appliquée aux institutions territoriales, telles que les *Regioni*, les Régions et les *Comunidades Autónomas*, est la mise en évidence – grâce à l'interprétation de la durabilité en termes d'équité intergénérationnelle – de coordonnées de référence – l'égalité, la solidarité, la responsabilité – largement appliquées aux relations entre individus, mais pas toujours valorisées lorsqu'on parle de relations territoriales. En ce sens, lorsqu'il s'agit de « ordonner le multiple sans le réduire à l'identique »⁴², un test en termes de durabilité institutionnelle permet d'enrichir de dimensions supplémentaires (égalité territoriale, solidarité territoriale, responsabilité territoriale) des évaluations qui sont normalement réalisées en termes d'uniformité et de différenciation (ou, tout au plus, de spécialité). Le bilan d'un test de ce genre ne peut être positif que si la Région, par rapport à ses missions et en combinaison avec celles réservées à d'autres institutions dans le même cadre de référence, prouve sa capacité à concilier la différenciation (ou la spécialité) *des* territoires (c'est-à-dire l'asymétrie), non seulement avec l'égalité *entre* les territoires, mais aussi avec l'égalité *au sein des* territoires, la solidarité *entre* les territoires et la responsabilité *pour* les territoires.

Enfin, le chemin parcouru a mis en évidence la «nécessaire durabilité (aussi) de la crise», un oxymoron qui n'est qu'apparent: la crise comme droit de l'urgence, la durabilité comme droit de la durée. L'urgence – il n'y aurait pas eu besoin d'une urgence épidémiologique pour

⁴¹ L. VON BERTALANFFY, *Teoria generale dei sistemi - fondamenti, sviluppo, applicazioni*, Mondadori, Milano, 1969, pp. 247, 213, 211 (notre trad.).

⁴² M. DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit (II), Le pluralisme ordonné*, Éditions du Seuil, Paris, 2006, p. 8.

le démontrer – représente « le registre temporel courant de la production juridique contemporaine »⁴³ ; la durée – ce sont surtout les impératifs climatiques et environnementaux qui l'ont mis en évidence depuis des décennies – *devrait* représenter « le registre temporel courant de la production juridique contemporaine ».

Traduit dans la sphère de l'organisation territoriale institutionnelle, le droit de l'urgence ne se manifeste pas seulement dans la recherche et l'activation, là où cela est permis, d'instruments de réponse immédiate, par les différents niveaux de gouvernement, à des événements tels que la pandémie. Il s'exprime également dans les processus (tentés ou mis en œuvre) de réforme institutionnelle menés en vitesse (voir la rapidité du processus de fusionnement des Régions françaises) ou à la hâte (voir la superficialité des arguments de ce même processus de fusion).

La perspective du droit de la durée est différente, voire opposée: tout processus de réforme doit être évalué, dans ses impacts à court, moyen et long terme, en tenant compte du système global de référence: « [p]révoir, anticiper, être résilients, construire la transition, voilà ce qui devrait habiter l'esprit de notre droit contemporain »⁴⁴.

L'oxymoron devient ainsi un binôme essentiel pour la délimitation et le fonctionnement de structures institutionnelles – infra-étatiques, étatiques et supra-étatiques – véritablement durables dans le temps, dans la mesure où elles soient capables d'assurer, et dans des situations ordinaires et dans des situations extraordinaires, une répartition de responsabilités équilibrée et contextualisée.

La deuxième, de portée plus large. Dans l'ensemble, la recherche a confirmé la complexité stimulante du droit: non seulement parce que l'étude de la « Région » – conformément à la mise en garde du Professeur Vandelli, rappelée dans l'introduction – ne permet pas un encadrement clair et net, ni dans les limites du droit constitutionnel, ni dans celles du droit administratif ; non seulement parce que la formulation du problème du point de vue du droit public comparé, en plus d'ouvrir des voies d'observation particulières, entraîne inévitablement des complications (il suffit de penser à la différence presque ontologique, qui est apparue à plusieurs reprises, entre les *Regioni* et les *Comunidades Autónomas*, d'une part, et les Régions, d'autre part) ; non seulement parce que le droit évolue et change constamment (et le droit régional, tel qu'il est apparu par rapport aux systèmes considérés, ne fait

⁴³ M. TORRE-SCHAUB, B. LORMETEAU, *Urgence sanitaire, urgence écologique: les temps du droit, le droit du temps à venir*, in *La Semaine Juridique - Edition générale*, 1^o juin 2020, p. 1016.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 1017.

certainement pas exception), mais surtout parce qu'un thème tel que celui traité dans cette recherche, abstraitement encadré dans les limites du droit régional comparé, s'est ouvert – comme dans une sorte de comparaison ultérieure, non pas entre systèmes, mais plutôt entre branches du droit – aux contributions de disciplines très différentes (du droit européen au droit international, du droit de l'environnement à la philosophie du droit, de l'histoire des institutions à la théorie générale du droit) qui ont cependant montré qu'elles pouvaient (ou, peut-être, devaient) se corrélérer avec profit, dans une sorte de complémentarité mutable, fonctionnelle à une analyse globale d'un phénomène qui n'est pas (seulement) une question d'organisation interne d'un système donné.

La troisième, et dernière, pour boucler la boucle. En introduction, il a été souligné, en rappelant une contribution du Professeur Luther, qu'un examen (en termes de durabilité) du phénomène régional risquait, s'il n'était pas suffisamment détaillé, de souffrir des limites d'un traitement « au sens administratif froid » ou « au sens politique chaud ». Dans l'espoir qu'un tel risque ait été, sinon écarté, du moins atténué dans le développement de ce travail, il semble utile, une fois de plus, de se référer à la même contribution qui résume efficacement, en quelques lignes, les raisons qui, aujourd'hui encore, semblent continuer à justifier la recherche d'une « Région durable »:

«Être une région et avoir des régions, dans les faits et les idées, détermine l'identité institutionnelle de l'Europe aujourd'hui. Cette identité institutionnelle est difficile à représenter et à élaborer dans l'identité des citoyens européens. [...] Se reconnaître comme citoyen d'une région ainsi que d'une nation peut être utile pour se reconnaître comme citoyen d'une région de ce monde dont les frontières sont en expansion, telle que celle européenne »⁴⁵.

⁴⁵ J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Europa constituenda. Studi di diritto, politica e cultura costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 211/212 (notre trad.).

BIBLIOGRAFIA – BIBLIOGRAPHIE

AA.VV., *Dizionario etimologico*, Santarcangelo di Romagna (Rn) 2003

AA.VV., *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, Vol. XIX, Istituto dell'Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Milano, 1933

AA.VV., *Grammatica Treccani*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 2012

AA.VV., *Grande dizionario enciclopedico Utet*, Vol. X, Utet, Torino, 1988

AA.VV., *Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle conferenze'. Documento conclusivo*, su richiesta della Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2016

AA.VV., *NOVA l'Enciclopedia Utet*, Vol. V, Utet, Torino, 2001

AGUIAR DE LUQUE L., *Poder Judicial y reformas estatutarias*, in *Reforma de los Estatutos de Autonomia y pluralismo territorial*, *Revista general de derecho constitucional*, Iustel, Madrid, 2006

AIMO P., *Bicameralismo e Regioni. La Camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Edizioni di comunità, Milano, 1977

AJA E., GARCÍA ROCA J., *Valoración general del Estado Autonómico en 2020*, idpbarcelona.net

AJA E., GARCIA ROCA J., MONTILLA J.A., *Valoracion general del Estado autonomico en 2015*, in *Informe Comunidades Autonomas, IDP -Institut de dret public, rispettivamente*, 2015

AJA E., GARCIA ROCA J., MONTILLA J.A., DIEZ BUESO L., *Reflexiones sobra una posible reforma constitucional del sistema autonomico*, in *Informe Comunidades Autonomas, IDP -Institut de dret public*, 2015

AJA E., GARCIA ROCA J., MONTILLA J.A., DIEZ BUESO L., *Valoracion general del Estado autonomico en 2016*, in *Informe Comunidades Autonomas, IDP -Institut de dret public, rispettivamente*, 2016

AJA E., GARCIA ROCA J., MONTILLA J.A., DIEZ BUESO L., *Valoracion general del Estado autonomico en 2017*, in *Informe Comunidades Autonomas, IDP -Institut de dret public, rispettivamente*, 2017

ALBERTON M., *Governance ambientale negli ordinamenti composti. Traiettorie italiane e spagnole tra unità e asimmetria*, ESI, Napoli, 2021

ALBERTON M., *Le dinamiche interistituzionali nell'ordinamento spagnolo tra decentramento, accentrimento e "balzi asimmetrici": il caso della tutela dell'ambiente*, in *DPCE online*, n. 3/2020

ALLEGRETTI U., *Una riforma necessaria e praticabile del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013

ALLEGRETTI U., BALBONI E., *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2020

ALLEMAND R., *La constitution de la région Grand-Est*, in collectif collectif GIS-GRALE-CNRS, *Droit et Gestion des collectivités territoriales. « Les grandes régions »*, Le Moniteur, Paris, 2018

AMBROSINI G., *L'ordinamento regionale*, Zanichelli, Bologna, 1957

AMBROSINI G., *Lo Stato regionale: tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, II, 1933

ANDRETTO L., *La sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo sullo Statuto di autonomia della Catalogna*, in *Rivista AIC*, n. 4/2010

ANTONINI L., *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017

ANZON A., *I limiti attuali della potestà esclusiva delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale e i vizi denunziabili dallo Stato ex art. 127 Cost.: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2003

APORTONE A., *Pensare la sostenibilità: prospettive kantiane e postkantiane*, Mimesis edizioni, 2021

APOSTOLIDIS C., FRITZ G., FRITZ J.-Cl. (a cura di), *L'Humanité face à la mondialisation: droit des peuples et environnement*, L'Harmattan, Paris, 1997

AQUARONE A., *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino, 1995

ARAGON M., *La construcción del Estado autonómico*, in *Reforma de los Estatutos de Autonomía y pluralismo territorial*, *Revista general de derecho constitucional*, Iustel, Madrid, 2006

ARBAN E., PALERMO F., MARTINICO G. (a cura di), *Federalism and Constitutional Law. The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, Taylor & Francis, London, 2021

ARCONZO G., *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2018

ARENA G., CORTESE F., *Per governare insieme: il federalismo come metodo: verso nuove forme della democrazia*, Cedam, Padova, 2011

ARENDT H., *Le origini del totalitarismo*, tr.it. di GUADAGNIN A., Piccola biblioteca Einaudi, Milano, 1996

ARGYRIADIS-KERVEGAN C., in O. VON GIERKE, *L'idée germanique de l'État*, in *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, n. 1/2006, n. 23

ARLUCEA RUIZ E., *Competencias medioambientales estatutarias: entre la legislación básica estatal y la normativa local*, in VIDAL BELTRAN J. M., GARCÍA HERRERA M.A., (a cura di), *El Estado Autonómico. Integración, solidaridad y diversidad*, Colex: Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005

ARMAO G., *Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nella prospettiva della macroregione del Mediterraneo occidentale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2017

AUBIN E., ROCHE C., *Droit de la Nouvelle Décentralisation. Principes directeurs, Dimension humaine de la décentralisation, Compétences évolutives des collectivités territoriales*, Gualino éditeur, Paris, 2005

AUBY J.-B., *La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia*, in *Amministrare*, n. 2/2003

AUBY J.-B., *Quelques hypothèses sur la crise des institutions*, in MAZEAUD V., DE MONTALIVET P., *La crise des institutions*, L.G.D.J., Paris, 2016

AUBY J.-B., DOUAT E., *La loi constitutionnelle relative à la décentralisation*, in *Droit administratif*, n. 4/2003

- AUGIAS D., *De l'aménagement à l'égalité des territoires: quelle stratégie pour l'Etat?*, in collectif GIS-GRALE-CNRS, *Droit et gestion des Collectivités Territoriales. Les territoires de l'Etat*, Le Moniteur, Paris, 2017
- AZPITARTE SÁNCHEZ M., *La defensa de la Constitución frente al secesionismo. Crónica política y legislativa del año 2017*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 112/2018
- BAGHESTANI-PERREY L., *Le pouvoir d'expérimentation normative locale, une nouvelle conception partagée de la réalisation de l'intérêt général*, in *Petites affiches*, n. 55/2004
- BAGUENARD J., *La décentralisation*, PUF, Paris, 2004
- BALADO RUIZ-GALLEGOS M., LERMA I BLASCO J., GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P. (a cura di), *La España de las autonomías: reflexiones 25 años después*, Bosch, Barcelona, 2005
- BALAGUER CALLEJÓN F., *Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía*, in *Reforma de los Estatutos de Autonomía y pluralismo territorial*, *Revista general de derecho constitucional*, Iustel, Madrid, 2006
- BALBO C., *Delle speranze d'Italia* (1844), Edizioni Alfa, Milano, 1944
- BALBONI E., *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni e l'intendenza seguirà*, in www.forumcostituzionale.it, 2017
- BALDASSARRE A., *Il costituzionalismo e lo Stato costituzionale. Una teoria alternativa al positivismo giuridico e al giusnaturalismo*, Mucchi editore, Modena, 2020
- BALDIN S., ZAGO M. (a cura di), *Le sfide della sostenibilità. Il buen vivir andino nella prospettiva europea*, Filodiritto editore, Bologna, 2014
- BALDOI D., GHERARDI S., *Due modelli costituzionali per governare l'emergenza. Italia e Spagna alla prova del Coronavirus*, in *DPCE online*, n. 2/2020
- BALDUZZI R., *Note sul concetto di essenziale nella definizione dei Lep*, in *La Rivista delle politiche sociali*, n. 4/2004,
- BALDUZZI R., *Quasi un editoriale. Dopo 40 anni, verso una destrutturazione del Ssn?*, in *Corti supreme e salute* n. 3/2018
- BALDUZZI R., *Quelques réflexions autour de l'activisme local en Italie*, in O. LECUCQ (a cura di), *Etat, collectivités territoriales et droits sociaux*, L'Harmattan, Paris, 2015
- BALDUZZI R., CAVINO M., GRASSO G., LUTHER J. (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, GIAPPICHELLI, Torino, 2007
- BALDUZZI R., LUTHER J. (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review. Annuario DRASD 2012*, Giuffrè, Milano, 2013
- BALDUZZI R., SERVETTI D., *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale*, in BALDUZZI R., CARPANI G. (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Il Mulino, Bologna, 2013
- BARBERA A., GIARDA P.D., MAZZOCCHI G., *Dove vanno le regioni*, Vita e pensiero, Milano, 1976

- BARBERIS M., *Giuristi e filosofi. Una storia della filosofia del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2004
- BARCA F., *Un'Agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea. Rapporto indipendente predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale*
- BARDIN M., *Francia. Le nuove regioni. Un riassetto e alcuni interrogativi*, in *Forum costituzionale*, 21 aprile 2015
- BARDIN M., *La présidentialisation des institutions régionales. Étude comparée: France, Espagne, Italie*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille – PUAM, Aix-en-Provence, 2018
- BARNSTEIN K., *Les origines du concept de développement durable*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, n. 3/2005
- BARROT O., *De la centralisation et de ses effets*, Librairie académique Didier et C., Libraires-Editeurs, Paris, 1870
- BARTOLE S., *La Corte costituzionale chiude al "federalismo"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2007
- BARTOLE S., *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2015
- BARTOLE S., *Una politica per l'ordinamento regionale*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2021
- BARTOLE S., BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008
- BASSANINI F., CERNIGLIA F., QUADRIO CURZIO A., VANDELLI L. (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2016
- BASSANINI F., ONIDA V., *Problemi di diritto regionale. 2, Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 1971
- BASSU C., *Le famiglie giuridiche e le fonti del diritto*, in FROSINI T. E., *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Il Mulino, Bologna, 2019
- BASTIDA FREIXEDO X., *El derecho de autodeterminacion como derecho moral: una apologia de la libertad y del deber politico*, in CAGIAO Y CONDE J., FERRAIUOLO G. (a cura di), *El encaje constitucional del derecho a decidir: un enfoque polémico*, Catarata, Madrid, 2016
- BATTAGLIA S., *Grande dizionario della lingua italiana*, Vol. XIX, Utet, Torino, 1998
- BECKMAN L., UGGLA F., *An Ombudsman for Future Generations. Legitimate and Effective?*, in GONZÁLEZ-RICOY I., GOSSERIES A. (a cura di), *Institutions for Future Generations*, Oxford University Press, Oxford, 2017
- BELLETTI M., *La riforma del Titolo V sotto attacco. Dall'entusiasmo regionalista alle torsioni centraliste*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021
- BENEDIKTER T. (a cura di), *Con più democrazia verso più autonomia. Cittadine e cittadini partecipano. Risultati di un progetto di formazione*, arcaedizioni, Bolzano, 2014

- BENEDIKTER T., *La nostra autonomia oggi e domani. Proposte per il terzo Statuto del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo*, arcaedizioni, Bolzano, 2017
- BEORGEY G., *Le Gouvernement et l'administration de la France*, A. Colin, Paris, 1967
- BERIONNI L., *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2012
- BERTI G., *Art. 5*, in BARCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli – Società editrice del Foro italiano, Bologna-Roma, 1975
- BERTI G., *Principi fondamentali, art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975
- BERTI G., DE MARTIN G. C. (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001
- BETAILE J., voce «*Droit de l'environnement*», in D. BOURG, A. PAPAUX (dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique*, Puf, Paris, 2015
- BETZU M., *Stati e istituzioni economiche sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2018
- BIFULCO R., *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2020
- BIFULCO R., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Francoangeli, Milano, 2008 (ristampa 2013)
- BIFULCO R., *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019
- BIFULCO R., *Le proposte della commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la 'scorciatoia' monocamerale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014
- BIFULCO R., *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 3/2017
- BIFULCO R., D'ALOIA A., *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in BIFULCO R., D'ALOIA A. (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008
- BILANCIA F., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2004, p. 137
- BILANCIA P., *Il modello europeo di multilevel governance*, in A. PAPA (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Giappichelli, Torino, 2016
- BIN R., *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021
- BIN R., *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, 2002
- BIN R., *I principi fondamentali: democrazia, sovranità, lavoro, potere, eguaglianza, autonomie, decentramento*, in IMPERATO M., TURAZZA M., (a cura di), *Dialoghi sulla Costituzione, per saper leggere e capire la nostra Carta fondamentale*, Effepi Libri, Roma, 2013

- BIN R., *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2017, Relazione al Convegno "A che punto è l'autonomia regionale differenziata?", Torino, 20 aprile 2017
- BIN R., *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2019
- BIN R., *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2003
- BISCARETTI DI RUFFIA C., *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le "forme di Stato" e le "forme di governo". Le Costituzioni moderne*, Giuffrè, Milano, 1984
- BISCARETTI DI RUFFIA P., voce «Territorio dello Stato», in AA.VV., *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIX, Giuffrè, Milano, 1992
- BOBBIO N., *Il federalismo nel dibattito politico e culturale della Resistenza*, in *L'Italia e l'Europa*, n. 78, 1975
- BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1992
- BOBBIO N., voce «Stato», in AA.VV., *Enciclopedia Einaudi*, Vol. 13, Einaudi, Torino, 1981
- BODIN J., *Six livres de la République*, Du Puys, Paris, trad. it. parziale Utet, Torino, 1964
- BODINEAU P., VERPEAUX M., *Histoire de la décentralisation*, 2^{ème} éd., PUF, Paris, 1997
- BOGGERO G., *La Corte costituzionale mette un freno al 'deficit spending' degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in www.diritticomparati.it, 2019
- BOGGERO G., *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019
- BOGNETTI G., voce «Federalismo», in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. VI, Utet, Torino, 1991
- BOIX PALOP A., *La rigidez del marco constitucional español respecto del riparto territorial del poder y el proceso catalan de desconexion*, in CAGIAO Y CONDE J., FERRAIUOLO G. (a cura di), *El encaje constitucional del derecho a decidir: un enfoque polémico*, Catarata, Madrid, 2016
- BOLGHERINI S., *Still Bypassing the Nation-State: EU regional mobilization two decades later*, in federalismi.it, n. 7/2020
- BOLOGNA G., *Prefazione*, in LORENZO R., *La Città sostenibile. partecipazione, luogo, comunità*, Elèuthera, Milano, 1998
- BONFIGLIO S., *Costituzionalismo meticcio: oltre il colonialismo dei diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2016
- BOROWY I., *Defining Sustainable Development for Our Common Future. A History of the World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission)*, Routledge, London, 2013
- BOUTIN C., ROUVILLOIS F., *Décentraliser en France. Idéologies, histoire et prospective*, François-Xavier de Guibert éd., Paris, 2003
- BRAEMER N., *Décentralisation: l'addition!*, in *La Lettre du cadre territorial*, n. 384/2009

- BRIAL F., *Décentralisation territoriale et coopération internationale: le cas de l'outre-mer français*, L'Harmattan, Paris, 1997
- BRISSEON J.-F., *La France est une République indivisible... son organisation est décentralisée*, in *Revue du Droit Public*, n. 1/2003 (tradotto in italiano *La Francia è una Repubblica indivisibile...la sua organizzazione è decentralizzata*), in *Amministrazione* n. 2/2003
- BROWN WEISS E., *In Fairness to Future Generations and Sustainable Development*, in *American University International Law Review* 8, n. 1/1992
- BRUN J.-C., *Le régionalisme*, Bloud, Paris, 1911
- BRUNDTLAND G. H., *Rapporto Brundtland "Our Common Future"*, 1987
- BURRET H. T., SCHNELLENBACH J., *Implementation of the fiscal compact in the Euro area member states: Expertise on the behalf of the German Council of Economic Experts*, in *Arbeitspapier*, n. 8/2013
- BUSCEMA L., *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020
- BUSCEMA L., *La dimensione regionale della gestione dei fenomeni migratori*, in *Diritti regionali*, n. 3/2019
- BUZZACCHI C., *Il rilancio della politica di coesione nella prospettiva della strategia di Lisbona*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 5/2005
- BUZZACCHI C., *Le regioni e le politiche per i diritti economici e sociali al tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021
- BYK C., *L'avenir leur appartient: le droit des générations futures*, in *Dossier "Droit nucléaire et concepts juridiques nouveaux"*, *RGN*, n. 1/2003
- CACIAGLI M., *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003
- CALAFIARO S., *I «governatori» e la pandemia. Il balzo della politica personale nelle elezioni regionali del settembre 2020*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020
- CALABRIA D., *L'autonomia differenziata iberica come modello. Analogie e differenze tra il sistema di differenziazione regionale spagnolo e quello italiano*, in *La rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2020
- CALAMIA A. M., DI FILIPPO M., MARINAI S., *Manuale breve. Diritto dell'Unione europea*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020
- CALAMO SPECCHIA M., *Il regionalismo atipico in Francia ovvero una décentralisation a géométrie variable*, in BENAZZO A. (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, Cedam, Padova, 2010
- CALAMO SPECCHIA M., *Un'analisi comparata del nuovo senato della repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016
- CALHOUN J., *Disquisition on Government and a Discours on the Constitution and Government of the United States*, 1851, trad. it. *Disquisizione sul Governo e Discorso sul Governo e la Costituzione degli Stati Uniti*, Istituto Enciclopedia italiana, 1986

- CAMARA VILLAR G., *La conferencia de Presidentes como instrumento de integracion para el Estado Autonomico: problemas y perspectivas*, in VIDAL BELTRÁN J.M., GARCÍA HERRERA M.A. (a cura di), *El estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Colex, Madrid, 2005
- CAMERLENGO Q., *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, n. 4/2020
- CAMMELLI M., *Cent'anni di regionalismo e dieci di regioni*, in *Il Mulino*, n. 2/1980
- CAMMELLI M., *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Forumcostituzionale.it*, n. 2/2004
- CAMONI D., *Il volto ambiguo della "questione catalana" tra diritto e politica: dalle elezioni regionali del 21 dicembre 2017 agli incerti sviluppi della più stretta attualità*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 4/2018
- CANDIDO A., *Verso l'amministrativizzazione delle Regioni? La metamorfosi del principio autonomista*, in BUZZACCHI C., MORELLI A. e PIZZOLATO F. (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Atti del Convegno di Diritti regionali, in *Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, Università Milano Bicocca, 2016
- CANNIZZARO E., *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2020
- CAPRA F., MATTEI U., *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Aboca, Sansepolcro (AR), 2017
- CARAMASCHI O., *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2/2019
- CARAMASCHI O., *La dimensione regionale del fenomeno immigratorio tra interventi normativi, riparto di competenze e giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 5/2020
- CARAVITA DI TORITTO B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V: Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002
- CARAVITA DI TORITTO B., *Lineamenti di diritto costituzionale, federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2009
- CARAVITA DI TORITTO B., voce «Stato federale», in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006
- CARAVITA DI TORITTO B., POGGI A., SALERNO G. M., FABRIZZI F. e RUBECCHI M., *Relazione del gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato*, elaborata dalla Commissione istituita con d.m. 25 giugno 2021 dalla Ministra per gli Affari regionali
- CARBALLEIRA RIVERA M. T., *El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, in *Revista xurídica galega*, n. 24/1999
- CARETTI P., *La 'sovranità' regionale come illusorio succedaneo di una 'specialità' perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Le Regioni*, n. 1/2008
- CARETTI P., G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2016
- CARLI M., *Diritto regionale: le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, 2. ed., Giappichelli, Torino, 2020

CARLONI E., *Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni tra esigenze di uniformità ed interesse nazionale. Brevi note a margine delle sentenze n.303, 307 e 308 della Corte costituzionale*, in www.astridonline.it

CARRILLO M., analisi giurisprudenza *Tribunal Constitucional*, in *Informe Comunidades Autonomas*, IDP - Institut de dret public, 2015

CARRILLO M., analisi giurisprudenza *Tribunal Constitucional*, in *Informe Comunidades Autonomas*, IDP - Institut de dret public, 2017

CARROUE L. (a cura di), *La France des 13 régions*, Armand Colin, Malakoff, 2017

CARROZZA P., *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2009

CARUSO C., *Prassi e funzioni del sistema di "early warning"*, in *Nomos*, n. 1/2016.

CASANOVA D., *Qualche suggestione (e un'ipotesi) in materia di legge elettorale per il "nuovo" Senato della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016

CASSESE S. (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006

CASSESE S., *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati*, Il Mulino, Bologna, 2016

CASTELLÀ ANDREU J. M., *Límites al "blindaje" competencial de las Comunidades autónomas. El intento fallido del Estatuto catalan*, in R. BALDUZZI, J. LUTHER (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review. Annuario DRASD 2012*, Giuffrè, Milano, 2013

CASTELLI L., *Il Senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Cedam, Padova, 2011

CATTANEO C., *A nessun popolo più che all'italiano è concomitante la forma federale: antologia degli scritti politico-istituzionali*, Celid, Torino, 2002

CAVALLI A., voce «Istituzione», profilo 'Processi e tipologia', in AA.VV., *Enciclopedia delle scienze sociali Treccani*, Vol. V, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Marchesi grafiche editoriali, Roma, 1997

CAVINO M., DI GIOVINE A., GROSSO E., *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010

CECCHETTI M., *Le "facce nascoste" della riforma costituzionale del regionalismo*, in federalismi.it, 9 dicembre 2015

CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000

CENTURELLI G., *Fondi strutturali europei e misure di contrasto al Covid-19: le azioni per reindirizzare ed accelerare gli investimenti, stato dell'arte e sviluppi futuri*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2/2020

CERIONI M., *Un'ulteriore fattispecie di superamento giurisprudenziale della rigidità del riparto di competenze: "i livelli essenziali delle prestazioni al tempo della crisi"*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 12/2010

CERRUTI T., *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, ESI, Napoli-Torino, 2020

CHAMBAS E., PERROUD T., *France: Legal Response to Covid-19*, in *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*, *Oxford Constitutional Law*, aggiornato ad aprile 2021

CHAMPEIL-DESPLATS V., *Qu'est-ce que l'état d'urgence sanitaire? D'un état d'urgence à l'autre, ou l'intégration des régimes d'exception dans les états de droit contemporains*, in *Revue française d'administration publique*, n. 176, 4/2020

CHANOUX E., *Federalismo e autonomia*, in *Quaderni dell'Italia libera*, n. 26, senza data, riprodotto in E. CHANOUX, *Anthologie des écrits*, Le Château, Aosta, 2007

CHATTOPADHYAY R., *Prologo. Accomodating diversity in Federal countries. Some reflections from around the world and Canada*, in TUDELA, M. KÖLLING J., REVIRIEGO PICÓN F. (a cura di), *Calidad democrática y organización territorial*, Fundación Manuel Giménez Abad, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Marcial Pons, Madrid, 2018

CHESSA O., *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, n. 1/2008

CHESSA O., *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni*, in *federalismi.it*, n. 7/2020

CHEVILLARD G., LUCAS-GABRIELLI V., MOUSQUES J., « Déserts médicaux » en France: état des lieux et perspectives de recherches, in *L'Espace géographique*, n. 47, 4/2018

CHICOT P.-Y., *Le renouvellement de l'Etat territorial: le prisme de la décentralisation autonome*, in collectif GIS-GRALÉ-CNRS, *Droit et gestion des Collectivités Territoriales. Les territoires de l'Etat*, Le Moniteur, Paris, 2017

CINSEDO (Centro Studi Interregionale Studi e Documentazione), *Autonomia differenziata*, Dossier tecnico, n. 01 – novembre 2019, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Dossier Senato, maggio 2018

CIOLLI I., *Il Senato della riforma tra forma e sostanza*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016

CIOLLI I., *Il territorio rappresentato: profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010

CIRILLO A., *Le articolazioni istituzionali della leale collaborazione: uno studio dell'evoluzione del sistema delle Conferenze alla luce dell'esperienza pandemica*, in CARETTI P., MORISI M., TARLI BARBIERI G. (a cura di), *La pandemia e il sistema delle fonti: uno sguardo comparato*, Seminari di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Ricerca 2021, luglio 2021

CIVITARESE MATTEUCCI S., PIOGGIA A., REPETTO G., TEGA D., PIGNATARO M., CELEPIJA M., *Italy: Legal Response to Covid-19*, in *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*, *Oxford Constitutional Law*, aggiornato ad aprile 2021

CLEMENTI F., GALEONE P. (a cura di), *Le autonomie locali nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province Autonome*, Focus tematici forme, 2004

CNRTL, *Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales*, Ortolang, *Outils et Ressources pour un Traitement Optimisé de la LANGue*

COINU G., *Triloghi, sistema di allarme rapido e legittimità. Più efficienza e partecipazione nel processo legislativo dell'UE*, in *federalismi.it*, n. 7/2018

- COLLECTIF, *Décentralisation: enjeux et débats* (dossier), in *Informations sociales*, n. 121/2005
- COLLECTIF, *Historique de la décentralisation*, in *Collectivités-locales.gouv.fr – Le portail de l'État au service des collectivités*
- COMITATO DELLE REGIONI, *Local and regional government levels in the EU*, 2014
- COMITE BALLADUR, Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider, Rapport au Président de la République*, 2009
- COMMISSION ATTALI, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, 23 gennaio 2008
- CONTE F., *La Corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015
- CORCUERA ATIENZA J., *Derechos historicos, democracia y ley de la claridad (Mas sobre el "Plan Ibarretxe")*, in VIDAL BELTRAN J.M., GARCÍA HERRERA M. A. (a cura di), *El Estado Autonomico. Integracion, solidaridad y diversidad*, Colex, Madrid, 2005
- CORDINI G., MARCHISIO S., FOIS P., *Diritto ambientale: Profili internazionali europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2017
- CORNU G., voce «*Autonomie*», in *Vocabulaire juridique*, Puf, Paris, 1987
- CORRETTA TORRENSA M., *El fundamento democratico del derecho de los catalanos a decidir*, in CAGIAO Y CONDE J., FERRAIUOLO G. (a cura di), *El encaje constitucional del derecho a decidir: un enfoque polémico*, Catarata, Madrid, 2016
- CORTESE F., *Sull'autonomia territoriale e sulle riforme necessarie a promuoverla: alcune riflessioni*, in DE MARTIN G.C., MERLONI F. (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e per l'Europa*, LUISS University Press, Roma, 2017
- COSULICH M., *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, ESI, Napoli, 2017
- COTARELO R., *La desnacionalizacion de Espana. De la nacion posible al estado fallido*, Tirant Humanidades, Valencia, 2016
- COVINO F., *Costituzione e federalismo fiscale in nove ordinamenti dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, n.16/2005
- COZZIO M., *Il recepimento delle direttive appalti nelle province autonome di Bolzano e di Trento*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, n. 3/2016
- COZZIO M., *L'esercizio della potestà legislativa delle Regioni e Province ad autonomia speciale nel settore dei contratti pubblici*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità*, ESI, Napoli, 2018
- CRISAFULLI V., *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, n. 4/1982
- CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2008

- CROTEAU D., HOYNES W. (ed. it. a cura di ANTONELLI F., ROSSI E.), *Sociologia generale. Temi, concetti, strumenti*, McGraw Hill, New York, 2018
- CROUZATIER-DURAND F., *Du territoire aux territoires, les transformations de l'action publique*, in in collectif GIS-GRALE-CNRS, *Droit et gestion des Collectivités Territoriales. Les territoires de l'Etat*, Le Moniteur, Paris, 2017
- CROUZATIER-DURAND F., *Réflexions sur le concept d'expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la république)*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4/2003
- CRUZ VILLALÓN P., *I conflitti di competenza legislativa in Spagna*, in *La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana Costituzionalisti, 2006, consultabile online: www.associazionedeicostituzionalisti.it
- CUOCOLO F., *Le leggi cornice nei rapporti fra stato e regioni*, Giuffrè, Milano, 1967
- CUOCOLO F., voce «*Forme di Stato e di governo*», in AA.VV., *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. VI, Utet, Torino, 1991
- CUOCOLO L., CANDIDO A., *L'incerta evoluzione del regionalismo sanitario in Italia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 settembre 2013
- CUSIMANO G., MERCATANTI L., *La strategia europea delle macroregioni. Opportunità e criticità*, in *AGEI, Geotema*, n. 57/2018, pp. 8-17
- D'ALOIA A., *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003
- D'AMICO G., *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020
- DANESE A., *Il federalismo. Cenni storici e implicazioni politiche*, Città nuova, Roma, 1995
- DANIELE L., *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale – Ordinamento – Tutela giurisdizionale – Competenze*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020
- DARDANO M., TRIFONE P., *La nuova grammatica della lingua italiana*, Zanichelli, Bologna, 1997
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019
- D'ATENA A., *Le autonomie sub-statali e le loro garanzie istituzionali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2005
- D'ATENA A., *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Giuffrè, Milano, 2005
- D'ATENA A. (a cura di), *L'Europa delle autonomie: le regioni e l'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2003
- D'ATENA A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino 2012
- D'ATENA A., *Regioni e sovranazionalità*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranità*, Giuffrè, Milano, 2008

- D'ATENA A., *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Giappichelli, Torino, 2017
- D'ATENA A., *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012
- D'AURIA G., *In tema di riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia di impiego dei fondi europei*, in *Il Foro italiano*, n. 12/2015
- DE BELLIS S., *L'interazione fra i parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3/2010
- DE BUJADOUX J.-F., *Les réformes territoriales*, Puf, Paris, 2015
- DECARO C., *La limitazione costituzionale del debito in prospettiva comparata: Francia e Spagna*, in *Il Filangieri, Quaderno* 2011, 2012.
- DE DONNO M., *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, in *federalismi.it*, 29 dicembre 2021
- DE ESTEBAN J., *El naufragio del Estado Autonomico (Un analisis cronologico)*, Iustel, Madrid, 2015
- DE FINA S., voce «Autonomia», in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Vol. IV, Istituto poligrafico e Zecca di Stato, Roma, 1988
- DE FIORES C., *Remettre les Régions à leur place. Dall'Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2013
- DELAMARRE M., MAUREL E., *Leçons de Droit constitutionnel et d'Institutions politiques*, Ellipes, Paris, 2014
- Délégation aux Collectivités territoriales et à la Décentralisation, Contribution du Groupe de travail sur l'impact du Covid-19 sur les Collectivités locales (Rapporteurs MM. C. JERRETIE, C. de COURSON, P. LEMOINE, E. POUILLAT)*, 5 giugno 2020
- DELLA CANANEA G., *L'Unione Europea. Un ordinamento composito*, Laterza, Roma-Bari
- DELLA MORTE M., RONCHETTI L., *Simul stabunt simul... stabunt: a quale prezzo?*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021
- DELL'ATTI L., *La conferenza stato-regioni: vizi e virtù di un organo "a geometria variabile"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016
- DELMAS-MARTY M., *Les forces imaginantes du droit. Le relatif et l'universel*, Éditions du Seuil, Paris, 2004
- DELMAS-MARTY M., *Les forces imaginantes du droit (II). Le pluralisme ordonné*, Éditions du Seuil, Paris, 2006
- DELOITTE, Università di Pavia – Dipartimento di scienze economiche e aziendali, *Osservatorio nazionale sulla rendicontazione non finanziaria*, 3^a edizione, marzo 2021
- DEMARCHI G., *Sovranità, autonomia, democrazia: El Estado integral spagnolo del 1931 come laboratorio del regionalismo contemporaneo*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 34/II, 2017

- DE MARTIN G.C., *Il sistema delle autonomie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in R. Balduzzi, J. Luther (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review. Annuario DRASD 2012*, Giuffrè, Milano, 2013
- DE MARTIN G. C., *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2021
- DE MARTIN G.C., voce «*Enti pubblici territoriali*», in AA.VV., *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 2012
- DE MARTINO F.R., *Aspetti e problemi del nuovo Senato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016
- DE MAURO T., *Grande dizionario italiano dell'uso*, Vol. VI, Utet, Torino, 1999
- DEMURO G., *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *federalismi.it*, n. 7/2018
- DEMURO G., *La specialità sotto il profilo istituzionale*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità*, ESI, Napoli, 2018
- DEODATO C., *Gli incerti ed elastici confini delle attribuzioni dell'Unione Europea: la debole applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, in *federalismi.it*, n. 24/2018
- DE SADELEER N., voce «*Principes du droit de l'environnement*», in D. BOURG, A. PAPAUX (a cura di), *Dictionnaire de la pensée écologique*, Puf, Paris, 2015
- DESIDERI C., *La nascita e l'evoluzione delle Regioni*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012
- DESIDERI C., *Se le regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, in I.S.S.I.R.F.A., Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini", settembre 2012
- D'ETTORRE L., *Le strategie macroregionali dell'Unione europea: tra cooperazione territoriale europea e multi-level governance*, in *federalismi.it*, n. 20/2018
- DE TULLIO M. F., *Il mito dell'emergenza e le garanzie costituzionali. Insegnamenti dall'esperienza francese*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020
- DE VALLES A., voce «*Autonomia*», in AZARA A., EULA E. (a cura di), *Novissimo digesto italiano*, Utet, Torino, 1958
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 2008
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2007
- DE VERGOTTINI G., *Stati federali e Stati regionali*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 1998
- DI CAPUA V., *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in *federalismi.it – paper*, Osservatorio Emergenza Covid-19
- DI GENIO G., *Stato federale e stato regionale come modelli convergenti di decentramento politico*, in *Nuove Autonomie*, n. 4-5/2000, pp. 621-631.

DI GIOVINE A., ALGOSTINO A., LONGO F., MASTROMARINO A. (a cura di), *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Perugia, Le Monnier Università, 2017

DI MAJO L., *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020

DI MARTINO A., *Il conflitto costituzionale sulla Catalogna: origini, svolgimento, prospettive*, in *costituzionalismo.it*, n. 1/2018

DI MARTINO A., *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Giuffrè, Milano, 2010

DI SALVATORE E., *Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione europea*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranità*, Giuffrè, Milano, 2008

DI STEFANO A., *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una Multilevel Governance*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2008

DOAT M., *De la suppression de la clause générale de compétences ... des caprices de la décentralisation*, in *Pouvoirs locaux*, n. 109/2017

DOAT M., *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, LGDJ, 2003

DOLEZ B., DONIER V., in collaborazione con LE SENECHAL D., *Sans les ARS, la coordination des différents acteurs du système de santé aurait été infernale*, in *Revue française d'administration publique*, n. 176, 4/2020

DOMENICHELLI L., *Il modello federale tra nascita e crisi dello stato nazione*, *Il Politico*, vol. 61, no. 3 (178), 1996

D'ONGHIA M., *Retroattività e diritti previdenziali fra (presunta) intangibilità dei cd. diritti quesiti e solidarietà intergenerazionale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2019

DONIER V., *Droit des collectivités locales*, Dalloz, Paris, 2017

DONIER V., *Qui fait la police (administrative) sous l'état d'urgence sanitaire ?*, in *Revue française d'administration publique*, n. 176, 4/2020

DORIA G., *In cerca di normalizzazione. Il Senato canadese alla luce dei modelli comparati del federalismo*, in *federalismi.it*, n. 23/2007

D'ORLANDO E., GRISOSTOLO F., *La disciplina degli enti locali tra uniformità e differenziazione*, in PALERMO F., PAROLARI S. (a cura di), *Le variabili della specialità*, ESI, Napoli, 2018

DOUGLAS M., voce «Istituzione», profilo 'Problemi teorici', in AA.VV., *Enciclopedia delle scienze sociali Treccani*, Vol. V, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Marchesi grafiche editoriali, Roma, 1997

DOUILLET A.-C., *Exister dans et par la crise. La gestion de la crise sanitaire comme mode de légitimation du « local »*, in *Revue française d'administration publique*, n. 176, 4/2020

DRIGO C., *I parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea, fra partecipazione al "decision-making process" e coinvolgimento delle istanze territoriali* (Atti del V Convegno Biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Roma, 25-26 ottobre 2018), in *DPCE online*, n. 4/2019

- DU GRANRUT C., *Europe, le temps des régions*, L.G.D.J / Décentralisation, Paris, 1996
- DUPRE DE BOULOIS X., *Éloge d'un état d'urgence sanitaire en « co-construction »*, CSP, art. L. 3131-12 et s., in *La Semaine juridique*, 18 mai 2020
- DUPUY R.-J., *L'humanité dans l'imaginaire des Nations*, éd. Juillard, coll. Conférences, essais et leçons du Collège de France, 1991
- ELAZAR D.J., *Exploring federalism*, University of Alabama Press, 1987, trad. it., *Idee e forme del federalismo*, Edizioni di comunità, Milano, 1995
- ELAZAR D.J., *Federalism*, in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, 1968
- ELIA L., voce «Governo (forme di)», in AA.VV., *Enciclopedia del diritto*, Vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970
- ENGLAND P., *Problems and Prospects for the Implementation of Sustainable Development in Developing Countries: A Critique of the Brundtland Report*, in *Griffith Law Review* 2, no. 2/1993
- ESPA E., LA SPINA A., *La valutazione ex ante nella formulazione delle politiche pubbliche*, in LA SPINA A., *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, Il Mulino, Bologna, 2020
- ESPA E., LA SPINA A., NOTARSTEFANO G., *La valutazione ex post*, in LA SPINA A., *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, Il Mulino, Bologna, 2020
- ESPOSITO C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954
- ESTEBE P., *Décentralisation: nous sommes loin du compte*, in *Cahiers français n. 391, Collectivités territoriales. La nouvelle donne*, 2016
- ESTEBE P., *L'Égalité des territoires, une passion française*, Puf, Paris, 2015
- FABIANELLI S., *Il tempo della questione intergenerazionale. Un'indagine di diritto costituzionale*, aa.cc. 2019
- FABIANO L., *The external powers of subnational entities - Il potere estero degli enti sub-statali*, in *Il Diritto della Regione*, n. 5-6/2003
- FABOZZI R., *Perequazione, contributo di solidarietà ed esigenze di bilancio: un difficile equilibrio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2016
- FABRE M. H., *L'unité et l'indivisibilité de la République, réalité? fiction?*, in *RDP*, 1982
- FADDA V. (a cura di), *Perché no, perché sì: due opinioni a confronto sul referendum costituzionale (Valerio Onida, Luciano Violante)*, Le Châteaux, Aosta, 2016
- FALCON G., *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 4/2012
- FALCON G., *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011
- FALCON G., *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2/2001
- FALCON G., *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, n. 3/2019

- FALZARANO A., *Agenda 2030 tra Sviluppo Sostenibile e cultura della sostenibilità: una lettura sociologica*, in *Culture e Studi del Sociale-CuSSoc*, n. 5(1)/2020
- FARINELLI F., *La crisi della ragione cartografica*, Torino, 2009
- FARKAS O., *EU regional policies: From supporting regions lagging behind in their development to region-building*, in *federalismi.it*, n. 7/2020
- FASONE C., *Forma di governo regionale e Unione europea*, in IBRIDO R., LUPO N. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2018
- FASONE C., *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2009
- FASONE C., *Regional legislatures in the early warning mechanism. When the national (constitutional) identity affects the cooperation among parliaments in EU affairs*, in *federalismi.it*, n.2/2015
- FAURE A. (a cura di), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, L'Harmattan, Paris, 1998
- FAURE A., voce «*Action publique territoriale*», in R. PASQUIER, S. GUIGNER, A. COLE (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020
- FAURE A., voce «*Territoires/Territorialisation*», in AA.VV., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004
- FAURE B., *Théorie et pratique des compétences des collectivités territoriales face à la crise sanitaire*, in *AJDA*, 2020, p. 1727 ss
- FAVAL C., *Gli istituti di partecipazione a livello regionale: gli aspetti innovativi delle discipline nelle Regioni Liguria e Valle d'Aosta*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2017
- FAVAL C., *Quale futuro per le regioni? Spunti comparativi dalle esperienze italiana, francese e spagnola alla luce del principio di sostenibilità istituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2020
- FAVOREU L., *Les bases constitutionnelles du droit des collectivités locales*, in *La nouvelle décentralisation*, Sirey, Paris, 1983
- FAVOREU L., *Nota alla decisione n. 79-104 DC*, in *Revue du droit public*, n. 1/1979
- FAVOUREU L., GAÏA P., GHEVONTIAN R., MESTRE J.-L., PFERSMANN O., ROUX A., SCOFFONI G., *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2018
- FERIOLI E. A., *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed uguaglianza*, in *Le Regioni*, n. 2/2006
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ D., *El Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre: nuevamente se declara el estado de alarma (pero...únicamente sobre Madrid)*, in *Diario La Ley*, n. 9720, *Sección Doctrina*, 21 ottobre 2020
- FERNANDEZ SARASOLA I., *El Senado en la historia Constitucional Española*, in BALADO RUIZ-GALLEGOS M., LERMA I BLASCO J., GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P. (a cura di), *La España de las autonomías: reflexiones 25 años después*, Bosch, Barcelona, 2005

- FERRAIULO G., *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *federalismi.it*, n. 20/2015
- FERRAJOLI L., *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Feltrinelli, Milano, 2022
- FERRARESE M.R., *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Laterza, Roma-Bari, 2006
- FERRARI G., *La federazione repubblicana (1851)*, in ROTA GHIBAUDI S. (a cura di), *Scritti politici*, Unione tipografico-Editrice torinese, 1973
- FERRARO F., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella fase ascendente del diritto dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2003
- FERRI V., *La delimitazione territoriale dei governi sub-centrali: un'analisi comparata a livello europeo con particolare riferimento a Francia e Italia*, in *Argomenti. Rivista di economia, cultura e ricerca sociale*, n. 3/2016
- FERSTENBERT J., PRIET F., QUILICHINI P., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2016
- FIENGO G., *La valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona: il ruolo del Comitato delle regioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2012
- FIERRO M., NEVOLA R., DIACO D. (a cura di), *Analisi del contenzioso Stato/Regioni anni 2011-2015*, Servizio studi Corte costituzionale, aprile 2015
- FOIS P. (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, ESI, Napoli, 2007
- FONTAINE E. *Décentralisation et déconcentration*, Saint-Malo, Paris, 1899
- FORONI M., *Beni comuni e diritti di cittadinanza: Le nuove Costituzioni sudamericane*, Lampi di Stampa, Vignate (MI), 2014
- FOSSAS ESPADALER E., *El principio dispositivo en el Estado autónomico*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2007
- FRACCHIA F., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente* n. 0/2010
- FRANCAVIGLIA M., *La Corte ritorna sulla sostenibilità intergenerazionale dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2020
- FRAZZICA G., LA SPINA A., *Metodologia della ricerca sociale e politiche pubbliche*, in LA SPINA A., *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, Il Mulino, Bologna, 2020
- FREDIANELLI V., *L'emergenza COVID-19 in Francia e nel Regno Unito: un bilancio comparato*, in R. TARCHI, *L'emergenza sanitaria da covid-19: una prospettiva di diritto comparato. Riflessioni a margine di un seminario pisano*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, Fascicolo speciale monografico "L'emergenza sanitaria da COVID-19: una prospettiva di diritto comparato - Atti del Seminario del Dottorato in Scienze giuridiche "Teoria dei diritti fondamentali, Giustizia costituzionale, Comparazione giuridica" Università di Pisa – 8 maggio 2020"
- FREDIANI E., *Lo sviluppo sostenibile: da ossimoro a diritto umano*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2017

- FREMEAUX J., *L'union française: le rêve d'une France unie ?*, in BLANCHARD P. (cur.), *Culture impériale 1931-1961. Les colonies au cœur de la République*, Autrement, Paris, 2004
- FRIEDRICH C.J., *Trends of federalism in Theory and Practice*, A. Praeger, New York, 1968
- FROSINA L., *Il c.d. derecho a decidir nella sentenza n. 42/2014 del Tribunale Costituzionale spagnolo sulla dichiarazione di sovranità della Catalogna*, in *federalismi.it*, n. 10/2014
- FROSINA L., *Il contributo dei parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione Europea. A proposito di conferenze interparlamentari ed "early warning system"*, in *Nomos*, n. 3/2016
- FROSINA L., *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della "multilevel governance"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2013
- FURLAN F., *Il regionalismo differenziato: tra teoria e (faticosa) attuazione pratica*, Conferenza AISRE Bolzano, 17-19 settembre 2018 (contributo poi confluito in *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 6 novembre 2018
- GAILLARD E., *Génération futures et droit privé. Vers un droit des générations futures*, L.G.D.J, Paris, 2011
- GAJA G., ADINOLFI A., *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2020
- GAMBALE P., *Le "garanzie parlamentari" nella fase ascendente del diritto comunitario: cenni di diritto comparato e novità dell'ordinamento italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2006
- GAMBINO S., *Continuità (molte) e discontinuità (poche) nel recente decentramento francese*, in *Amministrare*, n. 2/2003
- GAMPER A., *Judge made federalism? The role of the Constitutional Court in Austria*, in *federalismi.it*, 20 ottobre 2005
- GARCÍA DE ENTERRÍA E., *La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación*, *federalismo*, Editorial Civitas, Navarra, 2016
- GARDINI G., *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2013
- GAY MONTALVO E., *El Estado Autónomo en la Constitución española y la jurisprudencia constitucional*, in BALDUZZI R., LUTHER J. (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review. Annuario DRASD 2012*, Giuffrè, Milano, 2013
- GEMMA G., *Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato, e correttamente*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2003
- GENTILINI A., *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2003
- GIANFRANCESCO E., *Le regioni italiane: bibliografia giuridica 1948-1996*, Giuffrè, Milano, 2000
- GIANNINI M. S., *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Scritti 1949-1954*, Giuffrè, Milano, 2003
- GIANNINI M. S., *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971

GIANNINI M. S., voce «*Autonomia*», specificatamente, profilo b) *Teoria generale e diritto pubblico*, in AA.VV., *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1959

GIANNINO C., *La costruzione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Questione ambientale e nuove economie urbane nella politica di coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2-3/2021

GIRY B., voce «*Résilience territoriale*», in R. PASQUIER, S. GUIGNER, A. COLE (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020

GIUBBONI S., *Il sistema pensionistico italiano alla ricerca del difficile equilibrio tra adeguatezza e sostenibilità*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 3/2021

GIZZI E., ORSI BATTAGLINI A., *La funzione di indirizzo e coordinamento*, Franco Angeli, Milano, 1988

GODE P., *Le droit de l'avenir (un droit en devenir)*, in *L'avenir du droit, Mélanges en hommage à François Terré*, Dalloz, PUF, Juris-classeur, 1999

GOHIN O. (a cura di), *L'acte III de la décentralisation: actes de la journée d'études à la mémoire d'Olivier Févrot organisé à l'IPAG de Paris, le 21 juin 2018 et consacrée à l'évolution du droit des collectivités territoriales et de leurs groupements depuis 2013*, Editions Panthéon-Assas, Paris, 2019

GONZALEZ TREVIJANO P.J., NUNEZ RIVERO C., GOIG MARTINEZ J. M., *El estado autonómico español*, Dykinson SL, Madrid, 2014

GONZALO SOZZO C., *Vers un « état écologique de droit » ? Les modèles de buen vivir et de Développement durable des Pays d'Amérique du Sud*, in *Revue juridique de l'environnement* 2019/HS18 n° spécial

GORGE A.-S., *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2010

GORLANI M., *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020

GOURGUES G., *Penser la démocratie participative en région au-delà du « fait » régional. De la performance institutionnelle aux formes de gouvernement*, in BARONE S. (a cura di), *Les politiques régionales en France*, La Découverte, Paris

GRANERO A., *La fusion de la région Bourgogne-Franche-Comté*, in collectif GIS-GRALE-CNRS, *Droit et Gestion des collectivités territoriales. « Les grandes régions »*, Le Moniteur, Paris, 2018

GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2012

GREBLO E., voce «*Ambientalismo*», in ESPOSITO R., GALLI C. (a cura di), *Enciclopedia del pensiero politico*, Laterza, Bari, 2000

GRECO T., *Da dove vengono i diritti delle generazioni future?*, in *Etica & Politica / Ethics & Politics*, XX, n. 1/2018

GROPPI T., *La revisione costituzionale negli Stati decentrati tra pluralismo territoriale e aterritoriale*, in *Le Regioni*, n. 5/settembre-ottobre 2002

GROPPI T., *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2016

GROSSO E., *Francia*, Il Mulino, Bologna, 2006

GUIDI BATORI A., *La Recovery and Resilience Facility ed il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027: sovrapposizioni e problemi di coordinamento operativo*, in MATTARELLA B. G., FIORENTINO L., CARDONE M. (a cura di), *La gestione del Recovery Plan. Le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforme e problemi operativi*, in *I Quaderni della Rivista Amministrazione in cammino*, agosto 2021

GUIGNARD D., *La région en question(s)*, in REGOURD S., CARLES J., GUIGNARD D. (a cura di), *La décentralisation 30 ans après*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, LGDJ - Lextenso Editions, 2013

GUZZETTA G., MARINI F. S., *Lineamenti di diritto pubblico italiano ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2014

HÄBERLE P., voce «*Stato costituzionale*», in AA.VV., *Enciclopedia giuridica*, vol. XXX, Treccani, Roma, 2000

HAMILTON A., MADISON J., JAY J., *The federalist*, McLean, New York, 1788, ed. it. *Il federalista*, Il Mulino, Bologna, 1980

HAMON L., *La région de De Gaulle à nos jours*, Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 1992

HAPPACHER E., *La disciplina provinciale degli appalti pubblici tra codice dei contratti e Direttive UE*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, n. 3/2016

HAPPACHER E., *L'attuazione regionale del diritto dell'Unione europea: spunti dall'Alto Adige/Südtirol*, in *federalismi.it*, n. 7/2020

HAURIOU M., *L'institution et le droit statutaire*, Recueil de législation, 1906

HAURIOU M., *Précis de droit constitutionnel*, 1923

HAURIOU M., *Précis élémentaire de droit administratif*, V ed., Sirey, Paris, 1943

HAURIOU M., *Principes de droit public*, 1910

HAURIOU M., *Théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social*, in *Aux sources du droit: le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Cahiers de la Nouvelle journée n. 23, 1926

HERNU P., *La décentralisation territoriale: une réforme inaboutie*, in *Gestion & finances publiques: la revue*, n. 6/2017

HOLMES S., SUNSTEIN C. R., *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Il Mulino, Bologna, 2000

IACOMETTI M., *Spagna*, in CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2009

IACOPINO A., *Molteplicità, complementarietà e interoperabilità delle fonti di finanziamento della politica dei trasporti nella Macroregione Adriatico Ionica*, in *federalismi.it*, n. 15/2017

IACOVIELLO A., *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane*, in *Diritti regionali - Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2018

IACOVIELLO A., *Sul ruolo delle Regioni e delle Province autonome nella fase ascendente del processo decisionale dell'Unione Europea: gli strumenti per la tutela delle competenze nella definizione della posizione nazionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2013

IANNI P., *I Parlamenti nazionali preferiscono dialogare con i propri Governi o con le Istituzioni europee?*, in *DPCE online*, n. 4/2019

IMBS P. (dir.), *Trésor de la langue française – Dictionnaire de la langue du XIX au XX siècle*, Tome VII, Éditions du Centre national de la recherche scientifique, Paris, 1979

INGRAVALLO I., *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2013

IRTI N., *Norma e luoghi: problemi di geo-diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2001

I.S.SI.R.F.A., *Analisi della giurisprudenza costituzionale 2006-2010, con riferimento all'andamento del contenzioso Stato-Regioni e alla tipologia delle pronunce della Corte costituzionale*, giugno 2012

ITÇAINA X., voce « *Identité* », in R. PASQUIER, S. GUIGNER, A. COLE (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020

IURATO G., *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2006

JAKAB A., *An Emerging Key Concept in European Constitutional Law: Sustainability*, in *Hungarian Journal of Legal Studies* 60, n. 4/2019

JAKAB A., *Sustainability in European Constitutional Law*, 2015, <http://ssrn.com>

JANICOT L., VERPEAUX M., *Droit des collectivités territoriales*, LGDJ, Paris, 2019

JARETTI B., voce « *Indicatore* », in AA.VV., *Treccani economia e finanza*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 2012

JELLINEK G., *Allgemeine Staatslehre*, trad. it., Società editrice libraria, Milano, 1921

JELLINEK G., *Über die Staatfragmente*, G. Koester Heidelberg, 1896

JOACHIM C., *Être ou ne pas être une grande région: les outils sont-ils à la hauteur des ambitions? Éclairages de droit comparé*, in *Journal du Droit Administratif (JDA)*, n. 5/2017, *Chronique administrative*, Art. 135

JONAS H., *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, trad. it., edizione a cura di P. PORTINARO, Einaudi, Torino, 2009

JOUEN M., *Les nouvelles régions françaises, vues d'Europe*, in *Notre Europe. Institut Jacques Delors*, 1° dicembre 2015

KADA N., *Introduction. Les territoires de l'Etat*, in collectif GIS-GRALE-CNRS *Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe, Droit et gestion des Collectivités Territoriales. Les territoires de l'Etat 2017*, Le Moniteur, Paris, 2017

KADA N., voce « *Clause générale de compétence* », in R. PASQUIER, S. GUIGNER, A. COLE (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020

- KANT I., *Idee di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico*, in G. SOLARI, G. VIDARI (trad. it), *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Utet, Torino, 1956
- KANT I., *Stato di diritto e società civile*, N. MERKER (trad. it), Editori riuniti, Roma, 1982
- KANT I., *Fondazione della metafisica dei costumi*, 1785
- KEATING M., voce « *Capacité politique* », in R. PASQUIER, S. GUIGNER, A. COLE (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020
- KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, tr. it., Edizioni di comunità, Milano, 1952
- KISS A., *L'irréversibilité et le droit des générations futures*, in *Revue juridique de l'Environnement, numéro spécial: l'irréversibilité*, 1998
- KLOTZ G., PALLAVER G., *Partiti e sistemi elettorali nelle Regioni a Statuto speciale: un confronto*, in PALERMO F., PAROLARI S. (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e risconti tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, ESI, Napoli, 2018
- KOESTER V., *From Stockholm to Brundtland*, in *Environmental Policy and Law* 20, n. 1-2/1990
- LABRIOLA S., voce «Stato», in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006
- LAFARGUE F., *La Constitution et les finances locales*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 42, 1/2014
- LAFFAILLE F., *Decentralizzazione ed evoluzione della forma di Stato in Francia (ovvero il "regionalismo" francese inteso come ossimoro)*, in D'ATENA A. (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008
- LANCHESTER F., *Gli strumenti della democrazia*, Giuffrè, Milano, 2004
- LANNI S., *Diritto e a-crescita: contributo contro-egemonico alla preservazione delle risorse naturali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, luglio-settembre 2017
- LANZINGER G., *La riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol: se non ora, quando?*, in *federalismi.it*, n. 7/2020
- LECUCQ O. (a cura di), *État, collectivités territoriales et droits sociaux*, L'Harmattan, Paris, 2015
- LE GOFF J., Georges Gurvitch. *Le pluralisme créateur*, Michalon Editions, Paris, 2012
- LE LIDEC P., *Le jeu du compromis: l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France*, in *Revue française d'administration publique*, n. 121-122/2007
- LEROUSSEAU N., *Contrats de plan (projets) État-régions*, in PISSALOUX J.L. (dir.), *Dictionnaire Collectivités territoriales et Développement Durable*, Lavoisier, 2017
- LEVI L., *Il federalismo*, Franco Angeli, Milano, 1987
- LEVI L., voce «Federalismo», in BOBBIO N., MATTEUCCI N., PASQUINO G. (a cura di), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 1990

LOLLO A., *Sulla natura (anche) politica dell'impugnativa governativa nel giudizio in via d'azione*, in *Le Regioni*, n. 3/2019

LOMBARDI G., *La ritardata attuazione dello «Stato delle Autonomie» in Italia. Problemi attuali dell'ordinamento regionale*, in PALICI DI SUNI E., SICARDI S. (a cura di), *Scritti scelti*, ESI, Napoli, 2011

LOMBARDI G., *Lo Stato federale. Profili di diritto comparato*, Giappichelli, Torino, 1987, in PALICI DI SUNI E., SICARDI S. (a cura di), *Scritti scelti*, ESI, Napoli, 2011

LOMBARDI G., *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in PALICI DI SUNI E., SICARDI S. (a cura di), *Scritti scelti*, ESI, Napoli, 2011

LOMBARDI G., PALICI DI SUNI E., *Il processo di federalizzazione nei Paesi dell'Unione europea*, in PALICI DI SUNI E. (a cura di), *Diritto costituzionale dei Paesi dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2015

LOMBARDI G., PALICI DI SUNI E., *La ripartizione della potestà legislativa*, in PALICI DI SUNI E., *Diritto costituzionale dei Paesi dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2015

LONGO E., *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2010

LÓPEZ AGUILAR J.F., *Lo stato autonomico spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978. Un'analisi dello Stato delle autonomie nella prospettiva del costituzionalismo comparato: federalismo asimmetrico e "fatti differenziali costituzionalmente rilevanti"*, Cedam, Padova, 1999

LÓPEZ PARDO I., *On sustainable development and sustainability: conceptualization and review / Sobre el desarrollo sostenible y la sostenibilidad: conceptualización y crítica*, in *Barataria: Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, n. 20/2015

LOPEZ RAMON F., *L'environnement dans la Constitution espagnole*, in *La Charte constitutionnelle de l'environnement en vigueur*, in *RJE*, numéro thématique: *La charte constitutionnelle de l'environnement*, 2005

LOUVIN R., *Approfondendo cause ed effetti della riforma costituzionale del 2016*, in *Struttura affari legislativi e documentazione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta (a cura di)*, *Riforma costituzionale 2016. Per una comunità informata*, Aosta, 2016

LOUVIN R., *Aqua Aequa. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, Giappichelli, Torino, 2018

LOUVIN R. (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, Esi, Napoli, 2019

LOUVIN R., *Il diverso approccio di Francia e Italia nella fusione dei territori regionali*, in BERTOLINO C., CERRUTI T., OROFINO M., POGGI A. (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, ESI, Napoli, 2020

LOUVIN R., *La sostenibilità dei regimi speciali di autonomia*, in G. COINU, G. DEMURO, F. MOLA (a cura di), *La specialità sarda alla prova della crisi economica globale*, Esi, Napoli, 2017

LOUVIN R., *Le commissioni paritetiche come sede di negoziato permanente fra Regioni speciali e Governo*, in *Atti della Giornata di studio "L'autonomia regionale speciale nel titolo V in evoluzione"*, 16 ottobre 2015, *Italian papers on federalism, Rivista giuridica on-line di ISSIRFA-CNR*, n. 1-2/2016

LOUVIN R., *Legami federativi e declino della sovranità. Quattro percorsi costituzionali emblematici*, Giappichelli, Torino, 2001

LOUVIN R., *Un bilateralismo improbabile*, in ARABIA A.G., IACOVIELLO A., NAPOLITANO G. (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano, 2021

LOZANO MIRALLES J., *Los mecanismos institucionales para la gestión de la pandemia Covid-19. El caso español*, in *Democrazia e diritti sociali*, Fascicolo speciale G. SCALESE (a cura di) *Pandemia, normazione dell'emergenza e modelli di intervento socio-economico*, 2020

LUCATELLO G., *Lo Stato federale*, Cedam, Padova, 1939

LUCATELLO G., *Lo Stato regionale quale nuova forma di Stato*, in *Atti del 1° Convegno in Studi regionali*, Padova, 1955

LUCATELLO G., *Lo Stato regionale quale nuova forma di Stato*, in *Scritti giuridici*, nuova raccolta, Cedam, Padova, 1990

LUCIANI M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016

LUCIANI M., *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in D'ALOIA A., BIFULCO R. (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008

LUCIANI M., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, co. 2, lett. m), della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3/2002

N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2020

LUPO N., *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in www.amministrazioneincammino.it

LUPO N., *Il terzo "cartellino giallo" e i multiformi usi dell'"early warning system"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2016

LUTHER J., *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Europa costituenda. Studi di diritto, politica e cultura costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007

LUTHER J., PASSAGLIA P., TARCHI R. (a cura di), *A *world of second chambers: handbook for constitutional studies on bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006

LUZZATTO R., *Il diritto interazionale generale e le sue fonti*, in CARBONE S. M., LUZZATTO R., SANTA MARIA A. (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2006

MABELLINI S., *Identità culturale e dimensione territoriale delle regioni in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008

MAGNON X., *Le pouvoir règlementaire des collectivités territoriales: nouveau bilan après la décision du Conseil constitutionnel du 17 janvier 2002 sur le statut de la Corse*, in *Revue de la recherche juridique: droit prospectif*, n. 4/2003

MAINARDIS C., *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021

- MANCARELLA M., *Il principio dello sviluppo sostenibile: tra politiche mondiali, diritto internazionale e Costituzioni nazionali*, voce in *Enciclopedia di bioetica e scienza giuridica*, ESI, Napoli, 2009
- MANGANARO M., *L'evoluzione del regionalismo differenziato alla luce delle riforme costituzionali. Alcune osservazioni sul punto, in comparazione con il modello territoriale vigente in Spagna*, in *Consultaonline*, III, 2016
- MANGIAMELI S., *Dove vanno le Regioni?*, in I.S.SI.R.F.A. - Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie, dicembre 2015
- MANGIAMELI S. (a cura di), *Federalism, regionalism and territory*, Giuffrè, Milano, 2016
- MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2014
- MANGIAMELI S., *Le materie di competenza regionale*, Giuffrè, Milano, 1992
- MANNORI L., *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2007
- MANZELLA A., *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013
- MANZELLA G.P., *Il "tempo" della politica di coesione*, in *federalismi.it*, n. 13/2021
- MANZELLA G.P., *Le prospettive della politica di coesione europea: tra approfondimento e globalizzazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2010
- MANZELLA G.P., *Soggetti, tecniche e dinamiche dell'influenza della politica di coesione europea sugli ordinamenti interni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2/2009
- MARCANTONI M., BALDI M., *Regioni a geometria variabile: quando, dove e perché il regionalismo funziona*, Donzelli, Roma, 2013
- MARCHESI C., *Relazione sui principii costituzionali riguardanti la cultura e la scuola*, in *Atti della Commissione per la Costituzione*, Roma, s.d. [ma 1946], vol. II
- MARCHETTI P., *De iure finium: diritto e confini tra tardo medioevo ed età moderna*, Giuffrè, Milano, 2001
- MARCOU G., *Décentralisation: approfondissement ou nouveau cycle ?*, in *Les Cahiers français*, 318, 2004
- MARCOU G., *Le bilan en demi-teinte de l'Acte II: décentraliser plus ou décentraliser mieux?*, in *Revue française de droit administratif (RFDA)*, n. 2/2008
- MARCOU G., *Le mille-feuille territorial: une spécificité française?*, in *Cahiers français n. 391, Collectivités territoriales. La nouvelle donne*, février 2016
- MARCOU G., *Les trente ans de la région: et demain?*, AJDA, 2012
- MARCOU G., *Le système français d'administration territoriale après la réforme*, in collectif GRALE *Droit et gestion des collectivités territoriales*, Tome 36, *Les élections locales françaises 2014-2015*, Le Moniteur, Paris, 2016
- MARCOU G., *L'État, la décentralisation et les régions*, in *Revue française d'administration publique*, n. 4/2015

- MARINI M. F., SCACCIA G., *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, ESI, Napoli, 2016
- MARIOTTI E., IANNANTUONI M., *Il nuovo diritto ambientale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), 2009
- MARREL G., voce « *Cumul des mandats* », in PASQUIER R., GUIGNER S., COLE A. (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020
- MARTINICO G., *Multilevel governance e federalismo costituzionale: le sfide per la teoria giuridica*, in *Il Ponte*, 2012,
- MASALA P., *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione. Decentramento e diritti sociali in Italia, Germania e Spagna*, Pisa University Press, Pisa, 2014
- MASCALI L., *L'obiettivo della cooperazione territoriale europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2014
- MASCI F., *I LEA non sono assoggettabili ad alcun vaglio di sostenibilità economico-finanziaria: un trend giurisprudenziale in consolidamento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2020
- MASSADIER G., voce « *Aménagement du territoire* », in R. PASQUIER, S. GUIGNER, A. COLE (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020
- MASSA GALLERANO G., *Federalismo fiscale in Italia e Spagna. Elementi costitutivi, inattuazione e questione aperte*, in *federalismi.it*, n. 2/2018
- MASTROMARINO A., *Il federalismo disaggregativo: un percorso costituzionale negli stati multinazionali*, Giuffrè, Milano, 2010
- MATHIEU B., VERPEAUX M., *Droit constitutionnel*, PUF, Paris, 2004
- MATHIEU B., VERPEAUX M.B. (sous la direction de), *Les mutations constitutionnelles des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2014
- MATHLOUTHI R. B., *Le droit à un environnement sain en droit européen. Dynamique normative et mise en œuvre jurisprudentielle*, L'Harmattan, Paris, 2021
- MAZZA M., *Verso l'Atto III del decentramento amministrativo in Francia?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2009
- MAZZAROLLI L. A., *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla "bozza di legge – quadro" consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *federalismi.it*, n. 21/2019
- MAZZINI G., *Scritti di Giuseppe Mazzini*, Politica ed Economia, Vol. I, 2009
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961
- MAZZOLENI M., *La riforma degli enti territoriali francesi: l'agenda della presidenza Hollande*, in *Amministrare*, n. 1/2015
- MAZZOLENI M., *La riforma degli enti territoriali in Francia e Italia: l'eutanasia mancata del livello intermedio*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2016

MELE G., *Efficienza ed efficacia della politica di coesione e qualità istituzionale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2019

MERLONI F., *Autonomie territoriali e riforma: una prospettiva comparata*, in *Istituzioni del federalismo*, Numero speciale, 2019

MEZZANOTTE P., *Base regionale e rappresentanza territoriale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019

MEZZANOTTE M., *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta online*, aprile 2021.

MILIO S., *Il processo di capacity building per la governance delle politiche di sviluppo e il ruolo della capacità amministrativa nell'implementazione della politica di coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2011

Mission d'information parlamentare su «*Impact, gestion et conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid 19*», *Rapport d'information*: «*N° 3053 rapport d'information - Rapport d'information de M. Richard Ferrand fait au nom de la mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid-19*»

Mission d'information parlamentare su «*Impact, gestion et conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid 19*», *Rapport d'information*: «*N° 3633 rapport d'information - Rapport d'information de M. Éric Ciotti fait au nom de la mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid-19*»

MODUGNO F., voce «*Istituzione*», in AA.VV., *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXIII

MOLLICA POETA L., *L'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione per violazione dell'art. 81 Cost.. Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 107 del 2016*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it.

MONDINI G., *Sustainability Assessment: from Brundtland Report to Sustainable Development Goals*, in *Valori e valutazioni*, n. 23/2019

MONE D., *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019

MONTAIN-DOMENACH J., *Gouvernance publique: quelles conséquences d'un pouvoir législatif régional sur les politiques publiques ?*, Institut de la Décentralisation, 2010

MONTALDO R., *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2021

MONTI M., *Federalismo disintegrativo? Secessione e asimmetria in Italia e Spagna*, Giappichelli, Torino, 2021

MONTINI M., *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *federalismi.it*, n. 9/2019

MONTORO CHINER M.J., *La tutela dell'ambiente in Spagna. Profili costituzionali e amministrativi*, in D. AMIRANTE (a cura di), *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, FrancoAngeli, Milano, 2001

MORALES ARROYO J. M., *Una segunda Camara como elemento necesario en la Arquitectura constitucional*, in FREIXES SANJUAN T., GAVARA DE CARA J. C. (a cura di), *Repensar la constitución: ideas para una reforma*

de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2016

MORBIDELLI G., PEGORARO L., RINELLA A., VOLPI M. (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, V edizione, Torino, Giappichelli, 2016

MORELLI A., *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *federalismi.it*, n. 5/2020

MORELLI A., POGGI A., *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in *Diritti regionali*, n. 2/2020

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976

MORTATI C., *Le forme di governo (Lezioni)*, Padova, 1973

MOYA D., *Novedades de los sistema federales y descentralizados*, in *Informe Comunidades Autonomas, IDP - Institut de dret public*, 2016

MUNARI F., SCHIANO DI PEPE L., *Tutela transnazionale dell'ambiente. Principi, regole, problemi.*, Il Mulino, Bologna, 2012

NAPOLITANO C., *La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 2/2017

NAPOLITANO G., ABBRESCIA M., *Analisi economica del diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2009

NAVAS CASTILLO A., NAVAS CASTILLO F., *El Estado constitucional multinivel*, Dykinson, Madrid, 2016

NOCERINO A., *L'incidenza della normativa COVID-19 nell'assetto delle competenze Stato-Regioni in materia di turismo*, in *Rivista italiana di Diritto del turismo*, Special Issue 2020

NOTARMUZI C., *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2014

NOTARSTEFANO G., *Dati e statistiche per le politiche pubbliche*, in A. LA SPINA, *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, Il Mulino, Bologna, 2020

OCSE, Rapporto « *L'impact territorial du COVID-19: gérer la crise aux différents niveaux de gouvernement* » novembre 2020

ODONE C., *Le Regioni italiane e il processo legislativo europeo*, in P. MORI (a cura di), *Le Regioni e l'Unione europea*, ESI, Napoli, 2018

OHNET J.-M., *Histoire de la décentralisation française*, LGF - Livre de Poche, Paris, 1997

ORANGE G., *L'Occitanie, une nouvelle région pionnière?*, in collectif GIS-GRALÉ-CNRS, *Droit et Gestion des collectivités territoriales. « Les grandes régions »*, Le Moniteur, Paris, 2018

ONIDA V., *Costituzione e Coronavirus. La democrazia nel tempo dell'emergenza*, ePub, Piemme, 2020

ONIDA V., *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 4/luglio-agosto 2012

- ONIDA V., CARTABIA M., *Le Regioni e l'Unione europea*, in M.P. CHITI, G. GRECO (dir.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Tomo II, Giuffrè, Milano, 2007
- ORTINO S., *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Giappichelli, Torino, 1993
- OVADIA D., *Covid-19: come si definisce un'ondata pandemica?*, in univadis.it, 23 luglio 2021
- PADULA C., *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2020
- PAJNO S., *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *federalismi.it*, n. 5/2020
- PALERMO F., *Titolo V e potere estero delle regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2002
- PALERMO F., PAROLARI S. (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e risconti tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, ESI, Napoli, 2018
- PALICI DI SUNI E. (a cura di), *Diritto costituzionale dei Paesi dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2015
- PALLANTE F., *La legge della Regione Piemonte a sostegno delle Rsa: un'incostituzionale sottrazione di risorse vincolate all'attuazione dei Lea*, in *federalismi.it*, n. 12/2021
- PALLANTE F., *Le Regioni alla ricerca della politicità: recensione al libro di Tanja Cerruti sull'indirizzo politico regionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2021
- PALMIERO S., *La politica di coesione nell'Unione europea*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, n. 4-5/2000
- PALMISANO G., voce «Stato (soggettività internazionale)», in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006
- G. PALOMBELLA, *Diritti*, in U. POMARICI (a cura di), *Filosofia del diritto. Concetti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2007
- PAMELIN D., *La Francia e il Covid-19: la creazione del nuovo stato d'urgenza sanitaria*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020
- PANEBIANCO M., MARTINO G., *Elementi di diritto dell'organizzazione internazionale*, Giuffrè, Milano, 1997
- PANZERA C., *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali*, in CAMPANELLI G., CARDUCCI M., GRASSO N., TONDI DELLA MURA V. (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Giappichelli, Torino, 2010
- PAOLETTI M., voce «Référéndum local », in PASQUIER R., GUIGNER S., COLE A. (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020
- PAPA A., *Le regioni italiane nella multilevel governance europea*, in A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Giappichelli, Torino, 2016
- PARFIT D., *Reasons and persons*, Oxford, 1984

- PASQUIER R., *Les régions dans la réforme territoriale. Des colosses aux pieds d'argile?*, in *Cahiers français* n. 391, *Collectivités territoriales. La nouvelle donne*, 2016
- PASQUIER R., voce «*Région*», in PASQUIER R., GUIGNER S., COLE A. (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020
- PASQUIER R., GUIGNER S., COLE A. (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020
- PASSERIN D'ENTREVES E., *L'ultima battaglia politica di Cavour. I problemi dell'unificazione italiana*, Torino, 1976, in ROLLA G., *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2005
- PASTOR J.-M., *Agences régionales de santé: simplifier, sécuriser, recentrer*, in *AJDA*, 2020
- PASTOR J.-M., *Etat d'urgence sanitaire, deuxième acte!*, in *AJDA*, 2020
- PASTORI G., *Le regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, n. 2/1980
- PATURNO L., *Istituzioni globali e autonomia*, in PEZZINI B., TROILO S. (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia. Quaderni del Gruppo di Pisa. Convegni*, ESI, Napoli, 2015
- PAYERO LOPEZ L., *¿Por que Catalunya no puede autodeterminarse? Las razones del Estado español*, in CAGIAO Y CONDE J., G FERRAIUOLO. (a cura di), *El encaje constitucional del derecho a decidir: un enfoque polémico*, Catarata, Madrid, 2016
- PEARCE D., ATKINSON G., *The concept of sustainable development: An evaluation of its usefulness ten years after Brundtland*, in *Swiss Journal of Economics and Statistics*, Vol. 134(3)/1998
- PENNETTA P., voce «*Organizzazioni internazionali regionali*», in AA.VV., *Enciclopedia del diritto*, Giuffré, Milano, 2011
- PEPE G., *La solidarietà intergenerazionale quale strumento di giustizia redistributiva. Commento a Corte costituzionale n. 173 del 2016*, in www.contabilita-pubblica.it
- PEPE V., *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 2/2002
- PERATHONER C., *Le "Regioni" nel diritto dell'Unione europea: limiti, potenzialità e visioni*, in *federalismi.it*, n. 7/2020
- PÉREZ CALVO A. (a cura di), *La participación de las Comunidades autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Madrid, 1997
- PERRIN B., *Décentralisation acte II: contribution à un bilan d'étape*, in *Revue administrative*, n. 335/2003
- PERRIN T., *L'Europe des régions: quel retour?*, in *Pôle Sud*, n. 46, 1/2017
- PETIT J., *L'État d'urgence sanitaire*, in *AJDA*, 2020
- PETRACONE C., *Federalismo e autonomia in Italia dall'Unità a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 1995
- PEZZINI B., TROILO S. (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia. Quaderni del Gruppo di Pisa. Convegni*, ESI, Napoli, 2015

- PICCIRILLI G., *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016
- PICIACCHIA P., *Dall'«unité-uniformité» alla «diversité-unité»: l'evoluzione del potere di sperimentazione locale in Francia nella prospettiva della differenziazione territoriale*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 1/2019
- PICIACCHIA P., *La democrazia francese alla prova del Covid-19 tra imperativi sanitari e profili giuridici dell'emergenza*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2020
- PIGNATARO M., *Il giudice costituzionale tedesco parla al futuro. La protezione del clima e la sua dimensione internazionale come limite alla discrezionalità legislativa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021
- PINEDA R., *La diversidad en el Estado Autonomico: un analisis teorico de lo hechos diferenciales*, in VIDAL BELTRAN J.M., GARCÍA HERRERA M. A. (a cura di), *El Estado Autonomico. Integracion, solidaridad y diversidad*, Colex, Madrid, 2005
- PINELLI C., *Forme di Stato e forme di governo*, Jovene, Napoli, 2009
- PINELLI C., *Forme di Stato e forme di governo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020
- PINELLI C., *Relazione di sintesi, XXXI Convegno AIC 2016 'Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: sovranità, rappresentanza, territorio'*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017
- PINELLI C., *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, c. 2, lett. m, Cost)*, in *Dir. pubbl.*, 2002
- PINELLI C., *Sull'elezione del Senato "a base regionale"*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017
- PIRAINO A., *La strategia macroregionale per riorganizzare i territori e costruire l'Europa delle comunità. (A proposito di una Macroregione del Mediterraneo Occidentale)*, in *federalismi.it*, n. 3/2018
- PIRO G. U., *Il potere di ordinanza emergenziale e il ruolo delle regioni*, in CARETTI P., MORISI M., TARLI BARBIERI G. (a cura di), *La pandemia e il sistema delle fonti: uno sguardo comparato, Seminari di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi»*, Ricerca 2021, luglio 2021
- PITINO A., *Il federalismo canadese e i "limiti ragionevoli" in una free and democratic society*, in BALDUZZI R., LUTHER J. (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review. Annuario DRASD 2012*, Giuffrè, Milano, 2013
- PITINO A., *Per l'accesso agli asili nido è incostituzionale il requisito della residenza protratta dei genitori nella Regione. E se lo fosse anche la residenza tout court?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 20 febbraio 2019
- PITRONE A., *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea: verso il rafforzamento del loro controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà?*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 1/2020
- PIZZETTI F., *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 1979
- PIZZETTI F., *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 3-4/2000
- PIZZETTI F., *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015

- PIZZETTI F., *Le difficoltà delle riforme istituzionali*, in *Le Regioni*, n. 6/1997
- POGGESCHI G., *Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi Covid-19: una fase di “federalismo autonómico” per la Spagna*, in *DPCE online*, n. 2/2020
- POGGI A., *Decentramento e autonomia delle istituzioni scolastiche*, in R. BALDUZZI,–J. LUTHER (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review*, *Annuario DRASD 2012*, Giuffrè, Milano, 2013
- POGGI A., *Il PNRR come possibile collante dell’unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021
- POGGI A., *Les compétences administratives et réglementaires des régions italiennes*, in *Revue française d’administration publique*, n. 1-2/2007
- POGGI A., *Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in *federalismi.it*, n. 25/2020
- POGGI A., BOGGERO G., *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un titolo V incompiuto*, in *federalismi.it*, n. 251/2016
- POLVERARI L., *Gli esiti di lungo periodo della politica di coesione (FESR) in 15 Regioni europee. Alla luce della riforma della politica di coesione per il 2014-2020*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2014
- POMARICI U., *Autorità*, in U. POMARICI (a cura di), *Filosofia del diritto. Concetti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2007
- PONTIER J.-M., *La République décentralisée de J.P. Raffarin*, in *Revue administrative*, n. 332/2003
- PONTIER J.-M., *L’expérimentation et les collectivités locales*, in *La Revue administrative*, n. 320/2001
- PORENA D., *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017
- PORENA D., *Il “rango” del principio dello sviluppo sostenibile nella gerarchia delle fonti del diritto: norme pattizie, consuetudini internazionali ed art. 10 della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 15/2016
- PRIEUR M., *L’environnement est entré dans la Constitution*, in *La Charte constitutionnelle de l’environnement en vigueur*, in *RJE*, numéro thématique: *La charte constitutionnelle de l’environnement*, 2005
- PROUDHON P.-J., *Du Principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution*, 1863, in edizione recente Romillat, Paris, 1999
- QUINTO G., *Le variabili ambientali nella disciplina degli appalti pubblici. Storia di un difficile equilibrio tra tutela dell’ambiente e promozione dello sviluppo economico*, in *Rivista giuridica Ambiente*, n. 1/2020
- RAMPOLDI S., SALESE V., *Il metodo francese per fronteggiare l’emergenza da covid-19: i poteri, le prerogative e il loro coordinamento*, in CARETTI P., MORISI M., TARLI BARBIERI G. (a cura di), *La pandemia e il sistema delle fonti: uno sguardo comparato*, Seminari di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Ricerca 2021, luglio 2021
- RANGEON F., *La région Hauts-de-France, issue de la fusion des régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie*, in collectif GIS-GRALE-CNRS, *Droit et Gestion des collectivités territoriales. « Les grandes régions »*, Le Moniteur, Paris, 2018

Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales face au COVID-19, n° 625 (2019-2020) - 10 juillet 2020

REBOLLO DELGADO L., *Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado Autonómico en la Constitución de 1978*, in *Revista de Derecho Político*, n. 101/2018

REMOND B., *La fin de l'Etat jacobin ?*, L.G.D.J./Décentralisation, Paris, 1998 oltre ai dossier specifici 1982-2002 *la décentralisation vingt ans après: numéro spécial*, in *La Gazette des communes*, n. 1635/9-2002

REMOND B., FRIEDBERG E., AUBY J.-B., SADLAN P., *Décentralisation: "Acte deux", scène un...*, in *Pouvoirs locaux*, n. 59, IV/2003

RENAUDIE C.O., *Collectivités territoriales et compétences en santé publique: sortir de l'ambiguïté ?*, in *Revue française d'administration publique*, n. 4/2020

REGOURD S., *L'organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982: un bilan critique*, in *Les Cahiers français*, n. 318, 2004

REGOURD S., *Trente ans de décentralisation: dossier*, in *L'actualité juridique. Droit administratif (AJDA)*, n. 14/2012

REGOURD S., *1982-2012 Décentralisation: stop? encore? Pour quoi faire?: dossier*, in *Pouvoirs locaux*, n. 92/2012

REPOSO A., *Profili dello stato autonomico: federalismo e regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2016

RICHARD Y., *Régionalisation, régionalisme et intégration régionale: concepts flous et nécessaire clarification*, in GANA A., RICHARD Y. (a cura di), *La régionalisation du monde. Construction territoriale et articulation global/local*, KARTHALA et IRMC, Paris-Tunis, 2014

RINOLDI D., in DRAETTA U., FUMAGALLI MERAVIGLIA M. (a cura di), *Il diritto delle organizzazioni internazionali. Parte seconda*, Giuffrè, Milano, 2005

RIVERA I., *Il peso della materia. l'economia circolare e il principio di sostenibilità nell'ottica della responsabilità intergenerazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020

RIVOCCHI G., *Articolo 5*, in CLEMENTI F., CUOCOLO L., ROSA F., VIGEVANI G.E., (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, Vol. I Principi fondamentali e Parte I -Diritti e doveri dei cittadini (artt. 1-54)*, Il Mulino, Bologna, 2018

RIVOCCHI G., *Quando l'impiego statale dei fondi europei comprime le competenze regionali: quali rimedi?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2019

RODOMONTE M. G., *Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci: riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2020

RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma – Bari, 2012

ROLLA G., *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, n. 5/2003

ROLLA G., *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2005

- ROLLA G., *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati. Atti del Convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Pontignano, Università degli studi di Siena, 10-11 maggio 2002*, Giappichelli, Torino, 2003
- ROLLA G., *L'organizzazione territoriale della Repubblica. L'ordinamento regionale e locale*, Giuffrè, Milano, 2011
- ROMANO A., voce «*Autonomia nel diritto pubblico*», in AA.VV., *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Milano, 1987
- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, 2^a ed., Firenze, Sansoni, 1945
- ROMBOLI R., *Delimitazione della competenza legislativa statale e di quella regionale nelle materie di competenza concorrente*, in *Il Foro italiano*, n. 3/2020
- RONCHETTI L., *Differenziazione e diseguaglianze: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica una e indivisibile*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2020
- RONCHETTI L., *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano, 2018
- RONCHETTI L., *Territorio e spazi politici*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia. Quaderni del Gruppo di Pisa. Convegni*, ESI, Napoli, 2015
- ROTELLI E., *L'avvento della regione in Italia: dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffrè, Milano, 1967
- ROUX A., *La décentralisation: droit des collectivités territoriales*, LGDJ: Lextenso, Issy-les-Moulineaux, 2016
- ROZO ACUÑA E. (a cura di), *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg: saggi di diritto internazionale, pubblico comparato, penale ed amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2004
- RUBECCHI M., *I d.P.C.m della pandemia: considerazioni attorno ad un atto da regolare*, in *federalismi.it*, n. 27/2021
- RUFFILLI R., *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Giuffrè, Milano, 1971
- RUGGERI A., *Attuazione dell'art. 116, III c., cost. e prospettive della specialità regionale*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2020
- RUOTOLO M., voce «*Autonomia regionale*», in GALGANO F. (dir.), *Dizionario enciclopedico del diritto*, Vol. I, Cedam, Padova, 1966
- RUSSO A. M., *Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: "prove tecniche" per un dialogo interparlamentare nello scenario post-Lisbona*, in *federalismi.it*, n. 20/2012
- RUSSO A. M., *I "Parlamenti regionali" nel "Multilayered Parliamentary system" europeo: le relazioni interparlamentari attraverso la 'lente' del principio di sussidiarietà*, in *DPCE online*, n. 4/2019
- SABATINO G., *I fondi strutturali e di investimento europei e la giuridicizzazione della programmazione per lo sviluppo nell'UE*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, n. 1/2020
- SAINT-OUEN F., *De l'Europe des États à l'Europe des Régions?*, in *Relations internationales*, n. 73/1993.

SAITTA A., *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4/2019

SAITTA A., *Dal bilancio "quale bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2019

SAITTO F., *"Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «Stato fiscale» allo «Stato debitore»*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017

SAITTO F., *Quando l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2010

SAIU V., *Città tra Europa e Cina. Globalizzazione e sostenibilità nella cultura urbana contemporanea*, FrancoAngeli, Milano, 2015

SAIZ GARITAONANDIA A., *La administración de justicia en las Comunidades Autónomas: situación actual y perspectivas de reforma*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009

SALAZAR C., *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, XXXI Convegno AIC 2016 *'Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: sovranità, rappresentanza, territorio'*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017

SALERINO G. M., *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, in *Il Filangieri, Quaderno 2011*, 2012

SALERNO M., *Solidarietà e cooperazione tra territori*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia. Quaderni del Gruppo di Pisa. Convegni*, ESI, Napoli, 2015

SANDULLI A., *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1972

SANTINI G., *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2021

SARTORETTI C., *La risposta francese all'emergenza sanitaria da Covid-19: Stato di diritto e Costituzione alla prova della pandemia*, in *DPCE online*, n. 2/2020

SASSU A., *Sviluppo economico e tecnologie per un futuro sostenibile*, in CIANI SCARNICCI M., MARCELLI A., PINELLI P., ROMANI A., RUSSO R. (a cura di), *Economia, ambiente e sviluppo sostenibile*, FrancoAngeli, Milano, 2014

SAVINO M., *Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2007

SAWICKI J., *La "Costituzione finanziaria" dell'Unione europea, e quella degli Stati Uniti, di fronte alle sfide del debito pubblico*, in *federalismi.it*, n. 7/2018

SBORO B., *Il riparto di competenze legislative alla prova della pandemia: tra tutela della salute e proflessi internazionale*, in CARETTI P., MORISI M., TARLI BARBIERI G. (a cura di), *La pandemia e il sistema delle fonti: uno sguardo comparato*, Seminari di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Ricerca 2021, luglio 2021

- SCACCIA G., *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC* n. 3/2017
- SCACCIA G., D'ORAZI C., *La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020
- SCARPELLI U., LUZZATI C., *Filosofia del diritto*, in ROSSI P. (a cura di), *La filosofia, Vol. I Le filosofie speciali*, Utet, Torino, 1995
- SCHUBERT A., LÁNG I., *The Literature Aftermath Of The Brundtland Report 'Our Common Future'. A Scientometric Study Based On Citations In Science And Social Science Journals*, in *Environment, Development and Sustainability* 7, 1–8/ 2005
- SCUDIERO M., *Il ruolo delle regioni nell'Europa di Maastricht*, in *Le Regioni*, n. 4/1993
- Sénat, Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information destinée à évaluer les effets des mesures prises ou envisagées en matière de confinement ou de restrictions d'activités relatif à la place des collectivités territoriales comme acteurs de la politique de santé publique*
- SENATORE G., *Storia della sostenibilità. Dai limiti della crescita alla genesi dello sviluppo*, Franco Angeli edizioni, Milano, 2013
- SERPE A., *Diritti, definizioni, generazioni. Vie d'una riflessione*, in *Opción*, anno 27, n. 66/2011
- SEVERINO C., *Francia-Comparative Covid Law- Videoscheda*, in DPCE, <http://www.dpce.it/francia-comparative-covid-law-video-scheda-di-caterina-severino.html>.
- SEYS F.-O., *Les nouvelles régions françaises dans le contexte de l'Union européenne. Définition et analyse cartographique et statistique*, in *Pôle Sud*, n. 1/2017
- SILVESTRI G., *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, n. 5/2004
- SIMONATO A., *Integrazione europea e autonomia regionale: profili giuridici della governance multilivello e politiche di coesione 2021/2027*, in *federalismi.it*, n. 21/2017
- SINTOMER Y., RÖCKE A., TALPIN J., *Démocratie participative ou démocratie de proximité ? Le budget participatif des lycées du Poitou-Charentes*, in *L'Homme & la Société*, 2009/2-3 (n° 172-173)
- SNEDDON C., HOWARTH R.B., NORGAARD R.B., *Sustainable development in a post-Brundtland world*, in *Ecological Economics*, n. 2/2006
- SORRENTINO F., *Sulla rappresentatività del senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016
- SOSPEDRA M.M., *Manual de derecho constitucional. Parte general*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007
- SPADARO A., *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali tra ragionevolezza e globalizzazione*, in *Diritto e società*, n. 2/2008
- SPAGNOLI F., *Il Tribunal constitucional e la disputa sulla secessione della Catalogna*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018
- SPAGNOLI F., *L'emergenza COVID-19 in Spagna e negli Stati Uniti: un bilancio comparato* in R. TARCHI, *L'emergenza sanitaria da covid-19: una prospettiva di diritto comparato. Riflessioni a margine di un seminario pisano*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, Fascicolo speciale monografico "L'emergenza sanitaria da

COVID-19: una prospettiva di diritto comparato - Atti del Seminario del Dottorato in Scienze giuridiche "Teoria dei diritti fondamentali, Giustizia costituzionale, Comparazione giuridica" Università di Pisa – 8 maggio 2020"

SPATARO O., *Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione*, in *federalismi.it*, 3/2018.

SPERA F., *Il Comitato delle Regioni quale «guardiano» degli interessi regionali nell'Unione europea: analisi sull'impatto dei pareri del Comitato nel dibattito sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e la Politica di coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3-4/2020

STAHL J.-H., *Le principe de libre administration a-t-il une portée normative?*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 42, n. 1/2014

STAIANO S., *Costituzione italiana. Art. 5*, Carocci, Roma, 2017

STERPA A., *Quali macroregioni e con quale Costituzione?*, in *federalismi.it*, n. 3/2015

STRINATI V., *Aspetti del regionalismo italiano del primo dopoguerra*, in *Mondo contemporaneo*, n. 1/2013.

STROZZI G., MASTROIANNI R., *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020

STURZO L., *Riforma statale e indirizzi politici – Discorsi*, Firenze, 1923

SZEKELY A., *The Promise of the Brundtland Report: Honored or Betrayed*, in *Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal* 21, n. 2/2008

TAGLIAPIETRA S., *Il «Green Deal europeo» della presidente von der Leyen: quali priorità?*, in *Equilibri*, n. 2/2019

TALAMONI J.-G., *La Corse, les raisons d'un peuple et l'impératif du dialogue*, in R. LOUVIN, *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, Esi, Napoli, 2019

TARCHI R., *Dal centralismo napoleonico al regionalismo/federalismo in "salsa italiana". La questione irrisolta della forma territoriale dello Stato. Parte prima: dall'unità di Italia alla Costituzione del 1948*, in *Lo Stato*, n. 10/2018

TARCHI R., *L'emergenza sanitaria da covid-19: una prospettiva di diritto comparato. Riflessioni a margine di un seminario pisano*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, Fascicolo speciale monografico "L'emergenza sanitaria da COVID-19: una prospettiva di diritto comparato - Atti del Seminario del Dottorato in Scienze giuridiche "Teoria dei diritti fondamentali, Giustizia costituzionale, Comparazione giuridica" Università di Pisa – 8 maggio 2020"

TARLI BARBIERI G., *La sentenza 322/2009 della Corte costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in *www.forumcostituzionale.it*

TEGA D., *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2015

TERNEYRE P., *L'égalité financière entre les territoires (en matière de droits sociaux). Le cas de la France*, in O. LECUCQ (a cura di), *État, collectivités territoriales et droits sociaux*, L'Harmattan, Paris, 2015

THOUMÉLOU M., *Collectivités territoriales: quel avenir ?*, in *La Documentation française*, Paris, 2016

- TONIATTI R., *Asimmetrie regionali, identità culturale e competitività dei territori: i titoli fondativi dell'autonomia speciale e le incognite della revisione costituzionale*, in PALERMO F., PAROLARI S. (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della revisione costituzionale*, ESI, Napoli, 2016
- TONIATTI R. (a cura di), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale. Atti del seminario organizzato nell'ambito della celebrazione della giornata dell'autonomia 2017*, LIA – ASA, Trento, 2018
- TONIATTI R., *Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale*, in *federalismi.it*, n. 11/2003
- TONOS MAS J., *El Estado de las Autonomías y los hechos diferenciales*, in BALADO RUIZ-GALLEGOS M., LERMA I BLASCO J., GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P. (a cura di), *La España de las autonomías: reflexiones 25 años después*, Bosch, Barcelona, 2005
- TORNOS MAS J., *La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2011
- TORRE-SCHAUB M., LORMETEAU B., *Urgence sanitaire, urgence écologique: les temps du droit, le droit du temps à venir*, in *La Semaine Juridique - Edition générale*, 1° giugno 2020
- TORRETTA P., *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future*, in BIFULCO R., D'ALOIA A. (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008
- TOUZEIL-DIVINA M., *Quand le Conseil d'Etat n'avance plus masqué pour réaffirmer qu'il est, même en jurisdiction, le Conseil «d'État» e non «des collectivités»*, in *Journal de droit administratif*, 18 aprile 2020
- TOUZET A., *Droit et développement durable*, in *Revue de droit public et de la science politique*, n. 2/2008
- TRAINER T., *A rejection of the Brundtland Report*, in *IFDA Dossier*, n. 77/1990
- TREMMELE J.C., *Establishing intergenerational justice in national constitutions*, in TREMMELE J.C. (a cura di), *Handbook of Intergenerational Justice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006
- TRENTIN S., *Federalismo e libertà. Scritti teorici 1935-1943* (a cura di N. BOBBIO), Marsilio, Venezia, 1987
- TROISI M., *L'istruzione, una materia contesa tra Stato e Regioni*, in *Italian papers on federalism*, n. 3/2020
- TRONCA L., *Verso un'analisi strutturale delle forme di governance*, in *Studi di sociologia*, n. 3/2007
- TUBERTINI C., *Il contenzioso costituzionale Stato-Regioni: di chi è la "colpa"?*, in *Orizzonti del diritto pubblico*, 8 marzo 2021
- TUBERTINI C., *Luciano Vandelli e il "sistema" delle autonomie*, in *Le Istituzioni del federalismo*, Numero speciale "La scomparsa di un maestro e la sua eredità. In memoria di Luciano Vandelli", 2019
- TUDELA ARANDA J., *El fracasado éxito del estado autonómico: una historia española*, Marcial Pons, Madrid, 2016
- URSINO C., *Coesione economica e sociale come politica europea*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2000
- UTRILLA D., GARCIA-MUÑOZ M. A., PAREJA SÁNCHEZ T., *Spain: Legal Response to Covid-19*, in *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19, Oxford Constitutional Law*, aggiornato ad aprile 2021

- VALENZA A., IACOB A., AMICHETTI C., CELOTTI P., ZILLMER S., KOTRASINSKI J., *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, 2021
- VALLEGA A., *La regione sistema territoriale sostenibile*, Mursia, Milano, 1995
- VANDELLI L., *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese: verso un superamento dell'uniformità*, in *Amministrare*, n. 2/2003
- VANDELLI L., *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012
- VANDELLI L., voce «Regionalismo», in AA.VV., *Enciclopedia delle scienze sociali Treccani*, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Marchesi grafiche editoriali, Roma, 1997
- VAN HEES S. R. W., *Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept*, Volume 10, Issue 2, in <http://www.utrechtlawreview.org/>.
- VASSALLO S., *Come le seconde Camere rappresentano i "territori". Le lezioni dall'analisi comparata*, in CECCANTI S., VASSALLO S. (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Il Mulino, Bologna, 2004
- VEDASCHI A., *Il Covid-19, l'ultimo stress test per gli ordinamenti democratici: uno sguardo comparato*, in *DPCE online*, 2/2020
- VELLANO M., *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014
- VELLANO M., *La dimensione transfrontaliera delle regioni in Europa*, in R. LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, Esi, Napoli, 2019
- VELLANO M., *Le strategie macroregionali dell'Unione europea: profili giuridici*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3/2018
- VERPEAUX M., *Acte III, scène finale?*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n. 42/2014, p. 2287
- VERPEAUX M., *Constitution, Conseil constitutionnel et décentralisation*, in REGOURD S., CARLES J., GUIGNARD D. (a cura di), *La décentralisation 30 ans après*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, LGDJ - Lextenso Editions, 2013
- VERPEAUX M., *Des Lois Déferre à la Loi NOTRe. Les Grandes étapes de la décentralisation*, in *Cahiers français n. 391, Collectivités territoriales. La nouvelle donne*, 2016
- VERPEAUX M., *Droit des collectivités territoriales*, PUF, Paris, 2005
- VERPEAUX M., *La loi du 13 août 2004: le demi-succès de l'acte II de la décentralisation*, in *L'actualité juridique. Droit administratif*, AJDA, 36/2004
- VERPEAUX M., *La réforme territoriale ou la bataille des régions*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n. 38-39/2014
- M. VERPEAUX, *L'unité et la diversité dans la République*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 42, 1/2014

- VIDAL PRADO C., *Finanziamento delle Comunità autonome e principio di solidarietà*, in IACOMETTI M., MARTINELLI C. (a cura di), *La Costituzione spagnola quarant'anni dopo*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2020
- VIGUIER J., *La décentralisation: d'une manière d'être de l'État vers une manière d'être hors de l'État*, in REGOURD S., CARLES J., GUIGNARD D. (a cura di), *La décentralisation 30 ans après*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, LGDJ - Lextenso Editions, 2013
- VILLANI U., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Cacucci editore, Bari, 2020
- VIOLINI L., *Il bicameralismo italiano: quale futuro?* in *Rivista AIC*, n. 3/2013
- VIOLINI L., *Le regioni italiane e l'Europa. Da Maastricht a Lisbona*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano 2012
- VIOLINI L., *Regionalismo differenziato: un cammino a ritroso partendo dai più recenti accadimenti*, in *Milan Law Review*, n. 1/2020
- VIPIANA P., *Sospesa per la prima volta l'efficacia di una legge, a quasi diciotto anni dall'introduzione del potere di sospensiva nei giudizi in via principale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2021
- VIRGA P., *La regione*, Giuffrè, Milano, 1949
- VIRGA P., *La regione di diritto comune e a statuto speciale*, Giuffrè, Milano, 1971
- VOLPI M., *La distribuzione territoriale dei poteri: tipi di Stato e Unione europea*, in MORBIDELLI G., PEGORARO L., RINELLA A., VOLPI M. (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, V edizione, Torino, Giappichelli, 2016
- VON BERTALANFFY L., *Teoria generale dei sistemi - fondamenti, sviluppo, applicazioni*, Mondadori, Milano, 1969
- WHEARE K.C., *Del governo federale*, Il Mulino, Bologna, 1997
- ZACCAÏ E., voce «*Développement durable*», in D. BOURG, A. PAPAUX (dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique*, Puf, Paris, 201, p. 275.
- ZACCAÏ E., voce «*Rapport Brundtland*», in D. BOURG, A. PAPAUX (dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique*, Puf, Paris, 2015
- ZAGREBELSKY G., *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Volume I, Utet, Torino, 2000
- ZAGREBELSKY G., *Senza adulti*, Einaudi, Torino, 2016
- ZANGHÌ C., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Giappichelli, Torino, 2013
- ZANGHÌ C., *Per una tutela delle generazioni future*, in *Jus*, n. 1/1999