

**Sfide per il diritto pubblico
nel confronto italo-tedesco:
federalismo e governance economica**

**Herausforderungen für das Öffentliche Recht
im deutsch-italienischen Vergleich:
Föderalismus und Economic governance**

a cura di

Angela Ferrari Zumbini-Ferdinand Wollenschläger

Herausgegeben von

Angela Ferrari Zumbini-Ferdinand Wollenschläger



G. Giappichelli Editore



Nomos

PREFAZIONE

Il gruppo italo-tedesco di diritto pubblico si riunisce sin dal 1977, con cadenza biennale o triennale, alternativamente in Germania e in Italia. Il suo scopo è quello di approfondire temi centrali del diritto pubblico, non solo in un'ottica comparata, ma molto spesso anche nella prospettiva del diritto dell'Unione europea.

Il presente volume raccoglie gli atti del XX incontro del gruppo che si è svolto a Roma dal 16 al 18 giugno 2022 con la partecipazione di oltre trentacinque studiosi dei due Paesi.

La prima sessione del colloquio si è svolta all'Università Luiss Guido Carli. Durante la mattinata si è affrontato il tema del rapporto tra Stato e Regioni/Länder (relazioni di Giuliano Amato, Hilde Caroli Casavola e Margrit Seckelmann, con commento di Hermann-Joseph Blanke). Nella seconda parte dell'incontro si è invece discusso delle prospettive di riforma della governance economica dell'eurozona nella prospettiva tedesca e italiana (relazioni di Giacinto della Cananea, Marcello Clarich, Martin Nettesheim e Stefan Kadelbach). Entrambe le sessioni sono state seguite da un ampio dibattito (in parte documentato nel volume).

La seconda giornata del colloquio si è svolta nella prestigiosa cornice della Corte costituzionale. Come di consueto, si è prestata attenzione ai recenti sviluppi del diritto pubblico dei due Paesi, con particolare riferimento alla giurisprudenza costituzionale (Peter M. Huber e Daria de Pretis) e al diritto amministrativo in Italia (Bernardo Mattarella) e in Germania (Andrea Edenharter).

Al termine del Colloquio, sono stati ricordati i membri del gruppo purtroppo scamparsi negli ultimi anni: Peter Badura e Thomas Oppermann, ricordati da Ferdinand Wollenschläger; Jörg Luther e Alfonso Masucci ricordati da Giacinto della Cananea.

Gli atti del convegno vengono ora pubblicati congiuntamente dagli editori Giappichelli di Torino e Nomos di Baden-Baden. Questa soluzione intende assicurare una più ampia circolazione, in Germania e in Italia, delle idee emerse nel corso delle due giornate, contribuendo allo scambio nel campo del diritto pubblico. La coedizione italo-tedesca ha inoltre la finalità di rendere più visibile, a

partire dalla veste editoriale, lo spirito di amicizia che anima gli incontri del gruppo italo-tedesco di diritto pubblico.

Il volume contiene anche una ricostruzione storica di tutti gli incontri del gruppo, con le tematiche affrontate, i partecipanti, e i luoghi di pubblicazione degli interventi.

Anche questa volta, l'incontro ha rappresentato una preziosa occasione di confronto culturale, agevolato da un clima di sincera cordialità. Tutto questo non sarebbe stato possibile senza il generoso sostegno dell'istituzione ospitante. Per questa ragione, i coordinatori del gruppo, e curatori del volume, desiderano ringraziare vivamente la Luiss Guido Carli, e in particolare Bernardo Giorgio Mattarella, e la Corte costituzionale per avere accolto con entusiasmo la proposta di ospitare il convegno. Tutti i membri del gruppo desiderano rivolgere un sincero ringraziamento ad Angela Ferrari Zumbini, che si è prodigata nell'organizzazione del colloquio in loco e ha contribuito in modo significativo al successo dell'evento.

Poco prima di consegnare il volume alla stampa, è venuto improvvisamente a mancare Hermann-Joseph Blanke, uno dei relatori e autori, stimato membro del gruppo fin dal 2004. Con la sua partecipazione assidua, le sue relazioni e i suoi contributi alla discussione, ha sempre animato i dibattiti nei nostri colloqui e fornito spunti preziosi e innovativi. Ricordiamo uno studioso rigoroso che è stato significativo (non solo) per il dialogo giuridico italo-tedesco. Nel dicembre 2022, poche settimane prima della sua morte, avvenuta il 9 gennaio 2023, ci aveva inviato il testo definitivo della sua relazione, che è pubblicato nel presente volume. Quest'opera, come tutte le sue precedenti, rimarrà nel patrimonio della scienza del diritto pubblico.

Angela Ferrari Zumbini e Ferdinand Wollenschläger

VORWORT

Das Deutsch-Italienische Verfassungskolloquium versammelt seit dem Jahre 1977 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus Deutschland und Italien, um im zwei- bis dreijährigen Turnus zentrale Fragen des Öffentlichen Rechts vergleichend – und zunehmend auch in europäischer Perspektive – zu erörtern. Der vorliegende Band präsentiert die Beiträge des XX. Deutsch-Italienischen Verfassungskolloquiums, das vom 16. bis 18. Juni 2022 in Rom stattfand.

Der erste Sitzungstag wurde an der Università Luiss Guido Carli abgehalten. Der Vormittag stand im Zeichen der Thematik „Beziehungen zwischen Bund und Ländern, Staat und Regionen“, die die Referate von Giuliano Amato, Hilde Caroli Casavola und Margrit Seckelmann sowie ein Kommentar von Hermann-Joseph Blanke erörterten. Am Nachmittag befassten sich Giacinto della Cananea, Marcello Clarich, Martin Nettesheim und Stefan Kadelbach mit der Reform der Europäischen Economic Governance. An beide Sitzungen schloss sich eine lebhafte Diskussion an, die im vorliegenden Band in Auszügen dokumentiert ist.

Der zweite Sitzungstag fand in den beeindruckenden Räumlichkeiten der Corte costituzionale, im Palazzo della Consulta, statt und thematisierte, der Tradition entsprechend, aktuelle Entwicklungen im Öffentlichen Recht. Daria de Pretis und Peter M. Huber widmeten sich der jüngsten Rechtsprechung der Corte costituzionale bzw. des Bundesverfassungsgerichts, Bernardo Mattarella und Andrea Edenharter dem Verwaltungsrecht in Italien bzw. Deutschland. Im Rahmen dieser Sitzung hat das Deutsch-Italienische Verfassungskolloquium auch seiner in den letzten Jahren verstorbenen Mitglieder gedacht, Peter Badura und Thomas Oppermann (mit Nachrufen von Ferdinand Wollenschläger), Jörg Luther und Alfonso Masucci (mit Nachrufen von Giacinto della Cananea).

Die Beratungen des Kolloquiums werden gemeinsam von den Verlagen Giappichelli (Turin) und Nomos (Baden-Baden) publiziert, um eine Verbreitung der Überlegungen in beiden Ländern und den deutsch-italienischen Austausch zu befördern sowie die Verbundenheit der deutschen und italienischen Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Kolloquiums zu dokumentieren. Überdies enthält auch dieser Band eine Dokumentation der bisherigen Deutsch-

Italienischen Verfassungskolloquien mit Zeit und Ort, Themen, Teilnehmerinnen und Teilnehmern sowie einem Publikationsnachweis.

Auch das letztjährige Kolloquium bot die wertvolle Gelegenheit, Fragen des Öffentlichen Rechts in herzlicher Atmosphäre zu diskutieren. Dies wäre ohne die großzügige Unterstützung der gastgebenden Institutionen nicht möglich gewesen. Daher möchten die beiden Sprecher des Deutsch-Italienischen Verfassungskolloquiums und Herausgeber dieses Bandes in besonderer Weise der Università Luiss Guido Carli, insbesondere auch Bernardo Giorgio Mattarella, und der Corte costituzionale danken, dass sie das Kolloquium in ihre Räumlichkeiten eingeladen und unterstützt haben. Ein herzlicher Dank gilt ferner Angela Ferrari Zumbini, die sich um die Organisation des Kolloquiums vor Ort sehr verdient gemacht und wesentlich zum Erfolg der Veranstaltung beigetragen hat.

Kurz vor Drucklegung dieses Bands ist unerwartet Hermann-Josef Blanke, einer der Referenten und Autoren sowie langjähriges Mitglied des Deutsch-Italienischen Verfassungskolloquiums, verstorben. Mit seiner zuverlässigen Teilnahme seit dem Jahr 2004, seinen Referaten und Diskussionsbeiträgen hat er unsere Kolloquien bereichert und wertvolle, weiterführende Impulse gegeben. Wir gedenken einem (nicht nur) für den Deutsch-Italienischen Rechtsdialog bedeutsamen Wissenschaftler. Wenige Wochen vor seinem Tod am 9. Januar 2023, nämlich im Dezember 2022, hat er seinen Beitrag eingereicht, der hier veröffentlicht wird und, wie sein übriges Werk, einen Teil des Erbes der Wissenschaft vom Öffentlichen Recht bildet.

Wir hoffen, dass der Band auf ein reges Interesse in der Wissenschaft und Praxis des Öffentlichen Rechts in beiden Ländern stößt und so einen Beitrag zum besseren gegenseitigen Verständnis leistet.

Angela Ferrari Zumbini und Ferdinand Wollenschläger

A.

IL RAPPORTO TRA STATO E REGIONI/LÄNDER

*BEZIEHUNGEN ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN,
STAAT UND REGIONEN*

I VIZI DELLE AUTONOMIE E LA TENTAZIONE SBAGLIATA DEL CENTRALISMO

Giuliano Amato

Sono contento di tornare periodicamente in questo gruppo. Ricordo ancora la bellissima esperienza della prima volta, quando ci riunimmo a Bonn. Nonostante la gioia per la caduta del Muro di Berlino e per tutto quello che ne venne dopo, mi dispiacque che Bonn perdesse la capitale perché la amavo molto, era una città perfetta, c'era spazio per il Governo e c'era la vecchia vita che continuava. In compenso Berlino è diventata una delle più belle città del mondo, non solo di Europa e quindi va bene così. Lasciatemi i miei rimpianti della vecchiaia.

C'è una tensione centralista che sta attraversando in questi anni tutti i nostri Paesi, della quale capisco e molto spesso condivido anche le ragioni, ma rimango innamorato del valore delle autonomie territoriali, che considero sempre più fondamentali proprio davanti alle difficoltà che incontrano oggi le nostre democrazie. Rimango innamorato e convinto della necessità di avvalersi delle autonomie territoriali, affinché i processi decisionali pubblici coinvolgano anche le istituzioni e le sedi in grado di far sì che le decisioni possano essere più diffusamente condivise.

In questa prospettiva, sarà che la Germania è comunque uno Stato federale, mentre l'Italia non lo è e non ha mai inteso esserlo, ma ritengo che la Germania sia oggi meglio attrezzata dell'Italia per mettere in campo il governo a rete, la rete con tanti nodi poggiati sul territorio. È una potenzialità che discende dalla storia tedesca, che sarebbe sbagliato leggere come storia di solo centralismo. Gli Stati divenuti *Laender* e la costruzione della *Grundgesetz* hanno fatto crescere autonomie importanti nel sistema di governo tedesco. Mentre lavoravamo al Trattato per la Costituzione europea non sarebbe mai arrivata dall'Italia la lettera che ci arrivò dal Cancelliere tedesco quando stavamo ipotizzando un rafforzamento delle competenze europee in materia di istruzione e di istituzioni sociali. Il Cancelliere ci scrisse: guardate (Schröder aveva sempre un certo distacco da quello che faceva in qualità di Cancelliere),

io potrei anche accettare quello che state facendo, ma i miei Länder non sono in condizioni di accettarlo. Queste sono competenze loro e se voi le mettete in pericolo il governo tedesco vi deve dire di no. E naturalmente noi ne prendemmo atto e ci fermammo. Dubito che un Presidente del Consiglio italiano avrebbe fatto altrettanto... non gli sarebbe neanche venuto in mente. Certo si è che dall'Italia e da chi la rappresentava non avemmo alcuna particolare reazione.

Perché questo? Perché noi, in tutti questi decenni, abbiamo fatto un uso della nostra storia che ha continuato a far prevalere la scelta iniziale, il centralismo su cui venne impiantato il Regno d'Italia, sulle potenzialità che la Costituente vide di un sistema di governo articolato. È singolare, perché se c'è un Paese in cui ha senso dirsi "uniti nelle nostre diversità" questo è proprio l'Italia, che ha messo insieme i suoi stati e staterelli, le sue tradizioni, i suoi dialetti, i suoi stili diversi in un *unicum* forse ancora più articolato di quello tedesco con i suoi Länder. Si pose all'inizio della nostra storia il dilemma, incarnato da Cavour e da Carlo Cattaneo, sulla forma di stato che l'Italia dovesse avere. Marco Minghetti provò a cercare un punto d'incontro, ma prevalse la scelta del Piemonte, la nostra piccola Prussia, a favore di una uniformità burocratica e legislativa, in assenza della quale si temeva che la stessa unità nazionale non avrebbe retto. Io non ho mai trovato argomenti per contrastare questa scelta ideata da Cavour e messa in pratica dai suoi successori. Non me la sento di dire che, se avessimo dato retta a Cattaneo, quell'unità avrebbe retto egualmente e quindi che il centralismo fosse allora sbagliato. Certo si è che molti decenni dopo la Costituente adottò una forma di Stato regionalista.

Non entro ora nella discussione che allora ci fu. Sappiamo che la scelta fu prevalentemente della Democrazia Cristiana (e tale a lungo rimase), che aveva la cultura più aperta alle formazioni intermedie e ai governi intermedi da mettere insieme fino ad arrivare allo Stato, visto come un punto di arrivo e non di partenza. Mortati teorizzò questo anche da altri punti di vista. I comunisti erano contrari, i socialisti non lo erano, ma si muovevano su un'altra lunghezza d'onda, perché in quella fase puntavano all'autogestione, all'autonomia perciò al di là dell'apparato istituzionale. Fatto sta ed è che dalla Costituzione esce un disegno originale e se volete anche audace, perché punta su una triade – unità, diversità ed eguaglianza – non facile da tenere insieme in un Paese nel quale vi sono livelli elevati di diseguaglianza (e lo erano ancora più di oggi quando la Costituzione fu scritta).

L'eguaglianza – come tutti sappiamo – si declina infatti in due modi diversi, con conseguenze istituzionali molto diverse: o assicurando a tutti, singoli e comunità intermedie, un eguale trattamento per colmare le diseguaglianze che ci sono, o assicurando a tutti, suddivisi nelle loro comunità intermedie, la pos-

sibilità di governare tali comunità come meglio ritengono, in base a una concezione molto aperta di *home rule*, con tutte le diseguaglianze di trattamento che possono conseguirne. Ci si poteva perciò aspettare che l'Italia, con i problemi di diseguaglianza che aveva, puntasse soprattutto all'eguaglianza come eguale trattamento e quindi sul governo centrale. Ed era questa la posizione dei comunisti in Assemblea Costituente. Ebbene, la Costituzione volle affidare al Governo centrale e allo Stato in genere la responsabilità di colmare i livelli di diseguaglianza esistenti sia fra i singoli che fra i territori. Ma volle anche scommettere sulle diversità che si autogovernano e che, proprio in quanto tali, legiferano in conformità alle proprie caratteristiche.

L'aspettativa perciò era ben diversa da ciò che poi è venuto accadendo. Se leggete la storia istituzionale italiana di questi decenni ed anche ciò che si è scritto su di essa, farete fatica ad accorgervi che tra i principi fondamentali della Repubblica, quindi tra le norme fondanti del nostro sistema, c'è quell'art. 5 che proclama bensì la Repubblica una e indivisibile, ma prosegue con le parole "adeguata i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento". Questa era la presa d'atto dell'essere l'ordinamento di allora dominato dall'uniformità e quindi dalla legislazione eguale per tutti. Ed era la missione, affidata alla Repubblica, di attuare una vera rivoluzione all'interno di un tale ordinamento, adeguando la sua legislazione agli spazi che devono essere lasciati all'espressione delle diversità.

Quando le Regioni finalmente arrivarono, negli anni '70, diversi di noi, allora giovani cultori del diritto pubblico, condivisero il lavoro che doveva portare a quella rivoluzione. Lo facemmo anche Sabino Cassese ed io, impegnati sotto la guida di Massimo Severo Giannini nel trasferimento di funzioni dal centro alla periferia. Dentro di noi c'era allora il fuoco di chi è convinto dell'importanza di far coincidere sul territorio la responsabilità della spesa con la responsabilità della provvista e di liberarci di un centro ingorgato da troppe decisioni; un'importanza che era tale, insieme, sul terreno di una maggiore democrazia e su quello di una maggiore efficienza.

Abbiamo ballato una sola estate, al più un paio di estati degli anni Settanta. In realtà l'art. 5 è la disposizione più inattuata della storia repubblicana. Sì, ce ne sono altre, quelle sui Consigli di gestione, i Sindacati, i contratti *erga omnes* ma questa era ed è tra i principi fondamentali.

Come dirò fra poco, solo in materia sanitaria, con la riforma del 1978, essa ha avuto un principio di attuazione. In realtà quello che è accaduto è che il centralismo non è mai venuto meno, che la diversità è sempre stata vista piuttosto come devianza che non come percorso fisiologico, che ci si sente tranquilli soltanto davanti alla regola uniforme che tutti hanno solo la responsabilità di applicare. Quella formula – "adeguata la sua legislazione alle esigenze

delle autonomie del decentramento” – aveva una traduzione semplice in ciò che avevamo scritto e predisposto: le leggi dello Stato, quando avessero ad oggetto temi di competenza regionale, dovevano essere leggi cornice, leggi quadro, *frameworks* contenenti solo principi. Correlativamente le amministrazioni centrali, in quelle materie, o non avevano più senso o dovevano avere compiti di coordinamento. Arrivare a eliminarle, come inizialmente fu fatto per l’agricoltura e il turismo, finì presto per rivelarsi troppo. Meglio sarebbe stato attrezzarle, culturalmente e organizzativamente, per l’esercizio di quei compiti di coordinamento. Ma questo presupponeva che il Parlamento si cimentasse con le leggi cornice e che entro queste cornici dovessero a loro volta cimentarsi le nuove istituzioni regionali.

Non è mai stato fatto. E quando l’esperienza regionale cominciò, quando cominciarono ad arrivare le leggi regionali che dovevano conformarsi ai principi della legislazione dello Stato e che lo Stato avrebbe impugnato davanti alla Corte costituzionale se avesse ritenuto che non lo facevano, dove trovare quei principi in assenza delle leggi cornice? In assenza di una legislazione statale adeguata alle esigenze dell’autonomia? A trovarli ci pensò un formidabile prefetto, il prefetto Gizzi, al quale lo Stato affidò quella responsabilità, che lui esercitò avvalendosi dell’ordinamento com’era e andando a caccia di principi nel grande mare della legislazione vigente, adeguata o inadeguata che fosse alle esigenze dell’autonomia. Era un esercizio tutt’altro che facile, bisognava risalire a volte a leggi vecchie di decenni, e discernere in esse quelli che potevano configurarsi come principi della materia. Il prefetto Gizzi seppe farlo e, *voilà*, ritenuto che violando il comma 6) dell’art. 7 del regio decreto n. 23/1932 quella legge regionale era contraria ai principi della legge dello Stato, il Governo la spediva davanti alla Corte costituzionale. Presiedo ora la Corte che troppe volte (anche se non sempre) gli dette ragione e posso solo constatare che il sistema prese a funzionare così. Certo si è che era un sistema ben diverso da quello che il Costituente aveva pensato, perché i principi avrebbero dovuto essere trasparentemente identificati come tali dal Parlamento della Repubblica di quegli anni, con quella cultura e con quel mondo intorno. E siccome questo il Parlamento non lo fece e nessuno glielo fece fare, i principi venivano trovati nella legislazione così come era, dove era, post repubblicana o prerrepubblicana che fosse.

Ci siamo abituati così e in più casi la Corte è stata anche brava nell’argomentare la dignità di principi per i commi 2 e 3 degli artt. 7 e 9 di regi decreti i più diversi. Quasi è sembrato che fosse un sistema razionale ma, in realtà, quello che stava prevalendo era ovviamente il principio di uniformità, matrice comune dei tanti “principi” che si reperivano nella legislazione anteriore alle regioni e poi, via via, anche in quella successiva. Chiuse in un sistema del

genere le regioni, a loro volta, hanno dato il peggio di sé. Nelle nostre prime ricerche sulla legislazione regionale degli anni Ottanta e Novanta avemmo l'amara sorpresa che le diversità, che pure ci sono, tra Nord e Sud, tra Piemonte e Emilia Romagna vi trovavano rarissimi riscontri. Un'opera a cui sono molto affezionato è quella in quattro volumi della Treccani sulle Regioni italiane. Il volume sulle culture e tradizioni è ricchissimo nel darvi il senso delle tante diversità che potrebbero alimentare legislazioni regionali diverse. E invece no, leggi regionali fotocopia, su un modello uniforme che era quello che i successivi prefetti Gizzi potessero approvare. Meglio non rischiare, insomma, e quando le Regioni hanno rischiato, lo hanno fatto per cause assolutamente mediocri, per sottrarre i loro cittadini all'obbligo di costruire a distanza non inferiore di tot metri dalla casa del vicino, per consentire costruzioni sulle aree costiere sostenendo che le aree costiere non sono partecipi dei piani paesaggistici, per favorire nei loro territori i prodotti locali.

Non casualmente, c'è un'eccezione a tutto questo, che è rappresentata dalla materia sanitaria, nella quale una riforma del 1978 ha prefigurato un sistema sanitario nazionale, costituito da sistemi regionali per i quali lo Stato doveva stabilire i principi, esercitando poi su di essi poteri di coordinamento. Qui sono venute fuori diversità, che sono anche di modelli organizzativi, adattati alle specificità regionali; talora ispirati alla prevalenza assorbente del pubblico, altre volte più improntata alla compresenza fra pubblico e privato. In ogni caso tutti vincolati ad erogare i medesimi "livelli essenziali" di assistenza. La domanda che rimane nella mia testa è che qualcosa di simile avrebbe potuto accadere anche in altri ambiti se la legislazione nazionale, come prescriveva l'art. 5, si fosse adeguata alle esigenze e ai metodi delle autonomie e delle diversità locali.

Avrebbe potuto accadere quando, sul finire del secolo scorso, il tema della vitalizzazione delle autonomie prese quota per una pluralità di ragioni che non ho il tempo qui di evocare e che portarono nel 2001 a una sostanziosa riforma del Titolo V della Costituzione. Era un'occasione unica per recuperare e, in quanto necessario, aggiornare il modello del Costituente. Ma l'occasione andò perduta perché, accanto a un'effettiva rimodulazione dei principi in chiave anti-centralista, la riforma conteneva dei clamorosi errori nella allocazione delle competenze legislative, che finirono per oscurare il buono che c'era sul primo versante.

E buono era davvero, perché rovesciava *ab imis* la logica del centralismo (secondo la quale in principio era lo Stato), scrivendo un nuovo art. 118, grazie al quale le funzioni amministrative in principio spettano ai Comuni, salvo che esigenze di unitarietà non richiedano che siano attribuite a livelli superiori, sino allo Stato. La piramide veniva rovesciata, veniva rovesciata al punto di

scrivere anche che la Repubblica è costituita da comuni, province, città metropolitane, regioni e stato. Qualcuno storse la bocca, specie di fronte a quest'ultima formula. Ma il cambiamento, dopo l'esperienza fatta nei decenni precedenti, era salutare e poteva ben servire a costruire le nuove basi che la Costituzione sin dall'origine aveva richiesto.

Prevalsero però, come accennavo, i gravi errori fatti nell'allocazione delle competenze legislative. Si attribuivano alla Regione, con lo Stato limitato ai soli principi, materie come le grandi reti di trasporto e di navigazione, i porti e gli aeroporti senza alcun riferimento a quelli di interesse regionale, addirittura la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia. Tanto bastò (e va ammesso che non era poco) a dar forza all'opinione che questa riforma era una pericolosa sbandata a danno dell'unità nazionale e che per il futuro la priorità diveniva quella di limitarne gli effetti. Si aggiungano l'arrivo della crisi economico-finanziaria, le conseguenti difficoltà del bilancio pubblico e poi la pandemia ed ecco un rafforzato ritorno al pervasivo primato della legislazione dello Stato, che la stessa Corte costituzionale finì per sostenere. Pesarono, per la Corte, in parte le eccezionali contingenze finanziarie, in parte interpretazioni costituzionali che davano alle competenze statali una trasversalità sufficiente a imbrigliare ogni competenza regionale. Il nuovo art. 118, almeno nel suo comma 1, andò ad affiancare, in vetrina, l'art. 5.

Se questo è vero, ed è amaramente vero, va anche sottolineato che alcune leve centraliste non potevano non essere mobilitate. Così fu per i vincoli finanziari attivati uniformemente per tutti i bilanci pubblici, da quello statale a quelli delle regioni, nei primi anni dello scorso decennio. Così è stato più di recente per le regole da seguire durante la pandemia, che ben potevano essere diverse da regione a regione, purché però sulla base dei medesimi parametri, stabiliti in modo uniforme dallo Stato. Fu la nostra Corte a renderlo irrefutabile, facendo risalire il tema, non alla materia "salute", condivisa fra stato e regioni, ma alla "profilassi internazionale", riservata esclusivamente allo Stato.

In conclusione. Sarebbe ingeneroso dire che ciascuno dei diversi attori istituzionali abbia fatto soltanto del suo peggio. Ci sono buoni esempi di legislazione regionale, nella stessa materia edilizia con lo scopo di promuovere un minor consumo di territorio; ci sono buoni esempi di legislazione statale, come la legge in fieri sugli istituti tecnici specializzati (che conta sulle regioni e sul coordinamento statale); ci sono buone sentenze della Corte costituzionale, che ha dato allo Stato degli autentici *passé-partout*, ma poi ne ha anche delimitato il possibile uso.

Tuttavia, dal punto di vista del rapporto fra Stato e autonomie, continuiamo a vivere nel peggiore dei mondi possibili. Da un lato la cultura del centralismo non è stata mai rimossa e continuiamo a trovarcela davanti; ad esempio,

in quelle impugnative di leggi regionali, la cui unica, vera motivazione è l'intolleranza per le diversità, per la deviazione in sé dal principio di uniformità. Dall'altro lato, il prevalere, nella legislazione delle Regioni, delle piccole regalie ciascuna a favore dei propri cittadini, ciò che ha impedito alle stesse Regioni di far apprezzare, e quindi radicare quanto servirebbe, il valore delle autonomie e degli apporti all'ordinamento democratico che esse possono dare.

Qualcosa andrebbe fatto per uscire da questa condizione. Non tanto e non soltanto per rivendicare, su un aspetto tutt'altro che marginale, un'attuazione della Costituzione, ancora in lista d'attesa. Quanto e soprattutto perché dare vita e forza alla Repubblica delle autonomie è oggi una parte a mio avviso essenziale della risposta che sempre più ci chiedono le difficoltà crescenti delle nostre democrazie. Democrazie che soffrono per un crescente distacco dei cittadini, che il momento elettorale, da solo, non riesce a colmare (e di cui è anzi esso stesso testimonianza); e, non meno, per le decisioni, che sempre più si trovano e si troveranno a prendere – pensiamo solo alle misure per fronteggiare il cambiamento climatico – attorno alle quali non sono in grado di costruire il necessario consenso, tanto da far apparire preferibili, agli occhi di alcuni, i regimi autoritari.

Ebbene il centralismo non ce la può fare a superare queste difficoltà, a meno che non diventi, appunto, autoritario e si munisca di un adeguato apparato repressivo. Ma a quel punto non ci sarebbe più la democrazia, la quale ha bisogno, per farcela, di tutta la rete delle sue autonomie, pubbliche e private, in modo da coinvolgerle, e da coinvolgere attraverso di esse il maggior numero di cittadini, nei processi di elaborazione e di applicazione delle regole a cui ci dovremo assoggettare: per convinzione – in democrazia – non per costrizione. È appena il caso di ricordare qui che le procedure partecipative e le stesse occasioni informali di incontro e discussione coi cittadini sono proprie nei nostri paesi, non dei governi centrali (salvo rare e ben finalizzate occasioni, com'è in Italia ai fini dell'insediamento di opere pubbliche), ma di quelli regionali e locali.

Dovremo dunque scoprire che il tempo delle autonomie, se di sicuro non era stato quello di Cavour e dei suoi successori e se forse non era giunto né quando la Costituzione repubblicana finalmente le tratteggì, né, più tardi con la stessa riforma del 2001 (soverchiata, oltre che dai suoi errori, dal sopraggiungere di forti e ineludibili esigenze di uniformità), ebbene quel tempo è giunto ora. È un tempo – sia chiaro – che alle stesse autonomie chiede non di esacerbare o sminuzzare le loro diversità, ma di utilizzarle per concorrere nel modo più efficace, secondo i moduli del regionalismo cooperativo, al perseguimento dei beni comuni che tutti noi dovremo mettere al sicuro. E allo Stato chiede di imparare – perché di imparare si tratta – che per buona parte

di quei beni il suo compito non è provvedervi da solo, ma definire standard, livelli e criteri e quindi coordinare le istituzioni repubblicane che, insieme, vi provvedono.

Mi sia permesso concludere – visto che siamo qui, fra studiosi di diritto pubblico – ricordando un grande maestro italiano, Vittorio Bachelet, che, decenni addietro, in anni nei quali lo studio dell'Amministrazione era tutto sui provvedimenti e sul loro regime, si mise invece a studiare l'organizzazione amministrativa e, di fronte ai tanti e diversificati interessi pubblici di cui essa doveva ormai prendersi cura, si concentrò sugli organi e sugli atti di coordinamento. Massimo Severo Giannini, nell'esprimere il suo apprezzamento per il lavoro di Bachelet, constatò che si trattava di una indagine del tutto innovativa, giacché i giuristi del tempo consideravano la materia addirittura non meritevole della loro attenzione. Gran parte del futuro era in quella materia, come avrebbero dimostrato gli studi successivi – da quelli di diritto interno a quelli di diritto europeo – dove direttive, atti di indirizzo, linee guida avrebbero trovato spazi crescenti.

Ciò non è accaduto – ad essere generosi si può dire che non è sufficientemente accaduto – per l'adeguamento della legislazione nazionale alle esigenze delle autonomie, così come chiedeva l'art. 5. L'Italia dovrebbe farlo, prima che sia troppo tardi.

REGIONI E STATO TRA VECCHIO E NUOVO SECOLO

Hilde Caroli Casavola

SOMMARIO: Introduzione. – 1. Le riforme promesse e disattese. – 2. Le riforme importanti che non hanno dato i risultati sperati. – 3. La “resa” delle Regioni. – 4. Conclusioni. – *Bibliografia.*

Introduzione

A dispetto dei valori fondamentali (il principio di autonomia) e del disegno organizzativo (l’equi-ordinazione degli enti costitutivi della Repubblica) delineati nella Costituzione (artt. 5 e 114, comma 1), le Regioni (a statuto ordinario), il ritardo dell’attuazione delle norme costituzionali istitutive, la lunga inattuazione del Titolo V originario (per l’aspetto delle materie di potestà legislativa concorrente) e poi quella della riforma del 2001 sono legati a doppio filo alle vicende dei partiti politici, dei relativi equilibri interni tra centro e periferia, e alla parabola involutiva che essi hanno compiuto e che ne fa oggi non degli organismi di intermediazione degli interessi, ma dei comitati elettorali, dei gusci vuoti.

Nel presente contributo proverò a evidenziare gli snodi di tale relazione, tentando al contempo di tracciare un bilancio dell’unica modifica della Costituzione formale intervenuta in oltre mezzo secolo di vita della Carta fondamentale (mentre la Costituzione cosiddetta materiale risultava già interamente mutata e ha continuato e continua a mutare) e tesa ad incidere sul rapporto tra lo Stato e le Regioni, la riforma del Titolo V (legge cost. n. 3/2001).

A tal fine procederò a trattare distintamente i seguenti tre punti:

1. le riforme promesse e disattese,
2. le riforme importanti che non hanno dato i risultati sperati e
3. la “resa” delle Regioni.

Proverò, infine, a trarre alcune provvisorie conclusioni.

Anzitutto, volgendo lo sguardo al passato, sempre rivelatore di qualcosa di

nuovo e sostanziale (*past is unpredictable, future is certain*, per usare un paradosso russo), occorre una premessa storica.

La forma di Stato regionale – sotto il profilo del rilievo del principio di autonomia territoriale – fu scelta dai nostri Costituenti su un presupposto e senza una tradizione cui rifarsi. Il presupposto è il pluralismo istituzionale inteso come esistenza e attività di enti (pubblici territoriali, governati da corpi eletti con potere legislativo) di mediazione politica degli interessi delle comunità infra-statali (locali o regionali), altri dallo Stato (e dal Parlamento)¹. Esso motiva il riconoscimento di autorità infra-statali (o locali), pure dotate di autonomia legislativa, anche in altre costituzioni del II Dopoguerra istitutive di stati unitari (come quella tedesca). Il pluralismo istituzionale – si capì presto – faceva anche buon gioco ai principali partiti politici (DC e PCI) come opportunità di sperimentare soluzioni normative e amministrative alternative allo Stato (e di “piazzare” anche i rispettivi dirigenti in caso di sconfitta alle prime elezioni politiche). Ciò fu percepito al tempo come un rischio, più che un’opportunità, dato che il primo regionalismo affermatosi in Italia era funzionale all’unificazione nazionale, che appariva mal riuscita².

Tuttavia, l’attuazione dell’ordinamento regionale avvenne in un contesto politico molto diverso da quello che aveva caratterizzato l’emersione dell’idea pluralistica. La morfologia politico-sociale del Paese era sensibilmente cambiata: i due partiti “popolari” erano polarizzati su posizioni molto distanti e antagonistiche, era scemata l’attenzione verso la comunità e l’afflato unitario³. Divenivano predominanti le esigenze partitiche di strategia politi-

¹ In tal senso rilevano gli scritti di tema regionalista di M.S. GIANNINI, *Dall’Esperienza regionale all’aprile 1971*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 232, ora in *Scritti 1970-1976*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 2005, ai paragrafi (prima) e capitoli (poi) delle opere generali come *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1970, par. 52 e le *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981, cap. IV. Sulla complessità della riflessione regionalista e il paradigma concettuale tripolare di Giannini, articolato sulle idee di gruppo-ordinamento-pluralismo, prevalente nella tarda produzione scientifica dell’A., si veda l’accurata ricostruzione di C. DESIDERI, *Il regionalismo di Giannini*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, pp. 1149-1207, spec. p. 1196 ss.

² M.S. GIANNINI, *Regioni: rettificazioni e prospettive*, in *Nord Sud*, 1963, X, p. 49, ora in *Scritti 1963-1969*, vol. V, Milano, Giuffrè, 2004, p. 127.

³ La riflessione intorno alla distinzione tra la «componente ideale e spirituale, (...) la parte etica e umanamente rispettabile» della politica (di cui peraltro «essa non potrà mai spogliarsi del tutto») e quella «asfittica, di corto termine e respiro, esposta alle degenerazioni, anche in senso morale, del potere quotidiano» è compiutamente sviluppata da Thomas Mann in alcuni saggi, tra cui *Misura e valore* (1937) e *La Germania e i Tedeschi* (1945, ora in *Monito all’Europa*, a cura di L. MAZZUCCHETTI, Milano, Mondadori, 2017, p. 315 ss., spec. p. 327, da cui è tratta la prima citazione e di cui vd. il fondamentale saggio introduttivo di Giorgio Napolitano, p. XXII, da cui è tratta la seconda).

ca nazionale⁴. Verso il varo dell'assetto istituzionale policentrico⁵ spingeranno a partire dal 1968 le mobilitazioni sociali volte all'allargamento della partecipazione democratica. Nel decennio successivo per lo Stato si configuravano i primi tratti di quella che Scoppola avrebbe definito la «Repubblica dei partiti»: le riforme in debito (pensioni, SSN), il prevalere di logiche di scambio tra interessi organizzati (pressanti sul piano legislativo-parlamentare) e correnti politico-partitiche in cerca di consenso, nonché l'alterazione di meccanismi di funzionamento dei partiti⁶ (e l'inizio del loro "incistarsi sullo Stato"⁷). In un tale contesto («di partiti forti al centro»), riuscire a rintracciare spazi ancora disponibili per l'autonomia delle Regioni, senza che da parte dello Stato si mettesse mano a una riorganizzazione e ad una riforma organica degli ordinamenti settoriali nelle materie rilevanti, era idea velleitaria.

Tuttora le Regioni scontano la "tara" originaria di essere *late comers* nel panorama istituzionale italiano (entrate concretamente in funzione soltanto 22

⁴ In tal senso è rilevante l'intento di favorire una «graduale integrazione del partito comunista nell'area istituzionale», v. M. CAMMELLI, *Mezzo secolo di Regioni: buone domande e qualche risposta*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, p. 71.

⁵ Sui ritardi e le gravi lacune dell'attuazione dell'art. 5 Cost., si veda il capitolo di G. Amato in questo volume.

⁶ Come quello di «designazione dei candidati al governo nazionale, derivante da un delicato equilibrio interno a ciascun partito tra centro e periferia» (M. SALVATI, L. SCIOLLA, *Introduzione*, a *Le Regioni dall'Unità ad oggi*, Torino, Einaudi, 2015, che sul punto richiamano S. TARROW, *Between center and periphery*, New Haven, Yale University Press, 1977, trad. it. *Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*, Bologna, il Mulino, 1979).

⁷ È il periodo in cui gli apparati di partito si strutturano e si dilatano (l'organizzazione interna si configura dapprima aperta al pluralismo e, in alcuni casi, addirittura quasi a struttura federativa – si pensi al c.d. collateralismo – poi progressivamente più accentrata: i segretari vengono eletti da un comitato centrale, non dal congresso, i gruppi parlamentari sono tenuti, per regolamento o per statuto del partito cui appartengono, ad osservare le «direttive degli organi centrali del Partito» stesso, come in quello della DC), gli "addetti" alla politica aumentano esponenzialmente, e, per effetto della legge n. 195/1974 (c.d. legge Piccoli), attività e risorse sono concentrate a livello centrale, senza effettivi controlli. Su tali profili, E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Milano, Comunità, 1982, p. 191 ss.; P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia*, Bologna, il Mulino, 1991; ID., *La democrazia dei partiti: da una necessità storica ad una crisi di sistema*, in *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1995; sui controlli al finanziamento, E. PIZZIMENTI, P. IGNAZI, *Finanziamento pubblico e mutamenti organizzativi nei partiti italiani*, in *Riv. it. sc. pol.*, 2011, 2, pp. 199-234, spec. p. 204, nonché H. CAROLI CASAVOLA, *Il finanziamento della politica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 2, pp. 293-338.

anni dopo la Cost.), di aver iniziato ad operare in un contesto di inflazione galoppante, in virtù di un'iniziativa di cui erano al tempo ignoti (perlopiù sotto-stimati) i costi e l'esatta portata in termini di indebitamento⁸, con una dotazione di personale, al loro interno, di provenienza statale.

L'approccio, di fatto statalista e dirigista, talvolta storicamente necessitato, ha in definitiva determinato per quasi un trentennio, con le Regioni funzionanti 'a regime', gli esiti sia di inattuazione del modello costituzionale di legislazione ripartita o concorrente tra Stato e Regioni nelle materie di competenza regionale (*ex art.* 117 Cost. del 1947)⁹, sia dopo il 2001, di deludente o incompiuta attuazione di larga parte della riforma del Titolo V.

1. *Le riforme promesse e disattese*

Partiamo dalle promesse che non sono state attese, seppure sovente costi-

⁸ Quella regionale è nel novero delle riforme adottate senza provvedimenti di aumento della pressione fiscale e finanziate dalla solidarietà intergenerazionale. Vi rientrano l'istituzione del Servizio sanitario nazionale (legge n. 833/1978, su cui sia consentito rinviare a H. CAROLI CASAVOLA, *La Sanità*, in *Diritto amministrativo speciale*, a cura di G. VESPERINI, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 49-80), avvenuta in *deficit.*, e la riforma delle pensioni, che venivano pagate con i salari degli occupati. V. G. AMATO, A. GRAZIOSI, *Grandi illusioni*, cit., pp. 97-99 e 129. Le indicate riforme furono uno straordinario moltiplicatore del debito pubblico storicamente accumulato in quell'epoca.

⁹ Allo Stato sarebbe spettato adottare leggi-quadro o leggi-cornice, enunciative dei principi per ciascuna materia, mentre le Regioni avrebbero dovuto stabilire, con proprie leggi, i contenuti di dettaglio conformi ad essi e diversificati secondo le specificità territoriali. Invece, nulla di ciò avvenne (sul punto si vd., G. AMATO, *Lo Stato e le Regioni*, cit., p. 443-4). Sul piano delle competenze amministrative, la lacuna della riorganizzazione dell'amministrazione centrale, che era presupposto logico e cronologico dell'attuazione delle norme costituzionali (come predicato da M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 1959, II, n. 23, pp. 11-14, ora in *Scritti 1955-1962*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 2004, p. 719), contribuì a rendere "zoppo" l'iniziale decentramento, a causa della naturale tendenza delle strutture dell'amministrazione centrale a continuarne l'esercizio in tutto o in parte. Al contempo alle regioni mancò la maturità, la preparazione e la cultura (da parte del relativo personale) necessarie a declinare «in chiave di esigenze regionalistiche» le nuove funzioni, al fine di tradurre i principi generali contenuti nelle leggi statali, in misure innovative e sperimentali. Emblematica, in tal senso, la vicenda dell'ordinamento dell'artigianato, per cui si vd. M.S. GIANNINI, *Per una legge-quadro sull'artigianato*, Relazione al 1° seminario nazionale su «La legge-cornice per l'artigianato», organizzato dalla Regione Lazio (Roma, 22 febbraio 1975), p. 17, ora in *Scritti 1970-1976*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 2005, p. 895 ss., spec. p. 899; sia consentito rinviare, da ultimo, a H. CAROLI CASAVOLA, *Artigianato, ad vocem*, in *Enc. dir.*, vol. *Funzioni amministrative*, a cura di B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022, p. 126 ss., spec. pp. 130-134.

tuissero punti centrali di riforme importanti. Anzitutto, è emblematica la vicenda di quello che, con espressione impropria, si indica come federalismo fiscale, vale a dire le disposizioni sull'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali¹⁰. Emblematica perché dal 2009 non è stato ancora attuato. In particolare, le disposizioni attuative risultano emanate¹¹, ma la concreta applicazione è rinviata al 2023¹². La Commissione parlamentare appositamente costituita, nell'ultima relazione sullo stato d'attuazione (2021) fa riferimento a «la perdurante e complessa fase di transizione del processo di riforma, che rappresenta un sostanziale elemento di continuità con il passato»¹³; inoltre, per il 2020, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica e del repentino rallentamento delle attività economiche, evidenzia un preoccupante passo indietro, vale a dire «il ripristino, in una certa misura, di interventi di finanza derivata, seppure a carattere emergenziale e transitorio, in controtendenza rispetto all'obiettivo di fiscalizzazione dei trasferimenti statali»¹⁴; in terzo luogo, richiama il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che posticipa al primo quadrimestre del 2026 il termine di completamento dell'assetto del federalismo fiscale (definita riforma “abilitante” dal PNRR)¹⁵.

L'inattuazione dell'art. 119 Cost. è in parte anche dovuta alla mancata determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali che, in base all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., devono essere garantiti «su tutto il territorio nazionale»¹⁶. Tale determinazione spetta dal 2001 alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e una tale attribuzione era precisamente volta al fine di consentire «il bilanciamento tra differenziazione e uniformi-

¹⁰ Legge 5 maggio 2009, n. 42.

¹¹ D.lgs. n. 68/2011.

¹² Art. 31-*sexies* d.l. n. 137/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 176/2020.

¹³ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale (art. 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42), doc. XVI-*bis*, n. 6, approvata nella seduta del 15 dicembre 2021, p. 109.

¹⁴ *Ivi*, p. 108. Come precisato nel resoconto sommario della Commissione, il progressivo superamento della finanza derivata e del criterio della spesa storica nel finanziamento di regioni ed enti locali è uno degli aspetti più delicati della attuazione della delega del 2009.

¹⁵ *Ivi*, p. 126.

¹⁶ Sui Lep come strumento di misurazione della coesione territoriale, F. MANGANARO, *Politiche di coesione, ad vocem*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022, p. 839 ss., spec. pp. 857-860, mentre sulla rilevanza della determinazione dei costi *standard* in rapporto ai divari economici territoriali e della differenza di tale criterio da quello della spesa storica, G. BERNABEI, *L'autonomia differenziata nel contesto della finanza locale*, in *Federalismi.it*, 2 ottobre 2019.

tà nella tutela dei diritti»¹⁷. Tuttavia, essa è rimasta in gran parte sulla carta: sinora sono stati definiti soltanto i Lea di ambito sanitario¹⁸, mentre quelli relativi all'assistenza sociale sono attesi da ben 22 anni¹⁹.

Quanto alla possibilità, per il Governo, di esercitare un potere sostitutivo (art. 120, comma 2) in connessione alla mancata garanzia dei Lep, l'amministrazione centrale non ha approntato meccanismi utili a monitorare la qualità dei servizi erogati né un sistema di controlli efficaci sulla concreta *performance* prestazionale nelle situazioni locali inattese o critiche. Al fenomeno risalente e radicato del "turismo sanitario"²⁰ si è venuta così sommando la compressione dei diritti – in conseguenza alla pandemia – nelle aree caratterizzate da ridotte capacità amministrative e organizzative (non soltanto al Sud). Pertanto, in un contesto di protratto regionalismo uniforme e accresciuta integrazione europea, l'indebolimento dei controlli centrali, ridotti quasi esclusivamente a controlli sulla spesa (mentre avrebbero dovuto essere riformati; chi controlla l'amministrazione, la dirige), ha contribuito al disgregarsi verso il basso della tenuta unitaria del sistema nazionale, minando la solidarietà. È in parte anche a ciò imputabile la reazione convulsa all'evento pandemico²¹.

Un'ulteriore vicenda di protratta inattuazione attiene all'art. 118²² e la perdurante incompiutezza del quadro dei raccordi istituzionali tra lo Stato e le Regioni. È infatti rimasta lettera morta la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle autonomie (Regioni, province autonome e enti locali, di cui all'art. 11 della legge cost. n.

¹⁷ R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, pp. 42-3.

¹⁸ Trasposti nel d.P.C.M. 12 gennaio 2017.

¹⁹ Risale all'8 novembre 2000 l'approvazione della legge n. 328 (recante *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) che ne prevedeva la determinazione.

²⁰ Il fenomeno per cui gli amministrati si rivolgono per motivi di cura sanitaria a strutture di regioni diverse da quella di residenza (700 mila persone nel 2019).

²¹ In proposito sia consentito rinviare a H. CAROLI CASAVOLA, *Il sistema di gestione delle epidemie al test del Covid-19*, in *Oltre la pandemia. Società, salute, economia e regole nell'era post Covid-19*, a cura di G. PALMIERI, vol. II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 1679-1695.

²² L'art. 118 Cost., nella formulazione post-riforma 2001, assume una particolare importanza dal punto di vista del decentramento di funzioni amministrative dallo Stato ai livelli infrastatali, perché recepisce il principio di sussidiarietà, che era emerso in sede europea («la parola che ha salvato Maastricht», secondo la nota affermazione di Jacques Delors), e lo incorpora tra quelli fondamentali per valorizzare le autonomie regionali e ridefinire l'organizzazione dello Stato sul piano dei rapporti con i diversi livelli di governo. Si vd. L. VIOLINI, *Corpi intermedi, formazioni sociali e sussidiarietà a settant'anni dalla Costituzione*, cit., pp. 264-269.