

LUCA R PERFETTI
professore ordinario di diritto amministrativo
lucaraffaello.perfetti@unipegaso.it

LE REGIONI TRA POTERI E SOCIETÀ

PERCORSI PARTECIPATIVI E CONTESTATIVI POSSIBILI

SINTESI

Crisi delle Regioni, crisi della cultura regionalista, proposte di riforma in senso contrario al disegno costituzionale. Questo il nodo dal quale lo studio prende le mosse. In questa prospettiva – e in modo sintetico – quel che occorre non è affrontare questioni di dettaglio, ma porsi la domanda sulle ragioni profonde della crisi e valutare possibili risposte.

La crisi delle Regioni presenta caratteristiche proprie. Tuttavia, più profondamente, risente della crisi del ruolo delle autorità pubbliche nell'ordinamento neoliberale e nello spostamento concreto del potere al di fuori delle istituzioni.

Assunta questa prospettiva, la possibilità per le Regioni di ritrovare la propria legittimazione risiede nella ripresa dei propri elementi fondanti: autonomia, pluralismo, solidarietà e sussidiarietà. Posti questi quattro pilastri, appare chiaro che le Regioni hanno bisogno di attivare strumenti con i quali creare spazi di soggettività sociale autonoma – e necessariamente contestativa, perché la democrazia si alimenta dal conflitto – e rendersi funzionali al godimento di diritti fondamentali – perché contengono sempre una dimensione collettiva e chi li agisce determina sempre un risultato di interesse generale – nonché di esaltare la funzione amministrativa degli enti locali, applicando massicciamente sussidiarietà, pluralismo e solidarietà, per riconquistare le ragioni dell'autonomia.

ABSTRACT

The crisis of the Regions and of regionalist culture, proposals for reform contrary to the constitutional design. This is the crux of the study.

From this perspective – and briefly – the paper is aimed to point out that isn't time for detailed issues, but to discuss about the underlying reasons for the crisis and evaluate possible responses and proposal.

The crisis of the Regions has its own characteristics. However, more profoundly, it is affected by the one of the role of public authorities in neoliberal order and the concrete shift of power outside the public institutions.

From this perspective, the possibility for the Regions to regain their legitimacy lies in the revival of their founding elements: autonomy, pluralism, solidarity and subsidiarity.

Given these four pillars, it is clear that the Regions shall activate instruments with which to create spaces for autonomous social subjectivity – necessarily contestatory, because democracy feeds on conflict – and to make themselves functional to the fulfillment of what fundamental rights demands – because fundamental rights always contain a collective dimension and those who act on them always determine a result of general interest – as well as enhancing the administrative function of local authorities, applying subsidiarity, pluralism and solidarity on a massive scale, in order to regain the reasons for autonomy.

PAROLE CHIAVE: Regioni – Regionalismo – Pluralismo – Sussidiarietà – Eguaglianza, Democrazia

KEYWORDS: Regions – Regionalism – Pluralism – Subsidiarity – Equality – Democracy

INDICE: SEZIONE I. – I.1. Ordine dei problemi. – I.2. Le Regioni nel sistema costituzionale. – I.3. Autonomie, pluralismo, sussidiarietà, solidarietà. – SEZIONE II. – II.1. Crisi del sistema istituzionale in quanto tale e sue ragioni. – II.2. Crisi del regionalismo come parte della crisi complessiva del sistema e – II.3. (*segue*) sue ragioni specifiche – relativamente: alla relazione con gli enti locali; al potere legislativo; al presidenzialismo spinto ed al funzionamento dell'assemblea; alle esternalizzazioni; alle rappresentanze politiche; alle politiche regionali sulle competenze proprie; ai sistemi di spesa. – SEZIONE III. – III.1. Autonomia e pluralismo (sociale e istituzionale). – III.2. Sussidiarietà e solidarietà. – III.3. Regionalismo possibile. Ipotesi.

SEZIONE I

I.1. Ordine dei problemi

1.1. Le Regioni, per come pensate nel progetto costituzionale, non sembrano in grado di adempiervi senza una reale spinta regionalista; per semplificare: non è data una realtà significativa delle Regioni senza regionalismo⁽¹⁾. Non si fatica ad affermare che le Regioni, dopo i primi decenni di innovazione istituzionale e vivacità legislativa, hanno perso rilievo fin (almeno) dall'inizio del secolo. Così il regionalismo.

Al tempo stesso, le iniziative che sono venute da alcune realtà regionali – o governative in sintonia con esse, come nel caso delle recenti riforme in materia di regionalismo differenziato⁽²⁾ (fortunatamente infrantosi contro il banco della Corte Costituzionale)⁽³⁾ – si sono caratterizzate, più che per il progresso del disegno costituzionale in senso autonomista e pluralista, per la sua smentita e la messa in discussione dell'egualanza nella garanzia dei diritti fondamentali.

Crisi delle Regioni, crisi del regionalismo e neo-regionalismi che mettono in crisi il disegno costituzionale.

Non mette conto dimostrare queste affermazioni, che potranno certamente trovare qualche opinione dissentente e, tuttavia, sono molto largamente ritenute⁽⁴⁾.

Nemmeno sembra necessario affrontare la discussione circa gli esiti della

1 Ovvio il riferimento a G. PASTORI, *Le Regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, 2, 1980, 204; si può vedere anche M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, 1315.

2 Per il bilancio sulla riforma del Titolo V, G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, 629.

3 Corte Costituzionale, 14 novembre 2024, n. 192.

4 Tra i molti, B. CARAVITA, *Il regionalismo italiano tra crisi e efficienza della amministrazione*, in *Federalismi*, 2018, 2, 1 (ma, anche, *passim*, ID., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2002); V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 2012, 792; A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma*, Milano, Giuffrè, 2005; R. BIN, *Primo comandamento, non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, 203; U. ALLEGRETTI, *Presente e futuro delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, in *Le Regioni*, 2016, 12; F. MANGANARO, *La Repubblica delle autonomie. Un mosaico da ricomporre*, Napoli, ESI, 2023.

riforma del Titolo V⁽⁵⁾, sia perché ormai vigente da un quarto di secolo, sia perché diffusa è la disillusione degli interpreti – fino a far porre il problema, come si dirà, dell'utilità della stessa autonomia legislativa.

Più in generale, nelle osservazioni che seguono ritengo necessario mantenere un andamento affermativo e non argomentativo. Non sembri si voglia fare torto allo spessore dei temi, alle riflessioni preziose disponibili, al pensiero di chi legge. Rinunziare a discutere gli argomenti che si propongono, a confrontarli adeguatamente con i dati di fatto e le riflessioni in argomento è sempre doloroso per chi scrive, come per chi legge. Tuttavia, il quadro che si presenta all'interprete – sempre che si condividano questi punti di partenza – richiede un ragionamento critico che non si limiti a qualche messa a punto delle regole e dinamiche istituzionali esistenti.

1.2. D'altro canto, salvo pagare il prezzo di fingere colpevole cecità, non si faticherà a cogliere un complessivo sviluppo dell'ordinamento generale nel senso dell'alterazione profonda dei caratteri dello Stato-di-diritto (e dello Stato-costituzionale-di-diritto), dell'affermazione dei paradigmi neo-liberali⁽⁶⁾, della proliferazione della deroga, dell'eccezione, della legge-provvedimento, dell'espansione delle valutazioni discrezionali prive di parametri (se non l'evocazione della sicurezza o dell'interesse nazionali, vale a dire di criteri così generici da poter essere conosciuti solo *ex post*), della compressione delle autonomie e dell'inattuazione del pluralismo e della sussidiarietà. Gli stessi diritti fondamentali, nella loro porzione incomprimibile, hanno subito limitazioni impressionanti⁽⁷⁾.

L'involuzione autoritaria dei sistemi democratici (o che tali si qualificano) dell'Occidente dall'inizio del secolo è difficile da smentire.

Anche questi, naturalmente, sono punti di partenza opinabili, suscettibili di dissenso e smentita. Tuttavia, non è il nostro scopo fornirne qui una accurata dimostrazione – essendovene di autorevoli e serie, ed avendo provato ad ar-

5 Basterebbe rinviare – anche per i profili comparativi e l'inquadramento dei problemi – al volume degli atti del convegno di Pavia del Gruppo di Pisa (E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino, Giappichelli, 2004); più recentemente, A. D'ATENA, *Rileggendo l'art. 5 Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 2024, 1619; R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, ES, 2023; la raccolta di S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano. Tra limiti della politica e prospettive di ripresa. Riflessioni dopo le crisi*, Milano, Giuffrè, 2022.

6 Sui suoi caratteri, in sintesi e per tutti, F. DENOZZA, *Regole e mercato nel diritto neoliberale*, Aa. Vv., *Regole e mercato*, II, Torino, Giappichelli, 2017; Q. SLOBODIAN, *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Cambridge, Harvard University Press, 2018; H. BRABAZON (a cura di), *Neoliberal Legality: Understanding the Role of Law in the Neoliberal Project*, New York, Routledge, 2016; D. S. GREWAL, J. PURD, *Introduction: Law and Neoliberalism*, in *Law and Contemporary problems*, 77 (2014), 1; W. BROWN, *Neo-liberalism and the End of Liberal Democracy*, Johns Hopkins University Press, 2003 e, prima, ID., *In the ruins of Neoliberalism. The rise of Antidemocratic Politics in the West*, Columbia University Press, 2019; S. VOGEL, *Free markets, more rules*, Cornell University Press, 1996.

7 Per alcune considerazioni L. R. PERFETTI, *Il governo dell'arbitrio. Riflessione sulla sovranità popolare durante la XVIII legislatura repubblicana*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2021.

gomentarla in altre occasioni.

1.3. Laddove questi due punti di partenza appaiano condivisibili – o, almeno, accettabili allo scopo di discuterne – emerge con chiarezza il punto centrale della discussione che si intende proporre.

Democrazia, eguaglianza, libertà, sono impermanenti.

Non è sufficiente che l'ordinamento le preveda e garantisca.

Occorre che, complessivamente, il processo sociale, l'esercizio concreto delle libertà e dei poteri, la realtà dell'ordinamento, ne determinino l'effettiva attuazione. Ove ciò non sia – e non è – la dinamica autoritaria si presenta anche nel perimetro delle democrazie formali⁽⁸⁾, come la storia insegna.

Volendosi porre il problema delle Regioni – alla confluenza dei tre percorsi della loro crisi, di quella del regionalismo e dei regionalismi anti-equalitari – sembra proficuo verificare se – ed in che modo – esse possano ancora essere elementi istituzionali in grado di realizzare autonomia e pluralismo.

In altri termini, essendo gli enti locali e le Regioni pensati come articolazioni della società la cui autonomia è «riconosciuta» dalla Costituzione – e, quindi, resiste al dato costituito (che le, appunto, riconosce) –, in funzione di un ordinamento insieme plurale ed unificato dalle ragioni della solidarietà e attuazione dell'uguaglianza e dei diritti (tanto che le limitazioni di sovranità che ammette – inequivoco l'art. 11 Costituzione – sono ordinate a fini di giustizia e solidarietà), di fronte alla loro crisi mi pare occorra porsi il problema della effettiva possibilità di radicarsi ancora nel pluralismo sociale⁽⁹⁾ e divenire espressione di quello istituzionale, evitando di mostrare la sola realtà dell'amministrazione decentrata (secondo l'evidente distinzione di cui all'art. 5 Costituzione).

La domanda può essere facilmente articolata in una coppia di interrogativi, riguardanti le ragioni della crisi (rispetto a questa loro natura di espressione di autonomia e pluralismo) e le possibilità di riradicamento, di ritracciamento, alla ricerca di segmenti non disfatti di socialità.

Si anticipa che, quindi, la questione che mi sembra utile porre è se le Regioni possano essere luogo istituzionale di rappresentazione di interessi e di autonomie sociali in grado di produrre soggettività, di garanzia di spazi contestativi, di produzione di decisioni pubbliche (indipendentemente s'esse siano di rango legislativo o amministrativo) non risultanti solamente dagli organi rappresentativi ma derivanti dal decisivo contributo di autonomie e pluralismo sociale.

Non serve eccepire che la mancanza di vivacità delle autonomie istituzionali si confronta con uno stato forse ancor più vegetativo di quelle sociali, con

8 Resta fondamentale, M. HORKHEIMER, T. W. ADORNO, *Dialektik der Aufklärung*, Fischer, Frankfurt, 1969 (trad. it., Torino, Einaudi, 1975).

9 G. PASTORI, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: l'attuazione del pluralismo sociale nel trentennio repubblicano*, in *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Milano, 1980, ora in *Scritti scelti*, cit., 275. Più recentemente, A. SIMONCINI, *La "rivoluzione promessa": le regioni tra nuovi diritti e pluralismo sociale*, in U. De Siervo, N. Antonetti, *Che fare delle regioni*, Roma, Armando, 2014, 119.

un popolo ridotto in gran parte a moltitudine; proprio per questo non penso alla partecipazione organica – funzionale alla rappresentazione istituzionale di società organizzate come la nostra nei primi decenni della Repubblica, fino almeno a trent'anni orsono – o a quella procedimentale – neutra rispetto alla sostanza degli interessi e del loro radicamento sociale, perché necessariamente uguale per tutti.

Sicché si dovrà necessariamente pensare sia a spazi collaborativi che contestativi ed antagonisti, agiti dai (soli) segmenti attivi della società e da potatori di diritti fondamentali che intendano farsene carico. Ove, però, si costruiscano effettivi spazi per la loro espressione, si finirà anche per contribuire al rafforzamento della società, senza la quale diritti e pluralismo – i due reali spazi di reazione all'autoritarismo ed al leaderismo – non saranno affatto in grado di contrastare la concentrazione dei poteri nei vertici dell'esecutivo e, per altro verso, la loro dipendenza da altri esterni al circuito stesso della rappresentanza ed alla sovranità popolare – che, a mio modo di vedere, comunque, non si esprime solamente, né primariamente, nella rappresentanza⁽¹⁰⁾.

L'algebra di questo esercizio contiene molte posizioni discutibili e qualche incertezza.

Tuttavia, come anticipato, di fronte ai dati che emergono dall'ordinamento, non sembra utile muoversi intorno a dettagli, operare per manutenzioni o limitate revisioni.

Anticipo fin d'ora che la chiave del ragionamento che si intende proporre è la possibile interpretazione della «*forma repubblicana*» cui si riferisce l'art. 139 Costituzione, con il suo carattere di immodificabilità⁽¹¹⁾.

I.2. Le Regioni nel sistema costituzionale

Non serve, ai fini del nostro discorso, ricostruire dettagliatamente il profilo costituzionale delle Regioni nel nostro sistema. Sono disponibili studi più che affidabili ed autorevoli (anche nella manualistica), cui conviene rinviare.

Ai nostri fini, basterà ricordare solo alcuni tratti caratterizzanti.

Le Regioni, si inseriscono pienamente – attraverso la relazione tra il riconoscimento dell'autonomia, di cui all'art. 5 Costituzione e la previsione che si legge all'art. 114 («*La Repubblica è costituita*») – nel disegno autonomistico in senso pluralista; essendo chiaro che il pluralismo non riguarda solo la dimensione istituzionale («...dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato»), ma anche quella sociale. Il pluralismo autonomistico è il tratto decisivo della definizione della Regione in quanto istituzione concorrente («*costituita*») alla Repubblica.

10 Sia consentito, solo per i primi riferimenti, rinviare a L. R. Perfetti, *L'amministrazione Repubblicana. Un percorso di ricerca attraverso potere pubblico, sovranità, diritti fondamentali*, Cedam, Padova, 2025.

11 *Ibidem*.

Proprio questo carattere fonda la capacità di autogoverno delle comunità locali, assicurando alla Regione autonomia politica, statutaria, legislativa, finanziaria ed amministrativa e di concorrere alla vita della collettività nazionale (artt. 75 e 138; 83; 118).

Pluralismo (sociale e istituzionale), autonomia (riconosciuta, come riconosciuti sono i diritti fondamentali) e sussidiarietà. Anche in questo caso, sia verticale – con l’attribuzione, in gran parte inattuata, delle funzioni amministrative ai Comuni («*salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario*» ed in base ai «*principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*» non sia necessario assegnarle all’ente di più larga competenza territoriale) ed il riconoscimento di funzioni proprie e delegate – che orizzontale, con la possibilità che «*l'autonoma iniziativa dei cittadini*» possa determinare «*lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*».

I.3. Autonomie, pluralismo, sussidiarietà, solidarietà

Naturalmente, la costruzione pluralista (ed autonomista) si iscrive non solo nello schema dell’art. 5 Costituzione, ma più ancora in quello dell’art. 2. Il pluralismo sociale non può che iscriversi a pieno titolo nelle «*nelle formazioni sociali*» nelle quali la persona – qualsiasi persona – «*svolge la sua personalità*», e richiede «*l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà*». Se non per il richiamo, per me necessario, al criterio di cui all’art. 11 Costituzione – quanto ai portanti della “piramide rovesciata” –, non servirebbe altro per definire i connotati essenziali perché l’istituzione regionale possa dirsi tale.

Nel perimetro del dover essere, la Regione esiste in quanto sia luogo di *autonomia* che si radica nelle formazioni sociali, nel *pluralismo*, che assicuri la soggettività sociale autonoma, che esprime la *sussidiarietà* e svolga l’intera sua attività perché questo circuito di libertà, soggettività, autonomia e poteri assicuri *solidarietà*.

La crisi del sistema nella sua complessità mostra con chiarezza come la contraddizione aperta di questi quattro elementi essenziali determini la crisi delle Regioni, quella del regionalismo, provochi “regionalismi” (ancorché si dubiti profondamente che tali possano essere qualificati) (12) contrastanti con la solidarietà.

Poiché la crisi della quale si sta per dire ha radici profonde, determina mutamenti strutturali e non limitati alla nostra realtà nazionale, ha destrutturato la società e alterato profondamente le istituzioni ed i loro modi di azione, nella parte finale di queste brevi riflessioni non si potrà che guardare alla realtà partendo dagli elementi fondamentali appena indicati, correndo il rischio di svolgere considerazioni giudicate estreme. A limitarsi nel perimetro dell’esisten-

12 Sul punto, G. FERRARA, *Eguaglianza e federalismo (ovvero del federalismo virtuoso e di quello perverso)*, in Iuris vincula. *Studi in onore di Mario Talamanca*, Napoli, Jovene, 2001, 157.

te non si potrà che constatare che le Regioni non corrispondono più alla loro natura – osservazione non difficile e singolarmente inutile.

SEZIONE II

II.1. Crisi del sistema istituzionale in quanto tale e sue ragioni

Se il nostro sistema istituzionale è costruito secondo le direttive che si sono appena richiamate – e che possono presumersi note –, non ci si può nascondere che la sua evoluzione, almeno dall'inizio di questo secolo, sia andata in direzione largamente difforme. Né si tratta di un fenomeno patologico nazionale, perché i fattori di trasformazione operano a livello globale e gli effetti negli altri ordinamenti occidentali non sono troppo diversi.

Sono ormai largamente disponibili e diffusi studi che dimostrano con dozzia di dati le ragioni della trasformazione. Pertanto, anche per questa parte della trattazione, mi permetterò di operare più per affermazioni che per dimostrazioni.

In primo luogo, si è determinato il superamento del pluralismo democratico⁽¹³⁾ ad opera del neoliberismo tecnocratico⁽¹⁴⁾ – vale a dire della concentrazione tra finanza globalizzata, disponibilità di conoscenze e tecnologie, dominio sulla teoria dell'organizzazione politica oltre gli Stati⁽¹⁵⁾.

Si tratta di una concentrazione – realizzata in dimensioni di potere e ristrettezza di tempi senza pari – di risorse di conoscenza, disponibilità tecnologiche, ricchezza finanziaria, controllo di debito pubblico, influenza sul sistema della comunicazione, della ricerca (incluse università, fondazioni e *think tank*), sintesi del liberalismo economico della destra⁽¹⁶⁾ e di quello culturale e sociale della sinistra politiche⁽¹⁷⁾, basato sull'arbitraggio tra i sistemi legislativi nazionali.

13 Per una critica d'insieme, M. LINDT, *The new class war. Saving Democracy from the Metropolitan Elite*, London, Atlantic Books, 2020.

14 Per le radici dell'affermazione del neoliberismo tecnocratico, resta da esaminare, Q. SLOBODIAN, *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Harvard University Press, Cambridge, 2018. Ulteriori riferimenti circa la saldatura con le tecno-scienze in M. YLONEN, L. PELLIZZONI, *Neoliberalism and Technoscience*, New York, Rutledge, 2012.

Successivamente, soprattutto J. E. STIGLITZ, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, New York, W.W. Norton, 2012. Una diversa prospettiva in R. KUTTNER, *Can democracy survive global capitalism?*, New York, Norton, 2018. Per un profilo di particolare interesse, S. ZUBOFF, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, New York, PublicAffairs, 2019 (sul quale G. TROPEA, Recensione a S. Zuboff (con una postilla su Privacy e Covid-19), in questa Rivista, 2020, 479).

Più recentemente, I. SÁNCHEZ-CUENCA, *Neoliberal technocracy. The challenge to democratic self-government*, New York, Rutledge, 2020.

15 D. RODRIK, *The Globalization Paradox: Democracy And The Future Of The World Economy*, New York, Norton, 2012.

16 Per l'approccio anarco-liberista, N. MURRAY, *Power and market: government and the economy*, Kansas City, Sheed Andrews and McMeel, 1977.

17 Ancora M. LINDT, *The new class war. Saving Democracy from the Metropolitan Elite*, cit.

nali⁽¹⁸⁾ – con loro armonizzazione (volutamente) solo settoriale⁽¹⁹⁾ –, di tassazione⁽²⁰⁾, del costo del lavoro⁽²¹⁾, quando non anche dell'immigrazione⁽²²⁾.

Una concentrazione in grado di destrutturare la società (e, particolarmente, le sue organizzazioni del pluralismo, come partiti e sindacati, superando la composizione interclassista dei gruppi di pressione⁽²³⁾), dominare il processo politico, mettere in crisi le democrazie, ottenere il ritrarsi delle politiche pubbliche del lavoro – e in misura minore, dei servizi –, originare privatizzazioni⁽²⁴⁾ e liberalizzazioni⁽²⁵⁾, ottenere regolazione indipendente dal processo politico rappresentativo⁽²⁶⁾ – con il risultato di produrre margini inauditi fino a qualche decennio prima⁽²⁷⁾ e concentrare ancora di più ricchezza e potere di influenza.

Questi processi – dal punto di vista giuridico – si sono compiuti per lo più in ambito sovrannazionale⁽²⁸⁾, sia attraverso accordi e trattati, sia per mezzo dell'affermazione di standard, nonché con l'influenza sia sui luoghi di produzione del pensiero – con affermazione di idee che sono poi proliferate, anche attraverso il controllo degli organi di informazione, nel dibattito pubblico.

Per la loro, non piccola, porzione domestica, non si può non rilevare che

18 H. BRABAZON (a cura di), *Neoliberal Legality: Understanding the Role of Law in the Neoliberal Project*, New York, Routledge, 2016.

19 Emblematico il caso dei brevetti nel settore farmaceutico, in relazione a tempi e costi per la ricerca come elementi in conflitto con l'accessibilità dei farmaci; sul tema, J. NIELSEN, *Reach-Through Rights in Biomedical Patent Licensing: A Comparative Analysis of their Anti-Competitive Reach*, in *Federal Law Review*, 32(2), 2004, 169.

20 Per un quadro comprensivo, M. HEARSON, T. N. TUCKER, *An Unacceptable Surrender of Fiscal Sovereignty: The Neoliberal Turn to International Tax Arbitration*, Cambridge University Press, 2021, disponibile in open access: “An Unacceptable Surrender of Fiscal Sovereignty”: The Neoliberal Turn to International Tax Arbitration | Perspectives on Politics | Cambridge Core.

21 Q. SLOBODIAN, *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, cit.

22 Per un'analisi delle scelte in materia come strumento di politica economica ed effetto sulle organizzazioni dei lavoratori, si veda P. MARTIN, *Importing Poverty? Immigration and Changing face of Rural America*, new Haven, Yale University Press, 2009.

23 M. LIND, *op. ult. cit.*, da 75.

24 Per il caso emblematico delle imprese incaricate di pubblico servizio, si possono vedere, C. De Vincenti, A. Vigneri (a cura di), *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità* Bologna, Il Mulino, 2006 e, sempre nella prospettiva del mercato concorrenziale G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, Il Mulino, 2005.

Per una prospettiva molto differente sia consentito rinviare a L. R. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Padova, Cedam, 2001.

25 Per i riferimenti, R. CAFFERATA, M. MARTELLINI, D. VELO (a cura di), *Liberalizzazioni, impresa pubblica, impresa d'interesse generale nell'Unione europea*, Bologna, il Mulino, 2007 e A. COLAVECCHIO, *La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario: alla ricerca di un giusto bilanciamento fra regole di concorrenza ed esigenze di servizio pubblico*, Bari, Cacucci, 2001

26 Naturalmente, il dibattito sulla regolazione indipendente e la sua funzionalizzazione al diritto neoliberale è molto vasto, sicché non mette conto riferirne qui e discuterlo; recentemente, comunque, J. B. BAKER, *The Antitrust Pardigm. Restoring a Competitive Economy*, Cambridge [Mass.], Harvard University Press, 2019.

27 Tra i molti, per i dati empirici, M. LINDT, *The new class war. Saving Democracy form the Metropolitan Elite*, cit.

28 In argomento, S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Roma – Bari, Laterza, 2006.

i legislatori nazionali hanno improntato la loro produzione normativa ai caratteri del diritto neoliberale: (*i*) proliferazione delle norme primarie con discipline *ad hoc* per singolo segmento o settore economico, quando non relative a specifiche operazioni⁽²⁹⁾ – attraverso, soprattutto, le leggi-provvedimento⁽³⁰⁾, che assicurano una ridotta critica giurisdizionale⁽³¹⁾, l'applicazione di una disciplina specifica; (*ii*) enfasi delle clausole generali – sicurezza, interesse nazionale, *vel similia* – consegnando a scelte discrezionali (sostanzialmente insindacabili) del potere esecutivo segmenti molto significativi del processo economico, comprendendo diritti fondamentali o la tutela di beni e interessi costituzionalmente protetti ogni volta che fosse utile – tutto ciò quando non si è semplicemente delegificato e consegnata capacità di deroga alla legge a favore di agenzie amministrative⁽³²⁾ o ai poteri impliciti di quelle indipendenti⁽³³⁾; (*iii*) frequente ri-

29 Per una più ampia dimostrazione, sia consentito il rinvio a L. R. PERFETTI, *Biopolitica e diritto pubblico. Discorso franco e necessario*, in G. Tropea, L. Buffoni (a cura di), *Biopolitica e diritto pubblico: un binomio impossibile?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, 135

30 *Amplus*, L. R. PERFETTI, *Massnahmenvorschriften and Emergency powers in contemporary Public Law*, in *The Lawyer Quarterly*, X (2020), 23 – e, successivamente, ID., *Biopolitica e diritto pubblico. Discorso franco e necessario*, cit.

31 Per maggiori considerazioni, sia consentito il rinvio a L. R. PERFETTI, *Crisi di impresa ed interesse pubblico tra amministrazione e giurisdizione*, in *Rivista di diritto bancario*, 2023, 223 e ID., *Public interest and Bankruptcy between Administration and Jurisdiction*, in *The Lawyers Quarterly*, 2023, 209.

32 Basterebbe pensare all'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, che nella sostanza è un organismo governativo privo di indipendenza, posto sotto l'alta direzione del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.l. 14 giugno 2021, n. 82, art. 2) che presiede il Comitato interministeriale per la cybersicurezza (d.l. 14 giugno 2021, n. 82, art. 4), il cui regolamento di funzionamento è adottato anche in deroga all'art. 17 della l. 400/1988 (d.l. 14 giugno 2021, n. 82, art. 4); poiché si può valere della deroga appena richiamata, il risultato è che provvedimenti amministrativi dell'agenzia possono assumere il rango di regolamento indipendente, sicché – ad esempio – il DPCM 14 aprile 2021, n. 81 (un atto amministrativo) ha dettato – ad esempio all'art. 7 – le disposizioni relative alle misure di sicurezza con il rinvio ad una tabella in appendice, suscettibile di essere di tempo in tempo modificata con altri semplici DPCM, per fissare il livello di sicurezza cibernetica delle informazioni attinenti dati personali come quelli sanitari – con il risultato che un atto amministrativo, senza alcuna relazione con la legge, assume valore di regolamento indipendente (vale a dire quelli di cui alla lettera *c*) del co. I, dell'art. 17) nel disciplinare materie che attengono direttamente a diritti fondamentali – e che possono conformare l'assetto economico degli operatori del settore, modificando i livelli di sicurezza e, quindi, la capacità di essere forniti da operatori dei due diversi mercati del *public* o *private cloud*.

33 Si tratta di un profilo particolarmente critico, anche in ragione di una sostanziale legittimazione che viene dalla giurisprudenza – in ordine alla quale più di una critica potrebbe essere argomentata, pur non essendo questa la sede. Resta comunque importante l'opera di prima sistemazione del problema che si legge nei contributi di N. BASSI, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, Milano, Giuffrè, 2001; F. MERUSI, *I sentieri interrotti della legalità*, in *Quad. cost.*, 2006, 276; G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i cd. poteri impliciti*, in *Dir. Amm.*, 2007, 703.

corso alla deroga, all'eccezione⁽³⁴⁾, all'evocazione della sicurezza⁽³⁵⁾, alla normazione tecnica⁽³⁶⁾, alla disapplicazione di tutte le norme dell'ordinamento generale a fronte di emergenze (vere o presunte)⁽³⁷⁾ o priorità indicate dalla singola decisione governativa⁽³⁸⁾ trasformata in legge da un Parlamento sempre più dipendente dalla sorte dell'Esecutivo; (iv) trasferimento di decisioni strategiche dal legislatore alla giurisdizione⁽³⁹⁾ o a corpi amministrativi – se del caso composti da magistrati – in grado di agire in modo indipendente dal potere politico⁽⁴⁰⁾.

Indebolita la società nelle sue strutture di base, la reazione non è stata quella del pluralismo democratico, ma del populismo – con i suoi effetti sull'organizzazione amministrativa⁽⁴¹⁾ – che, tuttavia, non può essere letto come uno schema di strutturazione della società, dell'economia, della politica, della cultura e del sistema istituzionale, quanto piuttosto come una confusa reazione, contraddittoria al suo interno.

II.2. Crisi del regionalismo come parte della crisi complessiva del sistema e ...

In questo contesto complessivo, il regionalismo mostra ragioni di crisi che derivano direttamente da quella del sistema.

In primo luogo, la scala dei problemi che i poteri pubblici si trovano ad affrontare trova nello Stato nazionale un'entità fin troppo piccola per essere adeguata. La dimensione delle questioni rilevanti e la competizione tra sistemi è globale, sicché la stessa autorità centrale si trova costretta a rinunciare ad ambiti

34 Si vedano, particolarmente, i capitoli conclusive di A. ONG, *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*, Duke University Press, 2006; per maggiori considerazioni L. R. PERFETTI, *Diafora della buona fede. Aggiornamenti dal diritto dell'economia*, in questa Rivista, XI (2/2022), 227.

35 Sul punto è sempre utile F. ROTA, *Sicurezza, Ordine pubblico e Polizie. Evoluzione dei concetti e riorganizzazione del sistema per la tutela della libertà sullo sfondo della "nuova" amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012; per più recenti osservazioni sia consentito anche il rinvio a L. R. PERFETTI, *Il governo dell'arbitrio. Riflessione sulla sovranità popolare durante la XVIII legislatura repubblicana*, cit., e ID., *L'amministrazione repubblicana*, cit.

36 F. FISCHER, *Technocracy and the politics of expertise*, London, Sage, 1990; ma serve sempre esaminare il risalente ragionamento di C. SCHMITT, *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni*, in ID., *Le categorie del politico*, Bologna, 1998, Il Mulino, 178.

37 Sull'emergenza, di recente, con ampia illustrazione degli istituti nel diritto positivo italiano – sia pure cui si aggiunge l'idea di costruire l'emergenza come generale fonte del potere, cosa su cui si conservano delle perplessità – si veda il contributo di G. MANCINI PALAMONI, *Potere amministrativo d'emergenza*, Napoli, ES, 2023.

38 Basterebbe anche solo riferirsi alla recente L. 13 giugno 2025, n. 89, frutto di un ddl governativo, attraverso la quale si subordina qualsiasi attività “in materia di economia dello spazio” ad un'autorizzazione governativa il cui unico parametro è l'interesse nazionale per come valutato dal Governo stesso – in modo sostanzialmente insindacabile.

39 R. HIRSCHL, *Towards Juristocracy: The Collapse and revival of American Community*, Cambridge, Harvard University Press, 2004.

40 Emblematico, C. SUNSTEIN, *How Change Happens*, Cambridge, MIT Press, 2019.

41 Sulla questione A. BARONE, *Sul populismo amministrativo*, in questa Rivista, 2023, 327.

di competenza a favore di soggetti continentali – come l’Unione Europea per noi – o di natura privata. Ovvio che la dimensione istituzionale delle Regioni sia ancora più inadeguata.

In *secondo luogo*, proprio le caratteristiche del diritto neoliberale determinano una concentrazione senza precedenti al livello governativo centrale. L’enfasi dell’emergenza – quando non circostanze davvero straordinarie, come di recente eventi bellici – determina lo spostamento al livello del governo centrale di decisioni – spesso di rango legislativo, puntualmente convertite in legge da un Parlamento debolissimo – che non di rado appartengono alla Regione o, almeno, avrebbero richiesto il suo concorso. In questo senso, è interessante la frequentissima nomina di commissari straordinari⁽⁴²⁾, non solo per eventi calamitosi, per la localizzazione di impianti energetici, la soluzione di crisi industriali con importanti risvolti sulla salute pubblica, la realizzazione di eventi, sempre con potere di derogare a norme di legge (anche regionale) dettate in settori di sicura competenza delle Regioni.

Più in generale, in *terzo luogo*, l’evoluzione delle culture e rappresentanze politiche – a fronte di una storica debolezza di quelle regionali⁽⁴³⁾ – e la destrutturazione della società, hanno fatto sì che l’elezione delle rappresentanze regionali avvenisse frequentemente in ragione di un dibattito pubblico concentrato su questioni nazionali o sovranazionali, quando non è accaduto che la stessa proposta dei candidati regionali riguardasse àmbiti estranei alle competenze della Regione⁽⁴⁴⁾.

II.3. (*segue*) sue ragioni specifiche – relativamente: alla relazione con gli enti locali; al potere legislativo; al presidenzialismo spinto ed al funzionamento dell’assemblea; alle esternalizzazioni; alle rappresentanze politiche; alle politiche regionali sulle competenze proprie; ai sistemi di spesa

Non mancano, peraltro, fattori specifici di indebolimento del disegno regionalista che derivano dall’evoluzione delle istituzioni regionali.

Innanzitutto, dal punto di vista istituzionale e del coordinamento con gli enti autonomi, non è difficile reperire opinioni dottrinali che consentono di mettere in luce cause ed effetti di una sorta di centralismo regionale a danno dei Comuni⁽⁴⁵⁾; nello stesso senso, la previsione di cui all’art. 123 Costituzione

42 Per l’analisi di dettaglio, G. MANCINI PALAMONI, *Potere amministrativo d’emergenza*, cit.

43 Tra i molti, R. BIN, *Regioni e partiti politici*, in *Le Regioni*, 2014, 317; per alcune considerazioni circa questo profilo della debolezza del regionalismo nel pensiero di Pastori, G. SCIULLO, *Giorgio Pastori: regionalismo e regioni*, in *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti 1970-2020*, Venezia, Marsilio, 2020.

44 Significativo è il caso delle ultime elezioni nella Regione Toscana, nelle quali il programma del candidato poi eletto presidente prevedeva l’eliminazione basi NATO dal territorio regionale.

45 Sul punto, G.C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in *Diritto pubblico*, 2005, 982 e F. MERLONI, *Il paradosso italiano: federalismo ostentato e centralismo rafforzato*, in

relativa al Consiglio delle autonomie locali (organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali) non ha soddisfatto le aspettative ⁽⁴⁶⁾. L'idea complessiva della Regione come ente di programmazione e coordinamento che, nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale, conservi in capo ai Comuni competenze, risorse e azione amministrativa, manifesta segni di grande difficoltà ⁽⁴⁷⁾.

In secondo luogo, esaminando la legislazione regionale – la cui sostanza è più quella di atti amministrativi generali cui si assicura la forza di legge e con scarsa capacità di sperimentare – si coglie immediatamente il decadimento rispetto alla stagione degli inizi della vicenda regionale.

Sul piano istituzionale, in terzo luogo, non si può non rilevare che l'elezione diretta del Presidente della Regione determini una concentrazione nel vertice dell'esecutivo senza pari e renda il funzionamento del Consiglio Regionale funzionale alla prosecuzione del suo mandato, senza una reale autonomia dell'assemblea eletta ⁽⁴⁸⁾. In alcune Regioni, in quarto luogo, questa situazione è esacerbata dall'esternalizzazione – prevalentemente in società di capitali a controllo regionale – di intere funzioni; giacché l'espressione della volontà del socio (la Regione) è prerogativa dell'esecutivo, il Presidente dispone di una leva significativa per svuotare di competenze gli stessi dicasteri regionali.

In quinto luogo, proprio perché non si è mai costituita un'organizzazione politica regionale – se non nelle Regioni o Province autonome dotate di autonomia speciale –, nel quadro della destrutturazione della società e dell'indebolirsi delle sue rappresentanze elettive, il personale politico regionale non ha brillato per capacità innovativa sia sul versante delle competenze legislative che di quelle programmatiche. Infine, pur disponendo di competenze proprie in materie di sicuro rilievo sociale (basti pensare alla sanità), le politiche regionali – salvo la prosecuzione di alcune esperienze iniziate nel Novecento – non hanno presentato in questi ultimi due decenni significative innovazioni o sperimentazioni, sicché la spesa (specie quella sanitaria), pur ingente, è stata sostanzialmente amministrata come vincolata ⁽⁴⁹⁾, senza esprimere politiche originali o profittarne per aprire spazi – ad esempio, attraverso il ricorso alla sussidiarietà orizzontale ⁽⁵⁰⁾ – di ricomposizione della società.

Le regioni, 2005, 469.

46 L. BUFFONI, A. CARDONE, *La rappresentanza politica delle istituzioni territoriali della Repubblica*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2016, 47.

47 Per l'ordine del sistema, G. PASTORI, *La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, 475.

48 C. PINELLI, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Napoli, Jovene, 2008, 1778.

49 Sempre utile è G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, 487.

50 In tema, G. PASTORI, *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in *Diritto Pubblico*, 2002, 15. In termini generali (e con diversità di approccio), P. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, Torino 2008 e Q. CAMERLENGO, art. 118 *Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2006, vol. III, 2333. Sul principio in quanto tale, P. DURET, *Status activae civitatis. Nuovi orizzonti della sussidiarietà*

SEZIONE III

III.1. Autonomia e pluralismo (sociale e istituzionale)

La struttura portante della Repubblica – della «*forma repubblicana*» – consiste nel coordinarsi dei diritti della persona (in fondo, autonomie personali), del pluralismo sociale e di quello istituzionale. L’insieme di queste autonomie sono «riconosciute» dal testo costituzionale, dall’atto costituente. Quindi, senza ricorrere a finzioni mitiche o a supposti diritti naturali, c’è un dato di diritto positivo difficilmente eludibile in ragione del quale l’insieme di queste autonomie si trattiene permanentemente, quanto almeno al loro contenuto essenziale, nella sovranità, nel costituente. Il tratto immancabile delle Regioni è il pluralismo autonomista.

Ne derivano tre conseguenze: la *prima*, scontata, è che il dato costituito non potrà contrastarvi (finisce per essere poco altro che il principio della preferenza della Costituzione nella teoria delle fonti); la *seconda*, meno consueta, è che l’intero sistema dei poteri costituiti è funzionalizzato a ciò che si trattiene nella dimensione sovrana – sicché, stante che solo una parte della sovranità è esercitata attraverso la legittimazione degli organi elettivi, amministrazione e giurisdizione non sono funzione della politica, ma della società; la *terza*, ancor meno diffusa tra i giuristi – che hanno un’indole fondazionista, sicché una volta fondate (si vorrebbe, permanentemente) le istituzioni su qualche regola, mito o finzione, le si vorrebbero funzionanti senza doversi più confrontare con la legittimazione popolare del momento costituente –, è che il complesso istituzionale è impermanente, perché ad essere permanente è ciò che si trattiene nel costituente; tuttavia, nel suo permanere nella sovranità – funzionalizzando l’insieme dei poteri costituiti – in essa, altrettanto permanentemente, muta e si trasforma con l’emergere di nuove dimensioni dei diritti o espressioni pluraliste di socialità, sicché la sua permanenza è di efficacia rispetto al sistema costituito e non di contenuti.

La «*forma repubblicana*», però, non è data solo dall’insieme delle autonomie personali, sociali e locali ⁽⁵¹⁾. Rileva anche il loro coordinamento. Nello schema della “piramide rovesciata” (dalla persona, vertice posto in basso, all’ordinamento internazionale, base che si trova in alto), che spiega l’art. 2 Costituzione, non basta l’apertura a «*livelli di socialità progressiva*» ⁽⁵²⁾, occorre anche dare ragio-

orizzontale nel community empowerment, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

51 Restano fondamentali G. BERTI, *Caratteri dell’amministrazione comunale e provinciale*, Padova, Cedam, 1969, *passim*, e G. PASTORI, *Gli enti comunitari. Profili generali*, in *Archivio ISAP* 1962, Milano, Giuffrè, 1962, ora anche in *Scritti Scelti*, I, Napoli, Jovene, 2010, 1.

52 E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978, 32, che ricostruisce la genesi della proposta (di Aldo Moro al presidente Ruini in un gruppo ristretto) della forma geometrica della piramide rovesciata da dare alla Costituzione, «*un profilo di piramide rovesciata, secondo il criterio della socialità progressiva*».

ne dei criteri di coordinamento tra questi stessi livelli (53).

Da questo punto di vista, proprio la forma verbale dell' «aprirsi» a livelli di socialità progressiva, afferma con chiarezza che il coordinamento è alimentato da sussidiarietà, solidarietà ed egualianza.

La sussidiarietà (orizzontale e verticale) è il criterio distributivo delle competenze. La solidarietà è la ragione dell'apertura, il criterio in ragione del quale si muove al livello più allargato della piramide (di nuovo, il riferimento necessario è all'art. 11 Costituzione ed alle ragioni per le limitazioni della sovranità nazionale). L'egualianza è il criterio sia di predeterminazione dei compiti e dei poteri (che dovendo assicurare l'egualianza, nascono limitati (54) -), che di conseguimento degli obiettivi (che non potranno smentirla) (55).

Del resto, tutto ciò è coerente con la fondazione dell'edificio sulla persona umana. Proprio perché si tratta di un concetto centrale e fondativo, non è consentita alcuna ambiguità o imprecisione intorno ad esso. Si tratta della persona cui allude l'art. 2 Cost., dell'essere umano nella sua complessa realtà storica, della persona reale, concreta, vivente; e dei suoi continui cambiamenti e con essi, quelli della sua soggettività sociale e della società nella sua complessità. Non è una nozione astratta, non si allude all'individuo ideale della tradizione liberale, ma della creatura vivente, materiale. Si tratta dell'ente che la filosofia tedesca, in reazione all'idealismo, ha iniziato a riscoprire nella sua storicità e materialità (56). È pur vero che la «nozione di persona (o nell'insieme di quelli che sono i beni attinenti alla persona) certo nella Costituzione è più sottesa che specificata, ed è tutta da costruire (secondo anche possibili diverse concezioni)» e, tuttavia, essa «resta sempre l'unico centro unitario cui riferirsi» (57). Anzi, per quanto presupposta, la finalità ultima dell'organizzazione è quella «del rispetto della dignità e della libertà della persona

53 Intendo riferirmi all'intervento di Aldo Moro in Assemblea Costituente del 14 marzo 1947, quando afferma – come da resoconto stenografico agli atti dell'Assemblea – «*io insisto, onorevoli colleghi, su questo punto: quello dei accordi da stabilire, perché, quando noi parliamo di autonomia della persona umana, evidentemente non pensiamo alla persona isolata nel suo egoismo e chiusa nel suo mondo. Non intendiamo — ritorneremo su questo fra qualche giorno, studiando gli argomenti della famiglia e della scuola — non intendiamo di attribuire ad esse un'autonomia che rappresenti uno splendido isolamento. Vogliamo dei collegamenti, vogliamo che queste realtà convergano, pur nel reciproco rispetto, nella necessaria solidarietà sociale.*

54 U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, Cedam, 1965.

55 G. PASTORI, *Attività amministrativa e tutela giurisdizionale nella legge 241/1990 riformata*, in L. R. PERFETTI (a cura di), *Le riforme della l. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Padova, Cedam, 2008, 3.

56 Si allude, principalmente, a L. WITTGENSTEIN, *Logisch-philosophische Abhandlung, Tractatus logico-philosophicus*, Frankfurt am Main, Kritische Edition, 1918 (trad. it., Roma-Milano, Fratelli Bocca, 1954); M. HEIDEGGER, *Was ist Metaphysik?*, Frankfurt am Main, Klostermann, 1929 (trad. it. Milano, Adelphi 2006) e ID., *Sein und Zeit*, Frankfurt am Main, Klostermann, 1927 (trad. it., Roma-Milano, Fratelli Bocca, 1953); M. STIRNER, *Der Einzige und sein Eigentum*, Wigand, Leipzig 1845 (trad. It., Milano, Bompiani, 2018).

57 G. PASTORI, *Diritti e servizi oltre la crisi dello Stato sociale* in *Scritti in onore di V. Ottaviano*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1993, 1082 – ora anche in *Scritti Scelti*, II, Napoli, Jovene, 2010, 511.

umana»⁽⁵⁸⁾.

Si inverte, quindi, la relazione classica tra Stato e società – e la loro stessa linea di separazione. Relazione tra società e potere: «non è solo che la società debba calarsi nelle istituzioni, ma le istituzioni vengono inversamente inserite nella società come parte di queste»⁽⁵⁹⁾; la nostra Costituzione smentisce non solo la separazione tra società e Stato nei termini che ci sono stati consegnati dalla tradizione – e, quindi, sarebbe da aggiungere tra pubblico e privato, tra autorità e volontà, tra interessi pubblici e degli individui, categorie tutte da rileggere⁽⁶⁰⁾ – ma, propriamente, esclude che il potere costituito abbia funzione di governo della società, giacché «nella Costituzione (...) la società non ha uno Stato che la governa, non è neppure una società che conquisti democraticamente lo Stato che a sua volta la governi, ma una società invece che si fa Stato, che si organizza cioè per governarsi»⁽⁶¹⁾.

Il trattenersi della sovranità nei diritti e nel pluralismo⁽⁶²⁾, rende i poteri funzione diretta della sovranità popolare⁽⁶³⁾ – e limita il compito dei poteri costituiti al bilanciamento tra le dimensioni non essenziali delle pretese corrispondenti a diritti ed alla promozione della pienezza ed egualianza nel loro godimento⁽⁶⁴⁾.

In questi termini, con una certa crudezza, si potrà dire che la Regione o è funzione diretta dei diritti della persona e del pluralismo sociale, o è estranea al riconoscimento costituzionale dell'autonomia locale.

Per dirla diversamente, o è espressione del circuito delle autonomie personali, sociali e locali che sono «riconosciute» in Costituzione – e come tali permanentemente trattenute, quanto almeno all'autonomia, nella sovranità costituente – o semplicemente è – in ragione della distinzione di cui all'art. 5 Costituzione – un ente di decentramento (sicché vien da chiedersi perché debba disporre di così significativi poteri).

Poste così le cose, se la Regione intende esprimere autonomia, deve essere la risultante di quelle personali e sociali (ed è evidente che la prassi di questi venticinque anni nega che lo sia stata)⁽⁶⁵⁾.

58 G. PASTORI, *Diritti della persona e interesse della collettività nel servizio sanitario nazionale*, in atti del Convegno nazionale sulla riforma sanitaria, Fasano, Grafischena, 1978, 35, ora in *Scritti scelti, cit.*, 219.

59 G. PASTORI, *Stato e società in Italia dal 1948 ad oggi*, in *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, Milano, Vita e pensiero, 1981, ora in *Scritti scelti, cit.*, 299 – la citazione è a 301.

60 L. R. PERFETTI, *L'amministrazione repubblicana*, *cit.*, *passim*.

61 G. PASTORI, *Stato e società in Italia dal 1948 ad oggi*, *cit.*, 303.

62 V. ANGIOLINI, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, .

63 G. BERTI, *Amministrazione e Costituzione*, .

64 L. R. PERFETTI, *L'amministrazione repubblicana*, *cit.*, *passim*.

65 La democraticità dei poteri pubblici diviene dall'essere funzione della società ed, anzi, l'applicazione del principio democratico consegue dall'attenzione all' «ordinamento democratico della società stessa» (G. PASTORI, *Società e Stato in Italia...*, *cit.*, 300).

È proprio la politica, la dinamica della rappresentanza, a passare da fondamento a funzione, per via del primato della società: «le funzioni politiche e quelle pubbliche in genere concorrono a formare il

Queste affermazioni, però, lasciano in ombra un pezzo del problema: non solo le Regioni sono apparse poco più di un'articolazione di decentramento; s'è già osservato che la stessa società si è disarticolata⁽⁶⁶⁾.

Sarebbe facile osservare (con un pensiero un po' superficiale, per vero) che le Regioni sono deludenti tanto quanto le società delle quali sono espressione. Troppo superficiale.

Non tutti i portatori dei diritti li agiscono. Non tutte le forme del pluralismo sociale generano soggettività autonoma.

Il fatto che la società sia disarticolata, in ripiegamento come organizzazione della libertà, non equivale a dire che non esistano realtà significative. Tracce di autonomia e pluralismo. Frequentemente espressi nella dimensione antagonista al potere. È in questi luoghi che la Regione deve cercare la sua legittimazione, la sua potenzialità di innovazione e cambiamento, la capacità di esprimersi come autonomia.

Se l'autonomia e il pluralismo istituzionale trovano origine nei diritti fondamentali e nel pluralismo delle formazioni sociali, la Regione deve primariamente assicurare spazi – organizzativi, procedurali, politici – a quelle porzioni della società che si esprimono agendo diritti e soggettività sociale. In un contesto come quello che sopra si è riassunto, nel quale le stesse istituzioni sono rese spesso funzionali agli interessi della concentrazione di potere esterno ad esse, è agevole osservare che ciò che si richiede perché la Regione sia sorretta da un rinnovato regionalismo è che quest'impegno venga rivolto verso le porzioni della società che si esprimono agendo gli spazi costituzionalmente garantiti, anche in modo contestativo ed oppositivo all'indirizzo politico dell'istituzione locale.

Non è agevole pensare, soprattutto in un contesto come l'attuale, nel quale il modello politico regionale è nettamente maggioritario, sicché sono estremamente ridotti gli spazi per le minoranze e lo stesso dibattito interno all'istituzione è fragile, ad un'istituzione che ricerchi la sua legittimazione nelle aree della società che effettivamente agiscono pluralismo e diritti fondamentali e, quindi, che con ogni probabilità operano in contrasto con l'orientamento dell'istituzione o della maggioranza politica che la guida. Tuttavia, senza questo lavoro di apertura, ben difficilmente la Regione ritroverà il suo statuto fondamentale. Altrimenti, nell'ambivalenza tra autonomia e decentramento le Regioni rischiano di sprofondare definitivamente nella seconda (e politicamente irrilevante) dimensione⁽⁶⁷⁾.

tessuto delle funzioni in cui si comporne l'intera organizzazione della società» (*ivi*, 301), sicché la politica, l'autorità, l'organizzazione amministrativa, sono democratizzate non dalla legittimazione e dalla rappresentanza, ma per ragione d'essere divenute funzioni della società, servizio ai suoi bisogni.

66 Su queste questioni, sia consentito rinviare a L. R. PERFETTI, *Persona, società e amministrazione pubblica*, in *Amministrare*, 2019, 199.

67 Per tutti, G. PASTORI, *L'amministrazione regionale in evoluzione*, in *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, Giuffrè, 2000, ora in *Scritti scelti*, cit., II, 777.

III.2. Sussidiarietà e solidarietà

Se questo vale – a mio modo di vedere – per l’essere delle Regioni, occorre dire dell’agire. Perché vi sia una riaffermazione di senso quanto all’istituzione regionale, serve la radicale applicazione di sussidiarietà e solidarietà – che sembrano, invece, largamente smentite dall’azione regionale di questi decenni.

Sussidiarietà, anzitutto. Agevole osservare che il modello costituzionale di amministrazione si regge sull’idea che si tratti di un ente di programmazione e indirizzo generale, devolvendosi – sulla base del chiaro testo dell’art. 118 Costituzione – i compiti di amministrazione agli enti locali. Solo a fronte dell’inadeguatezza degli enti locali sarà possibile l’esercizio delle funzioni a livello più largo, per garantirne l’adeguatezza.

La misura dell’applicazione della sussidiarietà (verticale), quindi, è solo quella della capacità effettiva d’adempiere al còmpito che la funzione contiene. Sicché sarà possibile far ascendere la competenza solo nella misura del necessario a che diritti fondamentali – con la loro pretesa di soddisfazione quanto alle prestazioni di cui necessitano per essere goduti con pienezza ed egualianza – e pluralismo sociale siano soddisfatti. Che questo corrisponda a fare della Regione solo un ente di programmazione, indirizzo e coordinamento non si fatica a capire. Una volta programmati còmpiti, risultati e risorse, è davvero difficile ritenere che non si possa conseguire con l’associazione o il coordinamento dell’azione degli enti territoriali ciò che si pretende di agire direttamente da parte dell’ente regionale.

È più che ovvio il risultato politico di quest’opzione: l’esercizio da parte dei Comuni – da sé o in cooperazione tra loro⁽⁶⁸⁾, secondo le diverse forme previste dalla legge e quelle che devono ritenersi ammesse sulla base della natura generale della possibilità di accordi tra loro – comporta sia la vicinanza al pluralismo sociale che esprime i bisogni, sia l’esercizio plurale della funzione (essendo ovvio che gli enti locali esprimeranno diversità di rappresentanze politiche, non necessariamente omogenee alle maggioranze regionali). L’attivazione della dialettica sociale e di quella istituzionale circa il concreto dell’agire amministrativo in relazione ai bisogni contraddice platealmente il centralismo regionale quanto all’organizzazione amministrativa delle funzioni; ed afferma, invece, la necessità che la Regione sia soggetto regolatore – quanto a contenuti minimi, qualità, accessibilità, programmazione delle risorse – delle prestazioni amministrative rese dalle amministrazioni locali.

Ancora più evidente la conseguenza delle previsioni di cui all’art. 118 Costituzione quanto alla dimensione orizzontale dell’amministrare (programmare, eseguire, controllare). La sussidiarietà orizzontale appare – nella realtà – ancora sostanzialmente un sistema di supplenza dell’azione della società rispetto alle insufficienze dell’amministrazione. Non è ancora, adeguatamente, un mo-

68 Per tutti, P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell’amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, Milano, F. Angeli, 2011.

dello di rappresentazione dei bisogni e di loro soddisfazione direttamente da parte del pluralismo sociale; solo nel caso di insufficienza della risposta sociale ai bisogni della società si dovrà intervenire con il sostegno all'iniziativa sociale mettendo a disposizione risorse; e solo nel caso estremo in cui, anche così, non si abbia una risposta adeguata, si darà il caso di attività diretta degli enti pubblici. In questi termini, sia la comprensione dei bisogni che la programmazione delle risposte devono intervenire sulla base delle possibilità della società di amministrare sé stessa. E di farlo in ragione di un'impostazione radicalmente pluralista, sicché l'appropriazione da parte della società sia dell'espressione dei bisogni, che dei sistemi di risposta, determina il radicarsi di una soggettività sociale pluralista, adeguata ad un presente fatto di culture e controculture, di differenti gruppi etnici, plurale quanto al vivere e rappresentarlo.

Il coordinamento delle diversità e l'esaltazione della loro capacità di rappresentazione pubblica ed assolvimento dei compiti necessari per la soddisfazione dei bisogni dovrebbe essere la funzione prioritaria di un ente di programmazione, indirizzo e controllo. L'uso delle risorse ne consegue, nel senso che la loro messa a disposizione (siano esse economiche, logistiche, di conoscenza o personale) in misura adeguata ed imparziale, dovrebbe essere il principale strumento di amministrazione.

Chiunque abbia fatto l'esperienza di analizzare la spesa delle Regioni rispetto al sostegno di iniziative sociali avrà colto facilmente la radicale smentita di quanto s'è appena detto: si tratta, per lo più, di contribuzioni a pioggia di istituzioni locali (pro loco, bande cittadine, sagre o iniziative turistiche minori) nelle quali sono evidenti sia l'interesse elettorale che la totale mancanza di valutazione del bisogno. Non meno rilevante è l'analisi della spesa sociale e sanitaria; quanto alla prima, è piuttosto evidente la mancata analisi dei bisogni, delle possibili forme di risposta diretta del mutualismo sociale, delle forme di cooperazione sociale o di innovazione, preferendosi modelli omogenei che si reggono sulla spesa storica senza comprensione dei bisogni – perpetuando, peraltro, discriminazioni tra gli operatori e negandosi possibilità alla fioritura di esperienze sociali e plurali quanto agli orientamenti; quanto alla spesa sanitaria, invece, è piuttosto chiara l'incapacità di rendere un servizio realmente universale, creando inaccettabili diseguaglianze sociali in ordine all'accesso alle prestazioni – stanti i tempi di attesa delle prestazioni del servizio sanitario ed i costi di quelle che possono essere conseguite privatamente –, scaricando costi pubblici sulle prestazioni di servizio sanitario regionale cui sono ammessi i soggetti accreditati, che tuttavia le finanziano agevolmente grazie ai notevoli margini conseguiti con le prestazioni rese privatamente a pagamento. La mancata ricognizione dei bisogni, programmazione della spesa ed attuazione adeguata della solidarietà determina il risultato di una spesa (pur inferiore a Paesi confrontabili, come Francia e Germania) notevolissima ed inefficace.

Il che pone, chiaramente, il problema dell'altra direzione di azione, vale a dire quello della solidarietà. Non serve molto per dire del fatto che le iniziative

delle Regioni (soprattutto del Nord del Paese) di questi anni si sono sempre orientate nella direzione del compromettere il livello di soddisfazione dei livelli essenziali di prestazioni che corrispondono a diritti, attraverso proposte di riforma che avevano – in sintesi – la logica di ridurre i livelli di ridistribuzione solidaristica del gettito fiscale. D’altro canto, pur in misura maggiore nell’Italia centro-meridionale, l’inefficienza della spesa rispetto alla soddisfazione di bisogni delle persone e delle collettività è altrettanto evidente.

Tuttavia, la solidarietà non può essere ridotta a criterio di distribuzione delle risorse. Si tratta, piuttosto, del criterio di orientamento dell’amministrazione tutta intera, perché il conseguimento del risultato della soddisfazione delle pretese che corrispondono al godimento dei diritti e dell’esercizio del pluralismo sociale si possono ottenere (art. 3 Costituzione) solo assicurando la «*pari dignità sociale*», rimuovendo «*gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese*».

In altri termini, la solidarietà non è il criterio di distribuzione territoriale delle risorse economiche, ma – piuttosto – di orientamento della funzione pubblica in quanto tale, nelle sue dimensioni programmatiche, procedurali, organizzative, decisionali, di prestazione.

III.3. Regionalismo possibile. Ipotesi

Se questi presupposti possono sembrare validi, resta da dire di quali iniziative – soprattutto statutarie, al netto dell’utilità della funzione legislativa ⁽⁶⁹⁾ – sembrano possibili o auspicabili.

Immodificabile la «*forma repubblicana*», parte di essa le autonomie personali, sociali e locali, non si può che ragionare partendo dai punti fermi dei diritti fondamentali e del pluralismo.

In quest’osservazione, tuttavia, non si può non considerare che la scala dei problemi che si presenta oggi richiede una dimensione sensibilmente più ridotta di quella della Regione – se si vuole con sincerità intercettare la possibilità di un pluralismo autentico, che si accompagna con una soggettività sociale e politica che si produce necessariamente su dimensioni sulle quali si è in grado di conoscere ed agire – oppure significativamente superiore. In questa dimensione, quindi, sembra necessario ragionare lungo due direttive, l’una ascendente e l’altra discendente.

Sul versante *descendente*, sembra anzitutto imperativo – agendo sul versante del pluralismo istituzionale e non necessariamente sociale – che trovi adempi-

69 Per alcuni dubbi circa la necessità (o perfino utilità) del permanere della funzione legislativa in capo alle Regioni, R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, 2012, 735 e, poi, in *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, Milano, Giuffrè, 2015 e, successivamente, ID., *Regioni, democrazia, legislazione*, in *Le Regioni*, 2024, 247.

mento il preceitto per il quale (*A*) le funzioni amministrative siano assegnate alle dimensioni comunali – singole (e se di grandi dimensioni, a loro volta, spetterà ai Comuni decentrare) o associate. Solo così si potrà avere pluralismo istituzionale ed attivazione sociale intorno a temi conoscibili e decidibili in sede locale. Soluzioni di questo tipo ridarebbero agli enti locali uno specifico peso istituzionale, eroso negli anni dal centralismo regionale e statale, dalla carenza di competenze e risorse.

Primariamente, però, (*B*) occorrerà consegnare queste funzioni, nel rispetto della sussidiarietà orizzontale, alle realtà nelle quali si esprime soggettività sociale organizzata, con particolare cura alla loro dimensione antagonista e conflittuale. La democrazia, infatti, richiede conflitto, confronto e mediazione. L'attuale dimensione plebiscitaria non ne è se non la negazione. Occorre un massiccio trasferimento di funzioni alle autonomie sociali, sottraendole alle istituzioni – che dovrebbero conservare solo un ruolo di verifica dell'adeguatezza delle prestazioni, di rendicontazione se si accompagnano al trasferimento di beni o risorse. Non sembra possibile la rilegittimazione dell'istituzione senza una preliminare esaltazione dell'autonomia della società che la esprime. Peraltro, in un contesto multiculturale come il nostro, l'omogeneità burocratica sembra del tutto inadatta. L'unico limite alla libera organizzazione della risposta sociale ai bisogni resta quello dell'uguaglianza, sicché al ritrarsi dell'organizzazione soggettivamente amministrativa dovrà corrispondere una messa a disposizione di risorse finanziarie, materiali, di conoscenza, in condizioni – appunto – di egualianza rispetto alle diverse culture e controculture che attivano la sussidiarietà in funzione pluralista.

Poiché non sembra possibile decidere senza conoscere e partecipare alla predeterminazione che avviene nella fase della ricognizione dei bisogni e programmazione della risposta amministrativa, occorre prevedere una fase *ascendente*. Non resta che pensare di introdurre organi collettivi – non rappresentativi – dedicati rispettivamente alle autonomie sociali ed a quelle istituzionali, aperti alla partecipazione spontanea (e, quindi, non elettori o rappresentativi).

Si dovrebbe pensare che l'intera fase istruttoria e decisionale degli atti di programmazione (incluso il bilancio) siano oggetto di dibattito pubblico in queste sedi (espressamente prevedendo la legittimazione processuale dei partecipanti che esprimano dissensi); naturalmente, lo stesso andrebbe previsto per la legislazione regionale – finché si avverta l'esigenza della conservazione di questo potere in capo alle Regioni.

Infine, soprattutto in relazione all'attivazione diretta dei diritti fondamentali – che sempre contengono una dimensione sociale, sicché se fatti valere da uno valgono per tutti – e (non solo) del pluralismo sociale, serve pensare all'attivazione di spazi processuali adeguati.