

# Il ruolo degli enti territoriali nel sistema economico globalizzato

Candido Volpe

L'erosione della sovranità statale nel sistema economico globalizzato

In via preliminare va evidenziato che il sistema ordinamentale di riferimento si sta caratterizzando con una profonda «erosione alla sovranità statale»<sup>1</sup> e con la disarticolazione delle funzioni centrali in realtà periferiche e nel contempo di cessione di competenze verso l'alto in favore di organismi sovranazionali<sup>2</sup>.

Sul punto va evidenziato che l'impronta federalista contemporanea è la naturale conseguenza della crisi dello Stato nazionale, dove la sua erosione e disarticolazione si manifesta fortemente diffusa in numerosi Stati europei (Spagna, Germania, Belgio e Austria) con formule organizzative diversificate, ma tutte legate da una linea di intervento omogenea ispirata dall'esigenza di costruire modelli di stato territoriali che coniughino il livello di unitarietà con un significativo grado di autonomia dei livelli sub-statali e intermedi di governo<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> N. Longo, *I livelli essenziali delle prestazioni quale clausola di omogeneità sul territorio nazionale*, Roma 2012, p. 25 ss.

<sup>2</sup> L. Chieffi, *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino 2004, p. 18 e ss.

<sup>3</sup> N. Longo, *I livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 12. Con riguardo all'esperienza italiana, uno dei profili che maggiormente si avvicina ai caratteri propri di uno Stato federale può essere individuato nel nuovo riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni. Nel merito si rappresenta che l'equiordinazione tra leggi regionali e statali risulta soltanto parziale per un insieme di evidenze costituzionali, tra le quali le c.d. materie trasversali di competenza statale, nonché al ruolo statale di tutore delle istanze unitarie. Sul punto vedasi E. Ferioli, *Sui livelli essenziali delle prestazioni; le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza*, «Le Regioni», 2/2006. A. Anzon, *Le potestà legislative dello Stato e delle Regioni*, Torino 2006.

A partire dalla metà del Novecento, si è infatti affermata, non solo in Europa, una progressiva erosione del concetto tradizionale di sovranità statale, attraverso la cessione di competenze statuali a vantaggio di organismi sovranazionali e nel contempo di ripartizione del potere centrale tra le diverse articolazioni dello Stato già unitario. Tale processo rimane indissolubilmente relazionato al fenomeno della globalizzazione dell'economia, che ha posto in luce, insieme all'inadeguatezza dell'ordinamento statale, l'esigenza di strumenti di governo sovranazionale dell'economia, invertendo il rapporto tra Stati e mercati<sup>4</sup>. Non è più lo Stato-nazione a regolare i rapporti ed i processi economici del mercato, ma è quest'ultimo a condizionare le forme e le funzioni dell'ordinamento statale.

Infatti sono proprio le nuove esigenze di governo dell'economia globalizzata a rappresentare il grimaldello dell'erosione alle competenze dello Stato nazionale.

Tale processo devolutivo si manifesta sul piano della produzione normativa come cessione di competenze e di funzioni statuali verso l'alto (Europa) e nel contempo verso il basso (autonomie territoriali) e di condivisione di funzioni pubbliche tra più livelli di governo insistenti sulle medesime comunità, assumendo un ruolo particolarmente intenso anche nella recente esperienza italiana<sup>5</sup>.

Però mentre gli altri sistemi decentrati europei si sviluppano con una rigida e separata contrapposizione tra due livelli di governo (quello statale e quello federale) fra i quali vengono ripartite le funzioni pubbliche (legislative, amministrative, giurisdizionali), del tutto di-

---

<sup>4</sup> N. Longo, *I livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 22 ss. Secondo l'autore anche negli ordinamenti dualistici ispirati al principio di completa separazione delle rispettive competenze tra i diversi livelli di governo, si sono progressivamente affermate esigenze di adeguate relazioni interordinamentali. Proprio negli Stati Uniti è nata la teoria della Political Safeguards della struttura federale dell'ordinamento. Nel caso di specie la garanzia dell'assetto federale statunitense viene riposta, oltre che nelle funzioni arbitrali della Corte Suprema, nella prevista partecipazione degli stessi stati-membri, tramite il Senato, alla funzione legislativa e alla scelta di giudici e alti funzionari federali, nonché tramite il meccanismo elettorale della nomina del Presidente degli Stati Uniti. Sul punto vedasi J.H. Choper, *Judicial Review and the National Political Process*, Chicago 1980.

<sup>5</sup> N. Longo, *I livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 12.

versificata si presenta la qualificazione dell'ordinamento giuridico italiano, alla luce dei cambiamenti determinati dalla legge di revisione costituzionale n. 3/2001<sup>6</sup>, con un impianto in linea generale rimasto immutato nella sostanza anche dopo l'emanazione delle disposizioni di riordino degli enti locali introdotte con la legge n. 56 del 2014 (legge Del Rio).

In sede ricostruttiva, l'architettura costituzionale così delineata si allontana dai principi dei sistemi federali classici, articolati su due livelli di governo e finisce per snodarsi nell'ottica di un sistema policentrico come quello cristallizzato nella riforma del Titolo V della Costituzione<sup>7</sup>.

Mentre gli ordinamenti dualistici e bipolari prevedono e stabiliscono un principio di completa e rigida separazione delle rispettive competenze tra i diversi livelli di governo, l'ordinamento giuridico italiano si configura come un sistema istituzionale multilivello reticolare strutturato su relazioni interordinamentali<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino 2006, p. 31.

<sup>7</sup> T. Groppi, M. Olivetti, *La Repubblica delle Autonomie*, Torino 2001, p. 45. Sul punto si veda L. Chieffi, *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali*, Padova 2001; L. Chieffi, *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova 1999. Secondo l'autore il sistema normativo che deriva dalla nuova architettura istituzionale alla luce della revisione costituzionale del Titolo V, intende la Repubblica come un ordinamento generale di cui lo Stato è parte e di cui Comuni, Province, Città Metropolitane e le Regioni sono componenti costitutive con pari dignità costituzionale. Rispetto a tale innovato quadro costituzionale, il legislatore di revisione costituzionale ha rimodulato la stessa nozione di interesse nazionale, con la previsione di istituti di garanzia posti a tutela di beni costituzionali, quali l'unità giuridica ed economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali, l'incolumità e la sicurezza pubblica, nonché il rispetto degli obblighi di derivazione comunitaria e internazionale.

<sup>8</sup> N. Longo, *I Livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 15 ss. Sul punto vedasi anche L. Chieffi, *Evoluzione dello Stato delle autonomie*, cit., p. 16 ss. Secondo l'autore anche «un sistema istituzionale multilivello reticolare o matriciale [ha] necessariamente bisogno di un ordine, perché esso non sarà mai, nella realtà, perfettamente simmetrico come la sua rappresentazione ideale: e quando si stabiliscono asimmetrie, non appena si individua una cabina di regia, allora si determina la formazione di un nuovo centro, quale esso sia, con il rischio che all'assetto gerarchico tradizionale si sostituiscano asimmetrie di mercato; a meno che, naturalmente, tali nuovi

## Il sistema policentrico dell'ordinamento statale italiano

Va acquisito come punto di partenza che la riforma del Titolo V della Costituzione ha modificato profondamente l'architettura istituzionale ed i rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali, dando vita ad una riorganizzazione del precedente sistema istituzionale. Richiamando il principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, la legge di revisione costituzionale n. 3/2001 ha riformulato le competenze tra Stato ed enti territoriali, ridisegnando il ruolo di queste ultime<sup>9</sup>.

La spinta riformatrice era finalizzata nel tentativo di creare una rinnovata forma di Stato di ispirazione federalista tesa a riconoscere più ampi spazi di autonomia agli enti territoriali, fermo restando i principi di unità ed indivisibilità della Repubblica, secondo quanto stabilito dall'art. 5 Cost.<sup>10</sup>

Tale premessa acquista fondamentale importanza per inquadrare la collocazione degli enti territoriali all'interno dell'architettura costituzionale, e con essa l'interrogativo se un sistema frammentato nelle competenze, come quello attuale, possa assicurare stabilità al rapporto dialettico territorio-istituzione.

moduli operativi non siano chiamati ad operare in un contesto fortemente solidaristico, che suppone tuttavia la presenza di regole di solidarietà gerarchicamente sovraordinate e dunque di un centro capace di imporle».

<sup>9</sup> T. Groppi, M. Olivetti, *La repubblica delle Autonomie*, cit., p. 39. Secondo Rescigno (*La riforma da riformare*, «La rivista del Manifesto», 2001), nella nuova architettura costituzionale del Titolo V «non c'è nessun soggetto che impersona e dunque fa agire la Repubblica come ente unitario, con la conseguenza che la riforma si pone in netto contrasto con i principi ispiratori della prima parte della Costituzione».

<sup>10</sup> G. De Muro, art. 114 Cost., in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino 2006, p. 2168. Per parte della dottrina lo Stato regionale è una forma intermedia tra Stato centralizzato e Stato federale. Secondo l'autore, dalla riforma dell'art. 114 emerge uno stato regionale policentrico, una forma di stato nel quale convivono in un unico ordinamento una pluralità di ordinamenti territoriali minori, fra di loro equi ordinati e dunque connotati da una pari dignità istituzionale. «Il significato da attribuire al 1 comma dell'art. 114 è rappresentato, quindi, dalla novità del riconoscimento di una posizione paritaria a tutti gli enti costitutivi della Repubblica, che possono concorrere, paritariamente, alla costruzione delle politiche pubbliche garantendo, nel contempo, una pluralità di differenti interessi territoriali, che, pur articolati in differenti ordinamenti, si riconoscono in unica Repubblica».

L'idea che il nuovo art. 114, I comma aveva inteso regolamentare era quella di una statualità che doveva partire dal basso, dal livello di governo più vicino al cittadino e si doveva svolgere progressivamente in enti territoriali di maggiori dimensioni, disposti come cerchi concentrici. In questa prospettiva l'art. 114, I comma, si fondeva con il principio di sussidiarietà enunciato dall'art. 118, 1 e 4 comma<sup>11</sup>.

Tale principio di sussidiarietà, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, finiva per amalgamarsi a livello costituzionale con l'art. 118, comma 1 della Costituzione che assegnava le funzioni amministrative ai Comuni salvo che per assicurarne l'esercizio unitario, dovevano essere conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Tale principio si configurava altresì con una posizione dualistica: in senso verticale, quando la ripartizione gerarchica delle competenze doveva essere spostata verso gli enti più vicini ai bisogni del territorio; in senso orizzontale quando il cittadino come singolo o attraverso i corpi intermedi, doveva avere la possibilità di intervenire sulle realtà sociali a lui più vicine.

Si delineava quindi come criterio organizzativo e ripartito, da un lato teso a favorire tanto la gestione della *res pubblica* da parte delle autorità amministrative più attigue alle istanze sociali, dall'altra come autonoma iniziativa di cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> T. Groppi, M. Olivetti, *La Repubblica delle Autonomie*, cit., p. 30. Sul punto si segnala la sentenza n. 106/2002 della Corte Costituzionale secondo la quale i principi introdotti (dalla riforma del titolo V) non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana. Semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato oggi un positivo eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare.

<sup>12</sup> G. Pastori, *Sussidiarietà e diritto alla salute*, «Diritto Pubblico», 2002, p. 15. In termini più descrittivi è stato enunciato che il principio in esame implica che ogni qual volta sia possibile, le attività preordinate ai fini sociali e pubblici debbono essere esercitate dai soggetti singoli o associati, dalle famiglie e dalle formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost., con la precisazione che nei confronti delle autorità pub-

La nuova ricostruzione dell'architettura costituzionale conduceva all'affermazione di un modello decentrato di amministrazione pubblica, sotto un profilo amministrativo; mentre la sussidiarietà orizzontale conduceva al ritiro dello Stato dall'economia, alle privatizzazioni ed alla deregolamentazione amministrativa<sup>13</sup>. Lo scopo del Legislatore era quello di invertire la trasmissione delle informazioni e delle decisioni che non dovevano più essere indirizzate alle amministrazioni, bensì dal basso cioè dal cittadino che diventava, come singolo o nelle formazioni sociali, il perno e l'unico ed esclusivo destinatario delle iniziative pubbliche<sup>14</sup>.

Il tentativo che alenava e traspariva dall'impianto riformatore era dunque quello di costruire un sistema articolato su più punti di forza: per l'appunto un sistema policentrico e non bipolare, legato nelle singole componenti dal principio di leale collaborazione, come sancito più volte dall'intervento della Corte Costituzionale<sup>15</sup>.

Un ordinamento multilivello, di ben cinque livelli di governo (comunitario, statale, regionale, provinciale e comunale), le cui sfere di intervento si dovevano intersecare ed amalgamare tra loro in ossequio al principio della leale collaborazione, più volte sancito dalla Corte Costituzionale, ma che sul piano pratico hanno finito per sovrapporsi, non soltanto sul terreno delle funzioni amministrative, ma anche su quello delle stesse funzioni legislative e regolamentari, secondo regole

---

bliche si configurerebbe «un ruolo di promozione e coordinamento delle attività di iniziativa privata» (A. Gualdani, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano 2007, p. 214).

<sup>13</sup> P. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, Torino 2008, p. 10. Q. Camerlengo, art. 118 Cost., in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, vol. III, pp. 2333, 2340 e 2351. Si veda anche N. Longo *I livelli essenziali delle prestazioni quale clausola di omogeneità sul territorio nazionale*, cit., p. 42; sul punto vedasi anche A. Travi, *Riflessioni su laicità e pluralismo*, «Diritto Pubblico», 2006, p. 381. È stato osservato che «dalla Chiesa e dal diritto canonico, la nozione di sussidiarietà penetra, poi, nei diritti statali» (S. Cassese, *L'aquila e le mosche*, «Il Foro Italiano», 1995, p. 32).

<sup>14</sup> Lo Statuto della Regione Campania, all'art. 18 comma 5 specifica che la Regione, in applicazione del principio di sussidiarietà, riconosce il ruolo delle autonomie funzionali, le valorizza e ne assicura la partecipazione e la consultazione nello svolgimento delle funzioni istituzionali.

<sup>15</sup> T. Groppi, M. Olivetti, *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 45.

di riparto materiale sostanzialmente diverse tra loro<sup>16</sup>. In sostanza dal disegno istituzionale elaborato sulla nuova forma di architettura costituzionale emergeva uno «Stato regionale policentrico nel quale dovevano convivere in un unico ordinamento una pluralità di ordinamenti territoriali minori, fra di loro equiordinati e dunque connotati da una pari dignità istituzionale»<sup>17</sup>.

In realtà la nuova architettura costituzionale disegnata dall'art. 114 Cost. rimane solo ed esclusivamente un mero fattore di indicazione, limitato alla disposizione letterale della norma costituzionale, ma che nell'applicazione pratica ha determinato una sovrapposizione di funzioni, ed una frammentarietà di competenze. Gli ultimi anni hanno visto l'affermarsi del centralismo regionale, dove ad un peso egemonico nelle sue funzioni amministrative ha fatto da contraltare il suo depotenziamento legislativo circoscritto nella produzione di norme di scarsa rilevanza sul piano delle tematiche, tutto a vantaggio della legislazione statale.

La legge n. 56/2014 (riforma Delrio)

In tale contesto si inserisce l'emanazione della legge n. 56/2014 che avrebbe dovuto in realtà rappresentare, per espressa indicazione del Legislatore, una disposizione transitoria, nel senso che avrebbe dovu-

---

<sup>16</sup> N. Longo, *I livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 100. Nel merito si evidenzia che il processo istituzionale devolutivo di poteri e funzioni, originariamente tutti concentrati nella sovranità statale, si è manifestato in forme particolarmente intense nelle recenti esperienze dei paesi europei. Peraltro la perdita di sovranità degli Stati a vantaggio di organizzazioni sovranazionali è in larga parte correlata al venir meno delle contrapposizioni internazionali in blocchi e alla conseguente vorticosa accelerazione dei processi di globalizzazione dell'economia, registratasi negli ultimi decenni del '900. Tali processi evolutivi di ordine economico hanno progressivamente posto in luce l'esigenza di strumenti di governo sovranazionale dell'economia, fino a potersi concepire una sorta di funzionalità invertita tra Stati e mercati: sempre più gli Stati tendono a diventare funzionali ai mercati. Sul punto si veda M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione, Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna 2000, p. 14 e ss. Analogamente A. Baldassarre, *Globalizzazione e internazionalizzazione dei diritti*, Milano 2003, p. 81 e ss.

<sup>17</sup> T. Groppi, M. Olivetti, *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 44.

to fungere da ponte tra il previgente sistema di organizzazione degli enti locali e quello che sarebbe conseguito al compimento del procedimento di revisione costituzionale, avviato con il d.d.l. costituzionale Boschi-Renzi.

Tale riforma doveva offrire l'occasione per riformare e superare il bicameralismo legislativo<sup>18</sup>.

Ma la mancata approvazione della riforma costituzionale ha lasciato in sospeso una serie di questioni fondamentali: possibilità di trasformare le Province in enti di secondo grado, delimitazione dei poteri dello Stato e delle Regioni nella geografia amministrativa e problematica di riferimento, prospettive nelle assegnazioni delle funzioni degli Enti Locali.

In quest'ottica la scelta del governo è stata quella di non ridefinire la struttura istituzionale e la *governance* degli enti locali.

Nel caso di specie l'intelaiatura costituzionale, letta insieme al più generale principio autonomistico sancito nell'art. 5 Cost., presuppone che l'ente locale sia un luogo di autonoma elaborazione di un indirizzo politico del territorio, e non pura sede di coordinamento dell'azione di altri enti.

L'aspetto generale non è un problema di modalità elettorali degli organi di governo, ma un problema più generale di rappresentatività di un ente nei confronti della comunità che amministra e della popolazione che vi abita.

Infatti la proprietà transitiva degli enti deve essere costituita da principi di democraticità in modo da rispecchiare il principio di sovranità popolare.

A questo si aggiunge un radicale depotenziamento delle funzioni in netta controtendenza con i principi di sussidiarietà ed adeguatezza che in più occasioni ha pervaso lo spirito riformatore del Legislatore europeo, e che aveva caratterizzato il disegno costituzionale di cui al Titolo V della Cost.

---

<sup>18</sup> F. Fabrizzi, *Sul riordino delle Province nel decreto salva Italia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).



## Enti territoriali quali prospettive?

Va evidenziato che in un sistema sempre più globalizzato viene sempre meno quella corrispondenza tra governo, popolo, territorio che aveva caratterizzato la modernità politico istituzionale ed il costituzionalismo del Novecento<sup>19</sup>.

Da un esame ricostruttivo emerge un movimento oscillatorio tra accentramento ed autonomia, che da sempre ha condizionato le sorti degli enti locali.

È proprio in questo rapporto dialettico che va inquadrato il nuovo rapporto tra centro e periferia.

Infatti tale considerazione scaturisce dalla consapevolezza che la mancanza di corrispondenza tra gli elementi costitutivi dell'ordinamento rimane uno dei fattori tipici della condizione politico-istituzionale post-moderna, ed è nel contempo uno dei principali fattori di crisi della rappresentanza politica.

In realtà, rimane innegabile che i problemi di un determinato territorio possono essere adeguatamente risolti solo mediante l'esercizio delle funzioni di governo delle istituzioni di quel territorio.

Infatti i processi decisionali che determinano il buon esito e l'efficacia di una politica pubblica scaturiscono proprio dal coordinamento e dalla coerenza delle decisioni assunte su un preciso e specifico territorio<sup>20</sup>.

Il momento decisionale per essere efficace deve partire da un ente territoriale omogeneo e sulla cui base costruire un meccanismo semplificatorio, che riduca per quanto possibile la discrasia tra confini delle autonomie territoriali, rappresentanza politica e cura di interessi settoriali.

In sede ricostruttiva, sono proprio i Comuni ma anche le Province ad essere gli enti autonomi più omogenei territorialmente.

Nel merito va ribadita che la tendenza al centralismo regionale affermatasi negli ultimi decenni, come innanzi evidenziato, rimane accompagnata da una dequotazione sostanziale del ruolo dei legislatori

---

<sup>19</sup> V. Casamassima, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>20</sup> F. Patroni Griffi, *La Città metropolitana e il riordino delle autonomie territoriali. Un'occasione mancata?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

regionali stessi, ridotti spesso a produrre normative di scarsa rilevanza sul piano politico e programmatico, senza emanciparsi dai vincoli dettati dalla normativa statale che ha continuato di fatto ad occupare gli spazi consentiti dal previgente Titolo V, senza dubbio favorita dall'inadeguatezza economica, organizzativa e funzionale che caratterizza l'amministrazione locale<sup>21</sup>.

L'intelaiatura costituzionale ha cercato di svilupparsi in un sistema binario e quindi polarizzato fondato sul confronto Regione-Comuni evidenziando però che proprio la frammentarietà e la diversificazione dei Comuni non ha permesso di sviluppare una relazionalità diretta con la Regione stessa.

Infatti una ipotetica riorganizzazione sistemica delle funzioni degli Enti Locali deve partire dal concetto di relazione, intesa come confronto interlocutorio alla soluzione delle problematiche amministrative.

Non quindi un ente territoriale chiuso e confinato nel suo territorio, ma aperto nell'affrontare le problematiche e le criticità del territorio di competenza.

Peraltro anche la presenza di un ente intermedio sarebbe in grado di svolgere una fase di organizzazione e coordinamento, favorendo gli strumenti di partecipazione democratica.

Infatti tale ente avrebbe sicuramente la possibilità di cogliere le istanze solidaristiche del territorio, e nel contempo continuare a svolgere quella funzione di ente intermedio tra Regione e Comuni<sup>22</sup>.

Rimane innegabile che qualsiasi tentativo di ridisegnare il ruolo e le competenze degli enti territoriali finisce per cozzare con un sistema disarmonico e frammentato, che non deve mai mettere in discussio-

<sup>21</sup> F. Patroni Griffi, *La Città metropolitana e il riordino delle autonomie territoriali*, cit.

<sup>22</sup> L. Chieffi, *Evoluzione dello Stato delle autonomie*, cit., p. 12 ss. Si veda anche C. Tubertini, *Il riassetto delle funzioni amministrative locali: cronaca di una riforma solo in parte realizzata*, in L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini, *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini 2017, pp. 225-249. Secondo l'autore l'intervento del legislatore regionale in questi anni è stato in qualche modo indirizzato se non addirittura reso obbligato dal legislatore statale, che ha finito, quindi, per condizionare fortemente anche gli spazi in cui esse avrebbero potuto esercitare effettivamente un ruolo autonomo.

ne il principio della indivisibilità della Repubblica, come peraltro più volte affermato dagli arresti della Corte Costituzionale che in più di una volta si è sforzata di affermare che «nell' assetto costituzionale allo Stato deve essere sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dai poteri profondamente diversi detenuti dagli enti in esso indicati». Dove i momenti decisionali devono essere elaborati attraverso un modello concertativo tra Stato ed enti territoriale attraverso il principio della leale collaborazione.

In realtà rimane innegabile che qualsiasi tentativo di ridisegnare le competenze degli enti territoriali deve essere effettuato in un disegno più ampio di riallocazione delle funzioni degli enti stessi, compreso lo Stato.

Peraltro il policentrismo paritario, come ha sottolineato anche la Corte Costituzionale, non vuole significare che «tutti gli enti costituitivi della Repubblica sono formalmente dotati dello status e rilievo per l'ordinamento, ma che l'interesse nazionale per potersi realizzare richiede la collaborazione paritaria di Stato ed autonomie, in una miscela di regole uniformi da imporre sull'intero territorio statale e di regole diverse da adottare sulla base delle esigenze peculiari delle comunità territoriali»<sup>23</sup>.

In tale contesto e tenuto conto degli interventi della Corte Costituzionale emerge la necessità di ridisegnare il concetto di territorio, non più circoscritto in un preciso ed angusto ambito territoriale, bensì aperto all'intero territorio, recependo le istanze che provengono dal basso e attraverso un preciso raccordo con le Regioni<sup>24</sup>. In tal senso sa-

---

<sup>23</sup> G. Gardini, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, «Istituzioni del Federalismo», 3/2015. Sul punto cfr. sentenza Corte Costituzionale considerato in diritto n. 3/2015. Si veda anche F. Patroni Griffi, *La Città metropolitana e il riordino delle autonomie territoriali. Un'occasione mancata?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>24</sup> C. Tubertini, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Si veda anche P. Carrozza, *Le provincie della post-modernità: la città territoriale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2018, p. 32 ss. Secondo l'autore l'ente sistema appare prevalentemente relazionale, piuttosto che regolativo; i suoi vertici politici e amministrativi sono tesi soprattutto a costruire relazioni di sistema con gli altri enti omologhi, con il governo multilivello e con la società civile.

rebbe opportuna in sede di revisione costituzionale la presenza all'interno del nostro ordinamento di una Camera delle Autonomie Locali, che sia in grado di garantire «la partecipazioni delle realtà sub-statali al procedimento legislativo, rendendo più elastica un'eventuale separazione delle competenze e per di più favorendo una continua rimodulazione del principio di sussidiarietà».<sup>25</sup> Infatti il nostro ordinamento è carente di una Camera di rappresentanza dei territori, che può consentire alle regioni e alle realtà sub-statali di compensare la sottrazione della competenza legislativa attraverso una partecipazione sul contenuto del provvedimento al momento della sua formazione e contempo risolvere il problema della rappresentanza di regioni ed enti locali nelle sedi istituzionali<sup>26</sup>. Così sintetizzato, il nuovo riparto della potestà legislativa avrebbe l'ambizione di eliminare criticità di sovrapposizione tra la competenza statale e quella regionale, rimuovendo elementi di conflittualità tra centro e realtà periferiche, con l'obiettivo di rafforzare il ruolo dello Stato nei confronti di quello regionale<sup>27</sup>. In questa prospettiva si può agevolmente affermare che sussistono sufficienti margini per una rivisitazione delle funzioni degli enti territoriali, e come le stesse rimangono in grado di assicurare, anche per il futuro, forme omogenee ed efficaci di intervento amministrativo anche in un sistema politico ed economico globalizzato.

---

<sup>25</sup> L. Ferraro, *La cooperazione anomala nello Stato Composto Spagnolo*, Milano 2010, p. 194.

<sup>26</sup> Ibid. Secondo l'autore le seconde Camere a composizione federale svolgono, accanto a una evidente funzione di raccordo politico, anche una funzione di riequilibrio delle relazioni federali; costituiscono, cioè, una sorta di controbilanciamento istituzionale ai maggiori poteri assunti dal centro grazie allo sviluppo di altri strumenti caratteristici del modello cooperativo di decentramento. Sul punto si veda anche B. Baldi, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma 2003.

<sup>27</sup> F. Bertolini, *La riforma della Camera delle autonomie fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, «Rassegna Parlamentare», 4/2003. Secondo l'autore «la necessità di adottare la presenza di una seconda Camera porta naturalmente con sé una rappresentanza degli elettori incentrata sulla qualità che deriva loro in ragione del luogo dove essi abitualmente vivono all'interno della comunità nazionale, rappresentandoli dunque non già in quanto componenti di una parte politica del paese, bensì in quanto componenti di una parte territoriale del paese stesso».