

***Quaderni Costituzionali* palestra di pluralismo istituzionale e sociale, anche sul tema delle autonomie ***

ENZO BALBONI **

Data della pubblicazione sul sito: 14 gennaio 2022

Suggerimento di citazione

E. BALBONI, *Quaderni Costituzionali palestra di pluralismo istituzionale e sociale, anche sul tema delle autonomie*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo rappresenta la rielaborazione degli interventi svolti in occasione del seminario annuale di *Quaderni Costituzionali* “Sull’identità e la funzione di una rivista costituzionalistica, oggi”, che si è tenuto il 30 settembre 2021. Le tre relazioni introduttive di Augusto Barbera, Carlo Fusaro ed Enrico Grosso saranno pubblicate nel n. 4/2021 di *Quaderni Costituzionali*. La registrazione del seminario è disponibile sul sito di Radio radicale: www.radioradicale.it/scheda/648582/sullidentita-e-la-funzione-di-una-rivista-costituzionalistica-oggi.

** Professore emerito di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università cattolica del Sacro Cuore, Milano; membro del Comitato scientifico di *Quaderni Costituzionali*. Indirizzo mail: enzo.balboni@unicatt.it.

Le particolari circostanze del piccolo evento in programma condurrebbero pianamente ad un amarcord sentimentale e celebrativo. Mi sforzerò invece di prendere la strada di una memorialistica selettiva, che però – inevitabilmente – si colorerà principalmente di reminiscenze guardate dal mio personale parziale punto di vista.

1. Sono arrivato nella Redazione di *Quaderni Costituzionali* col n. 2, nel 1981, subito dopo Maria Cristina Grisolia, Fulco Lanchester e Gianni Long, come ambasciatore, per così dire, di Valerio Onida, uno dei fondatori.

Immagino di aver potuto contare sul gradimento di Giovanni Evangelisti che mi conosceva, anche tramite Luigi Pedrazzi e Beppe Lovato, oltreché per la mia vicinanza culturale al mondo del cattolicesimo democratico: Lazzati, Dossetti e La Pira.

Arrivavo così anche con le credenziali di una parte del mondo accademico del Nord, quella orientata e definita in senso progressivo-sociale, nel senso dell'abusata, ma vera, metafora sul Vento del Nord che era stata adoperata, a suo tempo, da Pietro Nenni. Mentre Valerio proveniva dall'Università Statale e avrebbe presto insegnato a Pavia, prima di tornare in Festa del perdono, la mia provenienza era invece dall'Università Cattolica: dove era fiorente la scuola c.d. ottimalista e autonomista di Feliciano Benvenuti, Giorgio Berti, Umberto Pototschnig, Umberto Allegretti e Giorgio Pastori.

Come intuì, Valerio ed io rappresentavamo, all'interno della Rivista nel suo farsi, un'altra Milano rispetto a quella del c.d. "Gruppo di Milano" composto da Miglio, Galeotti e Boggetti, le cui proposte, anche di ordine costituzionale oltre che istituzionale, non erano scevre da "suggestioni autoritarie" [Cheli, n. 2/'81]. Miglio, che ne era l'esponente, aveva apertamente parlato della necessità/opportunità di uno "sbrego" costituzionale, da legittimare *ex post* a cose fatte (con un referendum o plebiscito?), e lo sbrego andava al di là della lineare soluzione gollista imperniata sull'elezione diretta del Presidente della Repubblica e sul passaggio ad una forma di governo semipresidenziale.

2. Tra i tanti temi passibili di un'attenzione, non solo memorialistica – e che si sono sviluppati sulle pagine di *Quaderni Costituzionali* nell'arco del quarantennio – mi limito a qualche breve chiosa su quella forma particolare di pluralismo istituzionale e sociale che va sotto il nome di "autonomismo" o con maggiore precisione di "regionalismo", da distinguere rispetto ai localismi più svariati o alla fuga verso un federalismo utopistico: impossibile da realizzare in Italia anche perché divisivo ed egoistico e perché lo rifiuta del tutto il carattere italico.

Mi soffermo un momento solo sulla apertura pluralistica della Rivista, al cui interno noi portavamo un modo diverso, più empatico, di guardare

all'articolazione territoriale dei poteri e delle funzioni della Repubblica (insistendo molto su questo termine in opposizione a quello canonico "Stato"), con un carattere volutamente non statalistico-romanocentrico, ma senza gli eccessi del *Los von Rom* (che in Alto Adige aveva propiziato anche degli attentati negli anni '60 prima del varo del Pacchetto nel 1972) né le ampolle del dio Eridano, recate in processione dal Monviso alla Laguna veneta.

Insomma, la voce razionale e riformatrice del Nord ribadiva la volontà e la qualità non solo ideologica della rinnovata scrittura non dell'intero Titolo V, ma almeno dell'art. 114: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» e del 118 e 119, ponendo l'accento sui concetti di coordinamento e integrazione delle funzioni pubbliche, nonché sui principi di sussidiarietà, differenziazione e di adeguatezza e – sul piano delle risorse – un nucleo ineludibile di autonomia finanziaria e tributaria.

A tale proclamazione solenne erano poi consequenziali le aperture contenute nell'art. 118, con l'enfasi di una amministrazione che muoveva dal basso (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) e che non si appagava anzi contrastava l'idea di una amministrazione statale uniforme e continua, fluente da Roma fino all'ultimo comunello del Bel Paese.

Oltre a ciò, come già anticipato, ci aspettavamo grandi cose dall'ingresso potenzialmente generativo, e comunque innovativo, che sarebbe scaturito dalla accettazione e sviluppo dei nuovi principi di sussidiarietà, omogeneità e adeguatezza. Lo consideravamo un modo per declinare i grandi valori del personalismo comunitario – e dunque della solidarietà e coesione sociale e territoriale – in sinergia (come allora di cominciava a dire) con i criteri di efficienza e di efficacia.

Una visione però che non si lasciava irretire dalla nebia del piffero *soi disant* federalista. Ricordo a tal proposito anche un mio commento critico ad un disegno di legge governativo (quando era Presidente del Consiglio D'Alema e ministro per le riforme Amato, con Patroni Griffi quale capo di gabinetto) che si inseriva nel clima che condurrà a quel vero e proprio fiasco che sarebbe stata, più avanti nel tempo, la legge n. 42 del 2009, intitolata pomposamente al federalismo fiscale, della quale a lungo si è vantato il ministro Tremonti¹.

3. Quello che mi preme sottolineare è che *Quaderni Costituzionali*, che pure non era, né voleva essere, la rivista disciplinare per questo oggetto – le autonomie regionali e locali, che avevano, nella batteria delle riviste de Il Mulino, la loro bocca di fuoco in "Le Regioni" – era tuttavia perfettamente in grado di inserirsi,

¹ E. BALBONI, *Una prima lettura del progetto federalista del Governo*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/1999.

autorevolmente, nel confronto tra le Riviste pubblicistiche e nel correlato dialogo fra gli studiosi.

Per restare al nostro tema, quando cominciò nel 2014 il lungo, faticoso ed avversato *iter* di revisione costituzionale del d.d.l. A.C. 2613, che tutti chiamavamo Renzi-Boschi, volto a ribaltare *in toto* il Titolo V modificato nel 2001 e non solo quello, *Quaderni Costituzionali*, utilizzando e valorizzando il modulo degli interventi tempestivi consentito dalle *Note e commenti*, pubblicò, tra gli altri, un mio breve scritto² che criticava l'uso volutamente generico dell'aggettivo "essenziale" (per l'attuazione del programma di governo) che avrebbe consentito un *surplus* dei poteri del Governo, mentre più appropriato sarebbe stato quello evocato per i livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, parimenti essenziali, considerati nell'art. 117, co. 2, lettera m), con riferimento ai rapporti tra Stato e Regioni.

Subito dopo nell'indice di quel fascicolo (n. 2/2015) – che conteneva ben venti *Commenti*: una rubrica che riusciva in tal modo a tallonare l'attualità costituzionale passo passo, e non solo quella italiana – compariva una *Nota* firmata da Luciano Vandelli che, già nell'intitolazione: "*La legge «Delrio» all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?»*"³ lasciava trasparire il disagio che era gravato sulle spalle di un fervido – ma non velleitario – autonomista, il quale veniva posto di fronte ad una sentenza inadeguata, cosicché la prima parola del commento diceva tutto: Imbarazzo.

Altre letture erano venute e venivano in quel torno di tempo da altre Riviste. Così *federalismi.it*, diretta autorevolmente e pionieristicamente da Caravita, o *Astrid Rassegna* guidata da Bassanini, o anche, col passo più cadenzato di un'altra rivista cartacea de Il Mulino, *Diritto Pubblico*, diretta da Pinelli. Per restare al caso di specie un bel saggio di Enrico Carloni su "*Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*"⁴ sapeva portarsi al di là della *Nota* a margine della sentenza n. 50/2015 per affermare, convincentemente, che per tale via si stava "riportando interamente in capo allo Stato la competenza sulla disciplina delle autonomie locali". DI nuovo lo Stato tornava ad essere garante (agli occhi della Corte) e *dominus* (agli occhi degli operatori giuridici regionali e locali) di una competenza che ritornava ad essere "generale". Per la cronaca poi, come sappiamo, la revisione Renzi-Boschi fu bocciata nel referendum confermativo, ma siamo pur sempre lì e solo la

² E. BALBONI, «Essenziale»: was ist "wesentlich"?, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2015.

³ L. VANDELLI, *La legge «Delrio» all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2015.

⁴ E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2015.

recentissima sentenza n. 240/2021 lascia intravedere uno spicchio di cieli nuovi, un poco più aperti.

La digressione voleva evocare soltanto quale propizio luogo di confronto e dialogo *Quaderni Costituzionali* ha saputo pienamente interpretare.

4. Tornando a noi, allo spirito di fondo di quella temperie, metterei in luce che le autonomie locali erano però soltanto una *species* del genere formazioni sociali e/o comunità intermedie che ci premeva non inaridissero per il venir meno di una coltivazione assidua e di una continua irrigazione democratica.

In positivo, ci sforzavamo di seguire la lezione dossettiana conseguente a quel rilevante discorso “*Sentinella, quanto resta della notte?*” nel passaggio in cui, in modo duro e preciso viene detto: «Si perde il senso del *mit-sein* heideggeriano e la comunità è fratturata sotto un martello che la sbriciola in componenti sempre più piccole – la fatale progressione localistica – sino alla riduzione al singolo individuo»⁵.

Con Onida – e seguendo un poco l’utopismo di Berti e l’ottimalismo comunitario di Pototschnig e Pastori – noi avevamo dato credito alla possibilità che ci fosse “un diverso modo di amministrare”: più democratico, anche perché più efficiente e partecipato. Molto avevamo confidato in una istituzione nuova, le Regioni, che poteva giovare del fatto di poter aprire una pagina nuova e far entrare aria fresca nei saloni delle nostre istituzioni, facendosi esemplari propulsori di una qualità diversa: sia nella fase legislativa (per le materie attribuite) sia soprattutto per la fase di amministrazione e di gestione.

Ma su ciò siamo stati delusi, anzi sconfitti, e lascio eventualmente all’amico Falcon di entrare, se vorrà, su questo tema, nel quale è maestro. Maestro, anche, di “cose sperate”, se si vuol dare credito – come si deve fare – a quanto da lui scritto nel 1998 nell’*Introduzione* a quel corale Commento del decreto n. 112 visto come l’avvio di un (nuovo?!) percorso istituzionale italiano. Quello fu il momento più alto dell’autonomismo/regionalismo e il nostro amico ha avuto il coraggio di sfidare l’abusata, e avvilente, metafora gianniniana dell’asino, auspicando la sua trasformazione «se non in un cavallo da corsa, almeno in un buon cavallo da tiro e da lavoro»⁶.

Da allora è passato quasi un quarto di secolo, e noi ci affaccendiamo ancora dentro la stalla e intorno a quegli animali che non sono nati purosangue. Ma questo resta il nostro *officium*.

⁵ Il discorso “*Sentinella, quanto resta della notte?*”, ed. San Lorenzo, Milano 1994, è stato tenuto da Giuseppe Dossetti il 18 maggio 1994 nell’anniversario della morte di Giuseppe Lazzati.

⁶ G.D. Falcon (cur.), *Lo Stato autonomista*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. XXVI.