

Il modello regionale italiano e la prospettiva del regionalismo differenziato

Luca Castelli*

1. *Le fonti di ispirazione del regionalismo italiano*

Quando l'Assemblea costituente affronta la questione dell'autonomia regionale la discussione non parte da zero, perché la riflessione sull'istituto regionale è già stata abbondantemente sviluppata durante il periodo risorgimentale.

Intorno al problema di come realizzare l'unificazione dell'Italia, infatti, la classe dirigente dell'epoca si trova a scegliere tra due modelli alternativi: lo Stato federale, propugnato soprattutto da Cattaneo¹ e mutuato dall'esperienza degli Stati Uniti d'America e della Svizzera; lo Stato unitario accentrato, di matrice francese ed in vigore in Piemonte.

La scelta alla fine ricade – come noto – su quest'ultimo tipo ed è influenzata dal timore che il sistema federale possa minare sul nascere la fragile unità appena raggiunta; ma tra i sostenitori del principio unitario non mancano le prese di posizione in favore del riconoscimento delle Regioni, a cominciare dalla voce autorevole di Mazzini, che nel celebre articolo «Dell'Unità italiana» individua proprio nella Regione la «zona intermedia indispensabile tra la Nazione e il Comune, additata dai caratteri territoriali secondari, dai dialetti, e dal predominio delle attitudini agricole, industriali o marittime»². L'istituto regionale trova poi una sua formalizzazione sul piano legislativo nei progetti di legge presentati nel 1861 da Minghetti, Ministro dell'interno del Governo Cavour, che configurano la Regione come circoscrizione amministrativa dello Stato e come ente autarchico³.

* Professore associato di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Perugia

¹ C. CATTANEO, *La città considerata come principio ideale delle storie italiane*, in C. CATTANEO, *I classici del pensiero italiano*, Roma-Milano, Biblioteca Treccani-IlSole24Ore, 2006, p. 569 ss.

² G. MAZZINI, *Dell'Unità italiana (1861)*, in *Scritti editi ed inediti di Giuseppe Mazzini. Vol. III*, Imola, Cooperativa Tipografica Editrice Paolo Galeati, 1907, p. 203.

³ I progetti sono consultabili in www.dircost.unito.it.

E non è inutile ricordare che quando, più di un secolo dopo, verrà introdotta l'elezione diretta dei Presidenti di Regione, questi assumeranno nella vulgata corrente la denominazione di «Governatori», che è la stessa utilizzata nel progetto Minghetti per designare il funzionario dello Stato posto al vertice della Regione: senza dubbio una singolare eterogenesi dei fini, se si considera che quel termine, in ossequio alle suggestioni federaliste all'epoca imperanti, rimandava, in realtà, ai Governatori degli Stati Uniti d'America.

Fatto sta che l'estensione territoriale del nuovo ente gli fa assumere «un colore troppo acceso di federalismo»⁴ e richiama subito alla mente i vecchi Stati preunitari tanto faticosamente superati. La temuta azione disgregatrice della Regione a danno dell'unità dello Stato segna così il destino di quelle proposte, che vengono bocciate dal Parlamento⁵.

È sulla base di questi precedenti che Gaspare Ambrosini apre la sua relazione sulle autonomie regionali alla II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione osservando come «il problema del regionalismo non è nuovo»⁶.

Nuovo, però, è il contesto di riferimento a cui i Costituenti – a differenza del legislatore statutario – possono adesso guardare, giacché alla tradizionale *summa divisio* tra Stato federale e Stato unitario si è nel frattempo affiancato il modello di Stato regionale delineato dalla Costituzione spagnola della II Repubblica del 1931, che sarebbe stata poi travolta dal franchismo.

Tale Costituzione, infatti, al cospetto delle rivendicazioni della Catalogna che reclama i suoi diritti di nazione storica, non opta per la soluzione federale classica, ma qualifica la Repubblica come uno «Stato integrale, compatibile con l'autonomia dei Municipi e delle Regioni» (art. 1).

⁴ Così Cavour citato da E. PASSERIN D'ENTREVES, *L'ultima battaglia politica di Cavour. I problemi dell'unificazione italiana*, Torino, Ilte, 1956.

⁵ Come osserva L. STURZO, *La Regione nella Nazione*, in *Opera omnia*, 1, 11, Bologna, Zanichelli, 1954, p. 19, «questa fissazione, antica e recente, che la Regione possa intaccare l'unità della Patria, non solo l'ha resa sul nascere assai contrastata, ma l'ha fatta nascere con tali deficienze e con tante restrizioni che ci vorrà della pena a caratterizzarla e a renderla vitale».

⁶ Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, *Relazione del deputato Ambrosini Gaspare sulle autonomie regionali*, p. 137, in *www.camera.it*.

Una locuzione – quella di Stato integrale – che non ha precedenti nella dogmatica tradizionale sulla classificazione dei tipi di Stato ed è evidentemente frutto del compromesso fra i nazionalisti catalani e baschi, sostenitori del sistema federale e i repubblicani, che guardano invece allo Stato unitario; essa, nondimeno, vale a identificare una tipologia di Stato a sé stante, «intermedio (...) fra l'unitario e il federale» e «caratterizzato dall'autonomia regionale»⁷.

Proprio nell'autonomia regionale si rinviene il tratto distintivo di questa formula organizzativa – ben al di là della sua denominazione –, ossia il fatto che le principali articolazioni territoriali dell'*Estado integral* hanno una loro personalità distinta da quella statale e sono dotate di «diritti propri», garantiti dalla Costituzione, che lo Stato con le sue leggi non può modificare né tantomeno sopprimere.

La qual cosa le distingue sia dalle mere circoscrizioni di decentramento amministrativo, nelle quali il conferimento di poteri agli enti decentrati è sempre revocabile da parte dello Stato; sia dagli Stati membri di uno Stato federale, giacché le attribuzioni riconosciute a tali enti non arrivano a coprire l'intera gamma dei poteri sovrani dello Stato, ma restano generalmente confinate alla legislazione e all'esecuzione della legge.

Ai sensi della Costituzione spagnola del 1931, dunque, le Regioni si costituiscono su basi di autonomia (art. 8) allorché una o più province limitrofe – dotate di peculiari caratteristiche storiche, culturali ed economiche – decidano di istituirle deliberando il relativo Statuto (art. 11). Lo Statuto deve essere proposto dalla maggioranza dei Comuni della Regione, sottoposto a referendum popolare con l'adesione di almeno due terzi degli elettori della Regione e approvato dalle Camere (art. 12). Tutte le materie che non rientrano tra quelle rimesse alla competenza esclusiva dello Stato (art. 14) o alla legislazione statale e all'esecuzione regionale (art. 15), possono essere attribuite alla legislazione esclusiva e all'esecuzione diretta della Regione ove lo Statuto disponga in tal senso (art. 16).

Viene poi stabilita una clausola di residualità in favore dello Stato per le materie che lo Statuto non assegna espressamente alla Regione (art.

⁷ G. AMBROSINI, *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Rivista di diritto pubblico*, 2, 1933, p. 39 ss.

18). Lo Stato, inoltre, può fissare per legge le «basi» che le leggi regionali devono rispettare quando lo richieda l'armonia con gli interessi locali e con l'interesse generale della Repubblica (art. 19). Infine, si stabilisce il principio della prevalenza del diritto statale sul diritto regionale in tutti gli ambiti che gli Statuti non attribuiscono alla competenza esclusiva delle Regioni (art. 21).

Se ne ricava il profilo di uno Stato asimmetrico in cui l'istituzione delle Regioni è legata alle specificità dei diversi contesti territoriali; è rimessa alla libera iniziativa delle Province interessate, che possono aggregarsi in Regione ove sussistano i presupposti costituzionalmente richiesti; è concordata con il Parlamento; e nel quale il grado di autonomia regionale dipende, in ultima analisi, dalle competenze che gli Statuti hanno concretamente assegnato alla Regione, che non necessariamente coincidono con quelle delle altre Regioni. Dunque un regionalismo «a domanda», che parte dal basso e si presenta «come fenomeno volontario, eventuale e aperto»⁸.

Questo modello ha esercitato un notevole influsso sui Costituenti italiani. Se ne ha traccia evidente nella previsione delle Regioni ad autonomia speciale, ognuna delle quali gode di competenze differenziate da quelle delle altre e disciplinate nei singoli Statuti.

In Spagna, infatti, le Regioni sono la soluzione istituzionale escogitata per soddisfare le esigenze di autogoverno di alcune nazionalità storicamente presenti all'interno dello Stato – come la Catalogna e il Paese Basco – caratterizzate da diversità linguistiche e culturali.

Tali esigenze si sono manifestate anche in alcune parti del nostro Paese, attraversate da forti spinte separatiste (Sicilia e Sardegna) o comunque segnate dalla presenza di consistenti minoranze linguistiche (Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige); e sulla scorta del precedente iberico la risposta della Costituzione del 1948 è quella di riconoscere a questi territori «forme e condizioni particolari di autonomia», concretamente disciplinate in appositi Statuti speciali adottati con legge costituzionale. La specialità regionale italiana, dunque, è un tipico esempio di asimmetria.

⁸ G. GARDINI, *Prove di regionalismo differenziato: la lezione spagnola*, in *Diritto pubblico*, 2, 2023, p. 453.

Gli influssi della Costituzione della II Repubblica non finiscono qui. Ad essa è altresì riconducibile la tecnica di riparto di competenza basata sull'enumerazione delle materie regionali, ossia sull'idea che tutte le materie che non sono espressamente attribuite alla Regione siano di competenza dello Stato; che dunque resta il titolare della competenza legislativa generale, mentre le Regioni possono legiferare solo negli ambiti individuati dai rispettivi Statuti.

Come in Spagna, poi, neppure la Costituzione italiana prevede una seconda Camera rappresentativa delle Regioni, limitandosi a stabilire che il Senato sia eletto a «base regionale» (art. 57). Tale formula è il lascito dell'ampio dibattito svoltosi in Costituente sulla necessità di adeguare la struttura del Parlamento all'ordinamento regionale dello Stato, come accade di regola negli Stati caratterizzati da un forte decentramento legislativo; essa, tuttavia, non ha trasformato il Senato in una Camera delle Regioni, né ha offerto alcun significativo contributo alla differenziazione tra le due Camere, ma si è (più riduttivamente) tradotta nel vincolo per la legislazione elettorale a far coincidere le circoscrizioni per l'elezione dei senatori con il territorio di ciascuna Regione.

A differenza di quanto previsto nella Costituzione spagnola, invece, la regionalizzazione non è incerta nell'*an*, perché le Regioni vengono direttamente individuate dall'art. 131 Cost. su tutto il territorio dello Stato. Al circuito delle Regioni ad autonomia speciale, inoltre, si affianca quello delle Regioni ordinarie, le quali vengono fornite di attribuzioni omogenee, fissate in via generale dalla Costituzione. Gli Statuti delle Regioni speciali, infine, non sono concordati con lo Stato, ma sono il frutto di una sua decisione unilaterale⁹.

Il regionalismo italiano, dunque, non è eventuale, ma necessario, in quanto la presenza delle Regioni non deriva da un processo *bottom up*, di autoidentificazione dal basso, ma dalla loro enumerazione *top down* ad opera della Costituzione; ed è un regionalismo simmetrico, perché il livello di autonomia non è mobile, non varia cioè a seconda delle

⁹ Al netto delle novità introdotte dalla legge cost. n. 2/2001, che ha modificato il procedimento di formazione degli Statuti speciali di cui all'art. 138 Cost., prevedendo un parere obbligatorio della Regione e sottraendo la deliberazione parlamentare al referendum confermativo.

concrete determinazioni dei singoli Statuti, ma è fisso, l'assetto delle competenze essendo uguale per tutte.

In quest'ultimo caso la logica – per riprendere la metafora spagnola – è quella del *café para todos*; nel primo, invece, è quella della *tabla de quesos*, in quanto ogni Regione può attingere al “menù” di competenze offerto dalla Costituzione, che non procede direttamente alla loro allocazione, ma riserva agli Statuti la scelta di quali esercitare effettivamente. Con riguardo all'identificazione geografica delle Regioni, allora, l'aggettivo *integrale* sembra meglio attagliarsi al nostro tipo di regionalismo che a quello spagnolo, dato che la ripartizione del territorio in Regioni copre l'intera Nazione.

Nel caso italiano in favore della generalizzata previsione delle Regioni hanno militato diverse motivazioni. In primo luogo – per dirla con Benvenuti – l'idea della Regione come «efficienza democratica» piuttosto che come «efficienza amministrativa»¹⁰; vale a dire la convinzione che la Regione, più che l'ambito territoriale ottimale per il decentramento dello Stato, deve servire a rafforzare la democrazia, diffondendola a livello locale, allargando la partecipazione dei cittadini alla vita politica e favorendo la creazione di nuovi equilibri politici che consentano ai partiti esclusi dal governo nazionale di poter concorrere a quello regionale.

Insomma la Regione come strumento che deve portare ad una democrazia più evoluta ed effettiva, valorizzando le energie del territorio¹¹, avvicinando le decisioni ai cittadini, favorendo un maggior controllo degli amministrati sugli amministratori¹².

Un'altra motivazione alla base della nascita della Regione è quella che la concepisce come limite al potere dello Stato, presidio delle libertà

¹⁰ F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, Libreria universitaria editrice, 1975.

¹¹ Secondo G. AMBROSINI, *Relazione*, cit., p. 142, «la Regione come ente intermedio fra lo Stato e i Comuni, deve assolvere questo compito precipuo di valorizzazione delle forze locali nel quadro e nell'interesse dello Stato in generale».

¹² Per L. STURZO, *Politica di questi anni (1946-1948)*, Roma, Storia e Letteratura, 2003, p. 249-250, «si tratta di dare voce reale, effettiva e libera al popolo tramite l'elettorato e la rappresentanza regionale, perché vengano temperati i monopoli statali della amministrazione e della finanza e venga attuata una politica popolare, alla quale possano partecipare tutti, non solo come volontà popolare personalmente espressa, ma anche come elemento strutturale permanente, autonomo, che abbia una sua influenza sulla stessa vita dello Stato unitario».

individuali e argine rispetto ai possibili rischi di involuzioni autoritarie (la c.d. concezione liberal-garantistica dell'autonomia regionale).

Infine c'è l'idea che la Regione possa introdurre un profondo rinnovamento della struttura statale – le Regioni per la riforma dello Stato¹³ – realizzando un diverso modo di amministrare¹⁴ e riqualificando l'attività legislativa del Parlamento, al fine di trasformarlo nel luogo delle grandi scelte strategiche del Paese e delle leggi di principio¹⁵.

È risaputo, tuttavia, che le Regioni – anche per cause ad esse non del tutto imputabili – avrebbero ben presto deluso le grandi attese che erano state riposte tanto intorno alla loro previsione costituzionale, quanto intorno al loro concreto avvento, fallendo l'obiettivo di ristrutturare lo Stato sul piano legislativo e amministrativo.

Ma le ascendenze straniere del nostro regionalismo non finiscono qui. Esso risente anche del significativo influsso della Costituzione di Weimar del 1919, che disegna «non un vero sistema federale rigorosamente inteso (...), ma un sistema di ampio decentramento regionale costituzionalmente garantito, fondato sull'autonomia dei singoli *Länder*»¹⁶.

A tale modello sono infatti ascrivibili sia la definizione di un regime unitario di autonomia, che si applica indifferentemente a tutte le Regioni ordinarie; sia la principale tipologia di competenza legislativa ad esse attribuita – la competenza concorrente – fondata sulla dicotomia principio statale-dettaglio regionale che, per certi aspetti, trova un equivalente anche nella disciplina spagnola delle *bases* statali che le Regioni devono rispettare.

¹³ F. BENVENUTI, *Regioni delle Regioni*, in *Scritti giuridici*, III, Milano, Vita e Pensiero, 2006, p. 1955 ss.

¹⁴ Già A. DE GASPERI, *Atti Assemblea costituente*, Seduta del 29 gennaio 48, p. 4148, riteneva che le autonomie territoriali dovessero dimostrare «di essere migliori della burocrazia statale, migliori del sistema accentrato statale, migliori soprattutto per quanto riguarda le spese». Sulla concezione dell'autonomia in De Gasperi si veda D. DE PRETIS, «Una autonomia oltre i confini». *De Gasperi e il primato del bene comune*, Lectio degasperiana 2023, Pieve Tesino, 18 agosto 2023, in www.degasperin.it.

¹⁵ Nell'idea del Costituente, infatti, la legislazione statale di principio nelle materie concorrenti, in uno con il principio dell'adeguamento dei metodi della legislazione (art. 5) e con la IX Disp. Trans., avrebbe dovuto portare il Parlamento a legiferare per principi.

¹⁶ C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, Cedam, 1973, p. 200.

Alla luce di questa panoramica sulla modellistica che ha ispirato i lavori della nostra Assemblea costituente, si può ben concludere che «[i]l regionalismo italiano (...) è figlio della comparazione»¹⁷.

2. *Un regionalismo dal profilo incerto*

Soprattutto – per riprendere le parole di Meuccio Ruini – l'ordinamento regionale rappresenta «l'innovazione più profonda introdotta dalla Costituzione»¹⁸. La quale infatti, rompendo con la consolidata tradizione centralistica precedente, non solo ha disegnato – sulla scia delle suggestioni mazziniane – un nuovo ente «intermedio» tra lo Stato e gli enti locali, ma lo ha anche dotato di competenze legislative, superando in tal modo il vecchio principio del monopolio statale nella produzione della legge a vantaggio di un assetto istituzionale informato al policentrismo legislativo.

Ma se in Assemblea costituente vi è una *communis opinio* intorno alla creazione delle Regioni, molto più dibattuta è la questione relativa al ruolo e ai poteri che ad esse vanno riconosciuti. Su questo nodo, infatti, si fronteggiano due opposte opinioni: quella della Regione come ente politico, a cui vengono attribuite anche funzioni legislative e che anzi trova proprio nell'esercizio della legislazione l'espressione massima della sua politicità, intesa come capacità di curare gli interessi generali della sua comunità; e quella della Regione come ente soltanto amministrativo, a cui la legge dello Stato può tutt'al più demandare il compito di darvi attuazione¹⁹.

Alla fine prevale l'opzione in favore del regionalismo politico e la Regione diventa un elemento caratterizzante la stessa forma di Stato democratico. I Costituenti, infatti, non si limitano a «portare il governo alla porta degli amministrati», ma pongono «gli amministrati nel governo di sé medesimi»²⁰; l'autonomia legislativa, però, non viene riconosciuta alla

¹⁷ G. GARDINI, *Prove di regionalismo differenziato*, cit., p. 451.

¹⁸ M. RUINI, Commissione per la Costituzione, *Relazione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, 6 febbraio 1947, p. 13.

¹⁹ In questo senso erano le risultanze della Commissione Forti come ricorda U. DE SIERVO, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione alla sua riforma*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 55 ss.

²⁰ M. RUINI, *Relazione*, cit., p. 13.

Regione in modo pieno, perché essa non legifera mai da sola, ma sempre nel quadro dei principi statali.

E questo vale tanto per le Regioni speciali, titolari di una potestà legislativa piena o primaria ai sensi dei rispettivi Statuti, ma pur sempre esercitabile nel rispetto dei principi dell'ordinamento; quanto per le Regioni ordinarie, la cui competenza legislativa è di tipo concorrente e non può svolgersi in contrasto con i principi fondamentali fissati dallo Stato in apposite leggi cornice.

Tale competenza, peraltro, è l'unica ad essere riconosciuta alle Regioni ordinarie e ha ad oggetto materie di scarso peso, attenendo più che altro ad ambiti di rilievo strettamente locale. Non solo. Per identificare gli atti adottati nell'esercizio di questa potestà la Costituzione non utilizza neppure il *nomen iuris* di legge, ma si limita a prevedere – più riduttivamente – che la Regione «emana (...) norme legislative» (art. 117, primo comma), quasi a voler svalutare questa attività di normazione primaria regionale rispetto alla vera e propria produzione della legge da parte del Parlamento.

Sul piano amministrativo, poi, la ripartizione delle funzioni è governata dal principio del parallelismo, ai sensi del quale spettano alle Regioni le funzioni amministrative nelle materie in cui hanno potestà legislativa (art. 118, primo comma).

Il che ridimensiona anche la potestà amministrativa della Regione, vista la limitata portata delle materie affidate alla sua competenza legislativa. Non basta. Le competenze amministrative regionali vengono interpretate in modo tassativo, ritenendo che la Regione non possa esercitare alcuna funzione al di fuori delle materie elencate dall'art. 117.

Dovrà intervenire la Corte costituzionale per smentire tale approccio riduzionista, riconoscendo la legittimazione della Regione, quale ente a fini generali rappresentativo della propria comunità, ad intervenire con provvedimenti di spesa «riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'art. 117 della Costituzione e si proiettano al di là dei confini territoriali della Regione medesima»²¹.

²¹ Corte cost., 21 luglio 1988, n. 829.

Affinché il policentrismo legislativo non si traduca in un pericolo per la tenuta unitaria dell'ordinamento, la Costituzione del 1948 introduce anche una fitta trama di controlli da parte dello Stato, che valgono ad attribuirgli un «ruolo tutorio»²² simile a quello che svolgeva in passato nei confronti degli enti locali.

Nessun atto della Regione sfugge al controllo dello Stato, che si appunta non solo sulla legittimità dell'atto, ma anche sul merito, cioè sulla sua opportunità politica: a questa regola, infatti, sono assoggettati lo Statuto (art. 123), gli atti amministrativi (art. 125) e le leggi regionali (art. 127). Il controllo si estende poi agli organi, con la possibilità di decretare lo scioglimento del Consiglio regionale – il massimo organo rappresentativo della Regione – al ricorrere di determinati presupposti (art. 126).

Se ne ricava nel complesso un modello costituzionale caratterizzato da una cifra marcatamente garantistica. A cominciare dalla stessa identificazione geografica delle Regioni, effettuata direttamente dalla Costituzione, il che costituisce una fondamentale garanzia per la loro esistenza.

Lo stesso può dirsi della distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regione, anch'essa stabilita in Costituzione (e negli Statuti speciali) e dunque – kelsenianamente – non disponibile da parte del legislatore statale.

Non finisce qui. L'eventuale lesione di queste competenze non è priva di conseguenze, ma è giustiziabile davanti alla Corte costituzionale, che può essere adita direttamente dalla Regione per ripristinare la legalità violata. Anche la tecnica di riparto utilizzata – con l'enumerazione delle materie intestate alla Regione – risponde a ben vedere all'esigenza di mettere la Regione il più possibile al riparo dalle interferenze dello Stato, mantenendo nettamente distinte e separate le rispettive sfere di competenza. È il cosiddetto modello del regionalismo duale, informato ad una logica meramente difensiva dell'autonomia regionale, sul presupposto che la Regione rappresenti l'«anello debole» del nuovo assetto statale strutturato su basi di autonomia, in quanto innestata nel corpo di un ordinamento che si è ormai consolidato in senso fortemente accentrato.

²² A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 60.

L'ente regionale, pertanto, va preservato dalle invasioni di campo dello Stato, mantenendolo il più possibile distante da esso e non prevedendo alcun momento di coordinamento. Insomma, costruendo argini piuttosto che gettando ponti.

I rapporti tra il livello di governo statale e quello regionale vengono così organizzati «in modo "euclideo"»²³: le materie sono considerate o statali o regionali, con una netta divisione dei compiti e senza alcuna possibilità di sovrapposizione.

Ma questa ricostruzione cartesiana delle relazioni istituzionali tra Stato e Regioni dimostra subito la sua fallacia, perché – per riprendere Paladino – le materie «non sono concepibili in forma geometrica e separabili con un taglio netto»²⁴.

La stessa idea di concorrenza presuppone, a ben vedere, la collaborazione, perché la fonte statale e la fonte regionale intervengono nello stesso ambito materiale e dunque si trovano ad agire necessariamente in modo coordinato.

Finirà per ammetterlo la stessa Corte costituzionale quando osserverà che «[t]ra la competenza legislativa dello Stato e quella delle Regioni sulle materie elencate nell'art. 117 non c'è netta separazione di materie: sulla stessa materia, al contrario, devono concorrere la legge statale e la legge regionale, l'una ponendo (e potendo successivamente modificare) i principi fondamentali, all'altra essendo riservato porre le norme ulteriori»²⁵. Del resto, il dato assolutamente prevalente che nel frattempo emerge dalla giurisprudenza costituzionale è quello dell'«intreccio» delle rispettive competenze, che comporta interdipendenza e necessita quindi di accordi e moduli partecipativi per essere adeguatamente governato.

Di questi strumenti collaborativi, però, la Costituzione del '48 è del tutto carente, perché si tratta di istituti espressione di un principio – quello cooperativo²⁶ – che si afferma nel sistema federale statunitense a seguito

²³ R. BIN, *Legge regionale*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, IX, 1994, p. 174.

²⁴ L. PALADINO, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, III, 1971, p. 37.

²⁵ Corte cost., 3 marzo 1972, n. 40.

²⁶ Come osserva A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo*, in *Le Regioni*, 1-2, 1983, p. 46-47, «il decentramento cooperativo è la forma tipica che un'organizzazione caratterizzata da

del *New Deal* roosveltiano; e che, come tali, sono estranei all'ispirazione separatistico-garantista dominante in Assemblea costituente, a maggior ragione dopo che essa ha scartato il ricorso allo Stato federale come soluzione da dare al problema del regionalismo.

In questa lacuna sta, a ben vedere, il maggior fattore di crisi dello Stato regionale italiano²⁷, che non si è mai sviluppato lungo le coordinate disegnate dal modello costituzionale, esibendo al contrario vistosi scostamenti nella prassi.

A cominciare dalla stessa tenuta del riparto verticale, fondato su una distinzione – principi *vs* dettaglio – che, a dispetto della sua costruzione ortogonale, rivela ben presto tutta la sua debolezza, data l'impossibilità di distinguere con esattezza dove finiscano gli uni e inizi l'altro; e dunque non regge all'urto di una legislazione statale pervasiva che interviene nelle materie di competenza regionale anche con norme di dettaglio, in ciò peraltro supportata da un atteggiamento di estrema compiacenza da parte della Corte costituzionale.

Non solo. Nell'esercizio della sua funzione di indirizzo e coordinamento, che il giudice costituzionale considera il «risvolto positivo» del limite dell'interesse nazionale²⁸, la Corte giustifica l'intervento dello Stato in materia regionale anche con norme regolamentari e perfino con atto amministrativo.

Sulla base della legge n. 62/1953 (legge Scelba), poi, alle Regioni viene impedito di legiferare se prima lo Stato non ha adottato le sue leggi cornice (art. 9) e ciò arreca un *vulnus* ulteriore all'autonomia legislativa delle Regioni, il cui concreto esercizio è rimesso di fatto alla completa discrezionalità del legislatore statale, che in caso di inerzia può addirittura congelarla *sine die*.

un decentramento politico costituzionale assume quando si coniuga con i compiti e le strutture dello stato sociale (...). In breve il federalismo cooperativo alla regola del coordinamento verticale sostituisce la regola del coordinamento orizzontale, riservando al primo soprattutto la funzione di risoluzione dei conflitti eventualmente insorgenti tra le parti.

²⁷ G. GARDINI, C. TUBERTINI, *Le prospettive del regionalismo: idee per una rifondazione*, in *Astrid-RASSEGNA*, 2, 2023, p. 8, sottolineano come «all'origine dei problemi del regionalismo, in sostanza, vi è un'idea di autonomia concepita prevalentemente in negativo, come libertà dal controllo statale, e realizzata in assenza di qualsivoglia prospettiva unitaria, federativa, in cui livelli di governo diversi collaborano in vista di obiettivi comuni».

²⁸ Corte cost., 4 marzo 1971, n. 39.

Tale previsione è all'origine di un'ulteriore perversione del modello, perché porta la Regione a ripiegare sul fronte della gestione operativa, configurandosi come ente di amministrazione²⁹ piuttosto che come «ente di governo»³⁰ e diventando di fatto una «gigantografia del Comune»³¹. Con riguardo alle modalità di esercizio delle funzioni, tuttavia, l'art. 118 vecchio testo prevede che la Regione eserciti «normalmente» le sue funzioni delegandole agli enti locali o valendosi dei loro uffici (art. 118, ultimo comma).

In tal modo il Costituente si propone, in coerenza con una delle ragioni fondative dell'ente regionale, non solo di avvicinare l'esercizio delle funzioni ai cittadini, evitando di replicare a livello regionale l'accentramento statale, ma anche di impedire la formazione di una quarta burocrazia regionale che si aggiunge a quelle già esistenti agli altri livelli territoriali³². D'altra parte, nel senso di uno spostamento di competenza verso il basso, in una prospettiva in qualche modo anticipatrice del principio di sussidiarietà, va anche la previsione per cui lo Stato, nelle materie non elencate, può delegare con legge alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative (art. 118, secondo comma); nonché quella per cui, nelle materie regionali, le leggi della Repubblica possono trasferire direttamente a Province, Comuni e altri enti locali le funzioni «di interesse esclusivamente locale».

È il modello delle Regioni come «enti ad amministrazione indiretta necessaria» – secondo la nota definizione di Giannini³³ – chiamati non tanto a operare in prima persona, quanto a svolgere essenzialmente funzioni di legislazione, indirizzo e controllo, mentre le funzioni di gestione operativa

²⁹ E. CARLONI, *Le regioni ordinarie come enti di amministrazione*, in F. CORTESE, J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano. Un bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2023, p. 165 ss.

³⁰ A. BARBERA, *La Regione come ente di governo*, in *Politica del diritto*, 1, 1973, p. 741.

³¹ M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto n. 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, il Mulino, 1978, p. 8.

³² Secondo M.S. GIANNINI, *Regioni e Stato moderno in Italia*, in *Scritti 1963-1969*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 918, «uno dei pochi punti certi della Costituzione è che la Regione non dovrebbe essere un ente burocratico».

³³ M.S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in AA.VV., *Atti del III Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 186.

sono affidate agli enti locali; un modello che, nella lettura della Corte costituzionale, è «indicativ[o] di una generale linea di tendenza diretta a ridurre al massimo possibile la concentrazione di funzioni amministrative al livello regionale»³⁴.

Ma c'è dell'altro. Quando la legge n. 281/1970 (sulla finanza regionale) modifica l'art. 9 della legge Scelba nel senso di prevedere che l'adozione delle leggi cornice non è più pregiudiziale all'esercizio della competenza legislativa delle Regioni, ciò da una parte sblocca l'attività legislativa delle Regioni, che in mancanza di principi fondamentali espliciti possono adesso ricavarli dalla legislazione statale previgente; dall'altra, però, compromette irrimediabilmente la loro capacità di innovazione, dato che questi principi vengono comunque estratti da leggi vecchie.

Questo provoca il complessivo depauperamento della funzione legislativa regionale³⁵, che rinuncia all'ambizione di cimentarsi con grandi disegni di governo della Regione e finisce per accontentarsi di piccoli spazi regolativi, ora dettando la disciplina di interessi microsettoriali; ora replicando con «leggi fotocopia» quanto fatto da altre Regioni; ora, infine, andando «a rimorchio» dello Stato e riproducendo pedissequamente a livello locale gli assetti normativi vigenti a livello centrale. Insomma non solo la gestione amministrativa prevale sulla pratica legislativa, ma questa consiste in un'attività sostanzialmente provvedimentale³⁶.

Ad un simile esito non è estranea la tecnica utilizzata dal legislatore statale per il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni – la cosiddetta tecnica del ritaglio³⁷ –, inaugurata nei decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali e poi estesa – dai decreti Stammati del 1972 – al primo trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni ordinarie.

³⁴ Corte cost., 15 luglio 1991, n. 343.

³⁵ Secondo E. BALBONI e M. CARLI, *La potestà normativa delle Regioni: ambizioni, frustrazioni e aporie*, in *www.astrid-online.it*, 16 ottobre 2023, p. 10, la Regione «solo in maniera sporadica ed occasionale ha premuto, con buoni risultati, i pedali dell'innovazione legislativa e della sperimentazione».

³⁶ Di una funzione legislativa «ridotta, salvo isolate eccezioni, al rango di una modesta normazione secondaria» parla M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 4, 2012, p. 679.

³⁷ Come l'ha definita F. BASSANINI, *Rapporti e tensioni tra Regioni e Stato*, in E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, il Mulino, 1973, p. 224.

In base ad essa le funzioni nelle materie di competenza regionale non vengono integralmente devolute alle Regioni, ma all'interno di quella materia regionale si ritaglia un settore o una porzione più piccola che vengono lasciati alla competenza dello Stato.

In tal modo anziché subordinare il trasferimento di funzioni al ruolo che si vuole attribuire alle Regioni, dando corpo al profilo di Regione che si staglia dagli Statuti nel frattempo approvati, lo si subordina – più riduttivamente – al carattere nazionale o regionale dell'interesse coinvolto. Ciò innesca una dinamica antagonistica tra Stato e Regioni, perché queste ultime sono portate a rivendicare gli spazi di autonomia che vengono ad esse sottratti³⁸, piuttosto che ad esercitare una propria capacità di governo con l'assetto di funzioni di cui comunque dispongono.

Se poi a tutto ciò si aggiunge la propensione dei legislatori locali a prediligere la normazione in via regolamentare anziché in via legislativa, dato che i regolamenti regionali, al pari delle leggi regionali, sono rimessi alla competenza dell'organo consiliare, ma vengono assoggettati a limiti molto meno penetranti, si comprende perché sia constatazione comune in dottrina che le Regioni, salvo rare eccezioni, abbiano sostanzialmente fallito come legislatori.

Tutte queste dinamiche incidono in maniera decisiva sull'avvento delle Regioni e ne condizionano tutta la successiva evoluzione, deludendo le aspettative di quanti avevano visto nell'avvio dell'esperienza regionale l'occasione per un complessivo rinnovamento dello Stato nei suoi metodi di amministrazione e legislazione.

Di qui la crisi irreversibile del modello, che pone le premesse per la riscrittura del Titolo V nel 2001. Una crisi a cui concorrono la resistenza al cambiamento delle burocrazie ministeriali; una legislazione statale invadente che sembra ignorare l'esistenza delle Regioni; una giurisprudenza costituzionale molto accondiscendente verso lo Stato e poco sensibile alle esigenze delle autonomie; l'assetto centralistico e verticale dei partiti politici, che ha finito per "nazionalizzare" le dinamiche politiche

³⁸ Di «gelosia delle competenze» parla G. AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione. (Alla luce dell'esperienza statunitense)*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 460.

regionali, facendo dell'accesso alle cariche pubbliche regionali solo una tappa intermedia nella costruzione di una carriera politica nazionale. Il combinato disposto di questi fattori determina il fallimento del modello costituzionale. Ma a tale risultato non sono estranee le aporie e le ambiguità che sin dall'inizio caratterizzano lo Stato regionale disegnato dal Titolo V.

Il compromesso raggiunto in Assemblea costituente tra i regionalisti politici e i fautori del regionalismo amministrativo, infatti, è all'insegna di una complessiva *deminutio* dell'autonomia regionale. Le Regioni hanno bensì autonomia legislativa, ma la legislazione regionale deve svolgersi nel rispetto di limiti molto incisivi (principi fondamentali dello Stato, interesse nazionale, interesse delle altre Regioni); hanno autonomia finanziaria, ma nelle «forme» e nei «limiti» stabiliti dalle leggi della Repubblica; possono darsi propri Statuti, ma anche questi sono soggetti a limiti penetranti e all'approvazione dello Stato; sono assoggettate a controlli stretti sui loro atti e sui loro organi.

Anche il disegno costituzionale di una Regione «a minimo apparato burocratico»³⁹, a ben vedere, è delineato in modo non univoco. Le Regioni, infatti, possono anche istituire propri enti dipendenti e propri uffici (art. 117), che peraltro devono essere formati con personale trasferito dallo Stato (disp. trans. VIII). Dal che può inferirsi il carattere non necessario della delega e dell'avvalimento degli uffici degli enti locali. Questi ultimi, a loro volta, sono configurati anche come circoscrizioni di decentramento regionale (art. 129).

Insomma, la Costituzione offre alla Regione una pluralità di assetti organizzativi – la delega agli enti locali e l'impiego dei loro uffici, l'esercizio in proprio delle funzioni, l'ente dipendente e l'impresa regionale – non riconducibili ad una visione univoca di quello che dovrebbe essere il ruolo dell'ente nel nuovo sistema costituzionale, tanto che si è parlato di «strabismo dei modelli»⁴⁰ che emergono dal Titolo V originario.

³⁹ L. VANDELLI, *Art. 118*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1985, p. 269.

⁴⁰ G. GARDINI, *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1-2, 2010, p. 19.

Di qui «un modello alquanto debole e contraddittorio di Regione»⁴¹, se perfino un regionalista convinto come Luigi Sturzo, davanti alla disciplina della Regione contenuta in Costituzione, osserva che «il passaggio dall'idea al fatto è spesso penoso (...) nessuna meraviglia se (...) la regione che ci presenta la Costituzione non sia quella che i regionalisti hanno vagheggiato e voluto da sì lungo tempo»⁴².

Si tratta altresì di un modello incompiuto, perché alla devoluzione di poteri legislativi alle Regioni non è mai corrisposto l'adeguamento della struttura del Parlamento per dare rappresentanza al centro ai nuovi enti, in modo che possano far sentire la propria voce laddove si produce la legislazione che incide sulle loro competenze costituzionalmente garantite. Sulla base di queste risultanze non è mancato in dottrina chi, pur ravvisando nel «separatismo garantistico»⁴³ la cifra qualificante dell'originario disegno costituzionale, ha osservato come le sue tare genetiche siano tali e tante da configurare, in realtà, «un regionalismo senza modello»⁴⁴.

3. La più chiara vocazione funzionale della Regione nella riforma del Titolo V

Dopo la revisione del Titolo V del 2001 lo Stato regionale italiano resta senza un chiaro modello di riferimento con riguardo alla perdurante mancanza di una netta “scelta di campo” in favore del regionalismo cooperativo, mentre appare molto più nitidamente definita la connotazione della Regione come ente di legislazione.

A favore di questa conclusione militano diversi elementi. Anzitutto, il rovesciamento del criterio di riparto delle competenze legislative. Con un completo mutamento di prospettiva rispetto al passato, infatti, il nuovo art. 117 elenca adesso – secondo una tecnica peraltro tipica dei regimi

⁴¹ U. DE SIERVO, *Realtà attuale delle funzioni e del finanziamento delle Regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Roma, Istituto Luigi Sturzo, 2014, p. 196. M.S. GIANNINI, *Le Regioni: rettificazioni e prospettive*, in E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, il Mulino, 1973, p. 190, rileva che le Regioni in Costituente «nacquero sotto il segno dell'ambiguità».

⁴² L. STURZO, *La Regione nella Nazione*, Opera omnia, Bologna, Zanichelli, 1954, p. 386.

⁴³ P.A. CAPOTOSTI, *La Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 5, 1981, p. 898.

⁴⁴ M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5, 1994, p. 1317.

federali – le materie di competenza dello Stato, mentre tutte le altre sono attribuite, in via residuale, alle Regioni, che dunque diventano, almeno sulla carta, gli enti a competenza legislativa generale, l'intervento dello Stato essendo confinato alle materie che gli sono espressamente assegnate ed alla determinazione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti. Ma non è tutto. Il catalogo delle materie concorrenti viene sensibilmente accresciuto e si specifica che in questi ambiti la competenza statale è circoscritta alla sola fissazione dei principi fondamentali; non deve più essere apposto il visto del Commissario di Governo sulle leggi regionali, che dunque entrano subito in vigore, potendo semmai essere impugnate davanti alla Corte costituzionale – al pari di quelle statali – dopo la loro pubblicazione; viene meno la clausola dell'interesse nazionale come limite generale alla legislazione regionale; e la Regione non «emana norme legislative» ma è titolare, come lo Stato, di una vera e propria «potestà legislativa», peraltro parificata a quella statale sotto il profilo dei limiti cui è sottoposta; la competenza concorrente, inoltre, è solo una delle competenze legislative delle Regioni, mentre nel Titolo V originario era l'unica competenza propria delle Regioni.

Sul piano amministrativo, poi, le funzioni vengono distribuite alle Regioni e agli enti locali sulla base di un criterio flessibile, che ne prevede l'allocatione in via preferenziale ai Comuni in quanto enti più vicini ai cittadini e dunque naturalmente votati a farsi carico della generalità delle funzioni e dei servizi, salvo che ragioni di esercizio unitario ne giustifichino il conferimento ad un livello di governo superiore.

Alla luce dell'art. 118, dunque, l'amministrazione pubblica è (*rectius* dovrebbe essere) un'amministrazione essenzialmente locale, incentrata su due livelli territoriali, il livello di base (Comuni singoli o associati) e quello di area vasta (Province e Città metropolitane); mentre l'amministrazione regionale dovrebbe avere un carattere tendenzialmente residuale, nel senso che vanno allocate in capo alla Regione solo le funzioni per le quali si dimostri effettivamente che è quello regionale l'ambito di esercizio ottimale.

La centralità acquisita dagli enti locali come terminali privilegiati dell'amministrazione è corroborata anche da altre previsioni: l'attribuzione a Comuni, Province e Città metropolitane di funzioni «proprie», oltre a quelle «fondamentali» definite dalla legge statale e a quelle «conferite»

dallo Stato e dalle Regioni; il riconoscimento – prima mancante – di una potestà regolamentare per disciplinare l'organizzazione e l'esercizio di queste funzioni; il venir meno dei controlli preventivi di legittimità sui loro atti; la qualificazione “a tutto tondo” come enti autonomi, essendo stato abrogato l'art. 129 che li configurava anche come circoscrizioni di decentramento statale e regionale.

In conseguenza delle «due nuove generalità»⁴⁵ introdotte dalla riforma del Titolo V, che sono il precipitato della posizione paritaria di Regioni e Comuni quali enti costitutivi della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost., il sistema istituzionale viene dunque ad impennarsi sul *tandem* amministrazione locale-legislazione regionale: le Regioni vedono naturalmente accentuata la loro vocazione di enti di legislazione, programmazione, coordinamento e supporto alle autonomie locali; a queste ultime, viceversa, è affidata la gestione operativa di tutte le funzioni amministrative, che peraltro andrebbero concentrate il più possibile sugli enti di governo elettivi – il Comune, per tutte le funzioni di base e la Provincia per tutte quelle di area vasta –, in modo da ridimensionare la proliferazione a livello regionale di agenzie, società, enti dipendenti.

Ma questa profonda trasformazione dell'amministrazione pubblica che il combinato disposto degli articoli 117 e 118 sembra promettere è rimasta lettera morta. Non solo il baricentro dell'amministrazione non si è spostato a livello locale, ma quelle che erano le due tendenze tipiche dell'amministrazione regionale prima della novella del Titolo V – l'accentramento di funzioni di amministrazione attiva e l'amministrazione per enti – sono proseguite ed anzi si sono persino accentuate. Emblematica, a questo riguardo, la riforma delle Province ad opera della legge Delrio, che ha svuotato il corredo funzionale dell'ente ed attratto a livello regionale la maggior parte delle sue funzioni.

Insomma, a distanza di oltre cinquant'anni dall'avvento delle Regioni e a più di venti dalla riforma del Titolo V, c'è un filo rosso che accomuna lo Stato regionale del 1948 e quello del 2001 ed è il perdurante scarto che sussiste tra il disegno di Regione che si ricava dal testo costituzionale e il vero volto dell'ente che emerge dalla realtà.

⁴⁵ M. CAMMELLI, *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2010, p. 326.

Il che è ancor più sintomatico delle difficoltà di far maturare una cultura politica sensibile alle esigenze delle autonomie in un Paese d'altronde che in più di cento anni di storia unitaria – dalla proclamazione del Regno d'Italia nel 1861 all'elezione dei primi consigli regionali nel 1970 – ha avuto un ordinamento unitario, accentrato e uniforme; e nel quale, specie nell'ultimo ventennio, è prevalso un «uso congiunturale»⁴⁶ dell'autonomia, che è stata piegata a logiche di convenienza politica, anziché utilizzata per soddisfare al meglio i bisogni delle comunità locali.

Se ne ha la riprova nei sistematici cambi di rotta che hanno caratterizzato l'approccio a questo tema: così, ad esempio, si passa dall'attuazione del Titolo V alla «riforma della riforma»⁴⁷, per poi giungere alla *devolution* fino ad arrivare alla grande riforma costituzionale del 2005; o ancora dalle suggestioni federaliste del Titolo V, alla torsione accentratrice della legislazione sulla crisi economico-finanziaria del 2011, fino alla vera e propria involuzione neo-centralista della riforma Renzi-Boschi, che sul versante dei rapporti Stato-Regioni segna un brusco ritorno al passato, relegando l'autonomia regionale ad una condizione non dissimile da quella che caratterizza l'originario impianto del Titolo V.

Di questo uso strumentale dell'autonomia è in fondo espressione la stessa revisione del 2001, approvata *in articulo mortis* nella XIII legislatura per contrastare sul terreno del “federalismo” le pulsioni secessioniste della Lega Nord.

E tuttavia quella riforma, che oggi è quasi unanimemente oggetto di critiche, muove da un presupposto tuttora valido: dare coerente sviluppo al principio di promozione delle autonomie, riallineando alla fondamentale indicazione di valore contenuta nell'art. 5 della Costituzione un Titolo V che appariva ormai fuori asse.

Alcune di queste critiche sono fondate, a cominciare dall'approvazione a maggioranza e dai difetti nella formulazione degli elenchi delle materie; altre, a ben vedere, appaiono ingenerose, perché non tengono conto delle numerose attenuanti che il Titolo V può invocare a sua discolpa,

⁴⁶ A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, p. 157.

⁴⁷ A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 31.

prima fra tutte il suo completo abbandono sul piano attuativo da parte del legislatore statale. Ciò che peraltro è alla base dei principali nodi problematici che il corrente processo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, ha posto all'attenzione della dottrina.

4. *Il regionalismo alla prova dell'ulteriore differenziazione*

Proprio la clausola di asimmetria di cui all'art. 116, terzo comma, è un altro tangibile esempio della perdurante influenza spagnola sul legislatore di revisione costituzionale. Nel consentire, infatti, che le Regioni ordinarie possano richiedere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», essa introduce nel nostro sistema alcuni elementi tipici del modello spagnolo: un regionalismo a richiesta, in quanto ogni Regione può attingere da un elenco di materie indicate dalla Costituzione, secondo la più volte richiamata tecnica della *tabla de quesos*; un regionalismo asimmetrico, in quanto le funzioni sono attribuite in modo variabile da Regione a Regione; un regionalismo *pactado*, perché la maggiore autonomia viene concessa dallo Stato con una legge approvata previa intesa con la Regione interessata.

Di derivazione tedesca, invece, è il rovesciamento dell'enumerazione delle competenze legislative, con le Regioni che diventano – almeno in linea di principio – i legislatori a carattere generale.

L'art. 116, terzo comma, rappresenta la soluzione di compromesso che viene trovata in sede di revisione del Titolo V per conciliare la conservazione delle Regioni speciali all'interno del nuovo assetto regionale dello Stato.

Il rovesciamento del criterio di riparto, infatti, nel valorizzare al massimo il ruolo legislativo delle Regioni ordinarie, finisce per relegare in un cono d'ombra quelle speciali, al punto da far sorgere dubbi sulla loro perdurante ragion d'essere.

Le loro competenze legislative, inoltre, restano quelle rigidamente fissate negli elenchi contemplati dai rispettivi Statuti e ciò le espone al rischio di subire un trattamento addirittura peggiore rispetto a quello che il Titolo V riconosce ormai alle Regioni ordinarie.

Ma la soppressione delle Regioni speciali è ipotesi politicamente impraticabile, sia per il potere contrattuale dei partiti autonomistici, i cui voti in Parlamento sono spesso decisivi ai fini della formazione e della

durata dei governi⁴⁸; sia per i costi che una simile operazione avrebbe sul piano del consenso elettorale.

Così non solo vengono mantenute in vita, ma per evitare che la loro condizione di autonomia risulti penalizzata rispetto a quella delle Regioni ordinarie si introduce la clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ai sensi della quale sino all'adeguamento degli Statuti speciali le disposizioni del Titolo V si applicano automaticamente ai territori governati dalla specialità per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. Il mancato superamento della specialità, tuttavia, non fa altro che accentuare il contrasto con alcune Regioni ordinarie limitrofe, che pur essendo particolarmente ricche ed efficienti (Lombardia, Piemonte, Veneto) non godono del «privilegio finanziario»⁴⁹ riconosciuto dagli Statuti speciali e che fra l'altro è all'origine del fenomeno della migrazione di molti Comuni verso le Regioni speciali.

L'art. 116, terzo comma, allora viene introdotto proprio in risposta alle pressioni delle Regioni ordinarie del Nord, con l'obiettivo di mitigare le tensioni che il mantenimento della specialità avrebbe inevitabilmente prodotto nei loro confronti.

Se ne ha conferma dalla lettura dei lavori preparatori della legge costituzionale n. 3/2001, dai quali emerge come la *ratio* dell'art. 116 sia quella di “specializzare”⁵⁰ le Regioni ordinarie, riconoscendo ad esse «ulteriori forme di specialità»⁵¹.

Tale disposizione resta a lungo “in sonno”. Le tre Regioni sopra richiamate si attivano durante il secondo Governo Prodi nella XV legislatura, mentre il percorso di attuazione subisce una battuta d'arresto con l'avvento

⁴⁸ Basti pensare, per stare al caso spagnolo, al ruolo che il partito catalano *Esquerra Republicana* sta avendo nelle trattative per la formazione del Governo Sanchez. Il leader della *Generalitat* catalana Aragonès, infatti, ha subordinato il suo sostegno a Sanchez ad un accordo su finanze e amnistia.

⁴⁹ A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, 4, 2020, p. 314.

⁵⁰ Secondo la prospettiva di una specialità diffusa cara a A. RUGGERI, che l'ha di recente proposta nel saggio *La differenziazione dell'autonomia regionale, le aspettative e i timori eccessivi che da essa si alimentano e il bisogno che gli uni e le altre siano opportunamente ridimensionati*, in *Diritti regionali*, 3, 2023, p. 724.

⁵¹ Così M. BOATO, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Seduta n. 773 del 19 settembre 2000.

del quarto Governo Berlusconi, la cui “grande riforma” costituzionale del 2006, non a caso, dispone l’abrogazione dell’art. 116, terzo comma. Il processo riparte in seguito all’esito largamente positivo dei referendum consultivi con i quali le Regioni Veneto e Lombardia nel 2017 chiamano i loro cittadini a pronunciarsi sull’attribuzione della maggiore autonomia. Nel 2018, poi, il Governo sottoscrive con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto tre diversi accordi preliminari (le c.d. pre-intese) per definire il quadro dei principi, nonché un primo elenco di materie ai fini della successiva stipula dell’intesa, ma con l’esplosione dell’emergenza pandemica il processo subisce un nuovo stop.

Si arriva così al marzo 2023 quando il Consiglio dei ministri approva il disegno di legge Calderoli recante «Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione», attualmente all’esame della prima Commissione Affari costituzionali del Senato.

Insomma, la spinta all’ulteriore differenziazione dell’autonomia delle Regioni ordinarie non è che la reazione, da un lato, alla torsione centralistica impressa allo Stato regionale dalla legislazione sulla crisi economico-finanziaria, prima, e dalla pandemia, poi; dall’altro, alla crescente insoddisfazione per l’inadeguatezza di un disegno costituzionale che si è rivelato carico di lacune e imperfezioni e che, rimanendo in larga misura inattuato, è stato “tradito” nei suoi punti qualificanti.

Basti pensare che non si è realizzata nessuna delle tre grandi trasformazioni che il nuovo Titolo V sembrava prefigurare. Non quella legislativa, con l’assunzione da parte delle Regioni di una nuova centralità sul piano della legislazione alla luce dell’ampliamento del catalogo delle materie concorrenti e della previsione della clausola di residualità; non quella amministrativa, con l’avvio di un organico processo di trasferimento di funzioni che avrebbe dovuto valorizzare il livello locale e configurare una “Regione leggera” nella gestione di funzioni e servizi; non quella finanziaria, con il passaggio da una finanza derivata ad una finanza propria, basata su una capacità impositiva autonoma da parte delle Regioni e quindi su un effettivo collegamento tra responsabilità della tassazione e responsabilità di spesa.

Tutti questi elementi di fragilità hanno evidentemente contribuito a far maturare nelle Regioni l’idea che l’unico modo per superare questa con-

dizione di incertezza ed ottenere quelle funzioni e quelle risorse che fino ad oggi l'ordinamento non è stato in grado di garantire, fosse il ricorso alla clausola di asimmetria di cui all'art. 116, terzo comma.

D'altra parte, che le Regioni non debbano essere tutte necessariamente uguali tra loro, ma possano differenziarsi, avendo competenze diverse a seconda delle loro specifiche esigenze, prima ancora che un'acquisizione di chiara ascendenza spagnola, è un corollario dello stesso concetto di autonomia.

Come sintetizza efficacemente Bin, infatti, «la differenziazione è lo scopo dell'autonomia così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione»⁵². Lo ha confermato anche la Corte costituzionale quando ha osservato che «la diversità delle situazioni locali ed ambientali (e quindi delle esigenze) (...) suggeriscano e legittimino, per fatti “analoghi”, normative diverse. Appunto su tale concetto si basano, del resto, le autonomie locali (...)»⁵³.

Insomma «la differenziazione costituisce l'essenza stessa del regionalismo»⁵⁴. E dal 2001 è un principio espressamente costituzionalizzato con riguardo alla distribuzione delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali (art. 118, primo comma).

La prima fondamentale differenziazione, infatti, è quella che si realizza sul piano amministrativo in attuazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, perché la legge statale e quella regionale, a seconda delle rispettive competenze, sono chiamate di volta in volta a valutare fino a che punto sia possibile conferire la generalità delle funzioni amministrative ai Comuni e quando invece sia necessario allocarle ad un livello superiore per assicurarne l'esercizio unitario. Il che, ovviamente, conduce alla differenziazione dei sistemi amministrativi regionali a seconda della diversità dei contesti di riferimento.

Vi è poi l'ulteriore differenziazione che deriva dall'uso più o meno intenso che il legislatore regionale faccia della propria competenza residuale in

⁵² R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016, p. 800.

⁵³ Corte cost., 23 marzo 1966, n. 26.

⁵⁴ E. CATELANI, *Il rapporto fra Stato e Regioni al tempo del Coronavirus: una premessa*, in *Rivista GdP*, Forum sull'emergenza n. 2, p. 7.

materia di ordinamento degli uffici, enti dipendenti, personale, che porta a soluzioni organizzative suscettibili di variare da Regione a Regione. Per non dire della possibilità di differenziare la forma di governo regionale che è offerta sia dalla clausola di salvezza specificamente prevista dall'ultimo comma dell'art. 122 Cost., sia, più in generale, dalla formula dell'art. 123 – mai sufficientemente valorizzata – secondo cui «ciascuna Regione ha uno statuto»⁵⁵, che avrebbe dovuto esaltare la capacità di ogni Regione di darsi l'organizzazione interna più rispondente alle sue peculiari caratteristiche.

E dunque, come osserva Cammelli, «la differenziazione non è un elemento “aggiuntivo” del sistema che il Titolo V delinea, ma ne rappresenta una implicazione ineliminabile»⁵⁶. Può aggiungersi che l'idea di adottare un regime non uniforme per le Regioni ordinarie non è una novità della revisione costituzionale del 2001, ma rimonta alla stessa Assemblea costituente.

Una delle proposte che Ambrosini presenta al Comitato dei Dieci, incaricato di redigere un progetto in materia regionale, prevede che una Regione, in virtù delle sue «peculiari condizioni», possa proporre al Parlamento un proprio tipo di autonomia parzialmente diversa dalle altre⁵⁷. Ed anche Mortati immagina per le Regioni a cui non viene riconosciuta l'autonomia speciale «la possibilità di domandare uno speciale trattamento»⁵⁸.

In seguito, l'idea che l'omogeneità di regime tra le Regioni ordinarie non sia un qualcosa di fisso e immodificabile torna a farsi strada nel corso dei lavori della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura.

In quella sede, infatti, vengono rigettate sia le proposte volte ad estendere le condizioni differenziate di autonomia a tutte le Regioni, sia quelle che prevedono procedure agevolate per l'acquisizione, da parte delle singole Regioni, di nuove competenze legislative; la proposta finale prevede

⁵⁵ Corsivo aggiunto dall'Autore.

⁵⁶ M. CAMMELLI, *I raccordi tra i livelli istituzionali*, cit., p. 316-317.

⁵⁷ Lo ricorda U. DE SIERVO, *Le Regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in *Le Regioni*, 5, 1993, p. 1256.

⁵⁸ C. MORTATI, *Intervento*, in *Seconda sottocommissione*, 14 novembre 1946, p. 499.

che ciascuna Regione possa bensì ottenere un incremento della propria autonomia, ma solo con la legge costituzionale (art. 57, co. 4).

Insomma, l'art. 116, terzo comma, non è affatto un "corpo estraneo", un dato avulso dal contesto, ma ha una serie di antecedenti tanto nel dibattito in Costituente, quanto in quello nella Bicamerale D'Alema. Ed è una disposizione costituzionale che, al pari di ogni altra, reclama a questo punto di essere attuata.

Senza poter entrare nel merito delle singole soluzioni adesso previste dal disegno di legge Calderoli, anche perché sono suscettibili di essere modificate alla luce dell'ulteriore evoluzione dell'*iter* parlamentare, non si può fare a meno di segnalare in questa sede due rischi legati al processo di attuazione.

Il primo riguarda l'ampiezza delle materie su cui le Regioni possono ottenere accrescimenti della loro autonomia. Come noto tra queste ve ne sono alcune di competenza esclusiva statale, come le «norme generali sull'istruzione». Le quali, se fossero richieste da una Regione insieme alla materia «istruzione», di competenza legislativa concorrente, determinerebbero la regionalizzazione dell'intera materia, con l'inammissibile conseguenza di affidare alla cura regionale interessi per loro natura infrazionabili che richiedono una disciplina unitaria su tutto il territorio nazionale. A tacere di altri ambiti particolarmente sensibili ricompresi nelle materie di legislazione concorrente – come l'energia – che pure presentano un'indubbia valenza nazionale.

Ebbene, da questo punto di vista non può affatto escludersi in linea teorica la possibilità di un uso generalizzato del modello di regionalismo differenziato previsto dall'art. 116, terzo comma, sia nel senso che a chiedere le «ulteriori forme e condizioni particolari» siano potenzialmente tutte le quindici Regioni ordinarie; sia nel senso che la richiesta abbia ad oggetto tutte le ventitré materie contemplate dalla disposizione in esame, anche perché – in maniera del tutto opinabile – non è stato previsto in capo alle Regioni alcun presupposto giustificativo per accedere alla devoluzione di ulteriori funzioni, né alcuno specifico onere motivazionale in ordine alla scelta delle singole funzioni da acquisire.

Un esito del genere verrebbe a connotare il nostro regionalismo in senso marcatamente spagnolo, non solo perché accentuerebbe le dosi di asimmetria presenti nel sistema costituzionale, ma soprattutto perché

finirebbe per innescare anche da noi quelle «rincorse emulative»⁵⁹ che hanno caratterizzato l'evoluzione dello Stato regionale spagnolo nel senso del continuo inseguimento tra le diverse Comunità autonome.

La Costituzione spagnola del 1978, infatti, consente la differenziazione tra livelli diversi di autonomie – Nazionalità e Regioni –, ma non garantisce tale differenziazione tra le diverse Comunità autonome, con la conseguenza che la differenziazione iniziale si è trasformata in una uniformità sostanziale di tutte le Comunità, tranne che per alcuni aspetti del sistema finanziario dei Paesi baschi.

La logica è stata quella di avvicinare le diversità esistenti, passando da una omogeneità minima all'approssimazione massima fra i diversi regimi delle Comunità autonome. Ogni Statuto poteva cercare un livello diverso di competenze, specifiche di ogni Comunità, però il giorno dopo le altre Comunità ottenevano lo stesso livello che aveva avuto la Catalogna per prima. Di qui un meccanismo incessante fatto di fughe in avanti da parte di alcune e di rincorse da parte di altre per recuperare il terreno nel frattempo perduto.

La fine di questa vicenda è nota. La Catalogna vede progressivamente annacquato il suo riconoscimento come autonomia storica pre-costituzionale, che peraltro è alla base del patto costituzionale del 1978, e cerca di fare un passo avanti con la riforma dello Statuto nel 2007, spingendo al massimo la possibilità di ottenere più competenze in alcune materie come la giustizia e la finanza.

Nel 2010, tuttavia, il Tribunale costituzionale annulla lo Statuto in alcuni punti qualificanti, come quello che definisce la Catalogna una nazione e questa sentenza è la miccia che fa esplodere il sentimento indipendentista, perché consolida l'idea che attraverso la via della legalità costituzionale – la riforma dello Statuto – non sia possibile affermare le peculiarità della Catalogna come nazionalità storica; e che dunque non ci si possa che muovere al di fuori dalla Costituzione.

Di qui la richiesta del *derecho a decidir* (il diritto all'autodeterminazione), il referendum sull'indipendenza del 2017, la repressione della *guardia*

⁵⁹ E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Milano, Giuffrè, 2020, p. 223, nota 63.

civil, la storica applicazione da parte del Governo spagnolo dei meccanismi coercitivi previsti dall'art. 155 della Costituzione ed un conflitto tra centro e periferia che è fonte di tensioni non ancora ricomposte.

Quanto accaduto in Spagna potrebbe ripetersi anche nel nostro Paese con riguardo alle Regioni più efficienti sul piano amministrativo e con i conti in ordine, le quali potrebbero essere indotte a “marcare le distanze” da quelle meno ricche ed efficienti, rivendicando spazi di autonomia sempre maggiori che potrebbero consistere nella pretesa di accedere alla specialità regionale o potrebbero portare – nella peggiore delle ipotesi – alla riemersione di spinte separatiste.

L'esperienza spagnola serve allora da monito per il legislatore italiano, che deve scongiurare il riprodursi di una simile dinamica competitiva restringendo la gamma delle materie differenziabili, ponendo precise condizioni legittimanti alla richiesta di accedere alla differenziazione e assicurando gli equilibri di finanza pubblica in modo da non compromettere i vincoli di solidarietà tra la comunità regionale e il resto della Repubblica (come esige la sentenza n. 118 del 2015).

Il secondo rischio legato all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, è che si proceda “al buio” in mancanza del quadro generale di riferimento offerto dall'integrale messa in opera dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali ai sensi dell'art. 119.

Come noto, infatti, mentre il trasferimento delle risorse relative alle prestazioni nelle materie LEP è subordinato alla previa individuazione dei livelli essenziali, nelle materie non LEP avviene immediatamente con l'entrata in vigore della legge.

Ma siccome, oltre al finanziamento dei LEP, vanno anche accantonate le risorse del fondo perequativo che devono servire per finanziare integralmente le funzioni attribuite ai territori con minore capacità fiscale, viene da chiedersi come sia possibile finanziare immediatamente le prestazioni non LEP se prima non si ha un quadro chiaro di quali vincoli derivano al bilancio dello Stato tanto dal finanziamento dei LEP, quanto dal finanziamento delle misure di perequazione previste dal 119.

Non è tutto. Per finanziare le funzioni aggiuntive è prevista la compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato sul territorio. In mancanza dell'autonomia tributaria regionale questo significa che se la spesa per la funzione trasferita fosse maggiore del gettito partecipato

non potrebbe che essere lo Stato ad intervenire mettendo le risorse che mancano. Le quali – qui sta il punto – potrebbero essere sottratte alla redistribuzione nei confronti di altre Regioni con inevitabili effetti sperequativi. Se invece le Regioni avessero un'autonoma capacità impositiva potrebbero essere direttamente loro a recuperare il gettito, assumendosi la responsabilità di far pagare ai loro contribuenti i maggiori costi delle nuove funzioni regionalizzate, in ragione del beneficio che ad essi deriverebbe dal più ravvicinato esercizio di queste funzioni.

Pertanto il fatto che l'art. 119 – e con esso la perequazione e l'autonomia tributaria regionale – siano finiti su un «binario morto»⁶⁰ – pesa come un macigno su tutto il processo di attuazione e lo circonda di grande incertezza. Alla luce delle considerazioni sin qui svolte ben si comprende perché il percorso delineato dell'art. 116, terzo comma, come ha osservato Cosulich, rappresenti una «vera pietra d'inciampo per l'uniforme regionalismo italiano»⁶¹ e sia potenzialmente suscettibile di cambiarne i connotati.

Se realizzato nel rispetto dei vincoli di solidarietà che garantiscono l'unità-indivisibilità della Repubblica ed in modo da non allargare il (già consistente) divario territoriale tra il Nord e il Sud del Paese⁶², esso può rappresentare uno strumento per rivitalizzare il principio autonomistico, consentendo alle Regioni virtuose di esprimere in pieno la propria identità e favorendo processi di emulazione da parte di altre Regioni volti al complessivo innalzamento della qualità dei servizi resi ai cittadini. Ciò richiede, però, una fondamentale *conditio sine qua non*. Ossia che i partiti politici abbandonino una volta per tutte l'inveterata tendenza a fare un uso strumentale dell'autonomia, cioè a piegarla di volta in volta alle convenienze del momento, quando non a ridurla a una mera rivendicazione di maggiori competenze e risorse e sfruttino invece la possibilità offerta dall'art. 116, terzo comma, per adattare sempre me-

⁶⁰ S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *federalismi.it*, 7, 2003, p. IX.

⁶¹ M. COSULICH, *Relazione introduttiva*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, p. 44.

⁶² Secondo l'interpretazione fatta propria, tra gli altri, da G. SALERNO, *L'autonomia differenziata: problema o prospettiva costituzionale?*, in *federalismi.it*, 19, 2023, p. XI, che considera la clausola di asimmetria di cui all'art. 116, terzo comma, «non come un problema, ma come una prospettiva costituzionale».

glio le risposte politico-amministrative alle vocazioni dei territori e alle specifiche esigenze delle comunità locali.

Ma sulla sussistenza di questa condizione sembra lecito nutrire più di un dubbio, sia perché l'attuazione dell'autonomia differenziata è ormai diventata una bandiera politica e un argomento da campagna elettorale; sia, soprattutto, per la mentalità centralista di cui è strutturalmente pervasa la classe politica del Paese e che appare ben lungi dall'essere sradicata.

The Italian Regional Model and the Prospect of Asymmetrical Regionalism
Luca Castelli

Abstract: Il contributo ripercorre la parabola dello Stato regionale italiano dal punto di vista dei modelli che ne hanno ispirato la genesi, la successiva revisione nel 2001, le attuali prospettive di ulteriore differenziazione dell'autonomia regionale. Emerge la forte influenza del regionalismo asimmetrico spagnolo e l'esigenza che il legislatore italiano, nell'attuare l'art. 116, terzo comma, Cost., faccia tesoro dell'esperienza spagnola per evitare che possano riprodursi anche nel nostro ordinamento quelle dinamiche competitive che hanno portato in Spagna alle continue rincorse tra le diverse Comunità autonome al fine di ottenere forme di autonomia sempre maggiori.

Abstract: The essay retraces the evolution of the Italian regional state focusing on the models which inspired its origin, its reform in 2001, the current prospect of further extension of regional autonomy. What comes to light is the strong influence of the Spanish asymmetric regionalism. It is a cautionary tale for the Italian lawmaker on triggering the process under article 116 (3) of the Constitution, as he should avoid to repeat in Italy what happened in Spain where the Autonomous Communities ran after each other to be granted ever greater autonomy.

Parole chiave: Stato regionale italiano; modelli di regionalismo; Spagna; autonomia differenziata

Keywords: Italian Regional State, Models of Regionalism, Spain, Asymmetrical Regionalism.