

IL REGIONALISMO ITALIANO: CRISI CICLICA O CRISI STRUTTURALE ? ALCUNE RIFLESSIONI CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA POTESTA' LEGISLATIVA *

Eduardo Gianfrancesco

Professore ordinario di Diritto costituzionale – Dipartimento di Giurisprudenza di Roma dell'Università Lumsa

Sommario: 1. Un regionalismo ciclotimico. - 2. La crisi attuale: una fase del ciclo o qualcosa di peggio ? - 3. Autonomie regionali, potestà legislativa, riforme costituzionali - 4. La potestà legislativa ed il *sensu* dell'autonomia regionale

1. *Un regionalismo ciclotimico*

L'andamento ciclico sembra caratterizzare da tempo il dibattito pubblico sull'esperienza regionalistica italiana, almeno dall'istituzione delle Regioni a statuto ordinario. Si consideri, in primo luogo, la delusione diffusasi tra gli studiosi, gli operatori del settore ed una parte almeno dell'opinione pubblica¹ successivamente ai primi decreti di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni negli anni 1971-72, con i loro ben noti vizi di strumentale ritaglio delle materie, avarizia nel rilascio delle funzioni necessarie all'avvio dell'esperienza regionale ed introduzione di limiti ulteriori a quelli costituzionalmente previsti all'azione dei neo-costituiti enti².

Se la seconda ondata di trasferimento di funzioni amministrative negli anni 1975-1977 si inseriva in una fase di maggiore rilancio dell'esperienza regionale e, quindi, in un'atmosfera di

* Il presente contributo rielabora alcune delle considerazioni svolte dall'autore in occasione della Tavola rotonda in ricordo del prof. Paolo Cavaleri organizzata dall'Università di Verona il 9 dicembre 2013 su "Lo stato del regionalismo in una fase di transizione".

¹ L'andamento altalenante dell'attenzione della stampa quotidiana e periodica nei confronti dell'attuazione del regionalismo in Italia era stato autorevolmente evidenziato già da M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, in AA.VV. (a cura di A. BARBERA – F. BASSANINI), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, 1978, pp. 11 e 17: cfr., in particolare, la scoperta giornalistica della regionalizzazione solamente in occasione dell'approvazione della legge n. 382 del 1975 e della predisposizione dei decreti legislativi di attuazione; scoperta avvenuta, peraltro, "propinando le notizie più strane" ed accendendo polemiche non prive di elementi grotteschi (p. 17). Una ricognizione sistematica dell'attenzione dedicata dai principali quotidiani italiani alle vicende regionali nel periodo 2007-2011 è ora presente in F. OZZOLA, *Differenza delle regole e dei diritti nella percezione dei media*, in AA.VV. (a cura di L. VANDELLI – F. BASSANINI), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012, p. 363 ss. ed in una versione più ampia in www.astrid.eu.

² Sui rilevanti limiti di tale esperienza, cfr., per tutti, F. BASSANINI – V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale. II – Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale. Note e pareri*, Milano, 1971; A. D'ATENA, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (e sul collaudo dell'autonomia ordinaria)*, in *Giur. cost.*, 1972, p. 2011, ss. (ora in ID., *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991, p. 305 ss.); L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, p. 257 s.

Nonostante questo quadro costrittivo, le neo-istituite Regioni ordinarie italiane sono state in grado di porre in essere nel corso degli anni '70 interventi legislativi caratterizzati da un rilevante grado di innovazione, come sottolinea S. MANGIAMELI, *Il federalismo alla prova: la differenziazione regionale*, in AA.VV. (a cura di L. VANDELLI – F. BASSANINI), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, cit., (ora in S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013, p. 78). Il clima di "potenziale innovatività che in quegli anni caratterizzava l'ordinamento regionale" è rievocato anche da V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 2012, p. 792 ss.

maggior fiducia³, le vicende degli anni Novanta del secolo appena trascorso, con il diffondersi di inchieste giudiziarie su Presidenti e Giunte regionali, segnano un crollo verticale di tale fiducia, con un approccio al regionalismo che talvolta sembrava ricondurlo al diritto penale più che a quello costituzionale...⁴

Non ci si deve stupire, oltre una certa misura, di tali vicende. Non si può dimenticare, infatti, che un filone anti-regionalista è da sempre operante nella società, civile e politica, italiana. E' un filone che attinge a "pozzi di alimentazione" diversificati, ai quali si può qui solo accennare: quello (non privo di una sua nobiltà ideologica) liberal-conservatore, ben evidente nel dibattito in Assemblea costituente⁵ ed in quello parlamentare che ha preceduto l'avvio delle Regioni ordinarie⁶; quello che, magari inconsapevolmente, si ispira al modello di Stato forte (e, quindi, accentrato) costruito dal Fascismo e destinato a sopravvivere – a livello di cultura amministrativa di base – ben oltre il termine del Regime che lo aveva prodotto⁷; quello più genericamente qualunquista, inevitabilmente da scontare in una esperienza, come quella italiana, di recente istituzione e nella quale è lo Stato (lo Stato-persona come entità centrale, si intende⁸) che ha costruito la Nazione e non il contrario, se ci si riferisce alle masse e non alle élites. Infine, negli ultimi anni, è da prendere atto di un crescente filone di anti-regionalismo per così dire produttivistico e de-ideologizzato, volto a considerare le Regioni come meri centri di spesa atti a demoltiplicare ed inframmettere ostacoli burocratici allo "slancio vitale" imprenditoriale ed alla circolazione delle merci e dei servizi⁹.

³ Che il d.P.R. n. 616 del 1977 abbia rappresentato una "vittoria ai punti" dei sostenitori del decentramento rispetto ai suoi avversari è affermato da A. BARBERA – F. BASSANINI, *Il decreto n. 616 fra riforma delle autonomie locali e riforma dell'amministrazione centrale*, in AA.VV. (a cura di A. BARBERA – F. BASSANINI), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, cit., p. 24. Decisamente meno positivo il giudizio di M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, cit., p. 7 ss. Una rigorosa analisi dei profili di difficile riconducibilità al disegno costituzionale del secondo trasferimento di funzioni alle Regioni, ancorché caratterizzato, in taluni casi, da (un eccesso di) generosità nei confronti degli enti regionali è presente in A. D'ATENA, *Il completamento dell'ordinamento regionale (Profili di costituzionalità del decreto 616 del 1977)*, in AA.VV., *Scritti in onore di E. Tosato*, vol. II, Milano, 1982, p. 807 ss., (ora in ID., *Costituzione e Regioni*, cit., p. 333 ss.). Per la sottolineatura, a distanza di molti anni, del limite strutturale del regionalismo italiano rappresentato dalla mancata incidenza del secondo trasferimento di funzioni sull'Amministrazione centrale dello Stato, cfr. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., p. 265. Su questo aspetto ha insistito in molte occasioni anche S. MANGIAMELI, da ultimo in *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico – Relazione al XXVIII convegno annuale dell'Aic*, in *Rivista Aic*, n. 4 del 2013, p. 33.

⁴ Per un rapido riferimento a tale fase ed alle ragioni che hanno contribuito a determinarla, sia consentito il rinvio a E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in AA.VV. (a cura di A. D'ATENA), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, p. 251 ss.

⁵ Le difficoltà di affermazione del regionalismo in Assemblea costituente sono state di recente ricordate da U. DE SIERVO, *Il difficile passaggio dalle idee ai fatti*, in *Le Regioni*, 2012, p. 756 s.; S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano tra crisi istituzionale e necessità di riforma*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2012, n. 4 (ora in S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, cit., p. 91 s.).

⁶ Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*⁶, 1997, p. 25 ss.; ID., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., p. 250 ss.

⁷ Le connessioni tra diritto amministrativo dello Stato liberale e diritto amministrativo del periodo fascista sono sottolineate da G. LOMBARDI, *Lo Stato totalitario tra aspirazioni e realtà*, (introduzione ad A. ACQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*², Torino, 2003), p. XIX, il quale acutamente evidenzia come la struttura di per sé autoritaria del diritto amministrativo tradizionale ha anche contribuito positivamente a preservarlo "dagli elementi totalitari da cui lo si voleva far assorbire". Sull'impatto del Fascismo sul sistema delle autonomie locali italiane, cfr. le pagine di A. ACQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., 82 ss. L'intreccio tra queste ispirazioni tra loro così diverse e forse la prevalenza della prima rispetto alla seconda ha consentito la sopravvivenza dell'impianto centrale del testo unico della legge comunale e provinciale del 1934 fino all'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990.

⁸ Si considerino, a questo proposito, le riflessioni di G. BERTI, *Art. 5*, in AA.VV., (a cura di G. BRANCA), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 279 ss., sull'equivalenza tra Stato e diritto nella cultura giuridica anteriore alla Costituzione: una configurazione nella quale gli enti territoriali trovano spazio come *organi* della persona statale od, al più, *enti autarchici* (p. 280). L'A. mette efficacemente in luce la difficoltà estrema, per l'istituzione regionale di spezzare questa visione uniformante.

⁹ Si tratta di un orientamento che talvolta fa mostra di appoggiarsi idealmente al filone del anti-regionalismo "nobile" del pensiero liberale. Spesso e soprattutto nelle forme meno consapevoli riecheggia il filone qualunquista...

2. La crisi attuale: una fase del ciclo o qualcosa di peggio ?

Si potrebbe ritenere che l'odierna crisi del regionalismo italiano sia l'ennesima fase di questo ciclo, destinata a cedere il passo ad una riespansione dell' "idea regionale".

Sennonché alcuni elementi lasciano pensare ad una crisi ben più profonda, di carattere forse strutturale e dagli esiti imprevedibili. Innanzitutto, a colpire l'osservatore è la circostanza che non è più solo l'esperienza applicativa del regionalismo in Italia ad essere oggetto di serrata critica, ma l'idea stessa che esso giovi al Paese e che le Regioni costituiscano un costo che vale la pena sopportare. E' dai tempi del dibattito in Assemblea costituente che un quesito così radicale non tornava a riproporsi e che l'antiregionalismo a cui sopra si è accennato non aveva modo di ripresentarsi alla ribalta nazionale in modo così esplicito.

In secondo luogo, ciò che colpisce è l'ampiezza del filone di pubblicistica anti-regionalista oggi riscontrabile. Non si tratta tanto del martellamento sugli (spesso indiscutibili) esempi di cattiva amministrazione e dell'implicito retrostante ed inevitabile (anche perché mai smentito esplicitamente) giudizio complessivamente negativo sull'istituzione regionale della linea editoriale di Stella e Rizzo quanto dell'emersione di orientamenti analoghi in commentatori di estrazione anche accademica, quali Giovanni Sartori¹⁰ od anche costituzionalisti, come Michele Ainis¹¹.

Più in generale, c'è da riflettere su cosa significhi la circostanza per cui quotidiani come il *Corriere della Sera* od il *Sole-24 Ore* facciano proprie linee editoriali sempre più marcatamente anti-regionaliste. Il dubbio al quale non si può sfuggire è che la classe dirigente italiana abbia abbandonato l'idea che attraverso le Regioni l'Italia possa progredire e rispondere meglio alle sfide della (post-)modernità. Una circostanza, questa, di estrema rilevanza, mai verificatasi con tale imponenza in passato: il disinvestimento della classe imprenditoriale italiana nel potenziale di sviluppo rappresentato dall'istituzione regionale¹².

Ma c'è di più. Si diffonde anche nel dibattito scientifico italiano un modello alternativo di regionalismo, imperniato su di una "Regione leggera", essenzialmente titolare di competenze di coordinamento amministrativo nei confronti degli Enti locali, sul modello francese¹³. In questa prospettiva ben si comprende che in occasione di un recente Forum bilaterale Italia-Francia svoltosi a Cogne nei giorni 11 e 12 ottobre 2013 il Ministro per la riforma dello Stato del Governo francese *Marylise Lebranchu* abbia presentato alla controparte italiana come modello di funzionalità la Regione "a la française". Sul punto si tornerà in conclusione del presente lavoro.

Vi è un elemento che sembra segnare, poi, una differenza qualitativa e non meramente quantitativa tra l'attuale crisi del regionalismo italiano e le fasi cicliche del passato. In occasione di queste ultime, la crisi vera e propria è stata affrontata con successo e superata grazie ad una strategia di rilancio del regionalismo: alle insoddisfazioni del primo trasferimento di funzioni hanno fatto seguito la legge 22 luglio 1975, n. 382 ed i successivi decreti legislativi del 1977; alle vicende di inizio degli anni Novanta, si è reagito addirittura con una imponente sequenza rappresentata dalla modifica del sistema elettorale regionale (la legge 23 febbraio 1995, n. 43), da un nuovo processo di trasferimento (ora ridefinito *conferimento*) di funzioni e compiti a Regioni ed Enti locali (la legge

¹⁰ Cfr., ancorché in tono "sussurrato" nelle righe finali dell'editoriale, G. SARTORI, *Una violazione macroscopica*, in *Il Corriere della Sera*, 6 novembre 2013.

¹¹ M. AINIS, *I pachidermi delle regioni e Colazione da Tiffany*, entrambi in *Il Corriere della Sera*, rispettivamente 12 settembre 2012 e 13 novembre 2013.

¹² Per un esempio di questo atteggiamento di insofferenza e di richiesta di "rottura con il passato", cfr. G. SQUINZI, *L'Italia esige un decentramento trasparente e controllato*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 settembre 2012, ove pure si riconosce l'importanza dell'azione "sussidiaria" insita nell'idea regionalista.

¹³ Cfr. M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse e Post-scriptum ottobre 2012*, entrambi in *Le Regioni*, 2012, pp. 673 ss. e 711 ss. Nello stesso fascicolo della Rivista, dal titolo *Ripensando le Regioni*, sono comunque presenti comunque efficaci interventi di segno opposto a quello di Cammelli. Nella prospettiva di Cammelli si muove ora G. SCACCIA, *L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 1 del 2014, spec. p. 5.

15 marzo 1997, n. 59 ed i relativi decreti legislativi di attuazione)¹⁴ ed, infine, dalle revisioni costituzionali del Titolo V del 1999 e del 2001.

In queste esperienze sembra che l'ispirazione prevalente sia stata quella di considerare i fattori di crisi dell'esperienza regionale come elementi indicativi di una insufficiente attuazione del principio autonomistico e di decentramento inscritto nell'architettura costituzionale dell'art. 5 Cost. I vizi del regionalismo italiano sono stati quindi visti come il frutto di limiti *per difetto* dell'attuazione legislativa e di prassi rispetto alle prescrizioni costituzionali e non già come inadeguatezze *per eccesso* delle prescrizioni stesse rispetto alla realtà socio-economica nazionale.

E' proprio su questo che l'esperienza attuale segna un radicale scostamento rispetto ad un passato neanche troppo lontano, essendo ormai prevalente una tendenza al ripiegamento su se stesso ed all'arretramento del modello di Stato regionale italiano. Non intendo riferirmi tanto alle miopie, se non alla latitanza, del legislatore statale, in occasione degli interventi attuativi fondamentali della riforma costituzionale del Titolo V¹⁵ od agli orientamenti restrittivi e spesso criticabili della giurisprudenza costituzionale chiamata ad interpretare i punti oscuri delle riforme del 1999 e del 2001¹⁶. Il ripiegamento espressivo di una crisi strutturale del regionalismo italiano si coglie prima di tutto nel tipo di trattamento dedicato all'autonomia regionale nel dibattito sulle riforme costituzionali in corso.

3. Autonomie regionali, potestà legislativa, riforme costituzionali

Il ridimensionamento dell'autonomia regionale in sede di riforma costituzionale era chiaramente emergente dal disegno di legge revisione costituzionale presentato al Senato dal Governo Monti nella parte finale della XVI Legislatura¹⁷, ispirato ad una visione di estrema sfiducia nei confronti dell'istituzione Regione, come testimoniato dall'assegnazione alla legge statale - approvata secondo l'attuale sistema bicamerale e, quindi, in assenza di qualsiasi trasformazione del Senato - del compito di assicurare "la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica"¹⁸.

¹⁴ Gli elementi di discontinuità del processo attuativo della legge n. 59 del 1997 rispetto ai due precedenti trasferimenti di funzioni amministrative alle Regioni sono sottolineati da G. FALCON, *Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano*, in *Le Regioni*, 1998, p. 456, il quale evidenzia la novità insita nella nozione di "conferimento" di funzioni e nella conseguente preminenza dell'individuazione del "giusto" livello territoriale della funzione, rispetto al titolo formale del suo esercizio. Per l'esigenza di ricondurre l'impianto sistematico del "conferimento" agli istituti del Titolo V allora vigente, cfr., E. GIANFRANCESCO, *Il federalismo a Costituzione invariata: profili problematici del conferimento di funzioni amministrative a Regioni ed Enti locali previsto dalla l. n. 59/1997*, in AA.VV., *Scritti in onore di Serio Galeotti*, tomo I, 1998, p. 627 ss.

¹⁵ Alla "famiglia" degli interventi affetti da "miopia" istituzionale può ricondursi la legge 5 giugno 2003, n. 131: che tale normativa non apporti elementi di chiarezza al disegno istituzionale italiano, non riuscendo a svelare "il senso complessivo delle Regioni" è stato evidenziato da G. FALCON, *Nuove questioni sul percorso istituzionale italiano*, in AA.VV. (a cura di G. FALCON), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, p. 19. Per quanto riguarda la mancanza di interventi costituzionalmente necessari, si considerino, in particolare, l'inattuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e la mancata adozione della Carta delle Autonomie locali con l'individuazione delle funzioni fondamentali degli Enti locali, ex art. 117, comma 2, Cost., lett. p). Tardiva, anche se non mancante, ma destinata ad una pratica inoperatività in conseguenza dell'esplosione della crisi economica, appare l'adozione della legge attuativa dell'art. 119 Cost., ovvero la legge 5 maggio 2009, n. 42. Il punto è sottolineato da S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano tra crisi istituzionale e necessità di riforma*, cit., p. 107.

¹⁶ Anche se, a parere dello scrivente, la giurisprudenza costituzionale sulla riforma del 1999 merita critiche complessivamente minori rispetto a quella sulla riforma del 2001. Sul punto, sia consentito il rinvio ad E. GIANFRANCESCO, *E competenza e gerarchia. Gli statuti ordinari nel sistema delle fonti regionali*, in *Osservatoriosullefonti.it.*, n. 2 del 2013, p. 6.

¹⁷ A.S. n. 3520, comunicato alla Presidenza del Senato il 15 ottobre 2012.

¹⁸ Art. 2, comma 1, lett. a) del d.d.l. costituzionale che aggiungeva al primo (si badi, al primo) comma dell'art. 117 la formulazione riportata nel testo, la quale avrebbe evidentemente operato una potente funzione ri-accentratrice in capo

Ma si consideri anche il lavoro svolto nei primi – tormentati – mesi di avvio della XVII legislatura dalla *Commissione per le riforme costituzionali* nominata dal Presidente del Consiglio dei ministri ed alla relazione da essa presentata, ove, a parere di chi scrive, emerge una netta discrepanza tra i risultati prodotti in tema di revisione della forma di governo¹⁹ e quelli dedicati alla riarticolazione della forma di Stato. Con riferimento a questi ultimi, infatti, non si può fare a meno di cogliere una riflessione maggiormente affrettata, forse addirittura insofferente, su problemi comunque centrali di architettura costituzionale.

In questa sede ci si limita ad alcune considerazioni relative alla legislazione regionale²⁰. Ed, a questo proposito, si consideri, in primo luogo, la necessaria correzione del riparto delle potestà legislative tra Stato e Regioni, ove però è mancato il confronto con esperienze federali che permettessero un'articolazione dei rapporti tra legislatore statale e regionale in grado di andare oltre la “schematica” alternativa della soppressione *tout court* della competenza legislativa concorrente (o meglio, ripartita), sostenuta da una parte dei componenti della Commissione, ed il suo mantenimento nei termini attuali, con riferimento ad un'area ristretta rispetto alla formulazione del vigente terzo comma dell'art. 117 Cost.²¹.

In relazione, invece, alla pur condivisibile prospettiva di introduzione di un “bicameralismo procedurale”, ciò che maggiormente colpisce è invece l'affermazione - accolta stavolta dalla generalità dei componenti della Commissione - della previsione di una “clausola di supremazia” della legislazione statale nelle materie di competenza regionale formulata in modo da essere attivabile anche con riferimento ad obiettivi difficilmente verificabili *ab externo* alla stregua di un giudizio di ragionevolezza e proporzionalità, quali “la realizzazione di programmi di interesse nazionale e le grandi riforme economico-sociali” e, quindi, sostanzialmente rimessi all'autovalutazione del legislatore statale stesso²².

Qualche ulteriore considerazione avrebbe del resto meritato anche l'affermazione estemporanea, ma gravida di conseguenze ricostruttive, che segue immediatamente nel testo della relazione finale sull'obsolescenza della distribuzione della potestà legislativa per materie, rispetto a

allo Stato. Una previsione simile avrebbe caratterizzato anche la legislazione di cornice nelle materie di competenza concorrente, secondo la nuova formulazione del terzo comma dell'art. 117 Cost., introdotta dall'art. 2, comma 1, lett. g). Per stringenti critiche alle soluzioni del disegno di legge di revisione costituzionale, cfr. G. FALCON, *A che servono le Regioni ?*, in *Le Regioni*, 2012, p. 772 ss.; E. BALBONI – M. CARLI, *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in *Federalismi.it*, n. 21 del 2012. Di una “gerarchizzazione” dei rapporti tra Stato e Regioni sottesa al progetto governativo, scrive S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., p. 32.

¹⁹ Ove le principali ipotesi tra loro alternative sono compiutamente illustrate ed è rimessa al decisore politico l'opzione tra l'una e l'altra.

²⁰ Per delle considerazioni sull'ancora più limitato spazio di riflessione dedicato dalla Commissione al tema dell'amministrazione regionale, sia consentito il rinvio ad E. GIANFRANCESCO, *L'amministrazione regionale nei lavori della Commissione per le riforme costituzionali*, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*.

²¹ Ci si riferisce, in particolare, alla possibilità per i *Länder* tedeschi di introdurre *abweichende Regelungen* (disposizioni derogatorie) delle norme federali nelle materie dell'art. 72, comma 3, GG, introdotta dalla *Föderalismusreform I* del 2006 ed oggetto di attenta analisi (anche nei suoi aspetti problematici) nella letteratura italiana da parte di E. DI SALVATORE, *La potestà legislativa derogatoria dei Länder tedeschi*, in <http://www.issirfa.cnr.it/7139,908.html>. La *Abweichungskompetenz* è richiamata e riproposta per il dibattito italiano sulle riforme da L. VIOLINI, *Il bicameralismo italiano: quale futuro ?*, in *Rivista Aic*, n. 3 del 2013, p. 3 s.; G. SCACCIA, *L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, cit., p. 6, che la interpreta come competenza essenzialmente integrativa di quella statale.

²² La vaghezza di tali criteri orientativi non sembra infatti compensata dal coinvolgimento del Senato nel procedimento di approvazione, mediante il mero “potere di richiamo” descritto a p. 14 s. della *Relazione* finale della Commissione. A rilievi critici opposti si espone, invece, la tesi sostenuta da alcuni componenti della Commissione e riportata nella *Relazione* finale (p. 22): la legge bicamerale non pare, infatti, raccomandabile per l'adozione delle leggi cornice ex art. 117, terzo comma (a voler mantenere tale tipologia di competenza), sostanziosi tali leggi nella fissazione in forma di principi fondamentali di scelte di ineliminabile rilievo politico che non sembra congruo porre in regime di condominio tra due Camere, l'una legata dal rapporto fiduciario con il Governo e l'altra no.

quella per funzioni ed obiettivi, che rischia di condurre il regionalismo italiano verso una complessiva decostituzionalizzazione della garanzia di tale potestà²³.

Allargando per un attimo l'oggetto della nostra analisi, la difficoltà di raggiungere punti di convergenza in seno alla Commissione si coglie anche per quanto riguarda la composizione della seconda Camera – quella rappresentativa delle Autonomie territoriali – a proposito della quale balza comunque all'occhio in modo macroscopico l'opzione per una sua composizione proporzionale alla distribuzione territoriale della popolazione²⁴; soluzione che la taglia fuori *ipso facto* dalla famiglia delle seconde camere dei federalismi storici. Si tratta, forse, di un'anomalia introdotta per compensare un'altra anomalia di tale Camera, dal punto di vista della comparazione con i sistemi federali: la composizione *spuria* di essa, a seguito dell'inserimento di rappresentanti degli Enti locali al suo interno²⁵, insieme a quelli regionali²⁶. Ma non è affatto detto che le anomalie si elidano a vicenda, piuttosto che sommarsi...

Incertezze ed assenze di approfondimento in questa parte dei lavori della Commissione non possono non lasciare il segno. E questo non solo per ciò che ci aspetta nel tormentato cammino verso le riforme costituzionali: il trattamento frettoloso dei temi della riorganizzazione regionale dello Stato rischia, infatti, di avere una retro-azione sull'esperienza attuale, già di per sé problematica, venendo percepito dagli attori istituzionali del presente (Parlamento, Governo, Corte costituzionale) come il segnale di un minor rilievo della questione regionale nel sistema complessivo.

4. La potestà legislativa ed il senso dell'autonomia regionale

Ma come si è accennato in precedenza, la “battaglia” regionalistica in sede di revisione costituzionale potrebbe svolgersi su di un fronte molto più esposto di quello rappresentato dalle correzioni alle tecniche di riparto legislativo o della migliore costruzione della “clausola di supremazia”.

Se forse l'idea di un vero e proprio smantellamento dell'istituzione regionale difficilmente verrà ritenuta praticabile e concretamente portata avanti in sede politica, ben diverse considerazioni

²³ Per l'abbandono della logica delle “materie” a favore di quella delle “politiche”, cfr. R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze ma delle politiche*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009, p. 203 ss. ed ora, con riferimento ai lavori del Gruppo di lavoro sui temi istituzionali nominato dal Presidente della Repubblica in apertura della XVII Legislatura, ID., *I “saggi” e le regioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (29 aprile 2013), p.2 s. Per la rilevazione di una “crisi irreversibile” del criterio della materia, proprio del regionalismo duale, a favore di un approccio per “politiche pubbliche”, cfr. S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., p. 31. La valenza garantistica (per le Regioni, innanzitutto) della tecnica di individuazione delle competenze, in relazione ad elenchi di materie dotati di fondamento costituzionale, non pare, comunque, facilmente superabile. Restano ancora valide, al riguardo, le considerazioni di A. D'ATENA, *Regione (in generale)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988 (ora in ID., *Costituzione e Regioni*, cit., p. 12 ss.).

²⁴ Cfr. la Relazione finale della Commissione, p. 11. Sull'opzione del costituzionalismo federale a favore di “rappresentanze assicurate alle singole entità sub-statali non ... eccessivamente squilibrate” e, quindi, in questo senso, *disproporzionali*, cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*², Torino, 2013, p. 16 s.

²⁵ Per l'eccentricità di tale soluzione rispetto alla “tradizione federale classica”, cfr. L. VIOLINI, *Il bicameralismo italiano: quale futuro?*, cit., p. 7. I non semplici problemi che si porrebbero al momento dell'espressione del voto, nel caso di composizione *spuria* della seconda Camera, sono ben evidenziati da R. BIFULCO, *Le proposte della Commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la “scorciatoia” monocamerale*, in *Rivista Aic*, n. 1 del 2014, p. 4.

²⁶ Per i quali, come è noto, si pone il problema del criterio di selezione: elezione diretta ovvero elezione indiretta, all'interno od all'esterno del Consiglio regionale, od, infine, l'efficacissimo (ma difficilmente trasferibile al modello italiano per le ragioni evidenziate da S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in *Rass. parl.*, 2010, ora in ID., *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011, p. 81) modello del *Bundesrat* tedesco con la nomina/revoca da parte dei Governi dei *Länder*, vincolo di mandato e voto in blocco dei delegati.

valgono per le ipotesi di ristrutturazione costituzionale delle Regioni imperniate su di un ridimensionamento delle loro competenze costituzionalmente garantite ed, *in primis*, della potestà legislativa, restituendo allo Stato una funzione di indirizzo e di controllo tutorio nei confronti delle loro attività.

Ebbene, si possono avanzare molti dubbi sulla compatibilità con il principio supremo e probabilmente irrevisionabile dell'art. 5 Cost.²⁷ di simili operazioni di riconformazione delle Regioni italiane in Regioni "leggere", di supporto amministrativo agli Enti locali ed allo Stato, sul modello francese. La Costituzione italiana del 1948, in una sua scelta di fondo inserita in tale norma, individua, infatti, l'unità come *limite* ed il decentramento come *linea di sviluppo* dell'ordinamento costituzionale²⁸. Ora non sembra revocabile in dubbio che il riconoscimento della potestà legislativa, come grado costituzionalmente rilevante e garantito di autonomia politica, rappresenti una parte essenziale di tale disegno costituzionale²⁹.

Di qui, l'inammissibilità, secondo chi scrive, di ipotesi di revisione costituzionale che privino formalmente od anche sostanzialmente le Regioni della loro potestà legislativa, ovvero del potere di adottare atti normativi primari, non inquadrabili in termini di relazione gerarchica nei confronti della legge statale³⁰.

Del resto, la potestà legislativa resta, nonostante tutto³¹, il primo elemento non solo qualificante dell'autonomia regionale ma anche differenziante tra le Regioni e, quindi in grado di dare un senso alla loro previsione costituzionale. Non si tratta soltanto di un'affermazione teorica ma di una constatazione che emerge dall'esperienza concreta del regionalismo italiano sin qui maturato e che è agevolmente verificabile dagli osservatori. Si considerino, a questo proposito, i *Rapporti annuali sullo stato del regionalismo in Italia* che l'Issirfa pone a disposizione di studiosi ed operatori istituzionali³² e dai quali la differenziazione delle politiche regionali emerge come un

²⁷ Si possono probabilmente estendere al principio di promozione del decentramento le considerazioni sul carattere assoluto di limite alla revisione costituzionale formulate da C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Milano, 1954, p. 72. con riferimento all' "unità ed indivisibilità" della Repubblica (che, come è noto, l'A. intendeva assistita da una garanzia più intensa di quella dello stesso art. 139 Cost...[ivi]).

Per onestà, si deve riconoscere che si tratta probabilmente di uno sviluppo che va oltre il pensiero originale di Esposito, se si tiene conto delle considerazioni svolte nel medesimo saggio a proposito dello *status* costituzionale delle Regioni, rispetto a Province e Comuni.

²⁸ Per questa sottolineatura, ricca di suggestioni sistematiche per l'interprete, cfr. sempre C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, cit., p. 73.

²⁹ *Contra* C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, cit., p. 74, svalutando, così, la differenza costituzionale tra Regioni ed altri Enti locali. E' interessante notare come, sul punto, Esposito richiami a fondamento dell'opposta tesi il pensiero di H. KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, 1925, p. 191 ss., che però viene contrastato con le armi...del migliore kelsenismo, ovvero evidenziando che nel pensiero kelseniano enti-autarchici, regioni, stati membri differiscono tra loro solo "per diversi gradi di centralizzazione" (nota 20).

³⁰ E' (dovrebbe essere) questo un punto fermo del patrimonio costituzionalistico italiano, la cui puntualizzazione si deve, tra i primi, a S. GALEOTTI, *Osservazioni sulla «legge regionale» come specie della «legge» in senso tecnico*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1957, p. 105 ss. Per una riaffermazione del nesso profondo che lega "potere legislativo" e "livello politico", cfr., di recente S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano*, cit., p. 93, in esplicita contrapposizione alla configurazione della Regione come ente di decentramento amministrativo.

L'affermazione del testo tiene ovviamente conto dei problemi insiti in un riparto di competenza fondato su basi sostanziali (la distinzione principio/dettaglio) e non su basi formali, come magistralmente evidenziato da V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, p. 262. Sul punto, per un richiamo a tali fondamentali acquisizioni, cfr. A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*³, Torino, 2012, p. 136 ss.

³¹ Nonostante, cioè, i molteplici filoni di ricentralizzazione di potestà legislativa in capo allo Stato, sui quali, cfr. ora l'analisi di M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma, 2012. Un tentativo di individuare alcuni spiragli innovativi nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale è presente in E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte, la crisi*, in AA.VV. (a cura di N. VICECONTE), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, vol. I, Milano, 2013, p. 101 ss.

³² L'ultimo di essi è AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI), *Rapporto sulle Regioni in Italia 2012*, Milano, 2013.

dato di fatto dell'esperienza italiana³³. Nella medesima direzione si orientano i risultati della ricerca della Fondazione Astrid i cui risultati sono raccolti nel volume *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, di recente pubblicazione³⁴.

Materie come la *tutela della salute*³⁵, l'*integrazione degli stranieri*³⁶, i *servizi sociali*³⁷, (solo per limitarci ad alcune a più profondo impatto sociale) al di là delle spinte centralizzatrici alle quali sono sottoposte, appaiono per loro natura refrattarie ad una disciplina uniforme. Sono le diversità delle realtà socio-territoriali da governare, le non univoche opzioni di indirizzo politico legate alle diversificate maggioranze insediate nelle Regioni, il variegato quadro di risorse finanziarie ed, in ultima analisi, di ricchezza della comunità regionale sottostante ad esigere risposte legislative differenziate.

E, del resto, prendere sul serio il principio di legalità sostanziale (e, prima ancora, la riserva di legge dell'art. 97 Cost.) impone che la diversificazione dei moduli di azione ed organizzazione amministrativa delle Regioni e degli Enti locali, sui quali si insiste, anche nella prospettiva della Regione "leggera", trovi il proprio fondamento in norme di rango legislativo.

Eduardo Gianfrancesco

³³ Sulla differenziazione realizzata dall'azione regionale, pur in un quadro sociale che ha conseguito nel corso dell'esperienza repubblicana una considerevole omogeneità, cfr. S. MANGIAMELI, *Il federalismo alla prova: la differenziazione regionale*, cit., p. 86 s.

³⁴ A cura di L. VANDELLI – F. BASSANINI, Bologna, 2012 ed *ivi* F. BASSANINI, *Postfazione. Riforma della riforma o ritorno al passato ?*, p. 511.

³⁵ Cfr., per un quadro in argomento, V. ANTONELLI – E. GRIGLIO, *Tutela della salute*, in AA.VV. (a cura di L. VANDELLI – F. BASSANINI), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, cit., p. 35 ss. ed, in una versione più ampia, in www.astrid-online.it. Si tratta, peraltro, di una materia nella quale operano potenti fattori di ricentralizzazione in conseguenza dell'esigenza di rientro dai *deficit* di bilancio di molte (ma non di tutte le) Regioni: sul punto, cfr. E. GRIGLIO, *Il legislatore "dimezzato": i Consigli regionali tra vincoli interni di attuazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari ed interventi sostitutivi governativi*, in *Le Regioni*, 2012, p. 455 ss.

³⁶ Si vedano, a questo proposito, i contributi raccolti in AA.VV. (a cura di L. RONCHETTI), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, 2012, nonché AA.VV. (a cura di M. MICHETTI), *I diritti degli altri. Gli stranieri e le autorità di governo*, in corso di pubblicazione, dai quali emergono chiaramente i molteplici campi materiali di competenza regionale attraversati dal tema dell'integrazione degli stranieri. Si tratta di un caso evidente nel quale la disciplina di diritti interseca e riconferma le competenze materiali oggettivamente intese. Su questa naturale idoneità delle discipline di livello costituzionale dei diritti fondamentali (quale è anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), rinvio ad E. GIANFRANCESCO, *Alcune considerazioni sul valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali prima e dopo il Trattato di Lisbona* in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, vol. II, Napoli, 2012, p. 1482 ss.

Il margine di oscillazione delle discipline regionali in tema di integrazione degli stranieri si coglie anche dall'esame della giurisprudenza della Corte costituzionale: si pensi all'atteggiamento restrittivo della Regione Friuli-Venezia in tema di *Durational residence* per gli stranieri, censurato nella sentenza n. 40 del 2011 (cfr., sul punto, l'articolato commento di F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *Le Regioni*, 2011, p. 1257 ss.), a fronte di soluzioni di maggior favore, come quelle della Regione Puglia (oggetto di limitate censure della Corte costituzionale nella sent. n. 299 del 2010) e delle Regioni Toscana e Campania (esenti da censure nelle sentt. rispettivamente nn. 269 del 2010 e 61 del 2011).

³⁷ A proposito dei quali, cfr. I. CARLOTTO – P. CAVALERI – L. PANZERI, *Servizi sociali*, in AA.VV. (a cura di L. VANDELLI – F. BASSANINI), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, cit., p. 55 ss., anche se gli autori sottolineano l'atteggiamento prudente, se non attendista (in relazione alle opzioni del legislatore statale) delle Regioni in materia (p. 94).