

**Le autonomie regionali tra ambivalenze, potenzialità, involuzioni e privilegi\***  
di Gian Candido De Martin

SOMMARIO: 1. Le ambivalenze della scelta regionale nella Costituente. – 2. Luci e ombre del processo di regionalizzazione. – 3. Potenzialità e limiti della riforma del 2001. – 4. I principali nodi pendenti. – 5. L'autonomia regionale incompiuta e le prospettive.

**1. Le ambivalenze della scelta regionale nella Costituente**

A voler mettere a fuoco, sia pure sinteticamente, il quadro evolutivo del regionalismo e dell'esperienza delle regioni nell'ordinamento italiano, nell'intento di offrire un contributo agli studi dedicati ad Antonio D'Atena<sup>1</sup>, ci si deve soffermare anzitutto sulle scelte operate nell'Assemblea costituente, allorquando si è sviluppato un approfondito dibattito sulla opportunità o meno di introdurre un nuovo soggetto territoriale, accanto ai comuni e alle province, che già facevano parte del sistema istituzionale del nostro Paese, in base allo statuto albertino e all'ordinamento postunitario. Senza qui richiamare le visioni federaliste o regionaliste che, già nel diciannovesimo secolo, avevano contraddistinto il dibattito politico-istituzionale, non approdando peraltro ad alcun risultato, si può dire che in Costituente – scartata l'ipotesi di un assetto federale della Repubblica, essendo prevalsa una visione imperniata su una visione unitaria del sistema istituzionale – si è alla fine largamente convenuto sulla introduzione di istituzioni territoriali regionali, con una innovazione che ha certamente contribuito a sviluppare ancor più una concezione

---

\* Contributo per gli Scritti in onore di Antonio D'Atena.

<sup>1</sup> Gli studi costituzionalistici e l'itinerario scientifico di Antonio D'Atena sono stati contrassegnati anche da una attenzione continua e da una particolare ricchezza di contributi sulle tematiche del regionalismo e del federalismo, con una lucida visione di sistema e, al tempo stesso, con analisi puntuali di molteplici vicende e questioni concrete dell'ordinamento italiano in materia, rafforzate da organiche indagini comparate. Di queste ricerche è frutto anche il manuale *Diritto regionale*, Torino, 2010, nella cui impostazione, corredata da ampie note bibliografiche, è sintetizzato l'apporto esemplare di questo Autore alla scienza del diritto regionale.

di democrazia pluralista e una fisionomia policentrica dell'ordinamento repubblicano<sup>2</sup>. Di questa impostazione il punto di partenza è ovviamente costituito dal principio fondamentale contenuto nell'articolo 5 della Costituzione, in base al quale viene riconosciuta una pluralità di soggetti infrastatali, tutti rappresentativi di comunità stanziati su un determinato territorio, preposte alla cura degli interessi delle rispettive collettività di diverso livello (regioni, province e comuni, secondo la tripartizione sancita dal titolo V della parte seconda della Costituzione)<sup>3</sup>.

D'altra parte, la spinta verso un assetto (anche) regionalistico del nuovo ordine istituzionale proveniva allora non solo dal dibattito risalente – di cui erano stati significativi protagonisti, in particolare, da un lato Cattaneo e Ferrari, dall'altro Farini e Minghetti, nonché, successivamente, Luigi Sturzo, specie dopo il primo dopoguerra del XX secolo<sup>4</sup> – ma anche da alcune esperienze o tendenze di autoamministrazione di taluni territori che, dopo la caduta del fascismo, manifestavano una evidente vocazione a responsabilità di governo regionale. Così in Sardegna, già dal '44 governata da organi in parte espressione delle forze politiche locali; così in Sicilia, dove peraltro un forte regionalismo si abbinava al rischio di spinte separatiste; così, per altri versi, in Valle D'Aosta e in Trentino Alto Adige, laddove le istanze autonomiste si ricollegavano anche a esigenze di tutela di minoranze linguistiche, nonché a vincoli di natura internazionale (in particolare nel caso dell'Alto Adige, peraltro storicamente per molti versi legato al Trentino).

Va comunque osservato che il dibattito sul riconoscimento di strutture regionali ebbe in Costituente alcune evidenti ambivalenze. Da un lato si discusse se limitare la regionalizzazione a quelle sole realtà che avevano già espresso le ricordate tendenze all'autoamministrazione ovvero se estenderla a tutto il Paese. Si optò per questa seconda soluzione, tuttavia mantenendo una netta distinzione tra le regioni ordinarie e speciali: distinzione che si è poi consolidata, con un doppio binario istituzionale tuttora esistente, in cui un'autonomia differenziata è stata riconosciuta a cinque regioni (quelle suddette, alle quali si è poi aggiunto il Friuli Venezia Giulia). Per altro verso, è

---

<sup>2</sup> Sul dibattito e sulle scelte in Costituente v. G. Miele, *La Regione*, in Commentario sistematico alla Costituzione, Firenze, 1950; A. D'Atena, *Costituzione e Regioni*. Studi, Milano, 1991; *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni* (a cura di N. Antonetti e U. De Siervo), Bologna, 1998.

<sup>3</sup> Sulla portata del principio autonomistico v. C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione. Saggi*, Padova, 1954, nonché G. Berti, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di) G. Branca, Bologna-Roma, 1975: ricostruzioni poi riprese in G. C. De Martin, *Autonomie locali e riforma dello Stato*, in *Studi Guarino*, Padova, 1998.

<sup>4</sup> Sul dibattito regionalista e federalista prerepubblicano v. per tutti, R. Ruffilli, *La questione regionale dall'Unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano, 1971, con ricca e puntuale informazione bibliografica. Da ultimo (con bibliografia aggiornata), A. Candido, *Confini mobili. Il principio autonomistico nei modelli teorici e nelle prassi del regionalismo italiano*, Milano, 2012.

emersa altresì in Costituente un'altra prospettiva ambivalente, in ordine alle regioni, una sorta di doppia anima, rispetto alla quale si può dire che in un certo modo il regionalismo è stato concepito – e in certo modo continua ad essere percepito, sia pure a fasi alterne e con diverse intensità – o come strumento essenziale di decentramento politico dello Stato, “per rafforzare le libertà locali e la democrazia dei cittadini”, oppure, in una logica assai diversa, come rivendicazione essenzialmente identitaria, con conseguente propensione alla differenziazione di obiettivi e di regole<sup>5</sup>.

Si deve poi aggiungere che, aldilà di queste notazioni, le scelte operate dalla Costituente in ordine alle regioni hanno risentito di spinte talora contraddittorie o comunque poco coerenti, talchè – a fronte della limpida forza dell'enunciato autonomistico contenuto nel principio fondamentale dell'articolo 5 della Costituzione (un cappello lungimirante e avanzato in ordine al valore delle autonomie in uno Stato democratico, frutto della penna di uno dei costituenti di maggiore cultura istituzionale, Costantino Mortati) – il titolo V della parte seconda della Costituzione, dedicato espressamente alla disciplina costituzionale delle istituzioni regionali e locali, conteneva in origine (fino alle modifiche poi intervenute nel 1999-2001) varie ambivalenze o ambiguità. In particolare, laddove restava in piedi l'amministrazione statale periferica e una certa visione piramidale del sistema istituzionale, pur a fronte del riconoscimento delle autonomie; oppure laddove si configurava una sorta di improprio rapporto gerarchico tra regioni e autonomie locali in ordine alle funzioni da esercitare da parte di queste ultime, senza alcun vincolo per le leggi regionali nel riconoscimento di compiti (storicamente o logicamente) propri di comuni e province; oppure ancora in ordine al ruolo delle regioni, configurate essenzialmente come soggetti qualificati da potestà legislative, ma al tempo stesso in grado di potenziarsi come strutture di amministrazione operativa; oppure, infine, sul piano dell'autonomia finanziaria regionale, che veniva dichiarata formalmente nell'art. 119, ma veniva subordinata sostanzialmente alla legislazione statale<sup>6</sup>.

Comunque, pur con questi limiti o questioni aperte, quella regionale è certamente da considerare una delle innovazioni istituzionali più significative introdotte dalla Costituzione del 1948, pur dovendo subito osservare che soltanto le regioni speciali hanno avuto un immediato avvio con l'entrata in vigore della Costituzione (salvo il Friuli Venezia Giulia, decollato solo nel 1963, dopo il trattato di pace riguardante il confine nord-orientale), mentre l'attuazione delle regioni ordinarie ha

---

<sup>5</sup> Sui problemi legati alla genesi delle regioni v. E. Rotelli, *L'avvento delle regioni in Italia*, Milano, 1967; nonché, per puntuali riferimenti, il mio scritto *Le regioni nel sistema nazionale: tensioni e visioni*, in *Regionalismo e regioni in Italia (1861-2011)*, a cura di E. Longobardi, Roma, 2011, p. 39 ss.

<sup>6</sup> Cfr. G. C. De Martin, *Le regioni nel sistema nazionale*, cit., p. 60 ss.

dovuto attendere oltre due decenni per concretarsi, nonostante che una disposizione transitoria e finale della Carta repubblicana avesse previsto entro un anno le prime elezioni dei consigli regionali<sup>7</sup>.

## **2. Luci e ombre del processo di regionalizzazione**

In effetti, il processo di regionalizzazione complessivo del sistema italiano si è sviluppato solo a partire dal 1968, con l'approvazione – dopo non pochi dibattiti e tensioni parlamentari – della legge elettorale per i Consigli regionali, in virtù della quale si è arrivati nel 1970 alla costituzione delle 15 regioni ordinarie, che hanno iniziato ad operare deliberando in primo luogo i rispettivi statuti (peraltro soggetti ad approvazione con legge del Parlamento) e poi, dal 1972, esercitando anche le funzioni legislative e amministrative loro assegnate in base ai principi costituzionali.

La vicenda della regionalizzazione del nostro Paese ha, comunque, attraversato fasi tra loro assai diverse in ragione di provvedimenti che hanno inciso, a vario titolo, sull'assetto dei poteri e delle funzioni di queste nuove istituzioni territoriali. Si possono a tal fine distinguere essenzialmente quattro fasi, le prime tre legate ad altrettanti interventi del legislatore nazionale a vario titolo rilevanti, la quarta connessa ad un profondo intervento riformatore del Titolo V della Costituzione, intervenuto con due novelle costituzionali del 1999 e del 2001.

La prima fase si è imperniata sostanzialmente sugli undici decreti legislativi che nel gennaio del 1972 hanno trasferito (o talora delegato) alle regioni a statuto ordinario funzioni amministrative in precedenza esercitate dai ministeri o da enti pubblici nazionali, nelle materie elencate nell'originario art. 117 della Costituzione. Se questo è stato certamente il primo passo che ha consentito alle regioni di iniziare a funzionare come soggetti di legislazione, programmazione e amministrazione nei vari campi previsti in Costituzione, va anche subito osservato che vi è stata – in quella prima fase – una forte tendenza dell'apparato statale a mantenere al centro molte delle funzioni operative, oltre ad una generica (ma potenzialmente assai invadente) funzione statale di indirizzo e coordinamento legata ad una applicazione pervasiva dell'interesse nazionale, con una

---

<sup>7</sup> Per un quadro complessivo dei processi di regionalizzazione, v. F. Bassanini, *L'attuazione delle regioni*, Firenze, 1970; S. Bartole e G. Mastragostino, *Le regioni*, Bologna, 1971; E. Rotelli (a cura di), *Dal regionalismo alla regione*, Bologna, 1973; AA. VV., *Le regioni tra Costituzione e realtà politica*, Torino, 1977.

visione basata sul sistematico ritaglio delle funzioni nelle singole materie regionali e con una forte resistenza al decentramento<sup>8</sup>.

Di conseguenza, rispetto al potenziale rinnovamento del sistema istituzionale e amministrativo che le regioni avrebbero dovuto concorrere a realizzare, si è avuto in quei primi anni di esperienza regionale soltanto un parziale (e contrastato) risultato. Si deve osservare, altresì, che – anche per via della sollecitazione legata ai nuovi statuti e al decollo di istituzioni rappresentative delle collettività territoriali<sup>9</sup> – si è manifestato in quel periodo uno sviluppo consistente di una visione identitaria delle regioni, di cui sono stati espressione anzitutto gli statuti, spesso sovrabbondanti di norme bandiera e di norme programmatiche, in sé prive di reale efficacia giuridica, ma comunque frutto di una tendenza a rafforzare una visione istituzionale autonoma, per certi versi (almeno sulla carta) alternativa sul piano organizzativo a quella dello Stato tradizionale gerarchico-burocratico, imperniato sui ministeri e sulle altre amministrazioni nazionali<sup>10</sup>.

Senza poter qui aggiungere altro su questi primi anni di esperienza effettiva della regionalizzazione del sistema, si può solo aggiungere che la forte impostazione statocentrica dei decreti del 1972 fu messa ben presto e fortemente in discussione, in una prospettiva che ha portato rapidamente all'approvazione di una seconda legge delega per l'attuazione dell'ordinamento regionale, con una visione assai più organica e volta a superare il criterio del ritaglio di funzioni. Il nuovo orientamento era basato su una concezione finalistica del ruolo delle regioni, considerate come enti di governo cui si riconosceva la possibilità, se non il compito, di curare gli interessi complessivi del territorio e del corpo sociale, principalmente nei tre settori dell'assetto del territorio, dello sviluppo economico e dei servizi sociali<sup>11</sup>. In effetti, con la legge n. 382 del 1975 – che peraltro nella fase di approvazione parlamentare venne mutilata del capitolo (assai importante) riguardante la riforma dell'amministrazione statale conseguente alla regionalizzazione – si è avviata la seconda fase del processo regionalistico, che si è poi tradotta soprattutto nel decreto legislativo n. 616 del 1977, contrassegnato da un respiro istituzionale del tutto diverso (rispetto ai decreti del

---

<sup>8</sup> Su queste vicende cfr., a vario titolo, S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 1971, p. 84 ss.; A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973; L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, 1977.

<sup>9</sup> Non sono mancate anche questioni legate alle delimitazioni territoriali (specie di) talune regioni, con ipotesi di modifiche (e talora di ripensamento) della geografia regionale, su cui peraltro appaiono stringenti i vincoli costituzionali ex art. 132, su cui v. le considerazioni sistematiche di M. Pedrazza Gorlero, *Le variazioni territoriali delle regioni*, 2 voll., Padova, 1979 e 1991.

<sup>10</sup> Cfr. v. U. De Siervo, *Gli statuti delle regioni*, Milano, 1974.

<sup>11</sup> V. A. Barbera, *La regione come ente di governo*, in *Politica del diritto*, 1973, p. 741 ss.; F. Bassanini, *Rapporti e tensioni tra Regioni e Stato*, in *Dal regionalismo alla Regione* (a cura di E. Rotelli), cit.

1972) in ordine alla quantità e qualità delle funzioni statali conferite alle regioni, nel quadro di un obiettivo complessivo sintetizzato nello slogan allora ricorrente “realizzare le regioni per la riforma dello Stato”<sup>12</sup>.

Si deve peraltro subito osservare che questa seconda fase regionale, pur contrassegnata da un innegabile orizzonte più ampio in ordine al ruolo delle istituzioni regionali – che in effetti nelle prime legislature hanno spesso espresso (o tentato di esprimere), specie in alcuni campi, alcuni indirizzi normativi innovativi (spesso differenziati da regione a regione) – è stata marcata da alcuni limiti di fondo, che in parte permangono tuttora, come si chiarirà più oltre. A parte quanto già accennato in ordine allo stralcio della riforma dell'amministrazione statale (che ha dovuto attendere le riforme degli anni '90 per essere concretamente avviata), si deve soprattutto sottolineare che ha preso via via consistenza, proprio a seguito del decreto n. 616, una sorta di deriva amministrativistica delle regioni ordinarie, conseguente alla mancata attuazione di quella parte della delega che avrebbe dovuto attribuire direttamente a comuni e province le funzioni amministrative di carattere locale nelle materie di competenza legislativa regionale, in ossequio ai principi degli artt. 118 e 128 Cost<sup>13</sup>.

In effetti, le regioni, che avrebbero dovuto comunque – in base a quanto previsto dal decreto n. 616 – decentrare gran parte delle funzioni amministrative agli enti locali, privilegiando invece l'esercizio delle funzioni legislative e programmatiche<sup>14</sup>, si sono per lo più astenute dal trasferire o delegare funzioni a comuni e province, dando vita progressivamente ad una amministrazione diretta o indiretta regionale, con la creazione anche di molti enti strumentali o dipendenti dalle regioni, senza valorizzare le amministrazioni locali. Si è così consolidato un fenomeno crescente di accentramento e di amministrativizzazione regionale, che si è ancor più accentuato nelle regioni speciali, laddove gli statuti hanno in un certo senso legittimato una visione gerarchica del rapporto

---

<sup>12</sup> Cfr. A. Barbera – F. Bassanini (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto n. 616*, Bologna, 1978.

<sup>13</sup> V. il quadro tracciato da G. Mor, *Profili dell'amministrazione regionale*, Milano, 1973, nonché la organica ricostruzione di U. Pototschnig, *L'amministrazione regionale*, in AA.VV., *Le regioni: bilancio di vent'anni*, Napoli, 1991, ripresa anche nel mio scritto *Le tendenze centralistiche nell'organizzazione amministrativa delle regioni*, in *Studi Mazzarolli*, vol. II, Padova, 2007, p. 275 ss. Sull'involuzione amministrativistica delle regioni v. anche, da ultimo, le significative considerazioni di F.G.Scoca, *Amministrazione e democrazia* (Intervento conclusivo alla Giornata di studi del Centro Bachelet, Roma-Luiss, 26 novembre 2012), in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

<sup>14</sup> Sul ruolo legislativo potenziale delle regioni v. l'inquadramento di A. D'Atena, *L'autonomia legislativa delle regioni*, Roma, 1974, mentre sulle questioni dei limiti – complicati dalla persistente evanescenza dei principi fondamentali e dalla carenza di leggi cornice – considerazioni significative e puntuali sono quelle di R. Tosi, *Principi fondamentali e leggi statali nelle materie di competenza regionale*, Padova, 1987, e di M. Carli, *Il limite dei principi fondamentali*, Torino, 1992.

tra regioni ed enti locali, anche allorché queste regioni ad autonomia differenziata hanno “rincorso” le regioni ordinarie sul piano delle attribuzioni amministrative ad esse non ancora attribuite dalle norme di attuazione previste dagli statuti speciali<sup>15</sup>. E si può aggiungere che questa tendenza regionocentrica non è stata se non marginalmente intaccata anche dal subentro della legge n. 142 del 1990 di riforma delle autonomie locali, che ha ribadito l'esigenza di un trasferimento di funzioni e di valorizzazione delle autonomie locali, ma che è rimasta per lo più senza seguito, tranne che in alcuni contesti regionali e comunque per materie limitate.

La terza fase del processo regionalistico nel nostro sistema si è poi avviata con l'approvazione della legge delega n. 59 del 1997 (cd. riforma Bassanini), in virtù della quale si è cercato di realizzare un deciso e sostanziale decentramento del sistema amministrativo, rovesciando la prospettiva metodologica, in base anzitutto al principio di sussidiarietà, con l'obiettivo di spostare a livello locale o regionale tutte le funzioni amministrative suscettibili di essere gestite a livello sub statale. Su questa base sia le autonomie locali che le regioni si sono viste attribuire una pluralità di compiti nuovi, puntualizzati soprattutto dal decreto legislativo n. 112 del 1998<sup>16</sup>, che ha distinto le funzioni di spettanza dei vari livelli territoriali del sistema, creando nel contempo le condizioni per poter procedere anche (e finalmente) ad un riassetto e ridimensionamento delle amministrazioni statali, anzitutto ministeriali, disposto per lo più con il decreto n. 300 del 1999.

L'impostazione di questi interventi – in cui si è realizzato anche un incrocio tra un regionalismo “rivendicativo” e un regionalismo “per la riforma dello Stato” – è stata comunque contrassegnata sia da un forte accento per la valorizzazione del principio autonomistico (prefigurato, tra l'altro, anche nel settore dell'istruzione, con il riconoscimento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche), sia da un obiettivo di contestuale riorganizzazione di tutta l'amministrazione pubblica sul territorio, di cui le regioni avrebbero dovuto essere le principali protagoniste sul piano legislativo. Ma si deve anche qui constatare che la previsione riformatrice è rimasta in larga misura senza seguito, specie in alcune regioni, sia in ordine all'attuazione del decentramento amministrativo prefigurato dal decreto 112, sia dal punto di vista dei nuovi modelli di amministrazione pubblica che si sarebbero dovuti realizzare, con strutture più di programmazione e coordinamento che operative<sup>17</sup>. Si deve poi

<sup>15</sup> V. per tutti T. Martines – A. Ruggeri – C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2008, p. 80 ss.

<sup>16</sup> Sulla portata di questo decreto v. il commentario *Il decentramento amministrativo e la complessa attuazione del d. lgs. n. 112/98* (a cura di G. C. De Martin – F. Merloni – F. Pizzetti – L. Vandelli), Rimini, 2000.

<sup>17</sup> Su queste problematiche si rinvia a P. Cavaleri, *Diritto regionale*, Padova, 2008, e A. D'Atena, *Diritto regionale*, cit., nonché a vari contributi del volume collettaneo (a cura di S. Mangiameli) *Il regionalismo italiano dall'unità alla Costituente e alla sua riforma*, Milano, 2012; v. anche G. C. De Martin, *Unitarietà della Repubblica e pluralità delle*

aggiungere che, anche sul versante dell'autonomia finanziaria, non si è riusciti a realizzare una finanza regionale effettivamente responsabile, essendo rimaste le entrate per lo più legate a previsioni e interventi statali, senza una effettiva valorizzazione di autonome scelte regionali.

### 3. Potenzialità e limiti della riforma del 2001

Poi si è arrivati alla già ricordata riforma del titolo V, contenuta in due distinte leggi costituzionali, approvate a cavallo del fine secolo, in base alle quali si può dire si sia aperta una quarta fase del processo riguardante ruolo e funzioni delle regioni nel sistema italiano. L'obiettivo ambizioso di questa riforma è stato quello di coniugare compiutamente il principio autonomistico sul piano sia politico e normativo che amministrativo e finanziario, sviluppando nel modo più ampio possibile la fisionomia policentrica della Repubblica, costituita – in base al nuovo art. 114 – da una pluralità di istituzioni territoriali, dal comune allo Stato, senza una visione gerarchica, bensì in una prospettiva di potenziamento di autonomie responsabili e, insieme, di armonizzazione unitaria del sistema. In questo quadro, le regioni vengono considerate essenzialmente sul piano del loro ruolo legislativo, programmatico e di coordinamento dei sistemi locali, mentre le funzioni amministrative operative vengono prefigurate – per quanto possibile – in capo a comuni, province e città metropolitane, con risorse finanziarie, sia proprie che partecipate (ed eventualmente perequate), correlate alle funzioni di competenza di ciascun soggetto, in base a criteri e standard oggettivi<sup>18</sup>.

In sostanza, un modello che può essere qualificato di via italiana al federalismo – fermo restando peraltro il principio unitario della Repubblica – nell'ambito di una visione sussidiaria e cooperativa, più che competitiva, tra le varie istituzioni repubblicane, da perseguire con un bilanciamento tra le

---

*istituzioni politiche: l'organizzazione delle regioni*, in *Studi per il 60° della Costituente*, (a cura di S. Labriola), vol. II, Bari, 2006, p. 603 ss. Sulle questioni della difficile attuazione delle autonomie scolastiche nei sistemi locali, con un riassetto anche dei ruoli in materia degli enti territoriali, cfr. *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, (a cura di G. C. De Martin – A. Coccozza – G. Porrotto), Padova, 2008. Quanto all'autonomia finanziaria, v. M. Bertolissi, *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, 1983.

<sup>18</sup> Cfr. *La Repubblica delle autonomie nel nuovo titolo V* (a cura di T. Groppi – M. Olivetti), Torino, 2001; G. Falcon, *Il big bang del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1141 ss.; G. Berti e G. C. De Martin (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Roma, 2002; A. D'Atena, *La difficile transizione in tema di attuazione della riforma del titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, p. 305 ss.; S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002, M. Bertolissi, *Le innovazioni e le criticità del nuovo Titolo V*, in *Il regionalismo italiano dall'unità alla Costituente e alla sua riforma*, cit., p. 77 ss.; G. C. De Martin, *Le regioni nel sistema nazionale*, cit., p. 62 ss.



ragioni delle autonomie e del decentramento e le garanzie di unità giuridica ed economica del sistema. Da quest'ultimo punto di vista, vanno sottolineate soprattutto le esigenze di eguaglianza sostanziale nel godimento dei diritti civili e sociali, a fronte delle possibili differenziazioni legate alle diverse autonomie normative e amministrative. Ciò significa e postula non tanto uniformità o omogeneità di prestazioni, bensì piuttosto equivalenza, lasciando quindi spazio alla differenziazione delle regole e delle strutture dotate di autonomia, ma nel rispetto di livelli essenziali delle prestazioni nel godimento dei diritti civili e sociali<sup>19</sup>, frutto anche di garanzie di solidarietà indispensabili per la coesione e la tenuta del sistema, senza disparità di trattamento e privilegi finanziari. In sintesi un federalismo per unire, non per dividere<sup>20</sup>.

Ma, nonostante il chiaro disegno costituzionale – al di là di talune esigenze di perfezionamento nel riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni e ferme restando alcune esigenze di completamento del disegno riformatore, di cui si accennerà più avanti – si devono registrare alcune ambiguità sullo stesso modo di intendere o di concretare il federalismo. In effetti, anche da parte di qualche attore regionale questa prospettiva istituzionale viene intesa non come strumento per garantire insieme autonomie responsabili e unità, bensì in modo difensivo, come tutela dello status quo, con regioni quindi ripiegate essenzialmente sulla propria identità e dimensione, disattente alla riorganizzazione complessiva e alla tenuta del sistema, del quale dovrebbero essere una componente essenziale, almeno nella visione dell'*armonia discors* a cui Mortati aveva ispirato il principio autonomistico dell'art. 5 della Costituzione.

A queste ambiguità – che emergono con evidenza anche sul terreno del cosiddetto federalismo fiscale, avviato con la legge n. 42 del 2009, con una impostazione condizionata anche dal fatto di non avere prima compiutamente chiarito le competenze istituzionali dei vari soggetti del sistema, e che comunque caratterizzano fortemente le regioni speciali, arroccate a difendere lo *status quo*,

---

<sup>19</sup> Cfr., da ultimo, E. Balboni, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica, sociale e territoriale*, in *Quad. reg.*, n. 3/2011, p. 946, nonché V. Antonelli, *Livelli essenziali, materie trasversali e altri fattori unificanti*, in AA. VV., *Il federalismo alla prova, regole, politiche e diritto nelle regioni* (a cura di L. Vandelli – F. Bassanini), Bologna, 2012, p. 385 ss.

<sup>20</sup> Sulle peculiarità del regionalismo e della via italiana al federalismo v., tra gli altri, V. Onida, *Il regionalismo in Italia: origini, caratteri, prospettive*, in AA. VV., *Forma e sistema di governo nello Stato prefederativo italiano*, Milano, 1993, p. 79 ss.; A. D'Atena, *L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio*, Milano, 2001; B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006; G. C. De Martin, *La via italiana al federalismo*, in *Studi per Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, p. 425 ss.

Sul dibattito e sui modelli federalisti nell'orizzonte europeo, cfr., M. P. Viviani Schlein (a cura di), *L'Europa tra federalismo e regionalismo*, Milano, 2003; B. Caravita, *Federalismo*, Torino, 2007; A. D'Atena (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008.

specie sul piano dei privilegi finanziari di cui godono<sup>21</sup> – si aggiunge poi un ulteriore elemento che finisce per destabilizzare il quadro costituzionale disegnato dal nuovo titolo V, creando non pochi problemi anche alle regioni, di fatto poco incentivate ad esercitare in concreto il ruolo riformatore in base alle accresciute competenze ad esse riconosciute dalla riforma del 2001. Ci si riferisce al sostanziale abbandono della riforma autonomistica attuativa della novella costituzionale da parte del legislatore nazionale, che ha via via espresso una grave e contraddittoria tendenza neocentralistica, ancor più accentuatasi quando la crisi finanziaria (internazionale e interna) ha ulteriormente rafforzato la propensione nettamente statocentrica – assai poco rispettosa delle autonomie territoriali – nella gestione dei compiti amministrativi e delle finanze pubbliche.

In effetti, non si può non osservare che, dopo la legge n. 131 del 2003 (l'unica approvata con l'intento di avviare l'attuazione della riforma del titolo V), il legislatore statale non si è posto realmente l'obiettivo di concretare il disegno riformatore, a partire dalla determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e dalla attribuzione a comuni e province delle altre funzioni amministrative in base ai principi del nuovo art. 118<sup>22</sup>. Sono invece aumentati, specie nella XVI legislatura, interventi che in vario modo hanno determinato un riaccentramento di competenze, rendendo comunque le autonomie dipendenti – se non in balia – di decisioni del centro, specie (ma non solo) sul piano finanziario<sup>23</sup>. Di questa deriva involutiva è, tra l'altro, espressione significativa la miriade di interventi "emergenziali" (spesso di nome più che di fatto), in base ai quali si sono introdotti una serie di figure commissariali e di amministrazioni straordinarie, che hanno depotenziato ed emarginato le amministrazioni ordinarie, in moltissimi casi coincidenti con quelle regionali e locali. Fenomeno che appare ancor più paradossale se si considera che a dar vita a questi provvedimenti sono forze politiche che (a parole) si richiamano al federalismo e ad obiettivi di

---

<sup>21</sup> V. in merito la parte III del volume (a cura di L. Vandelli), *Il governo delle regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali* (con contributi sulle asimmetrie regionali, tra gli altri, di G. C. De Martin, A. Mastropaolo, M. Cosulich, L. Coen, A. Piraino – O. Spataro, O. Chessa – S. Pajno, G. Demuro – I. Ruggiu, G. Macciotta). Sui problemi di armonizzazione delle specialità regionali con il nuovo quadro costituzionale, dopo la riforma costituzionale del 2001, cfr., anche A. Ruggeri, *Le regioni speciali*, in *Le modifiche al titolo V della parte II della Costituzione* (a cura di R. Romboli), in *Foro.it*, 2001, V, p. 207 ss.; G. Pastori, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, n. 2/2001; G. Salerno, *Le regioni ad autonomia speciale e il federalismo fiscale: una questione da affrontare*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 12/2007. Sulle asimmetrie finanziarie delle regioni speciali cfr., da ultimo, anche L. Antonini, *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Padova, 2013.

<sup>22</sup> Su questi aspetti si rinvia – oltre che alle mie considerazioni in *Le regioni nel sistema nazionale*, cit. – ai contributi del volume curato da P. Bilancia, *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e applicativi*, Milano, 2011.

<sup>23</sup> Un quadro puntuale sui provvedimenti in questione è ora offerto dal Servizio studi della Camera dei Deputati, *I temi dell'attività parlamentare nella XVI legislatura. Regioni, autonomie e servizi pubblici locali*, n. 1/28 (marzo 2013).

potenziamento delle autonomie territoriali: come ha osservato di recente Ugo De Siervo, “in presenza di un sistema politico che usa molto far riferimento al federalismo, ma che pratica fondamentalmente una linea di forte accentramento, si produce una crescente limitazione dei poteri regionali e locali, che non sono considerati una risorsa per la nazione, ma piuttosto un fardello”<sup>24</sup>.

#### 4. I principali nodi pendenti

In questa situazione di inerzia o di incertezze nel dare concreto sviluppo alle innovazioni costituzionali del titolo V, le regioni – così come le autonomie locali – corrono sempre più il rischio di un processo involutivo, in cui l’orizzonte dell’autonomia responsabile, che dovrebbe caratterizzare ogni istituzione territoriale, sembra irrimediabilmente allontanarsi, complice anche (se non anzitutto) la carente cultura dell’autonomia sia del legislatore nazionale ma anche di molti degli attori regionali e locali<sup>25</sup>.

In particolare, le regioni appaiono per molti versi smarrite, specie negli ultimi anni, per cui in effetti può dirsi che non si sia finora concretamente realizzato quel ruolo forte del regionalismo che le novelle del 1999-2001 avevano prefigurato. Nonostante il rafforzamento significativo della potestà legislativa e, al tempo stesso, il potenziamento degli esecutivi regionali, con una forma di governo incentrata sull’elezione diretta del presidente, si percepisce sempre più il disorientamento – se non il corto respiro e le ricorrenti inadeguatezze – delle regioni sia nell’esercizio del proprio ruolo legislativo sia nella guida di processi di riforma del sistema delle autonomie.

Numerosi sono i profili problematici che sono stati evidenziati anche da recenti ricerche, che hanno fatto il bilancio sul regionalismo alla prova delle riforme (soprattutto quelle dell’Issirfa-Cnr e di Astrid)<sup>26</sup>; fermo restando che ovviamente bisogna distinguere tra le varie regioni, poiché alcune hanno mostrato indubbiamente una maggiore vitalità nella ricerca di nuovi spazi e modelli di intervento. Comunque, sono qui da sottolineare soprattutto taluni nodi critici emersi nell’ultimo

<sup>24</sup> In *Le Regioni*, nn. 2/3-2011, p. 594.

<sup>25</sup> V. il mio saggio *Riforme autonomistiche incompiute e problemi culturali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 1/2-2011, p. 77 ss.; nonché L. Verzichelli, *Elite e carriere politiche dopo vent’anni di “prospettiva federale”*, in *Il governo delle regioni*, cit., p. 51 ss.

<sup>26</sup> Cfr. i *Rapporti annuali sullo stato del regionalismo in Italia*, curati dal 2003 da Issirfa-Cnr (ed. Giuffrè), nonché i già citati lavori collettanei promossi da Astrid *Il federalismo alla prova* (a cura di L. Vandelli – F. Bassanini) e *Il governo delle regioni* (a cura di L. Vandelli), nonché *Il regionalismo italiano dall’unità alla Costituente e alla sua riforma* (a cura di S. Mangiameli), promosso dall’Issirfa-Cnr.

decennio. In primo luogo, la deludente seconda stagione statutaria delle regioni ordinarie, che per lo più non hanno utilizzato in modo significativo questa occasione di riqualificazione del proprio ruolo istituzionale<sup>27</sup>. Ma ugualmente vi è stato un limitato utilizzo degli spazi legislativi nuovi, specie sul piano della potestà concorrente, anche per via di una giurisprudenza costituzionale che non ha certamente favorito una interpretazione regionalista del nuovo riparto della potestà legislativa *ex art.* 117 (maggiore è stato invece l'esercizio di competenze legislative esclusive, *ex quarto comma dell'art.* 117, calcolata pari al 46% dell'intera produzione legislativa regionale, secondo la stima dell'Issirfa)<sup>28</sup>.

Inoltre, va registrata una sostanziale inerzia nei processi di riorganizzazione interna delle macchine operative delle regioni, fortemente burocratizzate oppure costituite da organismi dipendenti spesso poco trasparenti, cui si somma la sostanziale ritrosia al decentramento di funzioni agli enti locali. Anche sul piano delle relazioni interistituzionali, emerge una progressiva burocratizzazione delle varie conferenze, con una propensione di fatto sempre più gerarchica nei rapporti tra Stato e autonomie<sup>29</sup>. Ancora, si può aggiungere il mancato utilizzo del possibile ampliamento di autonomie legislative regionali, previsto dal terzo comma dell'art. 116, che potrebbe offrire spazi significativi anche ai fini della differenziazione identitaria delle regioni<sup>30</sup>. Infine, non si può non evidenziare anche la progressiva marginalizzazione del ruolo dei Consigli regionali, a fronte di un netto rafforzamento del ruolo degli esecutivi, ciò che pone una questione non eludibile in ordine all'effettivo significato degli organi assembleari di diretta emanazione popolare<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Sulle vicende ed i chiaroscuri della seconda stagione statutaria regionale, v. R. Bifulco (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, nonché A. D'Atena, *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008. Da ultimo, v. anche M. Olivetti, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalla riforma del titolo V*, in *Il governo delle regioni*, cit., p. 27 ss.

<sup>28</sup> Oltre ai vari saggi della parte I del volume *Il federalismo alla prova*, cit., cfr. S. Calzolaio, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, Torino, 2012.

<sup>29</sup> V. le organiche ricostruzioni di G. Carpani, *La conferenza Stato-Regioni*, Bologna, 2006, e di S. Mangiameli, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e secondo regionalismo*, Roma, 2008, nonché, da ultimo, R. Carpino, *Il sistema delle conferenze*, in *Il regionalismo italiano dall'unità alla Costituente e alla sua riforma*, cit., p. 529 ss.

<sup>30</sup> Sul pendolo tra unità (spesso coniugata come uniformità) e differenziazione, cfr. – oltre agli studi di cui alla nota 26 – anche C. Buzzacchi, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, 2003, nonché E. Griglio, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova, 2008.

<sup>31</sup> Sullo squilibrio tra giunte e consigli regionali, in un quadro di presidenzialismo senza contrappesi, v. da ultimo, L. Ronchetti, *Le assemblee nella forma di governo regionale*, in *Il regionalismo italiano dall'unità alla costituente e alla sua riforma*, cit., p. 307 ss.; R. Bifulco, *L' "apertura" dei procedimenti legislativi regionali*, in *Quad. reg.* 3/2012, p. 509 ss., pubblicata nell'ambito degli atti del seminario su *"Le assemblee legislative regionali italiane e spagnole e le nuove frontiere del parlamentarismo"*, a cura di J. M. Castella Andreu – E. Gianfrancesco – N. Lupo.

In sostanza, le regioni – appesantite per certi versi dalla preponderanza delle funzioni (e della spesa) in materia sanitaria – sembrano subire, senza una efficace capacità di reazione collettiva, il pervasivo centralismo statale, che si è manifestato ultimamente anche in interventi volti a definire il numero dei consiglieri regionali e delle modalità di relazione tra consiglieri, gruppi consiliari e consigli, che dovrebbero essere tipiche materie di regolazione autonoma da parte delle singole regioni. Un bilancio, quindi, in chiaroscuro, sia sul terreno del funzionamento interno delle regioni che per quanto riguarda i rapporti esterni (con Stato ed enti locali), fermo restando invece che un certo sviluppo positivo si è avuto – nell'ultimo decennio – sul versante dei rapporti delle regioni con l'Unione europea, laddove si sono progressivamente radicati spazi di interventi regionali, anche in via diretta, a parte il consolidamento del ruolo delle regioni nella fase ascendente e discendente delle scelte nazionali di rilievo europeo<sup>32</sup>.

Non si sono comunque realizzate le condizioni per quella riforma di sistema della Repubblica che il nuovo titolo V intendeva promuovere, con un forte potenziamento del ruolo e delle potestà di regioni ed enti locali e il parallelo ridimensionamento del ruolo legislativo e amministrativo delle istituzioni centrali dello Stato. In particolare, si può osservare che ha pesato molto, nell'accentuare una situazione problematica nei rapporti tra Stato e regioni, la forte tendenza che si è via via registrata a conflitti sulla rispettiva competenza legislativa davanti alla Corte costituzionale, spesso sollevati non solo per la scarsa chiarezza del riparto operato nell'articolo 117: da questo punto di vista vi è stata una persistente contrapposizione tra governo e regioni, con una posizione per lo più difensiva di queste ultime, piuttosto che un loro concorso attivo alla riforma del sistema<sup>33</sup>.

A voler sintetizzare i principali limiti e problemi pendenti al fine di poter riprendere il cammino nella direzione sancita in Costituzione (a parte qualche esigenza di rettifica o di chiarificazione, specie del riparto legislativo *ex art.* 117), si possono evidenziare una serie di nodi, distinguendo

---

<sup>32</sup> Cfr., A. D'Atena (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano, 2003; L. Violini, *Recenti sviluppi del regionalismo italiano: le riforme costituzionali e il processo di integrazione europea*, in *Quad. reg.* 3/2011, p. 949 ss.; C. Buzzacchi, *Autonomie territoriali e ordinamento europeo: vincoli e opportunità per le regioni italiane*, in *Il governo delle regioni*, cit., p. 121 ss.; A. Iacoviello, *Regioni e unione europea, in Il regionalismo italiano tra tradizione unitaria e processi di federalismo* (a cura di S. Mangiameli), Milano, 2012, p. 309 ss.; v. anche P. Ciccagliani, *Le strutture regionali per la gestione degli affari europei*, a cura di Issirfa-Cnr, Milano, 2010.

<sup>33</sup> Per un quadro della giurisprudenza costituzionale v. N. Zanon e M. Concaro (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005; S. Calzolaio, *Il cammino delle materie*, cit., nonché S. Musolino, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Milano, 2007. Da ultimo, v. i due volumi curati (per Issirfa-Cnr) da N. Viceconte e P. Colasante, *La giustizia costituzionale e il nuovo regionalismo*, Milano, 2013, nonché S. Lo Russo, (a cura di), *La giurisprudenza della Corte costituzionale nei giudizi promossi dal Governo ai sensi dell'art. 127 della Costituzione (2009/12)*, Roma (Presidenza del Consiglio dei ministri), 2013..

quelli che riguardano più propriamente il legislatore nazionale da quelli che invece chiamano in causa direttamente le regioni. Sul primo piano, le questioni principali riguardano anzitutto la chiarificazione dell'assetto delle competenze, soprattutto di quelle amministrative, attribuite ai vari livelli del sistema, a partire da quelle fondamentali e proprie degli enti locali, con l'approvazione, finalmente, della Carta delle autonomie, che dovrebbe comportare anche un forte ridimensionamento del ruolo amministrativo delle regioni e una semplificazione della miriade di enti strumentali creati nel tempo a livello regionale e locale (che complicano e costano). Essenziale appare, inoltre, una corretta attuazione di quanto previsto dall'art. 119, in ordine all'autonomia finanziaria delle istituzioni territoriali<sup>34</sup>, superando anche le resistenze delle regioni speciali ad uniformarsi ai criteri di stretta correlazione tra funzioni attribuite e risorse finanziarie necessarie per il loro esercizio (il nodo della specialità regionale malintesa, con arroccamento delle cinque regioni ad autonomia differenziata, è emerso con evidenza sia nella c.d. Carta di Aosta del dicembre 2006, sia nell'accordo di Milano dell'autunno del 2009, che ha di fatto sancito una soluzione di sostanziale *favor* per le regioni speciali e le province autonome anche nell'applicazione dell'art. 27 della l. n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, con una scarsa attenzione al principio fondamentale della solidarietà nazionale e della coesione complessiva della Repubblica)<sup>35</sup>.

Vi è poi la questione, sempre più rilevante, non solo della determinazione – in legge cornice – dei principi fondamentali che dovrebbero facilitare l'esercizio delle potestà legislative regionali concorrenti, ma anche della puntuale determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che – a garanzia dell'unità e dell'uguaglianza sostanziale – dovrebbero essere comunque rispettati anche dai legislatori locali.

Sempre sul terreno dei compiti da esercitare a livello nazionale, si deve infine sottolineare l'importanza soprattutto di due interventi – da operare peraltro con leggi costituzionali – di completamento della riforma del titolo V, esplicitamente o implicitamente richiamati già dalla l. cost. n. 3/01, in primo luogo sul piano dell'adeguamento del bicameralismo perfetto, con la

---

<sup>34</sup> Per un commento articolato a prospettive e limiti della legge sul federalismo fiscale n. 42/2009, cfr. V. Nicotra – F. Pizzetti – S. Scozzese (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, 2009; A. Ferrara e G.M. Salerno (a cura di), *Il federalismo fiscale. Commento alla legge n.42 del 2009*, Napoli, 2010; S. Mangiameli, *Il federalismo fiscale e l'evoluzione del regionalismo italiano*, in ID. *Lecture sul regionalismo italiano*, Torino, 2011, p.239 ss. Sullo stato dell'arte nel processo attuativo v., da ultimo, A. Iacoviello, *Il punto sull'attuazione del federalismo fiscale nella XVI legislatura*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>35</sup> Sulla specialità malintesa, oltre a quanto citato a nota 21, v. O. Chessa, *Specialità e asimmetrie nel sistema regionale italiano*, in *Il regionalismo italiano dall'unità alla Costituente e alla sua riforma*, cit., p. 161 ss., nonché G. Meloni, *La contrattualizzazione delle competenze nelle regioni a statuto speciale*, in *Il governo delle regioni*, cit., p. 435 ss.

creazione di un Senato delle autonomie, rappresentativo delle istituzioni territoriali (e sottratto al circuito politico-fiduciario col Governo)<sup>36</sup>, in secondo luogo con una revisione appropriata dei sistemi di relazione interistituzionale tra i governi di vario livello del sistema (dando vita a quella che si potrebbe denominare una Conferenza della Repubblica, per coordinare l'azione dei soggetti di vario livello, specie sul piano amministrativo)<sup>37</sup>.

Se si considerano invece le questioni di maggior peso che dovrebbero essere affrontate a livello regionale, si possono indicare soprattutto tre elementi su cui si dovrebbe concentrare l'attenzione dei decisori regionali. In primo luogo, si dovrebbe affrontare – come già accennato – la questione del riequilibrio tra consigli ed esecutivi regionali, anche attraverso appropriati interventi di revisione degli statuti; in secondo luogo le regioni dovrebbero finalmente dare concretezza – al di là dei conflitti di competenza con il legislatore statale (ormai in larga misura risolti dalla giurisprudenza costituzionale) – alle potenzialità regolatorie ad esse riconosciute in Costituzione, specie in campi nuovi e significativi, dove il senso e lo spazio della differenziazione delle norme tra regione e regione potrebbe emergere (v., ad esempio, nel settore dell'istruzione, delle politiche sociali, delle infrastrutture territoriali, del sostegno alle imprese); infine, vi è la questione, ripetutamente anche in precedenza segnalata, del rapporto tra regioni ed enti locali, nel cui contesto si dovrebbe dar luogo – oltre che alla riallocazione di gran parte delle funzioni amministrative ora gestite a livello regionale – soprattutto a interventi regionali di sostegno della riorganizzazione degli enti locali e degli ambiti di esercizio associato delle funzioni loro attribuite. In questa prospettiva va anche sottolineata la necessità che si instauri effettivamente un dialogo paritario tra regioni ed enti locali, valorizzando in particolare i Consigli delle autonomie locali previsti dall'art. 123 Cost.

## **5. L'autonomia regionale incompiuta e le prospettive**

A voler tirare a questo punto le fila delle considerazioni finora svolte, si può dire che – a oltre quarant'anni della piena attuazione dell'ordinamento regionale e a oltre dieci anni dalla riforma

---

<sup>36</sup> V., da ultimo, l'organico lavoro, ricco di informazioni bibliografiche, anche in prospettiva comparata, di L. Castelli, *Il Senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Padova, 2010. Le questioni pendenti di revisione e integrazione del titolo V sono state oggetto di esame anche nella recente *Relazione finale* dei "saggi" nominati dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, pubblicata in apertura del *Forum di Quad. cost.* del 29 aprile 2013, con puntuale intervento critico di R. Bin, *I "saggi" e le regioni*.

<sup>37</sup> Cfr. S. Mangiameli, *Le regioni e le riforme: questioni risolte e problemi aperti*, in *Il regionalismo italiano tra tradizione unitaria e processi di federalismo*, cit., p. 1 ss, cit.

costituzionale che, in una prospettiva sostanzialmente federalistica, aveva mirato a rafforzare anche lo spazio istituzionale delle regioni – il regionalismo si pone ancora domande di fondo, che sottolineano l'incompiutezza dell'autonomia delle regioni e lo scarso peso che esse hanno finora avuto per la riforma dell'intero sistema repubblicano. Sussistono, per molti versi, incertezze non solo sulle modalità di attuazione della riforma regionale, ma anche sulle concezioni che ne stanno alla base e sul ruolo che dovrebbero perseguire le istituzioni regionali<sup>38</sup>. D'altra parte, i risultati in chiaroscuro finora raggiunti – cui si somma il nodo del doppio binario tra regioni ordinarie e speciali, che pone questioni sempre più impellenti di riequilibrio dei privilegi finanziari delle seconde – finiscono per condizionare molto anche i discorsi sulle prospettive da delineare per il futuro delle regioni, al punto che da qualche parte si arriva a mettere in discussione la stessa congruità del disegno del nuovo titolo V, sul piano della stessa esistenza delle regioni, oppure in ordine al ruolo e alla loro dimensione territoriale. Si può aggiungere che questi disorientamenti sono anche frutto del declino – o comunque dell'attenuazione – della spinta politico-culturale dei regionalisti, essendo anche venuto meno quell'entusiasmo dei pionieri che, negli anni '70, aveva sostenuto l'avvio dell'esperienza della regionalizzazione come fattore di rinnovamento istituzionale e di migliore cura degli interessi peculiari di un dato territorio.

Ciò premesso, va comunque sottolineato che – se si vuole effettivamente perseguire l'obiettivo di considerare (anche) le autonomie regionali, con la loro storia e identità, come strumenti decisivi sia per la cura degli interessi della comunità rappresentata che per la riforma in senso più democratico del sistema – non si può restare a mezza strada nel delineare la prospettiva da seguire per realizzare la via italiana ad un federalismo fondato su autonomie responsabili, in grado non solo di rivendicare ma anche di praticare scelte a misura delle esigenze delle popolazioni interessate, per altro in una cornice di armonia con le istanze unitarie della Repubblica.

In sostanza, la regione continua ad essere un tassello essenziale per realizzare il disegno policentrico della Repubblica – a parte i ricordati interventi di perfezionamento o di completamento della riforma del titolo V – purchè sia in grado (e sia messa in grado) di assolvere effettivamente

---

<sup>38</sup> Oltre ai già citati bilanci collettanei di Astrid e Issirfa, cfr. F. Bassanini e L. Castelli (a cura di), *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Firenze, 2008; P. Caretti, *Dieci anni dopo: più o meno autonomia?*, in *Le Regioni*, n. 2/3-2011, p. 569 ss.; G. Gardini, *Dove vanno le regioni*, e M. Cammelli, *Il sistema amministrativo regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2- 2010, p. 5 ss.; S. Mangiameli, *Le regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013; Id., *Il federalismo alla prova: la differenziazione regionale*, in *Il federalismo alla prova*, cit., p. 493 ss.; F. Merloni, *Il ruolo della regione nella costruzione di una nuova amministrazione territoriale*, in *Il regionalismo italiano dall'unità alla Costituente e alla sua riforma*, cit., p. 393 ss.; nonché il dibattito tra A. Barbera, B. Caravita, A. D'Atena, G. C. De Martin e C. Pinelli su *Quale futuro per il regionalismo italiano*, ibidem, p. 560 ss.



alla sua funzione di fondo, di decentramento e differenziazione delle regole e di adeguamento territoriale dell'organizzazione pubblica e di supporto e coordinamento degli enti territoriali. Di conseguenza, per l'autonomia regionale finora incompiuta resta aperta una sfida per la cui soluzione positiva devono concorrere al tempo stesso scelte coerenti a livello nazionale e a livello regionale, recuperando anche quel ruolo significativo delle assemblee consiliari a cui si è fatto poc'anzi riferimento. Nell'assetto policentrico della Repubblica la regione si configura, in tal senso, come uno snodo interistituzionale indispensabile tra Stato e autonomie locali, in una prospettiva che richiede al tempo stesso distinzione di ruoli e funzioni e leale collaborazione e coordinamento nell'esercizio dei rispettivi compiti. Si può anche aggiungere che la specialità di alcune regioni può essere una asimmetria da mantenere – e magari da estendere anche alle regioni ordinarie in applicazione del terzo comma dell'art. 116<sup>39</sup> – purchè questa maggiore autonomia di talune istituzioni regionali non ridondi in privilegi finanziari, che finiscono per minare la coesione nazionale.

Di qui, per concludere, anche un necessario impegno per una corretta cultura delle autonomie sia da parte di Governo e Parlamento che da parte della classe dirigente regionale, nonché ovviamente da parte dei movimenti e partiti politici, che appaiono invece per lo più legati ad una persistente visione centralistica e piramidale del sistema, alimentando una cultura della dipendenza più che dell'autonomia responsabile.

---

<sup>39</sup> Sulle possibili prospettive di differenziazione dell'autonomia legislativa delle regioni ordinarie v. F. Palermo, *Il regionalismo differenziato*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 51 ss.; G. Rolla, *Lo sviluppo del regionalismo asimmetrico*, in *Quad. reg.*, n.1/2-2007, p. 387 ss.; A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Feder. fisc.*, n. 1/2007; A. Poggi, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2008; L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2009, M. Di Folco, *Le differenziazioni ipotetiche: l'art. 116 della Costituzione*, in *Il governo delle regioni*, cit., p. 419 ss.