

DIRITTO COSTITUZIONALE REGIONALE
Collana diretta da Pasquale Costanzo e Antonio Ruggeri

Sezione Istituzioni

LINEAMENTI DI DIRITTO COSTITUZIONALE DELLA REGIONE ABRUZZO

a cura di

STELIO MANGIAMELI e MICHELA MICHETTI



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

Capitolo I

LO STATO REGIONALE: PREVISIONE COSTITUZIONALE E ATTUAZIONE POLITICA*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'art. 5 e il Titolo V della Costituzione del 1947. – 3. Il faticoso percorso del primo regionalismo in Italia. – 4. Il regionalismo italiano dopo la revisione del Titolo V. – 5. Gli anni della crisi e le questioni del regionalismo italiano. – 6. La riforma neocentralista. – 7. La ripresa del regionalismo: il regionalismo asimmetrico. – 8. Il regionalismo e la pandemia Covid-19. – 9. I nodi dello Stato regionale: gli strumenti di raccordo. – 9.1. La Camera delle Regioni. – 9.2. La Conferenza Stato-Regioni. – 10. La particolare condizione dell'autonomia finanziaria. – 11. Il riparto delle competenze. – 12. Conclusioni: bilancio e prospettive dello Stato regionale in Italia.

1. *Premessa*

Nell'introdurre questo manuale di Diritto costituzionale della Regione Abruzzo sembra necessario esporre brevemente il quadro di riferimento al quale si sono ispirati i diversi Autori che hanno scritto i loro contributi. Non è, infatti, un aspetto scontato quello del quadro interpretativo d'insieme che riguarda il regionalismo italiano; anzi, proprio con riferimento a questo tema la dottrina appare tutt'altro che univoca, tant'è che la stessa definizione della forma di Stato come "Stato regionale" ha trovato delle laconiche affermazioni e pochi approfondimenti degni di rilievo¹. Da questo punto di vista le Regioni sono state studiate sin dall'inizio nella loro stretta consistenza, così come venivano considerati gli altri enti territoriali e locali, e non in considerazione della loro incidenza sulla forma di Stato italiana voluta dal Costituente, la quale peraltro dovrebbe essere denominata più precisamente "Stato regionale autonomistico"².

* Di Stelio Mangiameli.

¹Tra le definizioni che meglio descrivono il carattere della nostra forma di stato come Stato pluralista nel cui ambito si collocano le autonomie locali e regionali, v. C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, 1975/1976, vol. I, 157 ss., e vol. II, 886 ss.

²Questa definizione è conseguente alla circostanza che la Costituzione ha istituito la Regione, mantenendo distinta la posizione di Comuni e Province (v. C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 67 ss.). Una parte della dottrina, su queste basi, ha parlato di un rapporto anfibio (con lo Stato e con le Regioni) dell'amministrazione locale (v. G. BERTI, *Crisi e trasformazione dell'amministrazione locale*, in *Riv. trim.*

Ciò ha comportato che sia l'autonomia territoriale sia il regionalismo abbiano avuto sempre negli studi di Diritto pubblico un tono minore rispetto all'importanza che l'Assemblea costituente aveva annesso loro. In fondo, il vecchio atteggiamento negativo nei confronti delle Regioni di Cino Vitta³ e la visione delle Autonomie territoriali come amministrazione indiretta dello Stato⁴, cui si sono accompagnate le letture di Guido Zanolini sull'autonomia⁵ e sulla natura regolamentare della legge regionale⁶, hanno avuto una certa presa e continuità. Questa circostanza si è riflessa, ovviamente, sugli studi giuridici e soprattutto sull'attuazione politica del regionalismo e dell'autonomia più in generale. Infatti, anziché affrontare sin dall'inizio, come avrebbe dovuto essere, secondo la logica costituzionale del principio di adeguamento (art. 5 Cost e IX DTF), il problema dell'organizzazione e del funzionamento dello "Stato regionale autonomistico", si è sempre inteso tratteggiare la Regione secondo i caratteri dell'ente pubblico sub-statale, con l'autonomia statutaria, quella legislativa e normativa, l'esercizio delle funzioni amministrative da parte di questa e l'autonomia finanziaria; la qualcosa ha portato – sin da subito – a studi di grande finezza giuridica⁷, ma che sono stati esattamente l'opposto di quelli che sarebbero serviti per «(adeguare) i principi e i metodi della legislazione (e dell'amministrazione) statale alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Sul piano politico è sorta così una certa opinabilità dell'istituto regionale che di tutti quelli previsti costituzionalmente è stato l'ultimo a ricevere attuazione, ma anche quando i partiti riconobbero l'utilità di questo per la classe politica, il regionalismo non ricevette mai una attuazione soddisfacente ed è sempre stato astretto all'interno di un dibattito politico di convenienza che si è sposato ben presto con i residui della filosofia statualistica che il fascismo aveva disseminato nella tradizione politico-istituzionale italiana, facendo così perdere alla Repubblica competitività sul piano europeo; un altro campo, questo, in cui la classe dirigente italiana, dopo il primo periodo che la vide partecipare al più alto livello, manifestò parimenti una grande inadeguatezza politica che ha nuociuto (e nuoce ancora) agli interessi nazionali.

In conclusione, mentre altri Stati, come la Francia, andavano – non senza difficoltà –

dir. pubbl., 1973, 684-85; ID., *Articolo 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 277-295).

³ C. VITTA, *Il regionalismo*, Roma, 1923.

⁴ C. VITTA, *Diritto amministrativo*, IV ed., Torino, 1954, vol. I, 562 ss.

⁵ G. ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, Padova, 1935, 137 ss. per il quale l'autonomia, al pari dell'autarchia riguarda "fini che sono, oltreché propri di esse [le persone giuridiche pubbliche], propri anche dello Stato" (138).

⁶ G. ZANOBINI, *La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, in *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, a cura di P. Calamandrei e F. Levi, vol. I, Firenze, 1949, 47 ss., il quale si rifiutò di accettare il dato costituzionale positivo, ostinandosi a considerare gli atti legislativi regionali dei semplici regolamenti di autonomia, nonostante il *nomen iuris* adoperato dalla Carta.

⁷ È con grande attenzione e ammirazione che bisogna leggere ancora oggi gli studi di PIETRO VIRGA (*La Regione*, Milano, 1949) e GIOVANNI MIELE (*La Regione nella Costituzione italiana*, Firenze, 1949) che furono i primi ad apparire dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

verso il regionalismo e costruivano un modello conforme al loro spirito unitario⁸, l'Italia repubblicana, che avrebbe dovuto riprendere l'antico spirito autonomista, avvantaggiato dalla nuova Costituzione, stentava a realizzare un assetto fondato sul riconoscimento e la promozione delle autonomie locali e sul regionalismo. La classe politica nazionale, la burocrazia ministeriale e le sentenze del giudice costituzionale hanno eroso costantemente tutti i riconoscimenti normativi, costituzionali e legislativi, a favore delle Regioni e ricorrenti sono state le rivendicazioni centralistiche, la contesa delle competenze, e la messa in discussione del modello regionalista stesso.

Nonostante tutto ciò, l'istituto regionale si è radicato nella coscienza popolare e per quanti attacchi abbia subito, ancora nel recente passato, esso appare un tratto distintivo della forma di Stato e meriterebbe di vivere in un ordinamento giuridico che, al pari degli altri moderni sistemi multilivello, richieda l'esercizio collaborativo dei poteri statali, regionali e locali e il rispetto reciproco tra i livelli istituzionali⁹.

2. *L'art. 5 e il Titolo V della Costituzione del 1947*

L'Assemblea costituente fece uno sforzo enorme nel concepire e scrivere l'art. 5 Cost., anche se non tutto nel disegno del Titolo V era perfetto e critiche potevano avanzarsi, soprattutto con il passare del tempo: dalle materie enumerate nell'art. 117, al tipo di riparto delle competenze, dall'autonomia organizzativa e statutaria dell'art. 123, alla soluzione con cui era stata disegnata la potestà amministrativa nell'art. 118 e alla debole autonomia finanziaria prevista nell'art. 119¹⁰.

L'art. 5 Cost., pur tuttavia, definiva una questione storica, quella del regionalismo, in un modo originale anche rispetto alla logica con cui il tema era stato trattato nel pensiero risorgimentale; inoltre, portava a nuova sintesi l'esperienza autonomistica italiana, che era stata sacrificata con l'unificazione, prima, e con l'avvento del fascismo, dopo; infine, innovava la forma di Stato, introducendo un pluralismo legislativo inedito alla tradizione istituzionale italiana. Dall'Assemblea costituente, pertanto, fu disattesa l'immagine della Regione come una specie del genere degli enti locali, una sorta di grande Dipartimento, co-

⁸ In Francia, per iniziativa di De Gaulle, furono create, nel 1960, 21 "circostrizioni d'azione regionale"; questo sistema venne perfezionato nel 1964 con altri tre decreti presidenziali. Successivamente, un progetto legislativo tendente alla formazione di regioni con ampi poteri di carattere amministrativo venne proposto in referendum nel 1969, ma non venne approvato ed ebbe come conseguenza le dimissioni di De Gaulle dalla presidenza della Repubblica (sul regionalismo francese v. H. DETTON, *L'administration régionale et locale de la France*, Parigi, 1957; T. FLORY, *Le mouvement régionaliste français. Sources et développement régional*, Grenoble, 1968).

⁹ Sia consentito rinviare al nostro *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2020.

¹⁰ V. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2002, 10 ss.; A. D'ATENA, *Il regionalismo nella vicenda costituzionale italiana*, in ID., *Diritto regionale*, IV ed., Torino, 2019, 67 s.; T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR-A. MORELLI, *Lineamenti di Diritto regionale*, Milano, 2019, 3 ss.

me quello sognato nel 1859 da Rattazzi, in occasione dell'approvazione del TULCP¹¹, cui pure molta parte della dottrina – come si è detto – si rifaceva.

L'impostazione della Regione quale ente locale, però, nonostante non abbia fondamento alcuno nei lavori e nei risultati dell'Assemblea costituente, ebbe un'inedita fortuna nella dottrina italiana, ben oltre le attese degli stessi Autori che si rifacevano all'idea dello statualismo degli enti territoriali ereditata dalla tradizione giuridica precedente, ed è stata in parte sposata anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale¹².

La Regione in Assemblea costituente entra quasi come un elemento predeterminato, alla stessa stregua della Repubblica. Quest'ultima era stata decisa dal referendum istituzionale del 2 giugno 1946, mentre la Regione era un'entità già esistente in alcune parti del territorio. Infatti, già prima del referendum istituzionale la Regione Siciliana era un fatto compiuto con lo Statuto del 15 maggio 1946 (r.d.l. n. 455), ma già tra il 1944 e il 1945, con la formazione di Consulte regionali e Alti Commissariati (Sardegna e Valle d'Aosta), si era affermata l'idea di dotare alcune parti del territorio di poteri politici propri. A ciò si aggiunga che pochi mesi dopo il referendum e l'insediamento dell'Assemblea costituente veniva stipulato l'Accordo De Gasperi-Gruber (5 settembre 1946) sull'Alto Adige, riprendendo un impegno già manifestato con il r.d. 8 settembre 1921, n. 1319, in relazione ai territori annessi al Regno dopo la prima guerra mondiale (Trentino, Alto Adige e Friuli Venezia Giulia)¹³.

La scelta regionale era, perciò, già compiuta quando l'Assemblea comincia i suoi lavori e ciononostante il dibattito sull'istituzione delle regioni ordinarie fu aspro e variegato.

Non tanto per la pregiudiziale unitaria, che venne superata tutto sommato agevolmente, nel corso della formulazione dell'art. 5 (originariamente art. 106), anche perché – una volta rifiutata l'idea federale – mancava una concezione alternativa a quella dello Stato unitario, quanto per la *ratio* dell'istituto Regione che alcuni volevano come mera forma di decentramento amministrativo, mentre dalla Commissione dei settantacinque emergeva il disegno di un ente politico dotato, perciò, di potere legislativo. Ed ancora, per la *funzione*, per la quale una parte dell'Assemblea (sostanzialmente il Partito Comunista e il Partito socialista di Unità proletaria) considerava inadatta la Regione a risolvere i problemi italiani del tempo ("ricostruzione, riforma agraria e nazionalizzazione di taluni complessi industriali"), mentre per la maggior parte delle forze politiche (dalla Democrazia cristiana, al Partito d'Azione, a quello Repubblicano e persino alcune frange del Partito Liberale) la Regione trovava il suo fondamento proprio nella questione meridionale, per la realizzazione della riforma agraria, oltre che nella garanzia contro il totalitarismo e nella realizzazione della democrazia e della libertà¹⁴.

¹¹ V. A. PETRACCHI, *Le origini dell'Ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia, 1962, vol. II, parte II, cap. 50, *Amministrazione regionale*, 40 ss.

¹² V. S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della Giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016.

¹³ Sulla vicenda delle Regioni speciali v. S. MANGIAMELI, *Regioni a statuto speciale*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. V, Milano, 2006, 4988; M. MICHETTI, *Regioni ad autonomia speciale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Dizionario di Diritto costituzionale*, Milano, 2008, 1058 ss.

¹⁴ E. MEDI, *Intervento*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costi-*

Dall'Assemblea, perciò, uscirono sconfitte – come già sottolineato – le posizioni di chi storicamente aveva concepito le Regioni come mere entità amministrative di decentramento statale. Il decentramento scritto nell'art. 5 riguardava sicuramente le Regioni; basti considerare le posizioni espresse sulla formulazione di quel testo da parte di Ambrosini, Perassi, Tosato e Mortati, oltre che di Ruini quale Presidente della Commissione, i quali auspicavano che lo Stato, attraverso l'adeguamento della legislazione, si spogliasse delle funzioni amministrative a favore delle Regioni e trasferisse gli uffici periferici dell'Amministrazione statale. L'idea era quella di una ampia delegazione delle funzioni statali, per la quale veniva approntata la disposizione dell'art. 118, comma 2 («Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative»), le cui caratteristiche sono state delineate molto bene in un successivo importante studio di Fabio Roversi-Monaco, che evidenziava tutte le differenze con la classica delegazione amministrativa, in quanto quella prevista in Costituzione avrebbe avuto il carattere istituzionale del riparto delle funzioni¹⁵.

Tuttavia, il decentramento non era l'unica cifra di lettura della Regione. Anche se impoverita, rispetto al disegno originario, la Regione era stata dotata di competenze legislative, con l'art. 117, e l'autonomia legislativa era segno evidente, non solo di autonomia politica («Se la regione si deve creare, essa deve essere munita di una autonomia politica o legislativa, perché altrimenti si creerebbe una superstruttura non giovevole» – Bozzi¹⁶), ma anche un segno distintivo della statualità, nonostante la potestà legislativa regionale, alla fine, venisse circondata da numerosi vincoli («Questa competenza, che verrebbe a spettare alla regione, sarebbe di natura diversa da quella che oggi compete a tutti gli enti i quali, in virtù del loro diritto di autonomia, possono darsi delle determinate norme per regolare per lo meno l'esercizio dei loro poteri. Qui si tratterebbe di una competenza legislativa normativa, assegnata alla regione direttamente dalla carta costituzionale e che perciò, [...] darebbe luogo all'emanazione di vere e proprie leggi, le quali avrebbero lo stesso valore delle leggi emanate dallo Stato» – Ambrosini¹⁷).

Che la legislazione regionale fosse espressione di una competenza politica statale e non una mera regolamentazione di autonomia, lo si desumeva proprio dal limite di merito degli «interessi nazionali», che avrebbero dovuto essere sindacati in via negativa e in sede politica dal Parlamento. Positivamente inteso, perciò, l'interesse nazionale nelle materie di propria competenza era assicurato dalla legge regionale¹⁸.

tuente, seduta pom. del 4 giugno 1947, vol. III, Camera dei deputati-Segretariato generale, Roma, 1970, 2167 ss.

¹⁵ F. ROVERSI-MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova, 1970; ID., voce *Decentramento amministrativo*, in *Enc. Giur. Treccani*, X, Roma, 2001, 3.

¹⁶ On. A. BOZZI, *Intervento*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., vol. VII, seduta del 29 luglio 1946, seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, 843.

¹⁷ On. G. AMBROSINI, *Intervento*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., vol. VII, seduta del 27 luglio 1946, seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, 820.

¹⁸ Per cui sia consentito rinviare al nostro *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992, in part. 77-78.

Questa impostazione, che discendeva dal pensiero di autorevoli costituenti, perciò, restò impressa nelle disposizioni della Carta costituzionale e venne coniugata con la tradizione culturale italiana, nella formula dell'interesse nazionale, nella quale era percepibile l'insegnamento di Santi Romano¹⁹, e nella già ricordata clausola c.d. di "adeguamento", contenuta nell'art. 5 Cost. e nella IX disp. trans. fin.²⁰

L'Assemblea costituente ci ha consegnato, in conclusione, una visione della Repubblica, certamente "una e indivisibile", ma che bene si può riassumere nella forma costituzionale dello "Stato regionale autonomistico", nella quale, da un lato, si situano le autonomie locali, che sono riconosciute e promosse e, dall'altro, si colloca la Regione. Le autonomie locali, che fanno riferimento alle figure storiche del Comune e della Provincia, sono state arricchite dalla presenza del nuovo ente: la Regione. Le Autonomie locali hanno un carattere originario²¹ e non disponibile²² e si soggettivizzano in enti dotati di capacità politica che hanno nel territorio il loro elemento costitutivo e nell'autogoverno democratico il loro carattere organizzativo, sono titolari del potere di polizia e di potestà fiscale. Tutte le autonomie locali svolgono funzioni pubbliche, ma la Regione aggiunge a ciò la circostanza che essa adempie, insieme e in concorrenza con lo Stato-persona, ai compiti statali o di "interesse nazionale", nella legislazione, con limiti materiali e di legittimità per la potestà legislativa, e nell'amministrazione ben oltre il novero delle materie enumerate in modo da consentire "il più ampio decentramento amministrativo"²³.

Questo disegno, che possiamo definire come l'essenza del regionalismo secondo la nostra Costituzione, e il principio di autonomia appaiono in grado di rappresentare un limite alla revisione costituzionale, se accettiamo l'impostazione seguita dalla Corte costituzionale nella sent. n. 1146 del 1988, che vede nei principi fondamentali o supremi della Costituzione il nocciolo duro e immodificabile della Carta²⁴.

¹⁹ S. ROMANO, *Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato*, ora in *Scritti minori*, II, Milano, 1950, 352 ss.

²⁰ Per la quale, come si è ricordato, la Repubblica avrebbe dovuto adeguare "i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento" e particolarmente, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, avrebbe dovuto adeguare "le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni".

²¹ V. A.M. SANDULLI, *Manuale di Diritto amministrativo*, XV ed., Napoli, 1989, 444, che ne trae la conclusione che si trattasse di "aggregati comunitari tendenzialmente naturali e spontanei".

²² Nel senso che sono gli stessi enti locali che possono disporre realmente della loro esistenza, dimensione e, persino, della loro collocazione regionale, in base ai procedimenti degli artt. 132 e 133 Cost. (v. S. MANGIAMELI, *Province e Città metropolitane nel sistema regionale*, in *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, a cura di A. APOSTOLI-M. GORLANI-N. MACCABINI, Milano, 2020, 107-149).

²³ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954; M.S. GIANNINI, voce *Autonomia (Teoria generale e Diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 356 ss.; T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR-A. MORELLI (a cura di), *Lineamenti di diritto regionale*, cit.; G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975; A. D'ATENA, voce *Regione*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988; S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione* (marzo 2017), in *Italian Papers on Federalism*, 2017, n. 1.

²⁴ Osserva la Corte, nella decisione richiamata: «La Costituzione italiana contiene alcuni principi su-

3. *Il faticoso percorso del primo regionalismo in Italia*

Dopo l'entrata in vigore della Carta repubblicana, la vicenda del regionalismo italiano era tutt'altro che risolta sia sul piano politico, sia su quello istituzionale. Con riferimento al primo aspetto si determinò una situazione di tensione riconducibile alla "guerra fredda" e al livello dello scontro politico che comportò nella vita pubblica in quegli anni, tra la maggioranza costruita attorno alla Democrazia cristiana e legata al patto atlantico e i partiti di sinistra collegati all'Unione sovietica.

Questa tensione generò contraddizioni, da un lato mantenendo l'ordinamento ancora alla legislazione del passato regime monarchico-fascista, e dall'altro provocando altrettante incertezze rispetto al futuro, su cui pesava la minaccia sempre imminente di un pericolo di guerra civile per la chiara mancata rinuncia ad una svolta rivoluzionaria da parte dei partiti della sinistra.

In questo contesto di transizione verso una "Repubblica democratica", come enuncia l'art. 1 Cost., l'istituto regionale subì dei contraccolpi. Invero, dopo l'approvazione della legge sulla stampa²⁵, della legge sull'accesso alla Corte costituzionale²⁶ e degli Statuti speciali²⁷, da parte della stessa Assemblea costituente, l'attuazione costituzionale in generale risentì del clima successivo alla rottura del "patto di Salerno" e bisognerà aspettare la seconda legislatura per vedere una prima legislazione di attuazione del regionalismo. Infatti,

premi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana (corsivo ns.). Questa Corte, del resto, ha già riconosciuto in numerose decisioni come i principi supremi dell'ordinamento costituzionale abbiano una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale, sia quando ha ritenuto che anche le disposizioni del Concordato, le quali godono della particolare "copertura costituzionale" fornita dall'art. 7, comma secondo, Cost., non si sottraggono all'accertamento della loro conformità ai "principi supremi dell'ordinamento costituzionale" (v. sentt. nn. 30 del 1971, 12 del 1972, 175 del 1973, 1 del 1977, 18 del 1982), sia quando ha affermato che la legge di esecuzione del Trattato istitutivo della CEE può essere assoggettata al sindacato di questa Corte "in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana" (v. sentt. nn. 183 del 1973, 170 del 1984). *Non si può, pertanto, negare che questa Corte sia competente a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale* (corsivo ns.). Se così non fosse, del resto, si verrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore».

²⁵ Legge 8 febbraio 1948, n. 47, «Disposizioni sulla stampa».

²⁶ Legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, «Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie di indipendenza della Corte costituzionale».

²⁷ Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2, «Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana approvato con D. Lgs. 15 maggio 1946, n. 455»; legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3, «Statuto speciale per la Sardegna»; legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4, «Statuto speciale per la Valle d'Aosta»; legge cost. 26 febbraio 1948, n. 5, «Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige».

con la legge 10 febbraio 1953, n. 62, si dettarono le disposizioni per la “Costituzione e funzionamento degli organi regionali”.

Tuttavia, subito dopo l’approvazione di quella legge, la realizzazione del regionalismo si arresta per circa un ventennio, nel corso del quale si consuma la vicenda delle Regioni speciali. Infatti, queste erano state costituite e, in sostanza, apparivano almeno in parte già funzionanti prima della stessa entrata in vigore della Carta repubblicana; l’Assemblea costituente aveva solo consolidato il loro ordinamento con l’approvazione degli Statuti costituzionali. Le Regioni speciali si trovarono, dopo una prima fase piena di fiducia, ad affrontare un confronto aspro con il governo centrale.

Invero, proprio nello stato di tensione che animava la politica, si determinò un cambio di posizioni. Le forze parlamentari che in Assemblea costituente avevano caldeggiato il regionalismo e che facevano parte della maggioranza parlamentare, nel clima della guerra fredda, avevano ribaltato la loro posizione, allontanando la realizzazione delle Regioni ordinarie e osteggiando quelle speciali; mentre i partiti di sinistra, contrari al regionalismo in sede di Assemblea costituente e in quegli anni all’opposizione, adesso auspicavano la realizzazione di questo, in quanto, sulla base dei risultati elettorali, consideravano possibile ottenere il governo di alcune Regioni e avere così una maggiore visibilità politica²⁸.

In questo conflitto politico, durante le travagliate vicende degli anni ’50 e ’60, le Regioni speciali subirono un forte ridimensionamento delle loro competenze legislative e delle funzioni amministrative conferite dagli Statuti. Si situano qui, inoltre, l’origine di quella resistenza della burocrazia statale, che avrebbe accompagnato costantemente l’esperienza regionale italiana, e la creazione di quell’armamentario di argomenti, prodotto dalla vocazione fortemente centralistica della Corte costituzionale²⁹, atto a sostenere la limitazione dei poteri regionali e fondato sull’assunto che non la Costituzione definiva le competenze legislative regionali, bensì gli atti di governo di trasferimento delle funzioni amministrative³⁰; ed è evidente come questo complesso antiregionalista avrebbe condizionato successivamente anche l’esercizio dei poteri delle Regioni ordinarie³¹.

²⁸ Per una più analitica ricostruzione della questione si v. M. RIDOLFI-S. CRUCIANI, *Regioni e regionalismo nel secondo dopoguerra*, in *Quaderni del centro Studi Alpino*, I, 2008.

²⁹ Un primo segnale si è avuto con riferimento all’attuazione degli Statuti speciali, che è stata subordinata alla previa emanazione di norme statali; in argomento, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale II L’ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, VI ed., Padova, 1993. Giova infatti sottolineare come la Corte costituzionale abbia ritenuto necessaria l’intermediazione del legislatore statale affinché le Regioni potessero esercitare le funzioni loro attribuite dagli Statuti stessi; in proposito, Corte cost., sentt. nn. 6 e 9 del 1957; sentt. nn. 30, 44 e 63 del 1959; sent. n. 17 del 1961, nonché sent. n. 76 del 1963, a commento della quale si v. V. CRISAFULLI, *In tema di trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative*, in *Giur. cost.*, 1963, 629 ss.

³⁰ In tal modo, negando efficacia diretta alle disposizioni statutarie, il giudice delle leggi ha innescato un graduale processo recessivo dell’autonomia speciale posto che, non di rado, la normativa di attuazione statale ha finito per rideterminare, a favore dello Stato, i campi materiali di competenza. Cfr. V. CRISAFULLI, *Le Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, 537; A. D’ATENA, *Dove va l’autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna ed alla Valle d’Aosta)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 208 ss.

³¹ S. MANGIAMELI, *Che cosa è stata la differenziazione sinora*, in S. MANGIAMELI-A. FILIPPETTI-F. TUZI-

Ad ogni buon conto, fu il clima determinato dalla formazione di una maggioranza di centrosinistra, che in una qualche misura isolava il Partito comunista, a determinare una ripresa dell'idea di regionalismo, per ragioni che sono state ampiamente esaminate in Italia³² e all'estero³³, e si deve esattamente al cambiamento del clima politico l'attuazione del Titolo V e l'inizio dell'esperienza regionale ordinaria³⁴ con l'approvazione della legge elettorale regionale³⁵ e della legge sulla finanza regionale³⁶; la prima consentì l'elezione dei Consigli delle Regioni ordinarie nel 1970; mentre la seconda predisponneva un trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni «nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione», che sarebbe dovuto avvenire «per settori organici di materie» e nel quale avrebbero dovuto «essere rispettate le esigenze dell'autonomia e del decentramento, ai sensi degli articoli 5 e 118 della Costituzione».

Per contro, il trasferimento delle funzioni amministrative, con gli 11 dd.pp.rr. del 1972³⁷, fu operato secondo la logica dei sistemi ministeriali parcellizzando le funzioni

C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le Regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, 2020, 38: «Com'è noto, l'avvio dell'esperienza dell'ordinamento regionale ordinario non si realizzò nei tempi preventivati dall'Assemblea costituente e lo Stato italiano continuò, anche in epoca repubblicana e per un lungo periodo, a essere uno Stato centralistico, secondo la pregressa tradizione liberale e fascista, con grave nocimento delle diverse aspirazioni territoriali».

³² V. E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia*, Milano, 1967; retrospettivamente, A. D'ATENA, voce *Regione (in generale)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 317 ss.

³³ V. per l'interesse della Francia sul regionalismo italiano C. PALAZZOLI, *Les régions italiennes, Contribution à l'étude de la décentralisation politique*, Paris, 1966.

³⁴ V. F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Firenze, 1970; E. SANTARELLI, *Dossier sulle regioni*, Bari, 1970; P. ARMAROLI, *Gli Statuti delle Regioni*, Firenze, 1971; P. VILLANI, *Il potere locale. Regioni, province e comuni in Italia*, Milano, 1971; M. FEDELI, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti. Le forme politiche del regionalismo*, Milano, 1988.

³⁵ Legge 17 febbraio 1968, n. 108, «Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale».

³⁶ Legge 16 maggio 1970, n. 281, «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario».

³⁷ D.p.r. 14 gennaio 1972, n. 1, «Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di circoscrizioni comunali e di polizia locale urbana e rurale e del relativo personale»; d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 2, «Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di acque minerali e termali, di cave e torbiere e di artigianato e del relativo personale»; d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 3, «Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza scolastica e di musei e biblioteche di enti locali e dei relativi personali ed uffici»; d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 4, «Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera e dei relativi personali ed uffici»; d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 5, «Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale e di navigazione e porti lacuali e dei relativi personali ed uffici»; d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 6, «Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di turismo ed industria alberghiera e del relativo personale»; d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 7, «Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di fiere e mercati e del relativo personale»; d.p.r. 5 gennaio 1972, n. 8, «Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e

amministrative da trasferire alle Regioni, con la conseguenza che già a quel tempo l'assetto delle funzioni non fu più idoneo all'azione efficace delle Regioni, ma anche dello Stato, in quanto entrambi non disponevano più di funzioni organiche definite per materia³⁸.

Successivamente, si è sempre cercato di correggere questo difetto iniziale del trasferimento delle funzioni amministrative; infatti, con il secondo trasferimento, operato dal decreto n. 616 del 1977, sulla base della legge delega n. 382 del 1975, si cercò di specificare meglio il criterio dei settori organici di materie, identificandoli secondo criteri oggettivi e sostanziali e disponendo l'accorpamento delle funzioni sostanziali con quelle "affini, strumentali e complementari".

Anche in questo caso, però, nonostante si fosse proceduto, in sede di studio, all'"analisi delle funzioni", per giungere alla costruzione sistematica dei settori organici, alla fine ancora una volta il conflitto burocratico e quello politico condussero ad una soluzione non pienamente soddisfacente, senza considerare poi che, successivamente al nuovo trasferimento, la legislazione statale interveniva spesso per frammentare le funzioni trasferite e/o per ricondurre al centro funzioni già allocate in capo alle Regioni.

Anche la tecnica adoperata dal d.lgs. n. 112 del 1998, adottato sulla base della delega legislativa di cui alla legge n. 59 del 1997, che, in contrasto con le disposizioni costituzionali del tempo, realizzava il c.d. rovesciamento del principio enumerativo delle competenze legislative e devolveva un complesso di funzioni amministrative, conservava pur sempre le preclusioni che derivavano dall'esperienza regionale sin lì maturata, comprese quelle scaturenti dalla giurisprudenza costituzionale; basti pensare all'individuazione delle funzioni dello Stato sulla base dell'interesse nazionale e al mantenimento della funzione di indirizzo e coordinamento³⁹.

4. *Il regionalismo italiano dopo la revisione del Titolo V*

Va comunque precisato che l'intera impalcatura della legge n. 59 del 1997 e del d.lgs. n. 112 del 1998 ubbidiva, più che ad una conversione della classe politica agli ideali del regionalismo, a precise ragioni politiche, legate alla crisi economica dell'estate del 1992, alla condizione della finanza pubblica e della moneta nazionale in vista dell'avvio delle diverse fasi di implementazione della moneta unica e con riferimento al conseguimento dei

lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici»; d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 9, «Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica e del relativo personale»; d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 10, «Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di istruzione artigiana e professionale e del relativo personale»; d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 11, «Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici».

³⁸ In un celebre saggio MASSIMO SEVERO GIANNINI (*Del lavare la testa all'asino*, in A. BARBERA-F. BASSANINI, *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978, 7 ss.) ebbe modo di valutare esattamente i limiti di quel trasferimento di funzioni.

³⁹ D.lgs. n. 112 del 1998, «*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*».

criteri di convergenza introdotti nei Trattati europei, con il Trattato di Maastricht. Dopo l'attacco speculativo sulla lira nell'estate del 1992, la via per accedere all'euro era ben definita: bisognava ridurre la spesa pubblica per recuperare il rapporto deficit/bilancio, contenere il debito pubblico, limitare l'inflazione e mantenere dei tassi di cambio costanti. A questi fini si prestava molto bene il travaso delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, tanto più che il primo non effettuava contemporaneamente il conferimento delle necessarie risorse finanziarie⁴⁰.

Nonostante il trasferimento delle funzioni fosse legato a condizioni esterne di tipo contingente, la rivendicazione regionalista apparve per un momento godere del favore delle forze politiche, le quali dopo il fallimento delle riforme costituzionali, legate alla seconda Commissione bicamerale (istituita con legge cost. n. 1 del 1997⁴¹), ritennero comunque necessario offrire alla riforma del regionalismo amministrativo una più compiuta copertura costituzionale, tanto più che, grazie a questo, si era realizzato l'effetto di consolidamento delle condizioni di finanza pubblica, le quali avevano permesso all'Italia di entrare nel gennaio del 1999 nella moneta unica. Così, con la legge cost. n. 1 del 1999⁴² venne introdotta l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e riconosciuta una maggiore autonomia statutaria alle Regioni ordinarie che, con la legge cost. n. 2 del 2001⁴³, si estesero alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, concedendo anche in questo caso una certa autonomia organizzativa⁴⁴; inoltre, non senza qualche ripensamento dell'ultimo momento, sul finire della XIII Legislatura venne approvata la revisione del Titolo V, voluta da un ampio schieramento, che sarebbe entrata in vigore, dopo il referendum, come legge cost. n. 3 del 2001⁴⁵.

È bene precisare che la riforma costituzionale dell'autonomia statutaria, così come quella delle competenze legislative e delle funzioni amministrative, era legata al processo di stabilizzazione politica, dopo la crisi dei partiti dell'inizio degli anni '90 e i referendum elettorali del 1991 e del 1993, culminati nelle nuove leggi elettorali per le autonomie locali⁴⁶ e per le

⁴⁰ Sul punto v. già S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le riforme: questioni risolte e problemi aperti*, in ID. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Milano, 2012, 5 ss.

⁴¹ Legge cost. 24 gennaio 1997, n. 1, «Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali».

⁴² Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni».

⁴³ Legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2, «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano».

⁴⁴ Si colga qui l'occasione per ricordare che la Valle d'Aosta è l'unica, tra le regioni ordinarie e speciali, ad aver mantenuto un sistema di elezione indiretta del Presidente della Giunta il quale, ai sensi di quanto disposto dalla l.r. n. 21 del 2007, è eletto dal Consiglio regionale fra i suoi componenti, subito dopo l'elezione del Presidente del Consiglio e dell'Ufficio di presidenza (art. 2, comma 1); dopo l'elezione del Presidente della Regione, il Consiglio regionale, su proposta del Presidente della Regione stesso, elegge, con un'unica votazione, gli Assessori regionali (art. 4, comma 1).

⁴⁵ Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione».

⁴⁶ Legge 25 marzo 1993, n. 81, «Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale».

Camere parlamentari⁴⁷ e che, solo alla fine, toccò l'intero sistema regionale, Regioni speciali comprese⁴⁸. In questo modo, la spinta regionalista, derivata dai condizionamenti europei, e l'ondata maggioritaria, prodotta dalla crisi della politica degli anni '90, finirono con il sostenersi reciprocamente, appannando il ruolo dei partiti politici e favorendo tendenze politiche alla personalizzazione, intese come rimedio per superare l'inefficienza e la corruzione politica⁴⁹.

Quando è la convenienza del momento a generarle, le riforme spesso stentano a dare buona prova e hanno vita dura ad attecchire.

Ora, appare indubbio che la revisione del Titolo V andasse nella giusta direzione, determinando, da un lato, un potenziamento della democrazia di prossimità, intendendosi fare riferimento ai livelli di governo – regionali e locali – più adeguati a dare una risposta ai cittadini in termini di produzione di beni e servizi pubblici, e richiedendo, dall'altro, una riqualificazione nell'azione dello Stato centrale, che avrebbe dovuto essere rivolta, per un verso, alla migliore cura della difesa degli interessi nazionali in sede europea e internazionale e, per l'altro, a colmare le eccessive differenziazioni interne che potevano mettere in discussione l'unità giuridica o l'unità economica della Repubblica, oppure la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Ciò nonostante, non appena entrata in vigore, la revisione del Titolo V conobbe una reazione politica inedita. Infatti, nella XIV Legislatura, non solo le forze politiche della maggioranza di centrodestra, che non avevano contribuito all'approvazione finale della legge cost. n. 3 del 2001, non mostrarono alcun reale interesse alla sua attuazione, ma anche i partiti del centrosinistra, che avevano assunto la responsabilità della sua approvazione, finirono praticamente con il disconoscerla, per cui le nuove disposizioni costituzionali, che comunque non mancavano di avere qualche debolezza e contraddizione, si ritrovarono alla mercé dei conflitti innescati dalla burocrazia statale, che poi si sono anche riverberati nella legge n. 131 del 2003⁵⁰; senza contare che, nel frattempo, erano sopraggiunte le prime decisioni della Corte costituzionale le quali riproponevano, pure nel nuovo contesto, il medesimo indirizzo di politica giurisprudenziale, rivolto a salvaguardare la legislazione statale a discapito delle competenze attribuite alle Regioni⁵¹.

Inoltre, mentre i tentativi di attuare il nuovo Titolo V da parte del legislatore statale, incentrati sulla c.d. ricognizione dei "principi fondamentali", relativi alle materie di competenza legislativa concorrente, fallivano miseramente⁵², la giurisprudenza costituzionale,

⁴⁷ Legge 4 agosto 1993, n. 276, «Norme per l'elezione del Senato della Repubblica». Legge 4 agosto 1993, n. 277, «Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati».

⁴⁸ Legge 23 febbraio 1995, n. 43, «Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario».

⁴⁹ V. S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sulla crisi della democrazia in Italia* (ottobre 2013), in *Studi ed interventi*, in www.issirfa.cnr.it.

⁵⁰ Legge 5 giugno 2003, n. 131, «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

⁵¹ Corte cost., sent. n. 282 del 2002, a commento della quale A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2002, 2027 ss.

⁵² S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per con-*

con le sue decisioni, si prodigava nel dare supporto ad una forma di assolutismo legislativo dello Stato spesso con motivazioni non fondate dal punto di vista costituzionale, affermandolo espressamente⁵³; sicché, anche per il regionalismo, può ritenersi che, accanto alla Costituzione formale, correva una “costituzione parallela” risultante da prassi e decisioni che contraddicevano politicamente la prima⁵⁴.

In definitiva, si può affermare che già prima della c.d. legislazione di emergenza, dovuta alla crisi economica e finanziaria, il nuovo Titolo V apparisse del tutto disarticolato e il riparto delle competenze legislative ancora una volta ribaltato, essendo concretamente incentrato sul potere generale della legge statale, in grado di intervenire in ogni materia dell'art. 117, commi 3 e 4, Cost., senza limitazione alcuna, tanto più che mancava un finanziamento delle competenze coerente con i principi dell'art. 119 Cost., e riducendosi lo spazio della legislazione regionale agli ambiti consentiti dal legislatore statale⁵⁵.

Anzi, negli anni che precedono la crisi, la scelta politica che contraddistingue la vicenda del regionalismo è alquanto singolare. Infatti, oltre a comportamenti legislativi incoerenti con il riparto delle competenze, da un lato, si interrompeva l'attività di attuazione delle norme del nuovo Titolo V e si propendeva per “una riforma della riforma”, che prese le mosse dalla relazione di Lorenzago⁵⁶ e culminò nell'elaborazione di una legge di revisione costituzionale di ampie proporzioni, che puntava, tra l'altro, alla riforma delle Camere parlamentari (numero dei componenti, elettorato passivo e differenziazione dei compiti di ciascuna Camera), al rafforzamento del governo (premierato e sfiducia costruttiva) e, per il regionalismo, alla previsione di competenze esclusive regionali in determina-

cludere una lunga transizione (marzo 2017), in *Studi ed interventi*, in www.issirfa.cnr.it: «Per il vero, nel caso della competenza concorrente si registra una totale assenza dello Stato, che, al di là di norme sparse, per nessuna materia dell'art. 117, comma 3, ha sinora prodotto una legge contenente i principi fondamentali. Persino le c.d. leggi di ricognizione dei principi fondamentali, previste dalla legge n. 131 del 2003, in attuazione del nuovo riparto delle competenze, non sono state deliberate, con l'eccezione di tre materie tra le meno significative del complesso delle competenze concorrenti».

⁵³ Sul punto, sia consentito a rinviare a S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della Giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, cit., 27: «La giurisprudenza costituzionale del secondo regionalismo, infatti, ha forgiato categorie e strumenti di centralizzazione del potere legislativo ben più penetranti di quanto non fosse già accaduto nel corso del primo regionalismo. La Corte, nei dieci anni del secondo regionalismo, ha proposto nuovamente una forte ripresa del principio unitario dell'ordinamento giuridico e della preminenza della legge statale, ritenendo che “limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, (...) significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie”, sentenza n. 303 del 2003».

⁵⁴ G. LOMBARDI, *Le modificazioni non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1, 2009, 161 ss.

⁵⁵ V. S. MANGIAMELI, *Il profilo dell'istituto regionale a sette anni dalla revisione costituzionale*, in *I cantieri del federalismo*, a cura di A. D'ATENA, Milano, 2008.

⁵⁶ V. S. MANGIAMELI, *Il Federalismo italiano dopo Lorenzago. Considerazioni sulla riforma del Titolo V e sulla riforma della riforma*, in *Forum di Quaderni costituzionali* del 25 giugno 2004 e in *Iustitia*, 2004, cui *adde*: C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 2015, 431.

te materie (c.d. *Devolution*), tra cui l'organizzazione scolastica, la polizia regionale e locale, l'assistenza e l'organizzazione sanitaria, cui si aggiungeva la costituzionalizzazione del sistema delle conferenze e la reintroduzione della clausola degli "interessi nazionali". Con una certa enfasi sarebbe stato introdotto il termine federale a più riprese nel testo della Carta (il Senato diventa federale, per effetto della elezione contemporanea dei Consigli regionali; il Presidente della Repubblica diventa il garante dell'unità federale della Repubblica; alla fine, l'ultimo articolo del testo, tra le disposizioni transitorie, inseriva la previsione che faceva riferimento al federalismo fiscale e alla finanza statale).

Al di là delle critiche cui si può sottoporre qualsivoglia proposta di modifica della Costituzione, resta il fatto che si trattava di una proposta unilaterale, elaborata con una certa fretta alla fine della XIV Legislatura, che traspariva dagli enunciati, e senza una adeguata considerazione degli effetti delle singole parti della Carta che venivano toccati sul complesso della Costituzione. Fu agevole all'opposizione coagulare un ampio dissenso popolare che si manifestò nel referendum confermativo che si tenne il 25 e 26 giugno del 2006. Così, con il fallimento della riforma della riforma, si concludeva la legislatura e le elezioni di quell'anno, tenute con una nuova legge elettorale, decretarono per una manciata di voti il cambio di maggioranza; di una maggioranza così composita, frutto di un bipolarismo male interpretato, che durò appena due anni nei quali il Paese rimase fermo e aggravò nuovamente la sua condizione finanziaria con la crescita del debito pubblico e l'incapacità di fare riforme che potessero contenere le spese di bilancio. Subito dopo le elezioni di aprile 2008 cominciava una legislatura che sarebbe stata contrassegnata per intero dalla crisi economica e finanziaria che toccava in modo particolare le articolazioni della Repubblica, Regioni e autonomie locali, e in cui le forze politiche avevano difficoltà a riformare la politica nazionale e l'amministrazione statale.

5. *Gli anni della crisi e le questioni del regionalismo italiano*

La crisi economica e finanziaria si manifesta e si sviluppa, nelle sue diverse fasi, nel periodo che va dalla fine del 2008 alla fine del 2012, e ha coperto per intero l'arco della XVI legislatura. In Europa e in Italia la si comincia ad avvertire più tardi. Quando la *Lehman Brothers* annunciava la crisi, cui seguì il suo fallimento, eravamo nel settembre del 2008, in Italia si era votato da pochi mesi e si era appena insediato il IV Governo Berlusconi. Le finanze pubbliche erano in crisi e la soluzione più banale che venne data al problema – ovviamente non consci di quello che sarebbe accaduto nel giro di poco tempo – fu quella dei c.d. "tagli lineari". Nelle pieghe della legge finanziaria per il 2009 si insinuava già la presa di posizione sui c.d. "costi della politica" e questo tema piegò ben presto in direzione delle Regioni, con la lotta ai vitalizi, e, ancor di più, delle autonomie locali, con il taglio dei componenti dei rispettivi Consigli e relative Giunte; per contro, mancarono misure corrispondenti per le Camere parlamentari e nel caso dell'amministrazione statale i tentativi di riforma (come quelli contenuti nel d.lgs. n. 150 del 2009) stentavano a produrre effetti positivi.

Ancora nel corso del 2010 si procedette in questo modo, intrecciando misure finanziarie con misure contro la crisi (come nel caso del d.l. n. 78 del 2010). Inoltre, le misure di

protezione del lavoro (d.l. n. 102 del 2009) e quelle di sostegno all'impresa e alle esportazioni (d.l. n. 112 del 2008) non sortirono gli effetti sperati di rilancio dell'economia. L'Italia arriva al momento peggiore della crisi quasi inconsapevole della sua debolezza strutturale e politica. Ancora nel dicembre del 2010 si assistette ad un forte conflitto in seno alla maggioranza che portò ad un indebolimento del governo, anche se il voto di fiducia non riuscì a metterlo in crisi aperta, per il sostegno ottenuto da parte di diversi parlamentari di opposizione che confluirono nella maggioranza.

Gli anni più duri della crisi sono stati il 2011 e il 2012. Nell'estate del 2011 l'Europa fece sentire la sua voce per effetto di una inusuale lettera c.d. dei due Presidenti della BCE⁵⁷ nella quale si leggeva che «Il Consiglio direttivo (della BCE) ritiene che l'Italia debba con urgenza rafforzare la reputazione della sua firma sovrana e il suo impegno alla sostenibilità di bilancio e alle riforme strutturali». Nella lettera erano contenute indicazioni concernenti non solo misure di tipo economico-finanziario, ma anche misure sull'assetto istituzionale e democratico della Repubblica italiana. A tal riguardo, si affermava non solo che «andrebbero messi sotto stretto controllo l'assunzione di indebitamento, anche commerciale, e le spese delle autorità regionali e locali, in linea con i principi della riforma in corso delle relazioni fiscali fra i vari livelli di governo», ma che «sarebbe appropriata anche una riforma costituzionale che renda più stringenti le regole di bilancio» e «una revisione dell'amministrazione pubblica allo scopo di migliorare l'efficienza amministrativa e la capacità di assecondare le esigenze delle imprese». Si suggeriva «il sistematico uso di indicatori di performance (soprattutto nei sistemi sanitario, giudiziario e dell'istruzione)» e l'esigenza di un «forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)».

Molte osservazioni coglievano nel segno; quelle che però furono immediatamente prese in considerazione furono le misure nei confronti del sistema territoriale, a cominciare dal d.l. n. 138 del 2011, adottato dal Governo Berlusconi, che apriva senza alcuna riflessione e valutazione di ordine sistematico la vicenda delle Province – anche se in sede di conversione vi fu un certo ravvedimento (con la legge n. 148 del 2011). Tuttavia, con il d.l. c.d. “salva Italia” (n. 201 del 2011), adottato dal Governo Monti, dopo una crisi singolare che trovò pronto il Presidente della Repubblica a insediare un governo di grande coalizione, ma nella sostanza un governo del Presidente, vennero riprese molte misure che avevano fatto già capolino nel d.l. n. 138, cit., tra cui, oltre a quelle sulle Province, anche quella sulla soppressione di tutti i Comuni fino a mille abitanti, senza che la conoscenza del problema e la preparazione delle soluzioni fossero state approfondite. In quel caso, inoltre, mentre le disposizioni sui piccoli comuni, in sede di conversione con legge n. 214 del 2011, vennero modificate, limitandosi a prevedere l'obbligo di esercizio associato di tutte le funzioni, quelle adottate per le Province andarono avanti, aprendo di fatto la crisi del governo provinciale.

In sostanza, le misure di ordine finanziario si tradussero prevalentemente in disposizioni sull'organizzazione territoriale; così, al precedente taglio dei Consigli e delle Giunte delle autonomie territoriali, seguirono altre riduzioni difficilmente compatibili con il mante-

⁵⁷ Si tratta della lettera del Consiglio direttivo della BCE del 4 agosto 2011, sottoscritta dal presidente uscente della Banca centrale europea C. Trichet e da quello subentrante M. Draghi.

nimento di una efficace rappresentanza territoriale e persino i Consigli regionali e le relative Giunte formarono oggetto di una disciplina che spingeva alla loro riduzione⁵⁸.

In particolare poi, con il d.l. n. 201, il Governo, in assenza di una valutazione politica da parte del Parlamento, decise una politica territoriale di riorganizzazione, basata di fatto sulla soppressione delle Province (art. 23), pur sapendo che i vantaggi economici di una simile politica sarebbero stati modesti (stimati, dallo stesso Governo, nella relazione di accompagnamento del decreto, in 65 milioni di euro di eventuali risparmi, preventivati a consuntivo dell'intera operazione) e senza considerare che tali modifiche avrebbero scombuscolato l'assetto delle funzioni amministrative regionali, tenuto conto che la maggior parte di queste avevano delegato le funzioni di area vasta proprio al livello provinciale di governo. Così, accanto ad una riorganizzazione degli organi di governo, si formulò un riassetto delle funzioni improvvisato e così poco accorto che alla fine, di fronte alle critiche⁵⁹, lo stesso Governo dovette riformulare i propri propositi, senza però abbandonare l'intento di indebolire il governo di area vasta; ne risultò una linea in parte diversa con il decreto legge sulla *spending review*. Infatti, con il d.l. n. 95 del 2012, il disegno originario del Governo, che prevedeva alla fine la soppressione delle Province, venne in parte modificato, nel senso che all'accantonamento dell'ipotesi soppressiva faceva seguito quella della ristrutturazione istituzionale delle circoscrizioni provinciali, attraverso il riordino e l'accorpamento delle Province più piccole.

Tuttavia, in quella fase convulsa e disordinata della vita politica, il Governo Monti agì con una certa prepotenza e senza alcun rispetto delle procedure costituzionali, in modo non curante delle istituzioni della rappresentanza, come ha mostrato anche la vicenda della legge cost. n. 1 del 2012, che introdusse la regola del pareggio di bilancio in Costituzione, nonostante il *Fiscal Compact* non richiedesse tanto.

Nel caso di specie, la riforma non teneva conto che il riordino provinciale avrebbe dovuto seguire le procedure previste dall'art. 133 Cost. e richiedere l'iniziativa dei Comuni e il parere della Regione. Invece, l'art. 17, commi 2 e 3, del d.l. n. 95 prevedeva un procedimento *sui generis* che rappresentava una palese violazione della Costituzione. Peraltro, in sede di conversione del d.l. n. 95 (con la legge n. 135 del 2012), nel tentativo di sopperire alle critiche sul punto, si pensò di sostituire l'iniziativa dei Comuni, con una deliberazione del CAL della Regione sulla cui base quest'ultima avrebbe dovuto presentare una proposta di riordino delle Province ubicate nel proprio territorio. Inoltre, il Governo preferì rinviare la dose con il d.l. n. 188 del 2012, adottato al posto di un d.d.l. di riordino delle Province (come si affermava nel d.l. n. 95), per cercare di impedire al Parlamento di discutere su questa problematica. Di qui, anche i forti dubbi sulla sua conversione in legge⁶⁰.

⁵⁸ V. per un approfondimento, S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013, *passim*.

⁵⁹ V. G.C. DE MARTIN, *Le Province: quale senso e quali prospettive*, in *Il riordino delle Province, numero monografico della Rassegna sulla attuazione della riforma delle autonomie*, Roma, 2012, 4; S. MANGIAMELI, *Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in *Province e funzioni di area vasta*, a cura di S. MANGIAMELI, Roma, 2012, 543 ss.; F. FABRIZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, 2012, 195 ss.

⁶⁰ V. S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, cit., 175 ss.