

# QUALCHE RIFLESSIONE SUGLI SVILUPPI DEL NOSTRO REGIONALISMO, A PARTIRE DAL MODELLO REGIONALE DI GASPARE AMBROSINI\*

Claudia Tubertini\*\*

Il saggio riconosce a Gaspare Ambrosini un contributo fondamentale all'adozione del modello regionale da parte della Costituzione italiana del 1948. L'autore rileva, tuttavia, come non è certo che sia stata la debolezza intrinseca di questo modello, o la riforma Costituzionale del 2001, con l'inserimento di caratteri ed istituti "a ispirazione federale", ad essere causa degli esiti non brillanti dell'esperienza regionale nel suo complesso, dovuti piuttosto al modo in cui il "federalismo all'italiana" è stato attuato. Una soluzione potrebbe essere rappresentata dal definitivo passaggio del nostro sistema ad un regionalismo di tipo cooperativo, che però ora è minacciato dal processo di autonomia differenziata ispirato ad un modello di regionalismo asimmetrico che la riforma del 2001 ha voluto aprire anche alle regioni a statuto ordinario, ma che rischia, se non attuato in modo equilibrato, di aumentare le disuguaglianze.

Parole chiave: forma di Stato; federalismo; regionalismo; regionalismo cooperativo; regionalismo asimmetrico.

---

\* Contributo sottoposto a *double blind peer review* ai sensi dell'art. 4 c. 4 del Regolamento della Rivista.

\*\* Università degli Studi di Bologna, [claudia.tubertini@unibo.it](mailto:claudia.tubertini@unibo.it).



Claudia Tubertini – Qualche riflessione sugli sviluppi del nostro regionalismo

SOME REFLECTIONS ON THE DEVELOPMENT OF OUR REGIONALISM,  
STARTING FROM GASPARE AMBROSINI'S REGIONAL MODEL

The essay recognizes the fundamental role of Gaspare Ambrosini in the adoption of the regional model by the Italian Constitution of 1948. The author points out, however, that it is not certain that it was the weakness of this model itself, or the Constitutional reform of 2001, with its inclusion of "federal-inspired" characters, that caused the lackluster results of the regional experience as a whole, due rather to the way in which "Italian-style federalism" was implemented. A solution could be represented by the definitive transition of our system into a cooperative regionalism, which, however, is now threatened by the process of differentiated autonomy inspired by a model of asymmetric regionalism that the 2001 reform opened up also to ordinary regions, but which risks, if not implemented in a balanced way, to increase inequalities.

Keywords: form of State; federalism; regionalism; cooperative regionalism; asymmetric regionalism.

SOMMARIO: 1. La dicotomia tra federalismo e decentramento nel pensiero di Gaspare Ambrosini e la nascita del “modello intermedio regionale” all’italiana. – 2. L’attuazione del modello: una scommessa persa? – 3. L’evoluzione del modello: il regionalismo cooperativo e i suoi punti critici. – 4. Regionalismo cooperativo e regionalismo asimmetrico: quale possibile convivenza?

## 1. LA DICOTOMIA TRA FEDERALISMO E DECENTRAMENTO NEL PENSIERO DI GASPARE AMBROSINI E LA NASCITA DEL “MODELLO INTERMEDIO” REGIONALE ALL’ITALIANA

È opinione comune in dottrina che la scelta del modello regionale operata dai nostri Costituenti si debba al fondamentale contributo teorico ed al ruolo istituzionale di Gaspare Ambrosini: fu lui, in effetti, come è ben noto, a presiedere, nell’ambito della seconda commissione dell’Assemblea costituente, il comitato speciale per le autonomie locali, composto da dieci deputati, che redasse la proposta che comprendeva il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali, ma anche la previsione della potestà legislativa dei consigli regionali, le attribuzioni del presidente e della giunta regionali, i principi relativi al riparto delle funzioni amministrative, i limiti posti dallo Stato a tutela dell’interesse nazionale<sup>1</sup>. Prima ancora, Ambrosini fu partecipe della prima attuazione del modello regionale che, dopo il crollo del regime fascista, venne innestato sulla vicenda siciliana prima della nascita della Repubblica, contribuendo alla scrittura del relativo Statuto di autonomia<sup>2</sup>; allo stesso

---

<sup>1</sup> Per un raffronto tra le proposte originarie di Ambrosini, il resoconto dei lavori del comitato dei dieci e il progetto infine elaborato dallo stesso comitato, cfr. U. DE SIERVO, *Le Regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in *Le Regioni*, n. 5, 1993, pp. 1253 ss.

<sup>2</sup> Come ricorda G. TARLI BARBIERI, *Il regionalismo prima della Costituzione repubblicana: la sofferta genesi dello Statuto siciliano*, in N. ANTONETTI, U. DE

Ambrosini, poi, si ricorda, si deve la prima esperienza di difesa delle leggi regionali, tramite la presidenza dell'Alta Corte di Sicilia, e poi della Corte costituzionale.

Di fondamentale importanza per la ripresa del dibattito teorico sul regionalismo fu però, senz'altro, soprattutto l'idea di Ambrosini di ripubblicare nel 1945, al termine di un altro e più grande conflitto, i suoi scritti del decennio successivo alla Grande guerra<sup>3</sup>, tra cui, in particolare, proprio il notissimo saggio, del 1933, in cui aveva individuato, dallo studio della Costituzione spagnola del 1931 e di quella austriaca nel sistema vigente dal 1867 al 1918, un *tipo intermedio di Stato tra unitario e federale caratterizzato dall'autonomia regionale*. Si tratta di uno Stato dove le collettività territoriali (regioni) sono dotate di *autonomia*, cioè di attribuzioni esclusive che, a differenza di quelle locali, non possono essere modificate, diminuite, né tanto meno soppresse con legge ordinaria; enti sub-statali di rango costituzionale che si differenziano nettamente, quindi, dalle collettività consimili (in particolare, le province), ma che non arrivano ad avere tutti i requisiti per entrare nella categoria degli Stati membri di uno Stato federale. Un modello, per l'appunto, intermedio di Stato, che si differenzia dal modello federativo o, piuttosto, confederativo, essendo incompatibile con il processo aggregativo a base pattizia tipico di quest'ultimo; che si caratterizza per la "politicalità" dell'autonomia regionale, sottratta da qualsiasi ingerenza statale mediante la garanzia della rigidità costituzionale, e quindi profondamente diverso anche dal semplice decentramento burocratico-amministrativo.

In realtà, come è stato giustamente osservato, Ambrosini non fu certo l'unico autore a riaccendere, dopo la fine della seconda guerra mondiale, il dibattito giuridico sul futuro assetto dello Stato, rilanciando l'idea

---

SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 207.

<sup>3</sup> G. AMBROSINI, *Autonomia regionale e federalismo: Austria, Spagna, Germania, URSS, Italia*, Roma, Edizioni Italiane, 1945.

dell'istituzione delle regioni: basti citare gli studi di Arturo Carlo Jemolo<sup>4</sup>, Giambattista Rizzo<sup>5</sup> e Antonio Amorth<sup>6</sup>; ed anche altri costituzionalisti membri dell'Assemblea costituente, come Costantino Mortati, fornirono un contributo determinante nell'individuazione dei tratti definitivi dell'ordinamento regionale abbracciato dalla Costituzione del 1948. È in particolare a Costantino Mortati, profondo conoscitore dell'ordinamento federale tedesco e primo traduttore in italiano della Costituzione di Weimar, che la dottrina attribuisce sia la costruzione della categoria delle regioni ad autonomia ordinaria, dotate, analogamente alla generalità degli Stati membri di uno Stato federale, di identiche attribuzioni<sup>7</sup>, sia la costituzionalizzazione del riparto delle competenze tra centro e periferia secondo una visione che mirava a temperare l'azione legislativa regionale, prevedendo per le regioni il potere di legiferare «nel rispetto della Costituzione e nell'ambito dei principi direttivi che lo Stato ritenga di dover emanare allo scopo di garantire [...] gli interessi unitari della nazione»<sup>8</sup>.

Vi è quindi senz'altro, nella soluzione definitivamente accolta dal nostro Costituente, un'influenza anche di tratti tipici degli ordinamenti federali. Va tuttavia ricordato che, nel dibattito politico dell'epoca, l'affermazione dell'alterità dello Stato regionale rispetto allo Stato federale, tramite il recupero della dicotomia teorizzata anni prima da Ambrosini, permise di soffocare le polemiche antiregionaliste ed il timore, largamente diffuso in quel momento, che le regioni potessero

---

<sup>4</sup> A.C. JEMOLO, *Il decentramento regionale*, in *Quaderni del partito d'Azione*, n. 11, 1945.

<sup>5</sup> G. RIZZO, *La Regione*, Roma, Edizione dell'Istituto italiano di studi legislativi, 1947.

<sup>6</sup> A. AMORTH, *Il problema della struttura dello Stato in Italia. Federalismo, regionalismo, autonomismo*, Settimo Milanese, Carlo Marzorati, 1945.

<sup>7</sup> Così A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 6.

<sup>8</sup> V.M. SBRESCIA, *Uniformità amministrativa, federalismo, regionalismo e Mezzogiorno alla Costituente*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, n. 1-2, 2011, p. 200.

indebolire l'unità nazionale, consentendo quindi all'Assemblea costituente di superare il mero decentramento amministrativo a favore dell'attribuzione alle regioni della potestà legislativa. Ed è altrettanto vero che sempre ad Ambrosini si deve la sopravvivenza del modello delineato dalla Costituzione spagnola della II Repubblica del 1931<sup>9</sup>, già travolta dal Franchismo al momento dell'avvio dell'esperienza costituente italiana, da cui è stata tratta sia l'enumerazione costituzionale delle competenze legislative delle regioni, sia la contestuale previsione di forme e condizioni particolari di autonomia per alcune regioni, titolari – al pari di quelle spagnole – di competenze reciprocamente differenziate, disciplinate, per ciascuna di esse, dal rispettivo statuto<sup>10</sup>. Proprio il recupero di questo modello ha permesso anche al nostro Paese, in un momento profondamente segnato da forti spinte separatiste o comunque dalla presenza di consistenti minoranze linguistiche, come già avvenuto in Spagna<sup>11</sup>, di avviare l'esperienza regionale senza compromettere l'unità nazionale.

---

<sup>9</sup> Che pure aveva attratto l'interesse anche di altri studiosi italiani, come A. CARENA, *Tendenze federali e decentramento politico nella Costituzione della Repubblica spagnola*, in *Annali di Scienze politiche della Regia Università di Pavia*, vol. V, n. III/1932, pp. 165 e s., e A. GIANNINI, *La Costituzione spagnola del 1931*, Roma, Anonima Romana Editoriale, 1934.

<sup>10</sup> Come ricordato da A. BURATTI, *Dottrina costituzional-comparatistica ed elaborazione dello Stato regionale in Assemblea costituente*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Culture e modelli costituzionali dell'Italia repubblicana*, Cosenza, Pellegrini, 2008, p. 245, il regionalismo differenziato spagnolo – secondo cui la costituzione dell'ente regionale non discendeva da una scelta di ripartizione del territorio nazionale in entità geografiche operata dal Costituente, ma da un processo innescato dall'autonoma determinazione dei municipi e delle province, nel quadro di una pluralità di alternative predisposte dal Costituente ma bisognose di essere svolte dagli statuti di autonomia – era osservato con grande curiosità, ed Ambrosini giunse a prospettare l'adesione a questa soluzione anche alla sottocommissione, che preferì però optare per un regionalismo omogeneo e per la regione come ente a carattere necessario, salva la previsione dell'autonomia speciale, circoscritta tuttavia a casi individuati dalla stessa Costituzione.

<sup>11</sup> Sulla differenziazione delle competenze regionali quale soluzione escogitata per soddisfare le nazionalità storicamente presenti all'interno dello Stato spagnolo, L.

All'unità nazionale, piuttosto che allo sviluppo della differenziazione un senso autonomistico del Paese, si ispirò, a ben vedere, l'introduzione di forti congegni di garanzia, come la previsione dei controlli statali sugli atti e sugli organi regionali, i poteri assegnati al parlamento ed alla Corte costituzionale per la risoluzione dei conflitti e, *last but not least*, rispetto alle regioni a statuto ordinario, il mantenimento in capo allo Stato della posizione di "supremo regolatore" delle autonomie, anche locali<sup>12</sup>. Quest'ultimo aspetto, in particolare – l'aver posto al centro dell'articolazione territoriale dell'ordinamento le "autonomie locali", e non le regioni come tali – è apparso come ulteriore elemento ascrivibile ad un modello di regionalismo "debole", annegato dentro un più ampio sistema delle autonomie locali<sup>13</sup>.

La natura apertamente compromissoria del modello di Stato regionale delineato dalla Costituzione del 1948<sup>14</sup>, se non addirittura il suo essere, secondo una certa lettura, una mera «variante dello Stato unitario rappresentativo»<sup>15</sup>, non attenua, a ogni modo, l'importanza e l'attualità degli obiettivi a cui si sono ispirati i Costituenti. Esso, infatti, veniva apertamente proposto quale rimedio per riparare agli inconvenienti

---

CASTELLI, *Il modello regionale italiano e la prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2023, p. 464.

<sup>12</sup> Come ricorda C. DESIDERI, *La nascita e l'evoluzione delle Regioni*, in S.C. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 42.

<sup>13</sup> Così F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 67.

<sup>14</sup> Come sottolinea V. ATRIPALDI, citando alcuni passi degli interventi tenuti da Ambrosini in Assemblea costituente, «fu il 'politico' Gaspare Ambrosini a sentire l'esigenza di 'uno sforzo di rinuncia' per arrivare a 'raccolgere' e 'conciliare il maggiore numero di consensi', sforzandosi di arrivare, nei limiti del possibile, ad un punto di incontro e di conciliazione e permettendo in tal modo il rigetto degli ordini del giorno che prevedevano il rinvio o la reiezione dell'ordinamento regionale e creando in tal modo le condizioni per l'inserimento nella Carta costituzionale del '48 delle istanze autonomistiche» (*Gaspare Ambrosini: "un politico con preparazione tecnica"*, in *Nomos*, n. 3, 2017, p. 6).

<sup>15</sup> Secondo la definizione di G. ROLLA, *Il pensiero federale e lo Stato unitario autonomistico. Note introduttive*, in *DPCE Online*, numero speciale, 2022, p. 16.

mostrati dal modello di Stato accentrato fino a quel momento sperimentato, e dalla sua involuzione in senso autoritario, a giudizio dello stesso Ambrosini evitabili costruendo un equilibrio fra le forze politiche e gli enti locali e soprattutto impedendo abusi di potere e il predominio di gruppi politici o di gruppi di interesse<sup>16</sup>. Le regioni sembravano dunque configurarsi come l'articolazione territoriale più idonea per la riorganizzazione dei poteri pubblici, chiamate all'esercizio di nuove funzioni di intervento sull'economia e di pianificazione economica, sociale e territoriale mirate al superamento del divario tra nord e sud del Paese. Il regionalismo era inoltre visto come strumento per stimolare e potenziare le energie locali, con la partecipazione dei singoli alla vita pubblica. Efficienza e partecipazione erano, in sintesi, le due principali istanze che il nuovo ordinamento regionale mirava a soddisfare, contribuendo a rafforzare in senso democratico il nuovo assetto organizzativo del nostro Stato<sup>17</sup>.

La scelta del modello regionale da parte dei Costituenti, sia pure con gli aggiustamenti resi necessari dalla ricerca del compromesso tra le forze politiche in campo, legittimate dallo stesso Ambrosini, si ricollega, quindi, a due importanti capisaldi della Costituzione: il valore generativo della differenziazione territoriale e dell'autonomia, ossia del progetto di costruzione materiale, dal basso, di una cittadinanza democratica ispirata al principio del *self-government* e dell'eguaglianza sostanziale<sup>18</sup>. Un'autonomia che non mini l'unità nazionale, ma rappresenti, al contrario, un fattore di crescita e sviluppo dell'intera comunità. Un'Italia,

---

<sup>16</sup> Evidentemente influenzato dal pensiero politico di Luigi Sturzo, come dimostrano i fitti scambi epistolari tra l'Ambrosini e lo Sturzo durante lo svolgimento dei lavori del comitato: cfr U. DE SIERVO, *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle Regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, cit., p. 67.

<sup>17</sup> G. GARDINI, *Alle origini del regionalismo. Genesi e storia di un ente controverso*, in G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 46.

<sup>18</sup> F. CORTESE, J. WOELK, *Premessa*, in ID. (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano. Un bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2023, p. 12.

in altre parole, “una e indivisibile” ma che “riconosce e promuove” le autonomie territoriali, chiamate a ricomporre le fratture sociali ed economiche che il processo di unificazione aveva compresso, ma non risolto<sup>19</sup>.

## 2. L’ATTUAZIONE DEL MODELLO: UNA SCOMMESSA PERSA?

Guardando ora, a distanza di più di cinquant’anni dalla nascita delle regioni a statuto ordinario e di ormai quasi settantacinque dalla prima regione a statuto speciale, i caratteri che hanno contrassegnato le diverse tappe di attuazione del modello regionale italiano, è difficile resistere alla tentazione di ritenere che la scommessa di Gaspare Ambrosini sulla capacità rigenerativa di questo *tipo di Stato intermedio* sia stata persa. L’atteggiamento prevalente della dottrina – sia di coloro che avevano preso parte alle fasi iniziali e alle svolte determinanti della regionalizzazione, sia delle generazioni più giovani – è, sul punto, di disincanto<sup>20</sup>. Questo è il giudizio prevalente, sia pure nell’estrema ampiezza delle ricostruzioni offerte e delle posizioni espresse in questo lungo lasso di tempo dagli studiosi della materia; i quali, tuttavia non sono ancora riusciti a risolvere – a parere di chi scrive – il dilemma di fondo: la colpa è del modello, troppo incerto proprio perché “intermedio”,

---

<sup>19</sup> Su democrazia ed efficienza come elementi della stessa “alchimia costituzionale”, S. STAIANO, *Art. 5*, Roma, Carocci, 2017, pp. 13 s.

<sup>20</sup> Molto eloquente la sintesi operata da L. VANDELLI, *Le Regioni italiane tra federalismo e centralismo*, in L. SALVATI, M. SCIOLLA (a cura di), *L’Italia e le sue Regioni*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, 2015, secondo il quale «a questa esperienza si rimproverano, in particolare: una ripartizione di competenze confusa, causa di una insostenibile conflittualità; i ritardi nell’attuazione, nel trasferimento di poteri e di risorse, e nella realizzazione del federalismo fiscale; una resistenza al cambiamento delle amministrazioni centrali, restie ad adeguare il proprio ruolo così come le proprie strutture; un’analoga incapacità di innovare e razionalizzare le amministrazioni locali, così come le strutture periferiche dello Stato».

o piuttosto di come è stato interpretato ed attuato dagli attori politici e dalle istituzioni? E in particolare, con riferimento alla riforma costituzionale del 2001, risposta ai “moti” regionalisti e federalisti degli anni Novanta<sup>21</sup>, senz’altro, ma anche tentativo di superare l’*impasse* a cui era giunto il sistema<sup>22</sup>, l’ibridazione del modello originario con l’inserimento di alcuni caratteri ed istituti “a ispirazione federale” è stata davvero un’involuzione o, di nuovo, è il modo in cui il “federalismo all’italiana” è stato attuato, o meglio, inattuato, ad aver determinato gli esiti non brillanti dell’esperienza regionale nel suo complesso?

Probabilmente la risposta più corretta sta nel mezzo; sono stati i difetti del modello originario e della sua tentata trasformazione in senso federalista, ma anche gli arresti, le involuzioni, le lacune nel processo di attuazione, lasciato, in entrambi i momenti, in maniera eccessiva alla discrezionalità del legislatore ordinario<sup>23</sup>, a sua volta fortemente condizionato da fattori esterni non preventivabili al momento della loro adozione. È senz’altro vero, ad esempio, che sia nel modello originario, sia in quello derivante dalla riforma costituzionale del 2001, un certo grado di artificiosità dei confini regionali, e soprattutto l’impossibilità del loro adattamento alle esigenze dei territori nel corso dei decenni, sono stati causa della diversa resa istituzionale delle regioni italiane. Così, è pacifico come uno dei difetti principali del modello originario, che la

---

<sup>21</sup> C. DESIDERI, *La nascita e l'evoluzione delle Regioni*, cit., p. 50.

<sup>22</sup> Secondo la definizione di M. CAMMELLI (*Regionalismo serio e riforma amministrativa*, in AA.VV., *Il Federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 98), «un sistema accentrato senza centro e una ricca articolazione di istituzioni territoriali (Regioni, Province, Comuni) con poca o nessuna autonomia».

<sup>23</sup> Secondo la nota immagine della “pagina bianca” coniata da L. PALADIN per indicare il rinvio di moltissime specificazioni decisive alla futura legislazione regionale, riproposta, anche con riferimento alle vicende che hanno contrassegnato, a giudizio dell’a., il «fallimento del processo riformatore del nuovo Millennio», da C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica ed amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 226.

riforma del 2001 aveva cercato di risolvere, sia stato il mancato riconoscimento dell'autonomia finanziaria regionale, base essenziale dello sviluppo di una reale autonomia politica della regione. È inoltre condivisibile ritenere che non aver chiarito l'esatto spazio di potestà legislativa delle regioni a statuto ordinario in materia di ordinamento degli enti locali abbia poi permesso il mantenimento di quella ambiguità tra regionalismo e municipalismo che già caratterizzava il titolo V originario. E quanto alla potestà legislativa, vero carattere distintivo della forma di governo regionale sin dalla sua primigenia impostazione, sono ormai evidenti i difetti di fondo sia della prima, che della seconda *actio finium regundorum*, operata dall'art. 117 della Costituzione, tra materie riconosciute alle regioni e materie attribuite allo Stato; così come è ormai pacifico che l'eccessivo condizionamento consentito alla legislazione statale su quella regionale sia *ab origine*, con la configurazione della potestà solo in termini di competenza concorrente ed il controllo preventivo statale sulle leggi regionali, sia dopo il 2001, tramite la riserva allo Stato di interi settori di competenza esclusiva, hanno condizionato fortemente lo sviluppo della legislazione regionale.

Attribuire, tuttavia, i problemi del nostro regionalismo solo all'ambiguità del modello delineato dalla Costituzione, al suo essere, volutamente, *tertium genus* rispetto al binomio Stato accentrato-Stato federale, significherebbe dare eccessivo peso a questa tassonomia delle forme di Stato, che non sembra aver mostrato, alla prova dei fatti, capacità di resistenza. La stessa dottrina, in effetti, sembra convergere sull'idea che, almeno con riferimento all'esperienza europea, i due tipi di Stato non sembrano contrapposti, dal momento che le differenze iniziali si sono via via attenuate (pur senza eliminarsi del tutto<sup>24</sup>) sino a rendere

---

<sup>24</sup> Resta ancora valido l'importante tratto differenziale della garanzia della identità e soggettività degli enti sub-statali più accentuata negli Stati generalmente classificati come federali, sino ad assicurare loro una diretta partecipazione ai processi decisionali nazionali (si pensi al *Bundesrat*) e, di conseguenza, a quelli di revisione costituzionale (così S. BARTOLE, in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Le Regioni*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 41).

preferibile – e più aderente alla realtà – parlare piuttosto di “tendenze” o di “dinamiche” a ispirazione federalista, regionalista, autonomista o centralista<sup>25</sup>. D'altra parte, come è stato giustamente rilevato, proprio la comune appartenenza allo stesso ordinamento sovranazionale ha favorito la circolazione delle esperienze, per cui sia gli ordinamenti accentrati, sia, ancor più, quelli regionali, hanno assorbito alcuni caratteri propri del federalismo, e viceversa; a tacer del fatto che il federalismo europeo ha sempre avuto i caratteri di un “federalismo unitario”, ispirato, cioè, all'obiettivo dell'unitarietà della nazione, sia pur in un contesto di ampio riconoscimento delle autonomie<sup>26</sup>. Lo stesso modello regionale, del resto, si è progressivamente sviluppato in Europa, per cui accanto alle due forme di regionalismo “originario” – quello spagnolo e quello italiano – si rinvengono ora «forme di regionalizzazione ‘a tappe’ senza un punto di arrivo predeterminato (Belgio), casi di decentramento asimmetrico basato sulla specificità storica di alcuni territori (Regno Unito), esperienze di autonomia limitata a porzioni circoscritte del territorio nazionale (Portogallo, Finlandia e Danimarca), oppure istituti differenziati di autonomia tra la madrepatria e i territori insulari (Francia)<sup>27</sup>».

Dunque, senza nulla togliere all'importanza dei modelli di articolazione territoriale degli Stati e dei relativi congegni costituzionali posti, in ciascun ordinamento, a presidio dell'equilibrio tra unità ed autonomia, è soprattutto il modo in cui questi congegni sono interpretati ed attuati, nelle diverse fasi storiche, a definire l'impronta più o meno autonomistica di ciascun Paese. L'affermazione dell'autonomia, in altre parole, dipende largamente dai comportamenti proattivi dei soggetti di quel pluralismo, vale a dire dalla loro capacità di leggere e affrontare

---

<sup>25</sup> L. VANDELLI, *Le Regioni italiane tra federalismo e centralismo*, cit.

<sup>26</sup> G. ROLLA, *Il pensiero federale e lo Stato unitario autonomistico. Note introduttive*, cit., p. 17.

<sup>27</sup> G. ROLLA, *Pensiero federale e federalizing processes*, in *Nomos*, n. 2, 2022, p. 17.

efficacemente i problemi di governo e, con ciò, di soddisfare continuamente i bisogni dei destinatari della loro azione amministrativa<sup>28</sup>.

Così come sul modello regionale, anche il ruolo che hanno giocato i diversi attori istituzionali nella sua attuazione viene giudicato, in larga misura, in modo negativo su entrambi i versanti, quello dello Stato e quello delle regioni. La reinterpretazione estensiva delle competenze statali, in particolare, che ha caratterizzato sia la prima sia la seconda stagione del nostro modello regionale, ha senz'altro sacrificato le ragioni dell'autonomia a quelle dell'unità, spesso non lasciando alle regioni alcuno spazio né nell'elaborazione né nell'attuazione delle politiche pubbliche, "subite" quand'anche interessassero materie di loro competenza e incidessero fortemente sui rispettivi territori. In definitiva, sia prima che dopo la riforma del titolo V il potere legislativo regionale, considerato nel suo insieme, si è caratterizzato da una parte per essere compreso da una legislazione statale fortemente pervasiva<sup>29</sup>, dall'altro per essere «intrinsecamente frammentario, incapace della disciplina complessiva di qualunque oggetto, dovendo rimanere nello stretto binario della competenza 'amministrativa', ed anche in quella, senza poter intervenire in aree vaste e numerose»<sup>30</sup>.

Emblematica, sul punto, è la vicenda che ha interessato l'interpretazione accentratrice data alla potestà legislativa in materia di ordinamento delle autonomie locali. Per le regioni, vedersi riconoscere un margine effettivo di potestà legislativa sul proprio sistema locale avrebbe significato poter organizzare un proprio "sistema regionale delle autonomie locali", come già aveva previsto la legge 142 del 1990 e

---

<sup>28</sup> F. CORTESE, J. WOELK, *Premessa*, in ID. (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano. Un bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2023, p. 13.

<sup>29</sup> U. DE SIERVO, *Il difficile passaggio dalle idee ai fatti*, in *Le Regioni*, n. 7, 2012, p. 761.

<sup>30</sup> G. FALCON, *Caratteri e tendenze evolutive del regionalismo italiano*, in AA.VV., *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani*, Roma, Marchesi Grafiche Editoriali S.p.A, 2022, p. 391.

confermato, all'articolo 3, il Testo unico degli enti locali (TUEL), cercando di definire un quadro di autonomie idonee a ricevere e ad esercitare in modo efficiente nuove funzioni. Gli spazi di flessibilità lasciati alla legislazione regionale sono stati invece marginali, la tendenza del legislatore statale è stata quella di applicare in modo il più possibile uniforme le misure previste. In questo processo – è necessario sottolinearlo – le autonomie locali spesso non sono state alleate, ma al contrario nemiche: è prevalsa in loro la diffidenza nei confronti delle regioni e la ricerca di una relazione diretta con lo Stato: uno Stato, del resto, che preferisce la logica binaria delle relazioni, per non perdere la propria centralità, secondo un metodo di *divide et impera* che rende oltremodo complesse le relazioni interistituzionali nel nostro Paese. In questo contesto neppure la giurisprudenza costituzionale è stata di particolare aiuto. Essa non ha manifestato un indirizzo favorevole ad una lettura espansiva della competenza legislativa regionale. È prevalso un atteggiamento di cautela, se non di vera e propria chiusura nei confronti del ruolo regionale<sup>31</sup>.

D'altro lato, anche le regioni sono state per lo più accusate di aver interpretato l'esercizio autonomo delle proprie competenze come puro localismo, di aver dilatato i propri compiti e responsabilità meramente gestionali piuttosto che esercitare in modo innovativo il proprio spazio di autonomia legislativa, spesso contrastando, anziché supportando con proprie coerenti politiche, lo Stato in settori nevralgici in cui, visto lo scenario di trasformazioni nazionali, se non internazionali, la regia doveva inevitabilmente essere mantenuta al centro<sup>32</sup>.

Ancora, si sottolinea spesso l'evidente differenziazione tra le regioni quanto a rendimento istituzionale, capacità di interpretazione del proprio

---

<sup>31</sup> Sul punto mi sia consentito rinviare a C. TUBERTINI, *Regioni e organizzazione dei poteri locali alla luce delle recenti riforme istituzionali*, in *Regional Studies and Local Development*, 2020, pp. 142 s.

<sup>32</sup> C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica ed amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, cit., p. 234.

ruolo legislativo ed amministrativo, nonché – non certo ultimi per grado di incidenza – eclatanti episodi di *malagestio*, che hanno determinato un crescendo di sfiducia nei confronti dei loro vertici politici. Sotto questo profilo, neppure il rafforzamento del ruolo dell'esecutivo regionale, tramite l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente ad opera della riforma costituzionale del 1999, è risultato esente da criticità, essendo stato considerato responsabile dell'ulteriore scadimento del ruolo delle assemblee legislative regionali, ridotte a mere sedi di ratifica delle iniziative del "governatore", su cui si è andata a concentrare la funzione di rappresentanza politica degli interessi del territorio.

Eppure, la sensazione che, sia pur in un contesto così critico, le regioni si siano finalmente impresse nell'immaginario degli italiani come uno snodo essenziale delle istituzioni che costituiscono la Repubblica, e come uno dei dati che ne definiscono le varie identità<sup>33</sup>, appare suffragata da una serie di elementi; primo dei quali, il fatto che anzitutto, almeno sino ad ora, la loro presenza ha costituito un fattore di stabilizzazione, salvaguardando l'unitarietà dello Stato contro le spinte centrifughe, al contempo dando espressione concreta sul piano istituzionale alla differenziazione (economica, territoriale, culturale) insita nel Paese. Del resto, che la presenza delle regioni sia essenziale per l'inveramento dei diritti sociali, in un sistema sempre più complesso ed articolato che richiede forme di regolazione e di coordinamento e una scala di intervento potenzialmente nelle corde, oggi ancor più di ieri, della regione, è stato rilevato anche dai più acuti osservatori dei difetti del nostro regionalismo<sup>34</sup>; così come il ruolo rappresentativo delle assemblee regionali, seppure difficile e sbiadito nelle modalità del suo concreto

---

<sup>33</sup> Così G. FALCON, *Caratteri e tendenze evolutive del regionalismo italiano*, cit., p. 399.

<sup>34</sup> M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012, pp. 673 s.

esercizio, intercetta il bisogno di fondo delle comunità di praticare la democrazia rappresentativa nei territori e a partire da essi<sup>35</sup>.

Che questo fondamentale ruolo richieda anche l'esercizio di potestà legislativa è – sorprendentemente – oggetto di diverse opinioni; così come, altrettanto curiosamente, si accusano, da un lato, le regioni di non aver saputo legiferare con sufficiente capacità di innovazione e sperimentazione, e dall'altro, si accusa il policentrismo normativo, accentuatosi dopo la riforma del 2001, di essere causa delle inefficienze degli apparati pubblici e di minaccia nell'esercizio dei diritti dei cittadini (secondo l'oramai famosa immagine del "vestito di Arlecchino", evocativa di una babele di normative troppo differenziate). Quel che è certo è che, accanto ai casi di «differenziazione viziosa», non mancano settori e ambiti nei quali varie regioni hanno esercitato l'autonomia ad esse attribuita dalla Costituzione per sperimentare strade nuove, importare *best practices* dai Paesi più virtuosi, interpretare *in bonam partem* le specifiche esigenze dei propri territori<sup>36</sup>, anche grazie alla possibilità di disporre dello strumento legislativo, e non solo di attuare regole imposte dal legislatore statale; poiché l'amministrazione, sia nell'attività che nell'organizzazione, è tuttora retta dal principio di legalità, e sono quindi le fonti primarie costituirne le fondamenta.

Vista in questa prospettiva, la scommessa di Ambrosini sulla politicità della regione come ente di legislazione, e non solo di amministrazione, se sinora non si è del tutto realizzata, dovrebbe essere rinnovata *pro futuro*, fornendo anche alle regioni, specie a quelle che non sono riuscite ad adempiere adeguatamente a questo compito, strumenti e spazi di azione. Certo, non è questa una soluzione che può essere affidata solo

---

<sup>35</sup> G. GARDINI, C. TUBERTINI, *Le prospettive del regionalismo: idee per una rifondazione*, in *Astrid Rassegna*, n. 2, 2023, p. 1.

<sup>36</sup> Come osserva F. BASSANINI, *Postfazione. Riforma della riforma, o ritorno al passato?* in L. VANDELLI, F. BASSANINI (a cura di), *Il Federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 512, che suggerisce ai riformatori ed all'opinione pubblica di sfuggire alla tentazione di un ritorno allo Stato accentrato.

all'ingegneria legislativa, richiedendo una nuova consapevolezza ed assunzione di responsabilità sia da parte del centro che della stessa classe politica regionale, spesso troppo impegnata in rivendicazioni di parte piuttosto che nella cura degli interessi della propria collettività<sup>37</sup>; né può essere realizzata senza tener conto delle disparità territoriali che il diverso rendimento delle regioni ha già prodotto. In altre parole, occorrerebbe individuare percorsi atti a garantire un uso ragionevole e proporzionato degli spazi di autonomia<sup>38</sup>.

Ad ogni modo, anche laddove la difesa della “regione legislativa” teorizzata dall'Ambrosini non dovesse ormai più convincere sul piano teorico, resterebbe un importante argomento pragmatico: la sottrazione della competenza legislativa alle regioni, per quanto teoricamente ipotizzabile, porterebbe con sé l'accentuarsi dei rischi di sovrapposizione e duplicazione di compiti tra i diversi livelli di governo, intrinsecamente presente nel nostro ordinamento a causa della peculiare stratificazione a “millefoglie” del sistema territoriale italiano<sup>39</sup>, e l'attuale compresenza, a livello intermedio, di regioni ed altri enti locali (non solo le province, confermate nella loro perdurante esistenza dopo il fallimento del tentativo di espunzione dal quadro costituzionale, ma ora anche le città metropolitane, le quali entrambe rivendicano uno spazio sempre maggiore di intervento). Peraltro, anche voci autorevoli che sostengono di non credere (più) nella “vocazione legislativa” delle regioni, vorrebbero venisse loro lasciato maggior spazio nel delineare l'assetto dell'amministrazione locale, permettendo così costruzione di adeguati

---

<sup>37</sup> Basti pensare alla forte personalizzazione che ha assunto il recente dibattito sulla proposta di eliminare il limite del doppio mandato consecutivo per i presidenti di regioni, previsto attualmente, per le regioni a statuto ordinario, dalla l. 165/2004.

<sup>38</sup> A questa conclusione giunge anche G. TARLI BARBIERI (*Le Regioni a statuto ordinario: un bilancio*, cit., p. 161), pur nella consapevolezza della debolezza attuale complessiva delle regioni.

<sup>39</sup> G. GARDINI, *Le tendenze dell'autonomia legislativa delle Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2022, p. 266.

livelli di governo sub-regionali<sup>40</sup>; cosa assai difficile da realizzare, però, senza una potestà legislativa regionale che sia in grado di imporsi, sul piano delle fonti, sulla legislazione statale e sulla potestà normativa locale.

### 3. L'EVOLUZIONE DEL MODELLO: IL REGIONALISMO COOPERATIVO ED I SUOI PUNTI CRITICI

Una via d'uscita dai dilemmi del nostro regionalismo potrebbe essere rappresentata da una più convinta e definitiva adesione al modello del regionalismo cooperativo, a sua volta evoluzione di quella forma di Stato "federale cooperativo" non compreso nella classificazione delle forme operata da Ambrosini perché concretamente sviluppatosi successivamente, a partire dalla svolta cooperativa del modello duale statunitense, poi consacrato nella Costituzione federale tedesca<sup>41</sup> e modello di ispirazione della *governance multilivello* praticata dall'organizzazione "protofederale" dell'Unione europea.

Si tratta di una proposta certamente non nuova, se già a pochi anni di distanza dall'avvio dell'esperienza delle regioni a statuto ordinario, la dottrina aveva segnalato l'inarrestabile esigenza politica di coordinamento e integrazione tra attività, interventi e servizi pubblici,

---

<sup>40</sup> Come quella di A. BARBERA (*Il peccato originale delle Regioni*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, p. 63), secondo cui l'ordinamento regionale non è mai entrato nella cultura politica delle classi dirigenti; gli interventi che lo hanno modellato sono sempre stati condizionati da scelte partitiche contingenti, riferite alle politiche nazionali del momento; di qui la perenne crisi di identità delle regioni (p. 37).

<sup>41</sup> Proprio l'evoluzione che ha caratterizzato anche i sistemi originariamente federali ha fatto dire ad autorevole dottrina che «l'espressione federalismo, dopo due secoli di vita, ha cominciato a mostrare i segni di una certa usura, per cui presenta scarso rigore scientifico. Per questo motivo, oggi, si può dire che il federalismo è un 'genus', al quale appartengono diverse specie» (S. CASSESE, *Federalismi e regionalismi*, in *Studi Urbinati*, n. 2, 2006, p. 197).

con la conseguente tendenza a privilegiare nei concreti comportamenti e nella legislazione il modello cooperativo di Stato regionale, rispetto a quello della separazione delle funzioni<sup>42</sup>. L'esperienza ha dimostrato ampiamente che il disegno ambrosiniano di un regionalismo "garantista" non poteva reggere al carattere sfuggente ed evanescente dei riparti per materie contrassegnate da etichette, richiedendosi quindi, anche all'interno di uno Stato unitario composto, il ricorso a meccanismi di coordinamento facenti perno sul principio di cooperazione. L'esigenza, inizialmente riferita soprattutto ad un coordinamento amministrativo, si è ben presto posta anche sul piano della legislazione, in misura ancor più evidente dopo la riforma del 2001, la cui tecnica di individuazione delle competenze legislative ha generato, come è noto, ulteriori sovrapposizioni; ma nonostante l'esigenza di cooperazione sia ormai radicata, le tecniche e gli strumenti sinora applicati non sono stati del tutto soddisfacenti. Di qui, la rinnovata ed esplicita invocazione, da parte di molti ed autorevoli studiosi, anche nei tempi più recenti, del regionalismo cooperativo<sup>43</sup> come vera e propria "risorsa delle democrazie": una richiesta che nasce non solo dalla constatazione che il riparto delle competenze tra i livelli di governo è fatto, sempre e comunque, con criteri che non riescono ad escludere la sovrapposizione e le interferenze, e quindi, per perseguire obiettivi di interesse nazionale,

---

<sup>42</sup> Tra cui A. BARDUSCO, *Lo Stato regionale*, Milano, Giuffrè, 1980; S. CASSESE, D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 1980, pp. 398 s. Sul rapporto circolare tra dottrina ed evoluzione del nostro regionalismo, nelle sue varie fasi evolutive, A. D'ATENA, voce *Regionalismo e Federalismo*, in *Il Contributo italiano alla storia del pensiero: diritto*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, 2012.

<sup>43</sup> Ad es. A. RUGGERI, *Il senso della specialità e la vicenda dell'autonomia siciliana (dalle esperienze del passato una lezione per l'avvenire)*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, 2022, p. 78, invoca un modello di "specialità diffusa", integrato e sorretto da un «complessivo ripensamento della struttura della Repubblica ispirato all'idea del regionalismo cooperativo».

serve la cooperazione; ma anche per il timore che la soluzione opposta, ovvero il ritorno al centralismo, possa aprire a svolte autoritarie<sup>44</sup>.

La proposta è senz'altro condivisibile, a patto di riuscire a *guardare oltre*, senza lasciarsi scoraggiare dagli scarni richiami al regionalismo cooperativo contenuti nel testo costituzionale sia prima, sia – cosa ancor più grave – dopo la riforma del 2001 e dai limiti emersi dall'applicazione del modello cooperativo da parte non solo degli attori politici, ma della stessa Corte costituzionale, nella soluzione dei tanti conflitti di competenza determinatisi nel corso dell'ormai lunga esperienza regionale.

All'assenza, nel testo originario della Costituzione, di norme dedicate a sedi e, soprattutto, a specifiche modalità di cooperazione, ha cercato di supplire infatti, come è noto, la giurisprudenza costituzionale mediante l'applicazione del principio di leale collaborazione, quale principio che trova nell'art. 5 Cost. e, dunque nella stessa dialettica tra unità e autonomia, il suo riferimento costituzionale, da applicarsi al processo decisionale in tutti i casi di interferenza o anche solo di convergenza nell'esercizio delle funzioni statali, regionali o locali<sup>45</sup>.

Proprio questa giurisprudenza, e, con essa, tutta la concreta applicazione del cd. "metodo" leale collaborazione rappresenta, al contempo, l'elemento di forza e di debolezza del regionalismo cooperativo. Si tratta di un metodo fondamentale, da un lato, per garantire il funzionamento del sistema delle Conferenze, ovvero, di quelle

---

<sup>44</sup> Così G. AMATO, *Il regionalismo cooperativo. Una risorsa delle democrazie*, cit., p. 17.

<sup>45</sup> Tra le numerose ricostruzioni della parabola del principio di leale collaborazione successive alla riforma del titolo V, R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, pp. 3 s.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 578 s.; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e secondo regionalismo*, Roma, Aracne, 2008; F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, FrancoAngeli, 2012; R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Padova, Wolters Kluwer, 2018.

sedi permanenti di confronto tra i livelli di governo che sono divenute, in assenza di una camera delle regioni, essenziali per garantire un dialogo strutturale e non episodico tra gli esecutivi<sup>46</sup>. Tuttavia, quando applicato come principio per dirimere i conflitti di competenza, i suoi contorni estremamente elastici, in grado di espandersi o restringersi, ora a favore delle esigenze delle autonomie, ora – molto più spesso – a favore dello Stato<sup>47</sup>, rendono assai incerti gli esatti confini entro i quali le regioni possono effettivamente espandere la propria autonomia, con evidenti riflessi sulla loro possibilità effettiva di ideare ed attuare un proprio autonomo indirizzo politico<sup>48</sup>.

Per avere una riprova di quanto detto, basta guardare ai vari momenti di crisi in cui il principio, se non ha subito una vera e propria battuta d'arresto, è entrato a sua volta in crisi: per restare ai più recenti, la crisi finanziaria e quella pandemica. Durante la prima, esso è stato messo a dura prova dalla costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, i quali, uniti al richiamo al principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, hanno giustificato l'imposizione alle autonomie di misure di razionalizzazione della spesa fortemente riduttive delle loro competenze; mentre durante l'emergenza pandemica, per la prima volta dalla sua istituzione, la Corte ha usato il potere di sospendere l'efficacia di una legge regionale che si poneva in contrasto con i meccanismi previsti dalla legislazione nazionale per l'applicazione nei diversi contesti territoriali delle misure restrittive a fini di prevenzione e lotta alla pandemia, dichiarandola poi incostituzionale

---

<sup>46</sup> Come dimostrato dalla costante crescita del suo ruolo: v. C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Diritto Pubblico*, 2021, pp. 667 s.

<sup>47</sup> Sull'utilizzo pro-statale del principio, a compensazione dell'attrazione in sussidiarietà, a favore dello Stato, della potestà di disciplinare funzioni amministrative in materie di competenza regionale, R. BIN, *Intervento*, in AA.VV., *Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 21.

<sup>48</sup> C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista GdP*, 2021, p. 294.

per invasione di una competenza esclusiva statale non trasversale (quella in materia di «profilassi internazionale» ex art. 117, co. 2, lett. q) Cost.), dunque non soggetta, in linea di massima, all'obbligo della previa intesa con le regioni<sup>49</sup>. Si è in tal modo confermato che l'emergenza rappresenta, sia pure in via transitoria, una circostanza valevole a giustificare una lettura in chiave estensiva di titoli di competenza legislativa statale<sup>50</sup>, e quindi anche la disapplicazione del principio cooperativo<sup>51</sup>. In quel difficile momento, caratterizzato peraltro dalla straordinaria concentrazione di poteri sul Presidente del Consiglio dei ministri, che tanti dubbi di costituzionalità ha sollevato in dottrina, anche il sistema delle conferenze, nonostante il grande sforzo compiuto, ha mostrato segnali di difficoltà, messo a dura prova nella sua capacità di offrire una garanzia effettiva contro soluzioni particolaristiche e non giustificabili neppure come espressione di scelta autonoma: tutte circostanze che

---

<sup>49</sup> Allo stato attuale, il d.lgs. 281/1997, fonte principale di disciplina della conferenza Stato-regioni ed unificata, non contiene una regola generale ed astratta per l'applicazione dell'intesa, ma un mero rinvio alle ipotesi previste dalla legge; mentre nel caso dei pareri, alcune previsioni di carattere generale, riferite a specifiche categorie di atti, sono contenute nel testo normativo, e si affiancano ai numerosi casi in cui la legge di settore prevede, per l'appunto, l'acquisizione del parere delle regioni e/o degli enti locali. È anche vero, tuttavia, che i riferimenti espliciti alla necessaria previa intesa (specie tra Stato, regioni ed enti locali), a volte anche nella forma della cd. "intesa forte" (art. 8, comma 6 l. 131/2003), si fanno sempre più frequenti nella legislazione, anche in recepimento della casistica via via elaborata dalla Corte costituzionale. Manca, tuttavia, una disciplina generale quadro da applicarsi (anche solo in termini di principio) nei casi in cui la legge non preveda la fase di concertazione.

<sup>50</sup> A commento di questa decisione della Consulta non sono mancate voci favorevoli all'accentramento dei poteri legislativi, lasciando solo l'attuazione dei processi ai territori, e passando quindi da un regionalismo «inutilmente legislativo» ad un «regionalismo di esecuzione»: B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *federalismi*, paper del 21 aprile 2021, p. 4.

<sup>51</sup> Di «eclissi della leale collaborazione», frutto della negazione del carattere trasversale della competenza statale invocata a fondamento della decisione, parla D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2021, p. 16.

hanno rialimentato le voci favorevoli ad un riaccentramento delle competenze a favore dello Stato, per uscire dalla “trappola della decisione congiunta”.

Certamente ci si allontana molto dal modello del regionalismo cooperativo anche in tutti i casi in cui delle citate sedi di cooperazione si fa un uso solo strumentale e simbolico, per giustificare *ex post* decisioni assunte al centro, facendone, più che una sorta di “terza camera”, una “sede di ratifica”<sup>52</sup>; gli esempi di queste situazioni non mancano, ed anzi sembrano intensificarsi di fronte all’uso smodato, da parte del governo, dello strumento della decretazione d’urgenza, che per sua natura rende oltremodo difficile assicurare un reale confronto con le autonomie<sup>53</sup>.

Non sembra, inoltre, in linea con l’applicazione del metodo cooperativo invocare l’interesse nazionale – come ha fatto, di recente, il nostro legislatore<sup>54</sup> – per limitare o rendere meramente formale la condivisione delle scelte essenziali relative ai contenuti iniziali, all’attuazione ed alla revisione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. La *Governance* dedicata al PNRR, preannunciata nel Piano come

---

<sup>52</sup> Per usare l’espressione di L. CASTELLI, *Il sistema delle Conferenze. Terza Camera o sede di ratifica?*, Bologna, il Mulino, 2023.

<sup>53</sup> Ai sensi del d.lgs. 281/1997, le Conferenze Stato-regioni ed unificate sono chiamate ad esprimere un parere sui disegni di legge del governo incidenti in materie di loro competenza, non sui decreti-legge (visto il loro carattere d’urgenza). I tempi di trasmissione dei testi dei decreti fanno spesso sì che regioni ed enti locali non abbiano sufficiente spazio per chiedere modifiche; la trattativa si sposta quindi sul disegno di legge di conversione, condizionata, comunque, dai tempi necessariamente brevi di discussione ed approvazione e dalla debolezza dei meccanismi parlamentari di rappresentanza della posizione delle regioni e degli enti locali, affidata per ora solo alle audizioni.

<sup>54</sup> Ci si riferisce al d.l. 77/2021, il primo dei vari decreti attuativi del PNRR, il quale enuncia il preminente valore *dell’interesse nazionale* nella puntuale realizzazione degli interventi inclusi nel Piano (art. 1, comma 2), precisando che le disposizioni sono adottate nell’esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all’art. 117, comma 2, lett. a), in materia di rapporti dello Stato con l’Unione Europea e, addirittura, «definiscono, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 1, comma 3).

modalità per assicurare il “dialogo con gli enti territoriali”, è stata infatti disegnata secondo un’architettura fortemente accentrata, basata sul ruolo preponderante della Presidenza del Consiglio dei ministri, del MEF e dei ministeri, che da un lato, ha reso poco incisiva la voce delle regioni e degli enti locali nella nuova “cabina di regia”, dall’altro, ha messo più volte in difficoltà la stessa conferenza Stato-regioni ed unificata, costretta a denunciare l’adozione di misure in contrasto con il principio di leale collaborazione, ed a ricorrere nuovamente alla Corte costituzionale per ottenere tutela. Questo contesto di regionalismo dimezzato<sup>55</sup> ha confermato anche una pericolosa tendenza ad accentuare l’utilizzo (o, quantomeno, a minacciarne l’uso) degli strumenti autoritativi, come i controlli ispettivi<sup>56</sup> e interventi sostitutivi, sui quali non sono mancati dubbi di legittimità<sup>57</sup>. Tutto ciò, mentre proprio la vastità del Piano, e la

---

<sup>55</sup> M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *RivistaAIC*, n. 4, 2021.

<sup>56</sup> Si vedano le obiezioni manifestate dalla Corte dei Conti, durante un’audizione in parlamento, sulle previsioni dettate dall’art. 4 del d.l. 2 marzo 2024, n. 19, recante Ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza, che ha incaricato una apposita nuova struttura di missione della Presidenza del Consiglio di procedere all’effettuazione di ispezioni e controlli a campione, sia presso le amministrazioni centrali titolari delle misure, sia presso i soggetti attuatori: la previsione, secondo la Corte dei Conti, sembra istituire in capo alla Struttura un potere ispettivo su tutte le Pubbliche amministrazioni che non appare coerente con i compiti di mero coordinamento attribuiti dall’articolo 95 della Costituzione alla Presidenza del Consiglio dei ministri, presso la quale la predetta struttura è allocata. Una “asistematicità” che «appare ancor più evidente in caso di esercizio del potere ispettivo nei confronti di regioni o enti locali, in ragione del principio costituzionale di autonomia che governa i rapporti tra questi e le amministrazioni centrali». Su questo stesso decreto le regioni hanno lamentato la lesione del principio di leale collaborazione per la decisione unilaterale del governo di revocare il finanziamento delle misure di ammodernamento tecnologico degli ospedali già previste nel PNRR, affidandolo a fonti di finanziamento esterne al Piano che le regioni ritengono essere del tutto insufficienti o già impegnate per altri interventi.

<sup>57</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 34/2024, che ha ritenuto in contrasto con il principio di leale collaborazione la nomina di un commissario straordinario “sentito” il Presidente della regione, anziché d’intesa con la regione, e l’approvazione con decreti interministeriali, non preceduta da forme collaborative con la regione, del

sua notevole incidenza su numerose e importanti competenze regionali, dovrebbero invece richiamare ad un più forte rispetto delle prerogative delle regioni, in quanto istituzioni rappresentative di una comunità territoriale ed elemento di connessione tra amministrazione e società<sup>58</sup>.

Gli esempi riportati rappresentano la conferma che il regionalismo cooperativo è tanto essenziale quanto difficile da praticare e richiede l'adozione di strumenti, regole e procedure, non potendosi lasciare solo all'equilibrio politico contingente la prevalenza dell'interesse statale o di quello delle autonomie.

Ciò vale anche per i meccanismi di perequazione finanziaria, vera cartina di tornasole del federalismo e del regionalismo cooperativo, ma assai imperfetti nel modello italiano. Non solo, infatti, la Costituzione fissa all'art. 119 solo i principi dell'autonomia finanziaria, lasciando poi alla legislazione ordinaria il sistema del coordinamento statico, cosicché gli spazi della leale collaborazione – a fronte della competenza del parlamento a delineare il modello di cd. federalismo fiscale – sono abbastanza ristretti; ma anche in sede di coordinamento dinamico, ovvero, di gestione delle dinamiche di entrata e di spesa che si pongono alle intersezioni dell'azione concreta delle amministrazioni centrali e territoriali, il principio negoziale alla base della leale collaborazione ha subito in molti casi eccezioni e flessioni<sup>59</sup>.

La recente iniziativa del ministro degli affari regionali di nominare una commissione di studio incaricata di elaborare, entro il mese di maggio 2024, proposte di modifica del d.lgs. 281/1997, sembra far trapelare una rinnovata consapevolezza del carattere essenziale di queste sedi. All'atto

---

programma predisposto dal predetto commissario e recante l'elenco delle infrastrutture da realizzare sul territorio regionale (33, comma 5-ter, lett. b), del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13).

<sup>58</sup> Il punto è evidenziato da S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in S. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la Pandemia*, Bologna, il Mulino, 2022, p. 238.

<sup>59</sup> Cfr. F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, in *Le Regioni*, 2014, pp. 151 s.

dell'insediamento della commissione, il ministro ha particolarmente sottolineato l'aumento esponenziale degli atti sottoposti alle conferenze negli ultimi anni, in particolare a seguito dell'approvazione del PNRR, e quindi l'indispensabilità di un loro corretto funzionamento.

È essenziale, tuttavia, che non si sprechi questa occasione per limitare gli interventi di riforma ad una mera modifica “manutentiva”: la precisazione di aspetti procedurali dovrebbe costituire solo il primo tassello – certamente importante, ma non sufficiente – per superare tutte le incertezze che derivano dall'attuale, sostanziale rinvio al legislatore di settore (così tanto foriero di contenzioso costituzionale) della scelta dell'intensità della collaborazione/concertazione da applicare a ciascun procedimento<sup>60</sup>.

Importante è, in ogni caso, che le eventuali modifiche manutentive non rappresentino l'occasione per una diminuzione della possibilità, per le regioni, di continuare ad esprimere il loro separato dissenso, sia pur in un contesto che deve necessariamente tener conto dell'esigenza di assicurare certezza dei tempi del procedimento di ricerca dell'intesa, anche distinguendo gli atti per rilevanza e prevedendo tempi diversi per la trattativa e l'adozione dell'intesa a seconda della natura politica o amministrativa della stessa. In questo senso, la ricerca di una “soluzione a ogni costo” non dovrebbe applicarsi al sistema delle relazioni intergovernative<sup>61</sup>.

Rappresenta, invece, una scelta di campo quella di decidere se il sistema delle conferenze, come attualmente configurato, necessiti anche

---

<sup>60</sup> Un ampio catalogo di modifiche alle regole di organizzazione e funzionamento delle Conferenze, utili a riequilibrare l'esercizio delle sue funzioni in un'ottica di equiordinazione e paritarietà, era già stato proposto da L. VANDELLI, *Prospettive e ipotesi di riordino della Conferenza Stato-Regioni*, cit., pp. 63 s.

<sup>61</sup> Il punto è sottolineato anche da F. CORTESE, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2023, p. 355, che stigmatizza la tendenza, pur comprensibile, della Corte costituzionale ad individuare sempre nello Stato il responsabile ultimo, il punto di caduta decisivo e di sintesi degli interessi unitari ed infrazionabili.

di una trasformazione strutturale del modello di articolazione per livelli territoriali<sup>62</sup>; e se sia necessario, ancora, insistere sull'opportunità (anche) di una sede parlamentare dedicata alla rappresentanza delle autonomie, benché l'opzione per un "senato delle regioni" sia attualmente fuori dall'agenda politica nazionale<sup>63</sup>; se possa essere utile, in attesa di una modifica del modello parlamentare, che si crei una sede istituzionale capace di fungere da interlocutore più forte e più responsabile all'interno del sistema delle conferenze già riconosciuto e disciplinato dal legislatore statale<sup>64</sup>. Certamente, su questi punti ancora determinanti è importante non abbandonare la riflessione scientifica.

#### 4. REGIONALISMO COOPERATIVO E REGIONALISMO ASIMMETRICO: QUALE POSSIBILE CONVIVENZA?

Il già intricato percorso di evoluzione del nostro ordinamento verso un regionalismo di tipo cooperativo si trova ora ad affrontare una nuova ed impegnativa sfida, quella della convivenza con un regionalismo di tipo asimmetrico.

---

<sup>62</sup> Sull'opportunità di ripensare l'attuale struttura tripartita per garantire un coordinamento non episodico, ma stabile tra livello regionale e locale, facendo della partecipazione contestuale di tutti i livelli costitutivi della Repubblica il metodo ordinario di gestione delle sedi di raccordo, G. GARDINI, C. TUBERTINI, *Le prospettive del regionalismo: idee per una rifondazione*, cit., p. 43.

<sup>63</sup> La questione continua, comunque, ad essere alimentata dalla dottrina: si v. ad es., anche per un'interessante ricostruzione dei modelli di seconde camere territoriali presenti in altri Paesi, D. CASANOVA, *Per un Senato delle Regioni*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2023. Sulla camera delle regioni come unica soluzione "pienamente adeguata" per risolvere il problema del coordinamento tra livelli di governo, F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2021, p. 22.

<sup>64</sup> Si v. F. CORTESE, *Regioni e leale cooperazione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2023, p. 52, con riferimento alla conferenza delle regioni, di recente fornita di base legislativa regionale in attuazione di un'intesa interregionale ex art. 117, comma 8 Cost.

Non si tratta di un tema del tutto nuovo, se si considera che l'asimmetria rappresenta il dato di fondo che caratterizza l'assetto formale dell'ordinamento regionale italiano sin dalla sua origine, grazie al riconoscimento di «forme e condizioni particolari di autonomia» alle regioni a statuto speciale elencate all'art. 116, comma 1. Fu proprio Gaspare Ambrosini, durante i lavori di stesura della proposta da presentare all'Assemblea costituente, a sostenere la necessità di adottare questo ordinamento differenziato, tenendo conto che per la Sicilia e la Valle d'Aosta era stato già adottato uno statuto, e anche per Sardegna e Trentino-Alto Adige era opportuno adottare, in ragione della particolare situazione di tali regioni, un ordinamento speciale e diverso da quello delle altre regioni; tanto che nel progetto presentato dal relatore e approvato dal comitato dei dieci, i due tipi di ordinamento regionale (ordinario e speciale) erano previsti in uno stesso articolo, che anche l'Assemblea approvò come tale (con l'aggiunta del Friuli Venezia-Giulia) e soltanto durante il coordinamento finale il comitato di redazione ritenne di separare in due articoli (115 e 116).

È noto come l'attuazione della specialità regionale abbia costituito un percorso ad ostacoli e sia stato fortemente condizionato dagli stessi problemi e limiti che hanno riguardato l'attuazione del modello regionale nel suo complesso. Nonostante ciò, come è noto, la riforma costituzionale del 2001 ha confermato questo impianto non solo consolidando l'autonomia già attribuita alle regioni a statuto speciale<sup>65</sup>, ma anche consentendo, con il tanto discusso nuovo terzo comma, il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, nelle materie ivi elencate, anche alle regioni a statuto ordinario che ne facciano richiesta.

Sia nel riconoscimento delle regioni a statuto speciale, che nella previsione di questa possibilità di una ulteriore differenziazione tra le

---

<sup>65</sup> In questo senso ha operato la modifica introdotta, secondo cui ora le cinque regioni "dispongono" di forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dei rispettivi statuti, mentre l'originaria disposizione prevedeva che queste fossero loro "attribuite".

altre regioni, è evidente l'influenza del modello regionale spagnolo, rispettivamente, nella versione adottata dalla Costituzione del 1931 e di quella successiva del 1978<sup>66</sup>. L'art. 116, comma 3, in effetti, è ispirato proprio al modello spagnolo e lo è ancor di più dell'originaria previsione della specialità: mentre quest'ultima, infatti, è espressione di eteronomia, le leggi rinforzate di cui all'art. 116 terzo comma, prendendo l'avvio da un'iniziativa della regione, essendo concordate tra essa e lo Stato da un catalogo messo a disposizione della Costituzione, sono più compiutamente assimilabili agli statuti d'autonomia spagnoli.

Sia stata o meno scelta soprattutto per motivazioni di carattere politico, come generalmente ritenuto, la nuova clausola di "specialità diffusa", o meglio, di "specializzazione" delle regioni a statuto ordinario rappresenta quindi, più che un elemento di rottura, lo sviluppo di un modello, quello del regionalismo asimmetrico, già presente nel testo costituzionale e ben radicato nel modello regionale *in sé*; il dubbio non è, quindi, sull'*an*<sup>67</sup>, ma sul *quantum* di asimmetria compatibile con la tenuta dell'unitarietà dell'ordinamento<sup>68</sup>.

Il riferimento al regionalismo asimmetrico pare, peraltro, più consono a delineare i contorni della fattispecie, rispetto alla qualificazione più in voga – quella di "regionalismo differenziato" – che presuppone che la differenziazione costituisca una deroga rispetto al paradigma implicito dell'uniformità. Considerare eccezionale la differenziazione (anche solo

---

<sup>66</sup> A. D'ATENA, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della riforma dello Stato in Italia*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 343 s.

<sup>67</sup> Si condivide l'opinione di chi rileva che il regionalismo differenziato costituisce attuazione, e non già deroga del titolo V riformato: sul punto cfr. G. RIVOCCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie. Perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *federalismi*, n. 4, 2022, p. 856.

<sup>68</sup> L. VIOLINI, *Una forma di stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, Giappichelli, 2022; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 635 s.

potenziale) significa infatti considerare un'eccezione l'autonomia *tout court*, in quanto senza differenziazione non esiste alcuna autonomia (né speciale né ordinaria), ma solo uniformità<sup>69</sup>. Per converso, affermare che esiste ormai un regionalismo differenziato *di fatto*, frutto di cinquant'anni di esercizio di autonomia, legislativa ed amministrativa, da parte delle regioni, per sostenere la non necessarietà della nuova disposizione costituzionale, significa sottovalutare l'uniformismo che è derivato dalla lettura in senso riduttivo di questa autonomia, che non ha tralasciato neppure le regioni speciali<sup>70</sup>. Non è certo un caso, quindi, che, dopo anni di inattuazione della clausola, la richiesta di forme e condizioni particolari di autonomia *ex art. 116, comma 3 Cost.* sia stata avanzata da alcune regioni nel dichiarato intento di rilanciare il proprio ruolo di ente politico<sup>71</sup>, riappropriandosi di spazi di autonomia più difficilmente suscettibili di compressione futura da parte dello Stato<sup>72</sup> in quanto

---

<sup>69</sup> Così F. PALERMO, *L'involuzione della specialità nel sistema regionale italiano e la imprescindibile revisione degli statuti. Un bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2023, p. 122, che a sua volta riprende il pensiero di R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, pp. 45 s.

<sup>70</sup> Perfino la specialità finanziaria, che in un primo momento sembrava davvero un *discrimen* tra i due tipi di regione, si è infatti attenuata molto ad opera dell'alluvione di decisioni della Corte costituzionale relative al coordinamento della finanza pubblica: il punto è sottolineato da S. PARISI, *Orientarsi con le stelle: regionalismo differenziato, Unità repubblicana, principi costituzionali*, cit., p. 289.

<sup>71</sup> In questo senso G. GARDINI (*Prove di regionalismo differenziato: la lezione spagnola*, in *Diritto pubblico*, 2023, p. 487) coglie dietro a queste richieste «un tentativo di riqualificazione delle Regioni, rimaste chiuse per decenni in una dimensione prevalentemente gestionale e amministrativa [...] ad un ruolo maggiormente 'politico' per quanto riguarda gli interessi d'area vasta». Sull'aspirazione all'esercizio di una funzione di indirizzo, propulsione e guida per quanto riguarda il sistema delle autonomie locali dietro ad alcune delle richieste di autonomia differenziata, M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2018, pp. 493 s.

<sup>72</sup> Sulle complessive condizioni di contesto in cui sono maturate queste richieste mi sia consentito il rinvio a C. TUBERTINI, *Il regionalismo differenziato: il caso dell'Emilia-Romagna*, in *Economia e società regionale*, n. 3, 2019, pp. 45 s.

definiti attraverso un procedimento – quello di attuazione dell’art. 116 – non solo rinforzato, ma, come si è detto, anche *negoziato*.

Una procedura che pone nelle mani del Consiglio dei ministri un potere di trattativa che, sinora, si è generalmente esercitato in modo simmetrico, ovvero coinvolgendo l’intero sistema delle autonomie, ed ora diviene bilaterale, non significa, naturalmente, totale autonomia negoziale delle parti. Di qui lo sforzo, che una copiosissima dottrina sta cercando di fare, di estrapolare dalle scarse previsioni testuali contenute nell’art. 116 - e, in particolare, dal riferimento all’art. 119 Cost. – le condizioni ed i limiti di praticabilità della procedura<sup>73</sup>.

È lo stesso sforzo che, almeno nelle enunciazioni di principio contenute nel testo, è alla base del disegno di legge, di iniziativa del ministro Calderoli, volto a definire sia i principi generali per l’attribuzione alle regioni della maggiore autonomia, sia le relative modalità procedurali di approvazione delle intese<sup>74</sup>. Ciò traspare sin dalla indicazione delle finalità dettate dall’art. 1, dove l’enfasi è posta sul principio di unità nazionale, sui principi di coesione economica, sociale e territoriale e sulla garanzia su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Quest’ultimo obiettivo risulta, addirittura, non solo una condizione preliminare al riconoscimento dell’autonomia differenziata, e quindi limite all’eventuale trattamento “di maggior favore” concesso – specie sul piano finanziario – alle regioni “differenziate” (art. 3), ma addirittura una delle finalità della procedura, che dovrebbe, secondo il nuovo testo del disegno di legge, anche “rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi

---

<sup>73</sup> Un’efficace sintesi delle questioni sollevate dalla (ri)attivazione recente della procedura ex art. 116, comma 3, nonché proposte sui nodi da risolvere assolutamente in via preliminare, può leggersi nel paper di Astrid, *L’autonomia regionale “differenziata” e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, n. 93, aprile 2023.

<sup>74</sup> Ci si riferisce al d.d.l. A.S. 615 (*Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*), nel testo approvato in prima lettura al Senato il 24 gennaio 2024 ed al momento in cui si scrive in corso d’esame alla camera (C 1665).

essenziali sul territorio” (art. 1). Sempre l’unità giuridica ed economica, nella particolare declinazione dell’unità di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, è poi richiamata per attribuire al Presidente del Consiglio dei ministri l’insindacabile potere di limitare l’oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell’atto di iniziativa (art. 2). Si attenua, così, il peso della riserva dell’iniziativa in capo alla singola regione interessata, ai sensi del tenore letterale dell’art. 116, dando al governo il compito di impedire che alla cura regionale vengano affidati interessi per loro natura infrazionabili, e di alimentare ingiustificate spinte emulative di altre regioni. Lo stesso disegno di legge tenta, poi, di superare i forti timori di una sostanziale emarginazione del parlamento dalle trattative, chiamandolo ad esprimersi sullo schema di intesa preliminare con atti di indirizzo, i quali, pur non essendo vincolanti, obbligherebbero il Presidente del Consiglio dei ministri, ove ritenesse di non conformarsi in tutto o in parte, a riferire alle camere con apposita relazione, fornendo adeguata motivazione della scelta effettuata (art. 2, comma 5).

Molto debole, se non evanescente, è invece il coinvolgimento previsto per le altre regioni e per le rappresentanze nazionali degli enti locali, chiamati a dare il parere in sede di conferenza unificata sullo schema di intesa preliminare<sup>75</sup>; ma soprattutto, continuano a destare perplessità e timori i meccanismi di compensazione e di solidarietà economica a contrappeso dell’eventuale trasferimento di funzioni e risorse aggiuntive alle regioni proponenti l’intesa, tali da non pregiudicare l’erogazione integrale dei servizi sulla restante parte del territorio nazionale. Sembra, soprattutto, difficile da far convivere con il modello di regionalismo cooperativo la proposta – seppure, evidentemente, ispirata all’esperienza delle regioni a statuto speciale – di affidare ad una commissione

---

<sup>75</sup> Sui rischi derivanti dal lasciare ai margini della procedura il sistema regionale nel suo insieme, dove invece devono essere condivisi i necessari equilibri, in riferimento alle prime bozze di intesa, L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, p. 577.

paritetica, una per ogni regione che chiede l'autonomia, e non già ad un organo istituzionale unico per tutte le regioni che avranno l'autonomia differenziata, la definizione dell'aliquota di compartecipazione al gettito di tributi nazionali che dovrà coprire le loro nuove o maggiori spese.

Il punto cruciale torna, quindi, ad essere quello dell'assenza, nell'attuale – e prossimo futuro – quadro costituzionale e normativo, di disposizioni volte a garantire una adeguata valutazione collegiale dei profili di interesse *comune* derivanti dal processo di attuazione del regionalismo differenziato.

Non deve stupire, quindi, che parte della dottrina suggerisca di *sospendere*, per il momento, la richiesta di forme di autonomia differenziata, per concentrarsi sui progetti di perequazione economica e strutturale del Paese (grazie anche ai fondi PNRR), volgendo semmai l'attenzione alla correzione di quelle parti del titolo V che più di altre si prestano a interpretazioni competitive dell'autonomia regionale estranee allo spirito più autenticamente solidaristico della Costituzione<sup>76</sup>.

Persino la dottrina favorevole ad una “specialità diffusa” concorda, in effetti, sulla indispensabilità di meccanismi cooperativi che consentano un esercizio integrato delle competenze statali e regionali, anche in un contesto di un regionalismo asimmetrico<sup>77</sup>. Su questa esigenza può richiamarsi, ancora una volta, l'esempio spagnolo: dove l'assenza di adeguate sedi di raccordo, unita alla mancanza di un senato rappresentativo delle autonomie territoriali, ha favorito la tendenza delle comunità autonome a relazionarsi direttamente con lo Stato centrale al fine di ottenere il riconoscimento di maggiori competenze e risorse attraverso accordi bilaterali. Proprio l'assenza della visione globale e sistemica che dovrebbe invece assistere le decisioni dotate di un impatto

---

<sup>76</sup> In questo senso ad es. M. CALAMO SPECCHIA, *L'autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti di riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 5, 2023.

<sup>77</sup> A. RUGGERI, *Il senso della specialità e la vicenda dell'autonomia siciliana (dalle esperienze del passato una lezione per l'avvenire)*, cit., p. 59.

su tutti i territori, sulla finanza generale e sulla stessa forma di Stato, è giustamente considerata la causa delle disuguaglianze che tuttora caratterizzano lo Stato autonomico spagnolo<sup>78</sup>.

Il capitolo più urgente e necessario di un possibile e auspicabile percorso riformatore è quindi quello del potenziamento e della razionalizzazione del sistema di raccordo tra le istituzioni nazionali e le istanze autonomistiche. Si tratta, in sostanza, di tentare la difficile strada della differenziazione responsabile e della collaborazione necessaria, la cui esigenza era già apparsa in maniera evidente durante la crisi pandemica<sup>79</sup>, ed ora appare ancor più necessaria per evitare che l'estensione del modello di regionalismo asimmetrico porti davvero ad acuire l'asimmetria, già presente, nel godimento dei diritti all'interno del nostro Paese.

---

<sup>78</sup> G. GARDINI, *Prove di regionalismo differenziato: la lezione spagnola*, cit., p. 513.

<sup>79</sup> Come avevo notato in C. TUBERTINI, *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2020, pp. 89 s.