

14 DICEMBRE 2018

La crisi del modello duale di
regionalismo in Italia

di Fulvio Pastore

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale



La crisi del modello duale di regionalismo in Italia

di Fulvio Pastore

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale

Sommario: **1.** Che cosa si intende, in questa sede, per regionalismo duale. **2.** La dichiarazione di Aosta e l'allarme lanciato dalle regioni ad autonomia speciale rispetto al rischio di un superamento del modello duale di regionalismo in Italia. **3.** Consustanzialità del principio di differenziazione e del principio autonomistico. Confutazione della affermazione secondo cui la Costituzione italiana avrebbe previsto un modello duale di regionalismo. **4.** L'art. 116 comma 3 della Costituzione è la via da percorrere per realizzare il regionalismo differenziato? **5.** Processo di federalizzazione europeo e decentramento territoriale autonomistico.

1. Che cosa si intende, in questa sede, per regionalismo duale

L'espressione "regionalismo duale", non ha riscontro nel diritto positivo, ma ha carattere stipulativo o convenzionale, e viene utilizzata in dottrina per comodità di analisi scientifica¹.

Solitamente, come in questa sede, si parla di regionalismo duale con riferimento all'ordinamento giuridico italiano per sottolineare il fatto che, come è ben noto, esistono due categorie ben distinte di regioni: 1) regioni di diritto comune (o ad autonomia ordinaria) che sono destinatarie di una disciplina generale dettata dal Titolo V della Parte II della Costituzione; 2) regioni ad autonomia differenziata (o ad autonomia speciale) che sono destinatarie di una disciplina derogatoria - rispetto alla disciplina generale dettata per le regioni nel Titolo V - che è prevista per ciascuna regione speciale dal rispettivo statuto avente la forma della legge costituzionale ai sensi dell'art. 116 Cost.

Il modello duale di regionalismo, dal punto di vista teorico, viene contrapposto al modello di regionalismo differenziato, o asimmetrico, che è tipico di altri Stati composti, dove c'è una differenziazione spiccata tra ciascun ordinamento territoriale considerato e ciascuno degli altri che concorrono a formare

¹ Per una trattazione completa, sintetica e aggiornata del diritto regionale italiano, tra i tanti manuali in circolazione, cfr. soprattutto P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2016; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2017; T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012.

l'ordinamento composto, mancando una disciplina generale e omogenea che caratterizzi la maggior parte dei livelli territoriali di governo in modo indifferenziato².

Il carattere puramente convenzionale o stipulativo del significato da attribuire all'espressione "regionalismo duale" è confermato dal fatto che in dottrina, la stessa espressione viene utilizzata anche per fare riferimento a un altro fenomeno, ovvero alla separazione/contrapposizione tra centro e periferia che caratterizzerebbe alcuni ordinamenti composti e che distinguerebbe questi ultimi da altri caratterizzati dalla integrazione delle competenze e dal loro esercizio in forma collaborativa³.

In questa sede, è bene precisare che si intende fare riferimento, in via esclusiva, al primo significato riferito dell'espressione "regionalismo duale", sebbene, si sia consapevoli delle strette connessioni esistenti tra le due dicotomie indicate, come attestato anche dal fatto che il regionalismo italiano è demunito di adeguati strumenti procedimentali e organizzativi di svolgimento del principio di leale collaborazione tra livelli territoriali di governo.

2. La dichiarazione di Aosta e l'allarme lanciato dalle regioni ad autonomia speciale rispetto al rischio di un superamento del modello duale di regionalismo in Italia.

In data 2 dicembre 2006, nel corso di un'audizione delle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato che si è tenuta nel capoluogo valdostano, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e i Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome hanno sottoscritto la "[Dichiarazione di Aosta](#)" delle Regioni a statuto speciale e Province autonome in cui si riafferma il valore della specialità⁴.

In particolare, nella dichiarazione di Aosta, si afferma come sia «(...) innegabile che l'autonomia speciale mantenga la sua originalità essendo fondata su fattori differenziali assolutamente singolari, diversi da

² Un classico esempio di regionalismo differenziato è quello dell'ordinamento spagnolo, dove ciascuna delle comunità autonome, sulla base di un ampio ventaglio di possibilità offerte dal rispettivo statuto, può decidere quali competenze attivare e quali no, secondo un meccanismo detto, con una metafora domestica, "del vassoio dei formaggi" (*tabla de quesos*), mentre il modello duale di regionalismo italiano caratterizzato da una disciplina generale omogenea per le regioni di diritto comune, con una metafora domestica altrettanto efficace viene definito sistema del "caffè per tutti" (*café para todos*). Sui diversi modelli di Stato composto in Europa cfr., *ex plurimis*, A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 2012, pp. 94 e ss.

³ A questa ultima accezione di "regionalismo duale", si fa riferimento, ad esempio, in A. ANZON, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione. Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

⁴ Si tratta di un evento di portata storica anche perché è stata la prima volta che le Commissioni affari costituzionali delle due camere parlamentari si sono riunite congiuntamente nell'aula di un consiglio regionale per audire i rappresentanti di autonomie territoriali.

La dichiarazione di Aosta è reperibile, in formato pdf, anche sul sito della Regione Valle d'Aosta, al seguente link http://www.regione.vda.it/varie/pdf/Dichiarazione_di_aosta.pdf

Regione a Regione, che affondano le radici in ragioni storiche, istituzionali territoriali (insularità, territorio esclusivamente montano, frontalierità), culturali e linguistiche (minoranze linguistiche) senza pari – nonché irreversibili – e non in un mero atto di volontà statale di generale decentramento. Tanto è vero che alcune di esse sono state riconosciute come autonomie territoriali ben prima della redazione della Costituzione e della stessa fondazione della Repubblica. (Valle d’Aosta, 1945; Sicilia, 1946). Altre, inoltre, rinvengono il proprio fondamento in elementi esterni alla Repubblica, quali atti e fatti di rilievo internazionale (Trentino-Alto Adige/Südtirol, Friuli Venezia Giulia), o antecedenti ed essa (Sardegna)». Ma, ai fini della riflessione che si intende svolgere in questa sede, l’affermazione che colpisce di più, nel contenuto della dichiarazione di Aosta è quella secondo cui: «Gli speciali ordinamenti che ne sono conseguiti a tutela della particolarità delle singole comunità scaturiscono da un rapporto sostanzialmente pattizio con lo Stato» e «il modello originario di regionalismo duale, che si è successivamente sviluppato nell’esperienza costituzionale italiana, conferma la propria attualità».

Prima di affrontare le questioni concernenti la fondatezza e la condivisibilità dell’allarme lanciato dalle regioni ad autonomia speciale e dalle province autonome circa i rischi di un superamento del modello duale di regionalismo italiano, è opportuno ricordare brevemente, in via preliminare, i fatti e le considerazioni che portarono a quella preoccupata dichiarazione.

Nel corso della XIII legislatura, la riforma Bassanini, avviata dalle leggi nn. 59 e 127 del 1997, aveva portato a un rovesciamento del criterio di riparto delle competenze amministrative tra Stato e Regioni, realizzando il massimo decentramento amministrativo possibile a Costituzione invariata. Successivamente, la legge costituzionale n. 3 del 2001, meglio nota come riforma del Titolo V, aveva ribaltato, a sua volta, il criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, individuando tassativamente le competenze legislative statali e affidando alle Regioni una competenza legislativa generale e residuale.

L’accentuazione del decentramento territoriale autonomistico impressa dalle riforme suindicate ha portato al paradosso che, in alcuni ambiti, i margini di autonomia riconosciuti alle Regioni in via generale finiscono per essere superiori a quelli riconosciuti alla singola Regione speciale dal rispettivo statuto⁵.

⁵ Sulla riforma delle relazioni tra i livelli territoriali di governo realizzata con le revisioni costituzionali della XIII legislatura, tra gli innumerevoli contributi cfr. in particolare i seguenti: Aa. Vv. (a cura di P.CAVALIERSI, D’AURIA, C. PINELLI, A. RUGGERI), *La riforma del Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo. Regioni e governo locale*, n. 6/2001, n. 1/2002; AA. VV., *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Il Foro italiano*, 2001, n. 10, pp. 225 e ss.; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002; R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, n. 4; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2002; P. CARETTI, *L’assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, pp.

Il legislatore costituzionale è così consapevole di tale paradossale conseguenza da avere espressamente introdotto nella legge costituzionale n. 3 del 2001, all'articolo 10, una clausola di salvaguardia (o di maggior favore), secondo la quale alle Regioni ad autonomia speciale devono ritenersi automaticamente estesi i margini di autonomia maggiori rispetto a quelli previsti dagli statuti speciali, eventualmente riconosciuti in via generale alle Regioni di diritto comune dalla stessa legge costituzionale di riforma del Titolo V⁶.

La tendenza nel senso di un superamento del modello duale di regionalismo italiano in direzione di un regionalismo asimmetrico sembra confermata anche dalla espressa positivizzazione del principio di differenziazione tra autonomie territoriali nell'ordinamento giuridico nazionale: prima a livello legislativo, nell'elenco dei principi di conferimento delle funzioni amministrative dettato dall'art. 4 della legge n. 59 del 1957 (c.d. Bassanini 1); successivamente a livello costituzionale, nell'articolo 118 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha collocato il principio di differenziazione accanto a quello di sussidiarietà e a quello di adeguatezza.

Inoltre, al nuovo articolo 116 della Costituzione, è stato aggiunto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, un terzo comma, in cui si prevede che: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono

1223 e ss.; M. CARLI, *L'attuazione del nuovo Titolo quinto della Costituzione alla prova dei fatti*, in www.federalismi.it, Osservatorio sul federalismo, La riforma del Titolo V, Forum, 17 gennaio 2003; A. D'ATENA, *La Consulta parla.....e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, Dibattiti, AIC, Il nuovo Titolo V; A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, n. 2/3, p. 305 e ss.; C. DI ANDREA, *L'attuazione del Titolo V in Parlamento. La verifica della "competenza" nel procedimento di approvazione delle leggi statali*, in *Le Regioni*, 2002, n. 1, pp. 249 e ss.; G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 1, pp. 163 e ss.; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1247 e ss.; S. MANGIAMELI, *Federalismo e riforme costituzionali: lo stato dell'arte*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, Dibattiti, AIC, Il nuovo Titolo V.; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002; F. PIZZETTI, *All'inizio della XIV legislatura: riforme da attuare, riforme da completare e riforme da fare. Il difficile cammino dell'innovazione ordinamentale e costituzionale in Italia*, in *Le Regioni*, 2001, n. 3, pp. 437 e ss.; G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2002; G. ROLLA, *Federalismo e polizia municipale. Considerazioni in margine alla legge costituzionale di riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 5, pp. 853 e ss.; G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge cost. n° 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2002, n. 2/3, p. 321 e ss.; A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *Le Regioni*, 2002, n. 4, p.699 e ss.; N. ZANON, *La funzione unitaria del parlamento nazionale e la revisione del Titolo V*, in *Giur. cost.*, 2002, fasc. 2, pp. 884 e ss.

⁶ Ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001: «1. Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Sul tema cfr., *ex plurimis*, A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 1/2016, pubblicato il 15.2.2016.



essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.»

Questa ultima disposizione costituzionale, sinora non ancora utilizzata, consente in potenza di differenziare significativamente tra loro le competenze legislative delle regioni ad autonomia ordinaria, determinando così il definitivo superamento del modello duale di regionalismo, paventato nella dichiarazione di Aosta, con l'approdo a un modello di regionalismo differenziato o asimmetrico.

3. Consustanzialità del principio di differenziazione e del principio autonomistico. Confutazione della affermazione secondo cui la Costituzione italiana avrebbe previsto un modello duale di regionalismo

Tuttavia, il fatto che la espressa positivizzazione a livello costituzionale del principio di differenziazione sia avvenuta solo in virtù della legge costituzionale n. 3 del 2001 non vuol dire che il principio non fosse già affermato dalla nostra Carta costituzionale.

Il principio di differenziazione, infatti, è consustanziale al principio autonomistico, collocato dall'articolo 5 della Carta costituzionale tra i principi fondamentali della nostra Costituzione.

L'autonomia dei livelli territoriali di governo comporta inevitabilmente una diversificazione degli ordinamenti territoriali che devono corrispondere agli interessi e ai bisogni delle comunità che insistono in quei territori e che devono tenere conto delle peculiari connotazioni dei territori stessi, della loro identità, della loro conformazione geografica, delle loro condizioni socio-economiche e antropologiche. L'uniformità degli ordinamenti territoriali è incompatibile oltre che in aperta contraddizione con lo stesso principio di autonomia ed è, pertanto, anche un chiaro sintomo di mancanza di una autentica cultura autonomistica.

Volendo rappresentare con una figura geometrica piana gli ordinamenti composti, non si deve pensare al cerchio, con un unico centro equidistante da tutti i punti della circonferenza, ma piuttosto a una ellissi, caratterizzata da due fuochi, di cui uno rappresenta le spinte centripete (spinte alla unità dell'ordinamento, alla coesione, alla solidarietà, alla collaborazione) e l'altro le spinte centrifughe (spinte alla separazione, alla competizione, alla concorrenza tra ordinamenti, alla differenziazione). In ogni ordinamento composto coesistono queste diverse spinte e la conformazione di ciascun ordinamento dipende dalla diversa intensità delle stesse. Affinché l'ordinamento composto non si uniformi totalmente o, all'opposto, non si disgreghi occorre però che nessuna delle due forze prevalga del tutto sull'altra ma si raggiunga un punto di equilibrio.

D'altro canto, si può anche mettere fortemente in dubbio che la Costituzione italiana del 1947 avesse accolto un modello duale di regionalismo.

Innanzitutto, ripercorrendo il dibattito costituente si deve rilevare che la questione regionale, in Assemblea costituente, fu esclusivamente questione delle Regioni ordinarie⁷.

Invero, «l'istituzione delle Regioni speciali - o almeno di quattro di esse (Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta) - fu assunta dall'Assemblea costituente come un "fatto compiuto" una acquisizione proveniente dalla transizione, che quasi nessuno ritenne di poter mettere in discussione. Ambrosini, riferendo dei lavori della Seconda Sottocommissione (AC, 10 giugno 1947, p. 4591), parlava di "situazioni prestabilite dal punto di vista giuridico e politico", accolte dai costituenti ("accolte", lemma da articolare: Ambrosini usava il termine "riconoscimento" per Sicilia e Valle d'Aosta, e il termine "ammissione" per Sardegna e Trentino-Alto Adige, in ragione dei presupposti e delle vicende formative)⁸.

La possibilità di una differenziazione dei livelli di autonomia delle diverse regioni ordinarie, inoltre, era implicitamente prevista nella versione originaria dell'articolo 117, ultimo comma, della Costituzione, ove si prevedeva che le leggi della Repubblica potessero demandare alle Regioni di diritto comune il potere di emanare norme per la loro attuazione. Nulla escludeva, infatti, in teoria, che lo Stato differenziasse il ruolo delle diverse regioni di diritto comune nella attuazione delle leggi statali anche se di fatto non si è avvalso di tale possibilità. Allo stesso modo, si deve ritenere che attualmente sulla base del nuovo articolo 117 sesto comma della Costituzione, lo Stato possa differenziare tra regioni di diritto comune nel conferire alle stesse la delega all'esercizio della potestà regolamentare attuativa della legislazione statale in materie di competenza legislativa statale esclusiva.

Lo stesso discorso valga per il conferimento delle funzioni amministrative. La riforma Bassanini, infatti, come si è già ricordato, pur essendo stata introdotta sul piano della legislazione ordinaria e a Costituzione invariata, collocava espressamente il principio di differenziazione tra i principî del conferimento delle funzioni amministrative. Tuttavia, il decreto legislativo n. 112 del 1998, adottato dallo Stato nell'ambito della stessa riforma Bassanini, eludendo il principio di differenziazione ha introdotto una disciplina sostanzialmente unitaria per il conferimento delle funzioni a tutte le regioni di diritto comune. Inoltre, quando le Regioni non hanno prodotto, nei termini concessi, la legislazione regionale di conferimento

⁷ Il dibattito in Assemblea costituente sulle regioni è puntualmente e acutamente ricostruito in S. Staiano, *Art. 5 Costituzione italiana*, Roma, 2017.

⁸ Cfr. S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, ult. op. cit., p. 15.

delle funzioni agli enti locali, lo Stato, nell'adottare il decreto legislativo sostitutivo delle leggi regionali, ha previsto ugualmente una disciplina indifferenziata per tutte le regioni di diritto comune inadempienti⁹. Il modello duale, quindi, come si vuole tentare di mettere qui in evidenza, non è stato imposto dalla Carta costituzionale, ma è stato frutto delle scelte discrezionali del legislatore statale che ha implementato le disposizioni costituzionali nel senso di creare una disciplina sostanzialmente indifferenziata dei livelli di autonomia delle regioni ordinarie.

Va altresì considerato che, la differenziazione tra ordinamenti territoriali di un ordinamento giuridico composto, può avvenire sia in conseguenza del riconoscimento di livelli diversi di autonomia a ciascun ente territoriale (ipotesi sin qui considerata), sia attraverso la produzione, da parte di ciascun ente

⁹ Sul conferimento delle funzioni dalle Regioni agli enti locali cfr. AA. VV., *Commento al decreto legislativo 112/98*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, n. 4; D. BANDOLI – M. MICHELESSI, *Il processo di decentramento delle funzioni in materia ambientale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, n. 5; R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, 2002, n. 5; Q. CAMERLENGO, *L'autonomia locale e il potere regionale di indirizzo e coordinamento: itinerari ricostruttivi e prospettive di riforma*, in *Le Regioni*, 1999, n. 4; M. CAMELLI, *Dopo il Titolo V: quali poteri locali?*, in *Le Regioni*, 2002, n.1; G. CILIONE, *Il trasferimento delle funzioni in materia sanitaria*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, n. 5; A. CORPACI, *Sistema amministrativo regionale ed enti locali*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3/4; A. CORPACI, *Revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6; G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, n. 7/8, 2001; C. DESIDERI – G. MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge 59/97*, Milano, 1998; G. DI COSIMO, *Gli organi di raccordo fra Regioni ed enti locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, n. 6; G. DI COSIMO, *Le funzioni conferite alle Province*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, n. 6; G. D'IGNAZIO, *L'attività legislativa regionale dopo il decreto legislativo n. 112/98. Struttura delle leggi e delegificazioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, n. 6; G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, 1998; G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, n. 2/3; G. FELICORI, *Il processo di semplificazione e federalismo amministrativo nelle politiche sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, n.5; A. FERRARA (a cura di), *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Milano, 2001; L. MARIUCCI, *Stato, Regioni ed enti locali alla prova del federalismo amministrativo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, n. 4; F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, n. 2/3; G. MOR, *Tra pace e guerra. Intervento sostitutivo del Governo nella redistribuzione delle funzioni tra Regioni ed enti locali*, in *Le Regioni*, 1999, n. 2; A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, n.4; G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, 1997, n. 5; M. P. PERRINO, *L'individuazione dei livelli ottimali per l'esercizio delle funzioni conferite ai comuni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, n. 6; A. PETRETTO, *La redistribuzione delle funzioni: profili finanziari*, in *Le Regioni*, 1997, n. 5; C. PINELLI, *Conferimenti di funzioni a Regioni ed enti locali e riforme del mercato del lavoro*, in *Le Regioni*, 1998, n. 1; G. REBORA, *La redistribuzione delle funzioni: profili organizzativi e del personale*, in *Le Regioni*, 1997, n. 5; M. RICCIARELLI, *Lo stato del conferimento delle funzioni concernenti il lavoro*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, n. 5; G. ROLLA, *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, in *Le Regioni*, 2000, n. 6; R. SCARMIGLIA, *L'esercizio del potere sostitutivo regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, n. 6; G. SORICELLI, *Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto*, in *Le Regioni*, 2000, n. 6; F. STADERINI, *La riforma dell'Amministrazione locale tra la concezione autonomistica e panregionalistica*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1984, fasc. 21-22 (novembre 16), pp. 2341-2347; L. TORCHIA, *Regioni e "federalismo amministrativo"*, in *Le Regioni*, 2001, n. 2; R. TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in *Le Regioni*, 2002, n. 5; R. VENTURA, *La materia del territorio. Disciplina regionale e statale dopo il decreto legislativo 112 del 1998*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, n. 5.

territoriale autonomo di una disciplina sensibilmente differente da quella adottata da altri enti territoriali omologhi nell'esercizio dei medesimi livelli di autonomia.

Da questo punto di vista, la uniformità degli ordinamenti delle regioni di diritto comune è stata soprattutto la conseguenza della mancanza di una vera identità delle regioni, di una scarsa cultura politica autonomista e della inadeguatezza della classe politica regionale.

Un esempio lampante di tale fenomeno è quello relativo alla vicenda degli statuti ordinari di seconda generazione¹⁰.

L'entusiasmo in buona fede di alcuni convinti autonomisti e gli approcci ideologici di ispirazione federalista di qualcun altro, avevano spinto molti a parlare, subito dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999 e della legge costituzionale n. 3 del 2001, di una nuova fase costituente del regionalismo italiano.

Così, lo statuto delle Regioni ordinarie era stato messo, sbrigativamente, al livello di una vera e propria Costituzione regionale, alla quale veniva affidato il compito di: affermare con forza l'identità della Regione come vera e propria entità statale di un ordinamento composto; ritagliare margini di autonomia sempre più ampi in favore dei poteri regionali; disegnare architetture politico-istituzionali originali e confacenti alle peculiarità del sistema politico regionale; rappresentare emblematicamente con le soluzioni inedite, liberamente scelte, l'autonomia dell'ente regionale rispetto ai modelli proposti dallo Stato centrale.

¹⁰ Una prima analisi "a caldo" sui contenuti degli statuti di seconda generazione è rinvenibile in G. D' Alessandro, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, Cedam, Padova, 2008; A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici*, in *Le Regioni*, XXXV, n. 3-4, giugno-agosto 2007, pp. 399-420 (rinvenibile anche all'indirizzo telematico: <http://www.issirfa.cnr.it/3991,908.html>, aprile 2007); A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008; A. FERRARA, *Forma e contenuti degli statuti regionali adottati dopo le riforme*, in www.federalismi.it, n. 13 del 27.6.2012. Sugli statuti regionali ordinari, inoltre, cfr. S. ANDÒ, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1971, fasc. 3, pp. 926 e ss.; A. BARBERA, *La forma di governo negli statuti regionali*, in AA. VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001; A. BRANZ, *Autonomia statutaria ed elezione diretta del Presidente della Giunta regionale*, in *Informator*, 2000, n.1, p. 11 e ss.; A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, n. 3; A. D'ATENA, *Statuti regionali*, in *Enc. Giur.*, XXX, Roma, 1993; U. DE SIERVO, *Potestà statutaria e costituzione*, in AA. VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 255 e ss.; F. LEVI, *Prime considerazioni sulla forma di governo secondo gli statuti regionali*, in *Giur. cost.*, 1970, pp. 2467 e ss.; S. MANGIAMELLI, *La potestà statutaria delle Regioni nella prospettiva della riforma costituzionale*, in AA. VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001, pp. 213 e ss.; A. RUGGERI, *Leggi statali e statuti regionali, e la loro disposizione in "circolo" nel processo di attuazione del Titolo V della Costituzione*, in *Ras. parl.*, 2002, n. 3, pp. 681 e ss.; A. SPADARO, *I "contenuti" degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in *Pol. del dir.*, 2001, n. 2; A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell' "armonia con la Costituzione" e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2001, n. 3, pp. 455 e ss.; R. TOSI, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4, p. 527 e ss.; R. TOSI, *Incertezze e ambiguità della nuova autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 1999, n. 5, pp. 847 e ss. Sia consentito, in questa sede, rinviare anche a F. PASTORE, *Problematiche costituzionali relative agli statuti regionali ordinari di seconda generazione*, Padova, 2012.

L'eliminazione della legge statale di approvazione dello statuto e la trasformazione dello stesso in un atto anche formalmente regionale – che così si sottraeva finalmente a ogni forma di codecisione o di controllo da parte delle camere parlamentari – sembrava aver aperto la strada a chissà quali processi liberatori.

Ma le attese sono rimaste fortemente deluse e come si dice in questi casi: la montagna ha partorito un topolino.

Le disposizioni identitarie, con le quali si è cercato di delineare una fisionomia regionale (in effetti, talvolta, nella realtà, storicamente, geograficamente, socialmente e culturalmente non ben determinata), al di là di pregevoli sforzi linguistici, sono apparse spesso forzate se non caricaturali.

Le disposizioni di principio, talvolta fortemente connotate sotto il profilo ideologico, invadendo spesso ambiti riservati alla competenza statale, hanno finito per assumere la valenza di norme-manifesto prive di cogenza e di effettività giuridica.

Fatta eccezione per qualche disposizione di rilievo marginale, tutte le Regioni hanno finito per recepire nel proprio statuto, in modo abbastanza pedissequo, il modello di forma di governo introdotto in via dispositiva dalla legge costituzionale n. 1 del 1999: sia per la debolezza politica contingente dei partiti politici, non sufficientemente autorevoli da evitare l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo; sia per l'interpretazione restrittiva della Corte costituzionale, che ha imposto ai legislatori statutari, rassegnati all'elezione diretta del Presidente, di attenersi allo spirito oltre che alla lettera delle disposizioni costituzionali, bacchettando i tentativi operati da qualche Consiglio regionale, come quello calabrese, di sottrarsi al giogo presidenziale.

La parte degli statuti relativa agli istituti di partecipazione e al *referendum* è sicuramente meno standardizzata rispetto a quella sulla forma di governo, anche perché il testo costituzionale lasciava, in questo ambito, margini di autonomia più ampi. Tuttavia, non tutti i legislatori statutari sono riusciti a elaborare soluzioni originali e nello stesso tempo efficaci per migliorare il livello di partecipazione della comunità regionale ai processi di formazione delle decisioni politiche regionali. Eppure, proprio da questa parte degli statuti ci si aspettava molto, nella speranza di un riequilibrio della torsione monocratica determinatasi con riferimento alla forma di governo.

Poco creativi e soprattutto poco efficaci, appaiono gli statuti ordinari di seconda generazione, anche nelle parti rispettivamente dedicate al conferimento delle funzioni in favore degli enti locali e alla definizione di strumenti procedimentali e organizzativi per lo svolgimento del principio di leale collaborazione tra livelli territoriali di governo in ambito infraregionale.

Come dimostra anche la recente esperienza spagnola – dove lo statuto è approvato definitivamente con legge statale e dove pure c'è stata di recente una rielaborazione degli statuti delle comunità autonome,

con esiti complessivamente favorevoli per l'estensione dell'autonomia statutaria regionale, sebbene non privi di contraddizioni e di qualche censura da parte della giurisprudenza costituzionale – in un ordinamento giuridico statale composto, una estensione significativa dei margini di autonomia dei livelli regionali di governo può avvenire solo se vi è una manifestazione di consenso da parte dello Stato centrale.

Si deve concludere, quindi, che in modo paradossale, la abolizione della legge statale di approvazione degli statuti ordinari abbia finito per depotenziare gli statuti anziché rafforzarne la spinta autonomistica. D'altro canto, va pure sottolineato come la forte crisi finanziaria, attualmente attraversata non solo dall'Italia, ma anche da molti altri Stati membri dell'Unione Europea, generando forti esigenze di razionalizzazione e di riduzione della spesa pubblica, ha prodotto delle consistenti spinte in controtendenza rispetto ai processi di decentramento territoriale pluralistico, avviati all'inizio degli anni novanta del secolo scorso e in parte consistente ancora in atto.

Ma a parte il caso qui esemplificativamente approfondito degli statuti ordinari, la mancata differenziazione tra gli ordinamenti regionali è dipesa in gran parte dalla giurisprudenza costituzionale che ha dato una lettura del nuovo Titolo V oggettivamente restrittiva dei margini di autonomia delle regioni ordinarie. Il sistema delle relazioni tra livelli territoriali di governo, in Italia, anche grazie all'opera massiccia e coerente della giurisprudenza costituzionale, infatti, si è andato conformando secondo linee di sviluppo cooperative e solidaristiche, tenendosi ben discosto da modelli competitivi e concorrenziali, pure proposti da autorevole dottrina, affascinata da esperienze straniere di tipo marcatamente federale. A tali conclusioni, in particolare, si giunge tenendo in considerazione la giurisprudenza della Corte costituzionale - che in questa sede per ragioni di spazio non è possibile approfondire - relativa alle seguenti tematiche: possibilità di intervento della legislazione statale negli ambiti di competenza legislativa astrattamente regionali; individuazione dei presupposti oggettivi del ricorso statale avverso la legge regionale in via di azione; allocazione ascendente, in via sussidiaria, di competenze astrattamente regionali; esercizio del potere regolamentare da parte delle Regioni ordinarie¹¹.

¹¹ Sulla giurisprudenza costituzionale concernente il nuovo titolo V, tra i tanti contributi, cfr. E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del Gruppo di Pisa, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Giappichelli, Torino, 2004; R. BIN, *Corte costituzionale, Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2001, n. 4; A. CONCARO, *Corte costituzionale e riforma del titolo V della Costituzione: spunti di riflessione su alcuni problemi di diritto intertemporale*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, pp. 1329 e ss.; G. D'ALBERTO, *La Corte costituzionale torna nuovamente sul concorso tra statuti e leggi regionali in materia elettorale. A proposito delle sentenze nn. 45 e 188 del 2011*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 1/2012; A. D'ATENA, *La Consulta parla.....e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, Dibattiti, AIC, Il nuovo Titolo V.; F. DRAGO, *Le impugnative del Governo sugli Statuti regionali: un primo bilancio*, in www.federalismi.it, 6.9.2005; G. GRASSO, *La Corte salva la continuità dell'ordinamento giuridico, ma indebolisce la forza delle (nuove) norme costituzionali di modifica del Titolo V*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, Dibattiti, AIC, Il nuovo Titolo V; S.

4. L'art. 116 comma 3 della Costituzione è la via da percorrere per realizzare il regionalismo differenziato?

Se è vero che il modello duale di regionalismo non è mai stato un paradigma che abbia ispirato il Costituente e non è neppure ricavabile da una lettura logico-sistematica della Costituzione, tanto più dopo la riforma del Titolo V; se è vero che il principio di differenziazione è strettamente consustanziale al principio autonomistico e ne rappresenta un portato ineludibile, nella misura in cui l'autonomia venga correttamente intesa come un valore giuridico, oltre che come un potente fattore politico di democratizzazione dell'ordinamento¹²; se è vero ancora che l'uniformità degli ordinamenti delle regioni di diritto comune è frutto del processo di implementazione delle disposizioni costituzionali e, in particolare, delle scelte discrezionali compiute dal legislatore statale e dai legislatori statutari regionali ma è anche conseguenza di interi corpi di giurisprudenza costituzionale; si tratta di verificare se l'art. 116, comma 3, della Costituzione, come formulato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 e sinora mai applicato, sia la via preferibile da percorrere per realizzare pienamente e finalmente, in Italia, un regionalismo differenziato¹³.

MANGIAMELI, *Corte costituzionale e Titolo V: l'impatto della riforma*, in *Giur. cost.*, 2002, n. 1, pp. 457 e ss.; F. MARCELLI, V. GIAMMUSSO, *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del titolo V: 5 anni e 500 pronunce*, in *Quaderni di documentazione, Senato della Repubblica, Servizio studi*, n. 44, Roma, ottobre 2006; S. MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V alla luce della interpretazione della Corte costituzionale*, in *La legislazione regionale*, Milano, 2007; C. PINELLI, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*, in *Giur. cost.*, 2002, fasc. n. 2, pp. 878 e ss.; N. VICECONTE, *La giurisprudenza costituzionale Stato-Regioni nel 2009*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 00/2010, 2.7.2010; N. VICECONTE, *La giurisprudenza costituzionale Stato-Regioni: le novità del 2010*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 3/2011, 12.7.2011; N. VICECONTE, *Criticità del regionalismo italiano e giurisprudenza costituzionale: le novità del 2011 in tema di contenzioso Stato-Regioni*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 2/2012, 12.6.2012.

¹² Si aderisce qui, pienamente, all'accezione del principio autonomistico rinvenibile in S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, op. cit.

Sul tema, con riferimento ai suoi diversi e complessi profili cfr. AA. VV. (a cura di B. PEZZINI e di S. TROILO), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Atti del convegno annuale del Gruppo di Pisa svoltosi a Bergamo il 6-7 giugno 2014, Napoli, 2015.

¹³ L'ultima questione, nel dibattito dottrinale, è stata posta, tra gli altri, da Roberto Bin sulla rivista "Le Istituzioni del federalismo". Bin, formulando sul tema una serie di considerazioni pienamente condivisibili, ha aperto sullo stesso tema un forum nella medesima rivista al quale hanno partecipato, tra gli altri, Pietro Ciarlo, Marco Betzu, Lorenza Violini e che ha prodotto un numero monotematico della rivista dal titolo Il "regionalismo differenziato". Cfr., in particolare, tra gli altri, i seguenti contributi, R. BIN, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1 del 2008, pp. 9 e ss.; P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1 del 2008, pp. 67 e ss.; L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1 del 2008, pp. 87 e ss.

Sul tema considerazioni ampiamente condivisibili anche in O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in Atti del convegno Astrid - Cranec dal titolo "Autonomie regionali: specialità e differenziazioni", Roma, Palazzo Altieri, 27 giugno 2017, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017.

La questione è divenuta di maggiore attualità e a seguito di una serie di vicende politiche¹⁴.

In primo luogo, ci si riferisce al *referendum* consultivo svoltosi il 22.10.2017 in Veneto, in virtù della legge regionale Veneto n. 15 del 2014 sul quesito: "Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?"

Il *referendum*, che per la sua validità richiedeva la partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto, è stato approvato con il 98,1 % dei voti validamente espressi, ha partecipato al voto il 57,2 % degli aventi diritto.

Ma ci si riferisce anche al *referendum* consultivo svoltosi in pari data in Lombardia, sul quesito: "Volete voi che la regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?"

Il *referendum*, che non richiedeva *quorum* strutturale, è stato approvato col 95,29 % dei voti validamente espressi, ha partecipato al voto il 38,34 % degli aventi diritto.

L'iniziativa volta a dare attuazione all'art. 116, comma 3, della Costituzione, dopo lo svolgimento delle consultazioni referendarie su indicate, è stata intrapresa formalmente oltre che dal Veneto e dalla Lombardia, anche dall'Emilia Romagna che non ha ritenuto opportuno far precedere la richiesta da una consultazione referendaria del corpo elettorale regionale.

La chiusura della XVII Legislatura non ha consentito ai processi indicati di giungere a conclusione ma è del tutto probabile che l'iniziativa venga riproposta nella attuale XVIII legislatura o in una successiva, non appena il quadro politico lo consentirà.

La richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sottende chiaramente l'interesse a trattenere nella Regione una quota maggiore delle risorse per fare fronte alle aumentate competenze ed è soprattutto frutto di esigenze di comunicazione politica della classe dirigente di quelle regioni.

A ben vedere, però, prima ancora che rivendicare particolari forme di autonomia legislativa, le regioni di diritto comune dovrebbero, più utilmente, chiedere che venga data piena attuazione al nuovo Titolo V della Costituzione, sia con riferimento al riparto delle competenze legislative, dove si è manifestata una

¹⁴ Torna molto utile, a tale proposito, il dossier n. 565 prodotto dal Servizio studi del Senato, Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, dal titolo "Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto", Roma, XVII legislatura, novembre 2017. Ivi si rinvergono in allegato a delle sintetiche ma puntuali note esplicative una serie di allegati relativi alla proposta della Regione Emilia-Romagna, il *referendum* e la proposta della Regione Veneto, il *referendum* e la proposta della Regione Lombardia.

tendenza invasiva dello Stato avallata spesso dalla Corte costituzionale; sia con riferimento al conferimento delle funzioni amministrative, dove lo Stato ha adottato una legislazione uniforme omettendo spesso di dare attuazione ai principi di adeguatezza e di differenziazione; sia con riferimento all'autonomia finanziaria, dove in virtù del patto di stabilità e dei vincoli di bilancio discendenti dalla Costituzione nazionale e dalla normativa europea sono stati posti forti limiti alla capacità di spesa degli enti territoriali autonomi e alla loro capacità impositiva.

La richiesta di attuazione dell'art. 116 comma 3 della Costituzione ha una forte valenza simbolica dal punto di vista della comunicazione politica ma rischia di distrarre i soggetti istituzionali da obiettivi più urgenti e importanti che potrebbero essere efficacemente raggiunti attraverso un miglior rapporto di collaborazione tra Stato e Regioni¹⁵. E proprio la mancanza di adeguati strumenti organizzativi e procedurali di svolgimento del principio di leale cooperazione rappresenta la maggiore lacuna del sistema dei rapporti tra livelli territoriali di governo disegnato dalla riforma del Titolo V¹⁶.

5. Processo di federalizzazione europeo e decentramento territoriale autonomistico

Uno dei fenomeni giuridici più evidenti degli ultimi decenni è la ridefinizione del ruolo degli stati nazionali in conseguenza di significative spinte centrifughe: verso l'alto, ovvero in direzione di organizzazioni sopranazionali, alle quali sempre più gli stati nazionali trasferiscono competenze e risorse; verso il basso, ovvero in direzione degli enti territoriali autonomi, che rivendicano sempre più potere e capacità di determinare le finalità del proprio agire.

A prima vista, le tendenze indicate potrebbero apparire contrastanti; al contrario, esse si alimentano e rinvigoriscono reciprocamente. Non è un caso, ad esempio, che gli enti territoriali abbiano trovato nel processo di integrazione europea la maggiore occasione di far valere le proprie istanze autonomistiche. Si pensi, per la fase ascendente, al comitato delle Regioni o alla presenza di rappresentanti dei Länder a talune riunioni del Consiglio dell'Unione Europea; per la fase discendente, al ruolo fondamentale che gli enti territoriali assumono nella implementazione, attuazione ed esecuzione delle decisioni comunitarie. Si pensi, altresì, alla possibilità per gli enti territoriali di drenare risorse finanziarie a livello europeo; sopperendo, così, alle deficienze determinate dalla scarsa capacità impositiva e dal progressivo contenimento dei trasferimenti finanziari statali.

¹⁵ In senso conforme cfr. R. BIN, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, op. cit.

¹⁶ Su questo cruciale tema cfr. M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, collana del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli studi di Napoli Federico II, n. 9, Napoli, 2007.



Appare particolarmente significativo il fatto che il principio di sussidiarietà - architrave della riforma della pubblica amministrazione avviata in Italia nel 1997 (cd. riforma Bassanini) e delle riforme costituzionali realizzate nella medesima legislatura (leggi costituzionali n. 1 del 1999, n. 2 e 3 del 2001) – sia stato positivizzato prima a livello europeo (art. 3B del trattato di Maastricht istitutivo dell'Unione Europea) e successivamente a livello nazionale. Tanto più che il processo di formazione del diritto costituzionale comune europeo procede solitamente in senso inverso, attraverso la ricognizione delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri da parte della giurisprudenza comunitaria e il successivo recepimento nei trattati¹⁷. Neppure appare casuale il fatto che processi di decentramento territoriale autonomistico abbiano interessato non solo l'Italia ma anche la maggior parte degli altri Stati membri; ivi inclusi Stati nazionali tradizionalmente indicati come paradigmi dello Stato accentrato, come Regno Unito e Francia.

Tuttavia, come sopra si è tentato di mettere in evidenza, in Italia, attualmente - nonostante le attese marcatamente ideologiche nutrite in tal senso da parte della dottrina - non è in corso alcun processo di federalizzazione. Nemmeno di tipo neofederale, ovvero caratterizzato da spinte centrifughe anziché centripete, come invece storicamente si è verificato nei principali ordinamenti federali.

L'unico processo di federalizzazione in atto che ci riguardi direttamente è quello che riguarda l'Unione Europea¹⁸.

Sempre più crescente è il rilievo assunto in ogni settore dell'ordinamento nazionale dalle fonti comunitarie, che sono spesso di immediata applicazione, prevalgono sulle fonti legali dell'ordinamento nazionale, si presentano sempre più dettagliate e cogenti. Sicché, lo spazio per la legislazione regionale si va sempre più riducendo, dovendo spesso la legge regionale disciplinare rapporti giuridici che sono già destinatari di una disciplina europea e di una legislazione statale. Discipline europee e statali che sono spesso frutto di competenze normative a carattere trasversale e quindi sono idonee a incidere anche in materie astrattamente di competenza legislativa regionale.

In tale quadro, il decentramento territoriale autonomistico, si può accentuare in modo significativo e incisivo solo sul piano delle competenze amministrative. Pertanto, la differenziazione tra gli ordinamenti delle regioni di diritto comune e il conseguente superamento dell'assetto duale del regionalismo italiano,

¹⁷ Alla genesi del diritto costituzionale comune europeo sono dedicate in modo approfondito e sistematico le seguenti opere collettanee: M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune Europeo. Principi e diritti fondamentali*, Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università degli studi di Napoli Federico II, n° 5, Napoli, 2002; M. SCUDIERO (a cura di), *Il trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università degli studi di Napoli Federico II, n. 7, Napoli, 2005.

¹⁸ Si condivide su questo fondamentale tema la tesi espressa da autorevole dottrina, da ultimo in B. CARAVITA, *Le trasformazioni istituzionali in 60 anni di integrazione europea*, in www.federalismi.it, n. 14, 12.7.2017.



così come si è andato sinora configurando, potrebbe avverarsi, piuttosto che attraverso una difficile attuazione dell'art. 116 terzo comma della Costituzione, soprattutto attraverso: una legislazione statale e regionale di conferimento delle funzioni amministrative che tenga finalmente in debito conto i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione; una significativa revisione degli statuti ordinari di seconda generazione che valorizzi le istanze autonomistiche e di partecipazione popolare; un aumento della capacità impositiva degli enti territoriali autonomi e un allentamento dei vincoli di spesa, nel rispetto del patto di stabilità e delle esigenze di equilibrio dei bilanci.