

EDITORIALE

***SLIDING DOORS* PER IL PROSSIMO FUTURO DELL'AUTONOMIA REGIONALE:
DEGRADO O RIPRESA?**

ANTONIO RUGGERI

(Professore Emerito di Diritto costituzionale
presso l'Università di Messina)

Data di pubblicazione: 1° dicembre 2022

ANTONIO RUGGERI*

EDITORIALE

Sliding doors per il prossimo futuro dell'autonomia regionale: degrado o ripresa?**

SOMMARIO: 1. Il carattere aperto, appannato e in più punti persino oscuro del modello costituzionale di autonomia e le cause che ne hanno determinato lo svilimento nell'esperienza. – 2. L'avallo non poche volte generosamente offerto dalla giurisprudenza costituzionale alle misure compressive dell'autonomia adottate dagli organi statali della direzione politica e le tecniche decisorie allo scopo utilizzate, tutte ruotanti attorno al perno fisso della *natura degli interessi* quale criterio nei fatti posto a base del riparto delle competenze tra Stato e Regioni. – 3. Il carattere politico della individuazione della linea divisoria delle competenze e il bisogno del rifacimento, in struttura e funzioni, degli organi centrali d'indirizzo e, prima ancora, di un'opera capillare di educazione culturale del corpo sociale all'insegna dell'etica pubblica repubblicana cui dà voce la Carta. – 4. La necessità di un complessivo ripensamento della "logica" che sta a base del riparto verticale di materie e funzioni in vista dell'impianto di un modello di *specialità diffusa*.

* Professore Emerito di Diritto costituzionale presso l'Università di Messina.

** Contributo a *Il futuro delle regioni. A cinquant'anni dall'avvio dell'esperienza delle regioni ordinarie*, a cura di R. Bin. Lo scritto è aggiornato alla data del 24 novembre 2022.

1. *Il carattere aperto, appannato e in più punti persino oscuro del modello costituzionale di autonomia e le cause che ne hanno determinato lo svilimento nell'esperienza*

Non ci viene richiesto da chi ha assunto la lodevole iniziativa di riflettere sul futuro dell'autonomia regionale¹ di tornare a ripensare al suo passato e al presente, assai noti anche se fatti oggetto di non sempre convergenti valutazioni²; solo che non è possibile ragionare sul primo se non alla luce del *trend* fin qui complessivamente invalso e che – temo – potrà seguitare ad affermarsi con i medesimi caratteri anche per l'avvenire, salvo che – come si dirà – non siano adottate le opportune contromisure volte a sciogliere o, quanto meno, ad allentare i nodi che hanno fin qui stretto in una morsa soffocante l'autonomia stessa, non consentendole di affermarsi in conformità al modello per essa pensato dal Costituente.

¹ ... a riguardo del quale si è, non molto tempo addietro, specificamente interrogato A. MORELLI, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 155 ss.; indicazioni, con riguardo alle autonomie in genere (e, segnatamente, a quelle territoriali), si hanno poi da molti degli scritti che sono in AA.VV., *Non abbiate paura delle autonomie. Scritti per Enzo Balboni*, a cura di C. Buzzacchi e M. Massa, Milano 2022. V., inoltre, ora, utilmente, i contributi al *forum* su *Riaprire il discorso sul regionalismo italiano. Tra istanza cooperative e prospettive di differenziazione*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 2/2022, 21 settembre 2022, 134 ss., e S. BARTOLE - P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna 2022, spec. 173 ss.

² Avverto che d'ora innanzi, per scorrevolezza della esposizione, adopererò sovente il termine "autonomia" senza farlo seguire dall'aggettivo "regionale", giovandomi altresì del fatto che non mi soffermerò qui specificamente sugli altri livelli territoriali ai quali se ne ha riscontro, cui nondimeno riserverò più avanti un rapidissimo cenno.

Senza, dunque, qui soffermarsi sui tratti maggiormente marcati del degrado in cui versa l'autonomia³, giova nondimeno accennare alle cause che se ne sono rese maggiormente responsabili. Va, però, preliminarmente avvertito che lo scarto tra modello ed esperienza appare essere particolarmente vistoso in relazione ad alcune ricostruzioni, per vero finemente argomentate, poste in essere già a partire dagli anni cinquanta del secolo scorso da parte di una accreditata dottrina⁴ che, animata dal nobile proposito di dar modo all'autonomia di spiegarsi *magis ut valeat*, ne aveva tuttavia sovrastimato le capacità, anche per effetto di una lettura ideologicamente orientata del dettato costituzionale, volta a metterne in

³ ... del quale si è detto in innumerevoli sedi e con varietà di accenti e di esiti ricostruttivi [*ex plurimis* e con riserva di ulteriori indicazioni più avanti, G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, 1/2019, 141 ss. e, nella stessa *Rivista*, i contributi che sono nel fasc. 1-2/2021, preceduti dall'Editoriale di G. FALCON, su *Lo stato delle Regioni*, 5 ss., nonché G. FERRAIUOLO, *Il regionalismo italiano tra tecnica e spirito*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 25/2021, 3 novembre 2021, 87 ss. Emblematicamente espressivo di come sono andate e vanno le cose il titolo di una recente riflessione di G. VERDE, *L'autonomia regionale "concessa". Spunti per una ricerca*, in *Scritti in onore di M. Immordino*, IV, a cura di G. Corso - F.G. Scoca - A. Ruggeri - G. Verde, Napoli 2022, 3855 ss., e, dello stesso, ora, *Le trasformazioni dello Stato regionale. Spunti per una ricerca*, Napoli 2022. V., infine, nuovamente, S. BARTOLE - P. GIANCASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, cit.].

⁴ Mi si consenta al riguardo di fare qui solo un nome, quello del mio indimenticabile Maestro, T. MARTINES, che ha consegnato studi pionieristici sull'autonomia, nella sua essenza vista come "politica", nella più densa e qualificante accezione del termine (v., dunque, tra gli altri suoi contributi sul tema, principalmente, l'ormai classico *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, uscito sulla *Riv. trim. dir. pubbl.* nel 1956, 100 ss., nonché in ID., *Opere*, III, Giuffrè, Milano 2000, 293 ss.; in tema, di recente, P. MAZZINA, *L'autonomia politica regionale. Modelli costituzionali e sistema politico*, Napoli 2020).

primo piano alcuni tratti ed a lasciarne in ombra altri, ugualmente in esso presenti⁵.

Il vero è che il modello risultava, secondo l'originaria versione del Titolo V ed ancora oggi risulta in base alla nuova, internamente articolato e composito, nonché – a dirla tutta – alquanto appannato e in qualche punto persino oscuro, in ragione delle aperture del linguaggio, per un verso, e, per un altro verso, delle strutturali carenze esibite dall'articolato costituzionale. Insomma, a dirla tutta, un vero e proprio “modello” ben definito in ogni sua parte non vi era e non v'è; e basti solo al riguardo porre mente alla somma vaghezza concettuale insita nelle etichette relative ai campi materiali rimessi alla disciplina delle Regioni (e, dopo la novella del 2001, anche dello Stato) come pure a quelle indicanti i limiti all'autonomia, per Costituzione così come, quanto alle Regioni speciali, secondo i rispettivi statuti.

Ebbene, proprio su ciò hanno fatto leva le maggiori tendenze affermatesi nell'esperienza e convergenti verso l'obiettivo del complessivo svilimento

⁵ Si pensi, per tutti, a quella vera e propria mina vagante che era data dal limite dell'interesse nazionale (e di quello di altre Regioni, rimasto però all'ombra del primo), non solo per i suoi possibili significati e il formidabile potenziale compressivo dell'autonomia in esso insito ma anche (e soprattutto) per l'azione a tenaglia che avrebbe potuto essere esercitata dal Governo, quale organo di controllo sulle leggi regionali, e dal Parlamento, quale giudice o arbitro di sicuro non terzo ed imparziale (specie per la sua composizione: su di che, *infra*) chiamato a dirimere i conflitti tra Stato e Regione. Ed è da riconoscere che il Governo non ha rivendicato per sé il titolo, che pure gli sarebbe per Costituzione spettato, di portare alla cognizione delle Camere le violazioni da parte delle leggi regionali dei limiti di “merito” – come era in uso al tempo chiamarli –, optando piuttosto per la loro impugnazione davanti alla Corte, anche perché incoraggiato in tal senso dallo spostamento da quest'ultima operato dei limiti stessi dal piano del merito a quello della legittimità. Un punto, questo, di cruciale rilievo, come si dirà meglio a momenti, ragionando della natura degli interessi quale vero spartiacque nel riparto costituzionale delle competenze.

dell'autonomia, innegabile anche a non accedere alle letture, obiettivamente fin troppo generose, di cui si è fatta portatrice la dottrina sopra richiamata.

Venendo alle cause che maggiormente hanno concorso a quest'esito, tre (tra di loro strettamente legate) appaiono essere quelle di maggior peso, che mi limito qui solo ad enunciare, rimandando per gli opportuni svolgimenti al riguardo ad altri luoghi di riflessione scientifica nei quali vi si danno maggiori ragguagli⁶.

La prima e più rilevante di esse è di carattere culturale⁷; e, a motivo del ruolo per vero decisivo esercitato nel corso di questa vicenda, merita che sia qui messa nuovamente in particolare evidenza.

Ebbene, l'idea di autonomia non è mai stata davvero avvertita per il livello regionale quale genuina espressione del corpo sociale ed idonea ad offrirsi al servizio di alcuni dei suoi più diffusi bisogni e, come tale, metabolizzata dal corpo stesso, diversamente da ciò che – come si sa – si è avuto, in forza di una nobile e risalente tradizione, per il livello comunale. Sta qui, invero, la radice da cui si sono alimentate e seguitano senza sosta ad alimentarsi le più rilevanti storture e deviazioni dal modello costituzionale, nonché le riduttive realizzazioni dell'autonomia rispetto alle pur incerte indicazioni risultanti dalla Carta (e, per le Regioni speciali, dagli statuti). Così, per accennare subito ad una questione che sarà ripresa a suo luogo, se la specialità non ha avuto modo di affermarsi, come avrebbe dovuto in base alle previsioni degli statuti, fatta eccezione dell'esperienza al riguardo

⁶ V., dunque, ora, volendo, il mio *Il senso della specialità e la vicenda dell'autonomia siciliana (dalle esperienze del passato una lezione per l'avvenire)*, in *Nuove aut.*, 1/2022, 18 marzo 2022, 61 ss.

⁷ Lo ha, ancora di recente, rilevato in termini generali A. MORELLI, nello scritto sopra cit.

maturata nelle Regioni bilingui (e, segnatamente, nel Trentino-Alto Adige)⁸, lo si deve proprio al fattore culturale in parola che ha in considerevole misura incoraggiato (o, quanto meno, non ostacolato) l'avvento di quel *regionalismo dell'uniformità* che costituisce la nota maggiormente saliente del sistema effettivamente realizzatosi.

La seconda causa è data dall'infittirsi dei vincoli discendenti dalla Comunità internazionale e, soprattutto, dall'Unione europea. Stranamente è maturata e si è fatta largo l'idea che a farsene carico debba essere principalmente, se non pure esclusivamente, lo Stato, malgrado il

⁸ In particolare, va riconosciuto che Sicilia e Sardegna non sono riuscite a far valere fino in fondo, come avrebbero potuto (e dovuto), le peculiari ragioni della insularità, a giustificazione del regime speciale (per la prima Regione “specialissimo”) loro costituzionalmente riconosciuto [a sostegno delle ragioni in parola ha, ancora di recente, con appassionati argomenti insistito G. ARMAO, *Le Regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un “gruppo di famiglia in un interno”*, in AA.VV., *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, a cura di G. Armao - F. Astone - M. Immordino - G. Moschella - V. Prudente, Napoli 2022, 27 ss., spec. 46 ss. Su *Insularità e Costituzione* v., con questo titolo, una riflessione recente di T.E. FROSINI, in questa *Rivista* (www.dirittiregionali.it), 1/2020, 28 marzo 2020, 495 ss.]; ed è auspicabile che possano trarre finalmente giovamento dal riferimento ora fatto nell'art. 119 al principio di insularità, a seguito della revisione operata con legge cost. n. 2 del 2022, sempre che – naturalmente – le nuove risorse di cui tali Regioni disporranno siano impiegate a buon fine [sulla innovazione in parola v., part., G. TROMBETTA, *Il principio di insularità in Costituzione. Un ritorno (dimezzato) al passato?*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 1/2022, 12 gennaio 2022, 188 ss., e, nella stessa *Rivista*, G.G. CARBONI, *La stagione dell'insularità*, 22/2022, 10 agosto 2022, 20 ss., della quale v. anche *L'insularità e i suoi costi*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1/2022, 59 ss.; inoltre, L.M. TONELLI, *La riemersione dell'insularità in Costituzione*, in *Oss. cost.* (www.osservatorioaic.it), 6/2022, 1 novembre 2022, 1 ss.; T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale all'insularità*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 30/2022, *paper* - 16 novembre 2022, 1 ss.].

riconoscimento, operato dalla Carta, della competenza al riguardo per molti campi materiali in capo alle Regioni, in via ora concorrente ed ora (e soprattutto) residuale. Ebbene, si fatica a capire (e, anzi, a dirla tutta, non si capisce affatto) su cosa poggi un'alterazione così vistosa dell'ordine costituzionale delle competenze, laddove è ormai da tempo acclarato che l'una cosa possa (e debba) conciliarsi con l'altra, anche in considerazione del fatto che non mancano di certo allo Stato gli strumenti⁹ per assicurare il congruo coordinamento degli interventi adottati al fine di adempiere agli impegni assunti in sede internazionale ed eurounitaria.

Su questa si è poi innestata la terza causa, aggravando in sensibile misura un quadro già per molti aspetti deteriorato. Mi riferisco alle plurime ed ingravescenti emergenze che si sono accavallate l'una sull'altra, in specie a quella economica e, a questa inscindibilmente connessa, alla sanitaria e da ultimo alla bellica, con i riflessi fortemente penalizzanti per i conti pubblici e le tasche dei privati comportati dalle sanzioni applicate alla Russia (che però, com'è noto, hanno prodotto e producono un effetto *boomerang* nei riguardi degli stessi Paesi che le adottano¹⁰). Ebbene, la "logica" perversa della emergenza ha essa pure vigorosamente spinto per un marcato "riaccentramento" di materie e funzioni in capo allo Stato (e, per esso,

⁹ Basti solo pensare, al riguardo, alle competenze "trasversali" di cui lo Stato stesso è titolare, idonee – come si sa – a spiegarsi praticamente in ogni ambito materiale. Piuttosto, è da dire che di questa risorsa si è fatto un utilizzo non sempre adeguatamente vigilato e misurato, specie appunto in situazioni di emergenza, avendosene quindi non poche volte il benevolo avallo del giudice costituzionale.

¹⁰ ... e che – sia chiaro, a fugare ogni eventuale fraintendimento del mio pensiero – sono tenuti ad adottarle, non soltanto per solidarietà nei riguardi del popolo ucraino vittima della brutale aggressione ma anche a salvaguardia della propria dignità e per adesione ai valori fondamentali calpestati dalla guerra, ai quali dà voce la Carta.

specificamente al Governo), con il conseguente assottigliamento e persino l'impovertimento del patrimonio facente capo all'autonomia¹¹.

Questa "logica", di cui si sono fatti interpreti gli organi centrali della direzione politica, prospettando letture delle materie e dei limiti per l'autonomia vistosamente devianti dal solco costituzionale, ha quindi riscontrato il benevolo e generoso avallo degli organi di garanzia, primo su tutti il tribunale costituzionale¹² che ha col tempo delineato e viepiù affinato un "modello" riduttivo e per più versi compressivo nei riguardi dell'autonomia, ben oltre il consentito dai pur lassi argini fissati sulla Carta.

Ora, convengo senza alcuna esitazione in merito alla necessità di assicurare una efficace regia centrale volta a far fronte alle emergenze, specie a quelle, come la pandemia da covid-19, dagli effetti devastanti. Questo bisogno, tuttavia, avrebbe potuto (e dovuto) ugualmente conciliarsi con la

¹¹ Di questo *trend* si ha, peraltro, generale riscontro, anche al piano dei rapporti interordinamentali. E, invero, plurimi fattori hanno col tempo spinto per l'avocazione all'alto, fuori dei confini nazionali, di quote sempre più consistenti di potere, accompagnandosi e scandendosi dunque il processo d'integrazione sovranazionale in corso come pure l'infittirsi dei vincoli discendenti dalla Comunità europea. Per vero, si è trattato (e si tratta) di un andamento altalenante, che conosce al proprio interno anche esperienze di non secondario rilievo di spostamento al basso del punto di equilibrio nei rapporti interordinamentali, dei quali si è avuta riprova anche in occasione della esplosione della pandemia, con la rivendica da parte degli Stati della sua gestione, specie in taluni aspetti di cruciale rilievo. La maggiore tendenza, ad ogni buon conto, è nel verso ascendente. Su ciò che essa rappresenta, nel bene come nel male, mi riprometto di fare il punto in altra occasione ad essa specificamente dedicata.

¹² Ma lo stesso Capo dello Stato si è, per vero, mostrato alquanto disattento nei riguardi delle istanze di autonomia, secondo quanto è, a tacer d'altro, avvalorato dall'uso (e soprattutto dal... *non uso*) dello strumento del rinvio delle leggi statali, persino di quelle più vistosamente distorsive del quadro costituzionale.

salvaguardia dell'autonomia, se del caso anche attraverso il rifacimento delle sedi centrali preposte alla direzione politica in modo da assicurare la presenza in esse dei rappresentanti delle Regioni¹³. Di contro, il ruolo delle Regioni è fin qui stato, in buona sostanza, meramente consultivo, restando poi l'assunzione delle decisioni rimessa al Governo e, specialmente, dopo l'esplosione della pandemia sanitaria, al Presidente del Consiglio artefice di decreti volti a far fronte all'emergenza in parola attorno ai quali si è avuto (e seguita ad aversi) un animato confronto tra gli studiosi¹⁴.

¹³ Non giudico opportuno – dico *per incidens* – dar posto nelle sedi stesse anche ai rappresentanti degli enti territoriali minori. M'immagino, piuttosto, un processo che muova dal basso, ristrutturando gli organi regionali in modo da aversi in seno ad essi la presenza stabile dei rappresentanti degli enti suddetti, con la conseguenza che al momento in cui le Regioni troveranno posto in ambito centrale saranno comunque in grado di dar voce anche alle minori autonomie. Sulle forme di partecipazione agli organi centrali di apparato si dirà comunque meglio a breve.

¹⁴ ... sia per l'aspetto della spinta da essi venuta per l'ulteriore, sostanziale emarginazione delle Camere dal circuito politico decisionale e sia per la contrazione patita, in occasione della loro adozione, dalle competenze spettanti alle Regioni e ai Comuni [riferimenti in C. LOTTA, *Le ordinanze sindacali contingibili e urgenti adottate dai Sindaci nell'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del virus Covid-19*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 2/2021, 5 luglio 2021, 392 ss.; M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 25/2021, 3 novembre 2021, 81 ss., e, nella stessa *Rivista*, M. RUBECHI, *I d.P.C.m. della pandemia: considerazioni attorno ad un atto da regolare*, 27/2021, 1° dicembre 2021, 176 ss. Inoltre, E. FURNO, *Costituzione, fonti del diritto ed ordinanze emergenziali*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2021, 9 dicembre 2021, 286 ss.; M. FRANCAVIGLIA, *La gestione normativa dell'emergenza Covid-19. Linee ricostruttive alla luce della giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 1/2022, 113 ss.; T.

ESPOSITO, *La gestione dell'emergenza pandemica tra fonti statali e fonti regionali*, in questa *Rivista* (www.dirittiregionali.it), 1/2022, 18 aprile 2022, 379 ss.; A. MORELLI, *Il covid-19 nei rapporti tra Stato e Regioni: conflitti, leale cooperazione o fine del regionalismo italiano?*, in *Scritti in onore di M. Immordino*, cit., III, 2461 ss.; pure *ivi*, E. CAVASINO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza: il funzionalismo e le fonti in funzione anticrisi*, I, 609 ss. e, della stessa, ora, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempi di crisi*, Napoli 2022. Con specifico riguardo, poi, alle ordinanze adottate dai Presidenti delle Regioni, per tutti, G. LAVAGNA, *Il Covid-19 e le Regioni. Uso e «abuso» delle ordinanze extra ordinem dei Presidenti regionali*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 17/2021, 14 luglio 2021, 94 ss. Interessanti spunti a finalità teorico-ricostruttiva possono poi aversi dai contributi al convegno del Gruppo di Pisa su *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, Firenze 17-18 giugno 2022, in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 2/2022, nonché, nella stessa *Rivista*, da L. CASTELLI, *Tra «disporre» e «provvedere». I DPCM pandemici al test di normatività*, 37 ss.].

Il vero è che l'emergenza ha messo sotto stress il modello costituzionale in ogni sua parte, obbligandolo a sottostare a sacrifici consistenti e vistosi [indicazioni in M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2020, 10 aprile 2020, 109 ss.; nella stessa *Rivista*, S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, 11 giugno 2020, 531 ss., e A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, 11 giugno 2020, 558 ss.; R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 3/2020, 5 ottobre 2020, 513 ss.; v., inoltre, gli scritti che sono nel fasc. spec. 2020 dell'*Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it) su *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19*, e gli altri al seminario AIC su *Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali* del 4 dicembre 2020 di I.A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2021, 12 gennaio 2021, 98 ss., e, pure *ivi*, V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento - Governo nel tempo della*

pandemia, 27 gennaio 2021, 268 ss.; G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, 18 febbraio 2021, 384 ss.; M. CALAMO SPECCHIA - A. LUCARELLI - F. SALMONI, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, 23 febbraio 2021, 400 ss.; M. CAVINO, *Appunti sui limiti territoriali all'esercizio del potere di ordinanza (in tempo di pandemia)*, 443 ss.; E.C. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del Governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, 2/2021, 28 marzo 2021, 64 ss.; A. MANGIA, *Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea*, 2/2021, 8 aprile 2021, 143 ss.; R. MANFRELOTTI, *La delegificazione nella disciplina dell'emergenza pandemica*, 8 maggio 2021, 226 ss.; T.E. FROSINI, *Le Regioni colorate e differenziate: come combattere la pandemia nei territori?*, Editoriale, in questa *Rivista* (www.dirittiregionali.it), 2/2021, 9 maggio 2021, 281 ss., e, nella stessa *Rivista*, L. LEO, *L'ascesa delle ordinanze regionali ai tempi del Covid-19*, 10 maggio 2021, 287 ss.; I.A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, Napoli 2021; A. IANNOTTI DELLA VALLE - F. MARONE, *Parlamentarismo e regionalismo alla prova della pandemia: bilancio costituzionale di un'emergenza*, in *Le Regioni*, 4/2021, 725 ss., e, nella stessa *Rivista*, M. BETZU, *La Repubblica divisa: Regioni e libera circolazione al tempo del COVID*, 763 ss.; v. anche i contributi che sono nello Speciale dedicato a *La gestione dell'emergenza sanitaria tra diritto e tecnica*, in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 1/2022, e quelli al Seminario AIC su *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale*, Roma 20 maggio 2022, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 3/2022, nonché AA.VV., *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, a cura di L. Bartolucci e L. Di Majo, Napoli 2022, e N. BRUGNOLI, *Il problema dei problemi: emergenza e ordinamento giuridico. Spunti sui risvolti ordinamentali dell'emergenza pandemica da Covid-19*, in *Nuove aut.* (www.nuoveautonomie.it), 2/2022, 549 ss. Con specifica attenzione al piano sovranazionale, v., poi, R. CABAZZI - E. COSTANZO, *La pandemia e i suoi lasciti. Tensioni e sfide del costituzionalismo democratico sociale nell'ordinamento europeo*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 14/2021, 2 giugno 2021, 1 ss.]. Si pensi solo alle forti limitazioni alle quali sono andati incontro i diritti fondamentali, specie nel momento in cui la stretta si è

2. L'avallo non poche volte generosamente offerto dalla giurisprudenza costituzionale alle misure compressive dell'autonomia adottate dagli organi statali della direzione politica e le tecniche decisorie allo scopo utilizzate, tutte ruotanti attorno al perno fisso della natura degli interessi quale criterio nei fatti posto a base del riparto delle competenze tra Stato e Regioni

Sta di fatto che, anche prima che si manifestassero le emergenze cui si è sopra accennato, la tendenza volta al ritorno al centro di quote consistenti di materie e funzioni dapprima devolute alle Regioni, di cui si sono fatti portatori gli organi nazionali della direzione politica, ha trovato una sponda favorevole presso la Consulta ed ha sollecitato, al fine di potersi

avvertita con maggiore intensità per effetto del *lockdown* messo in atto al fine di arginare in qualche modo la dilagante diffusione del virus [riferimenti, *ex plurimis*, in AA.VV., *I diritti fondamentali al tempo della pandemia da covid-19*, a cura di C. Ingratoci - A. Madera - F. Pellegrino, Napoli 2021; AA.VV., *Diritti e doveri oltre l'emergenza? Dalla pandemia Covid-19 verso nuovi modelli di convivenza*, a cura di L. Imarisio - G. Sichera - G. Sobrino, Torino 2021; M. BETZU, *op. et loc. ult. cit.*; E. LABBRO FRANCIA, *La libertà di riunione (nuovamente) limitata? Considerazioni sulla "Direttiva Lamorgese"*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 1/2022, 11 aprile 2022, 256 ss.; M. CALABRÒ - S. TUCCILLO, *Diritto all'istruzione e social diversity In Italia nel periodo pandemico*, in *Scritti in onore di M. Immordino*, I, cit., 433 ss.; pure *ivi*, L. IANNOTTA, *Normalità apparente della proroga ultra limina dello stato di emergenza da covid-19*, II, 1777 ss.; nei contributi che sono nei fasc. 1 e 2/2022 dell'Oss. fonti (www.osservatoriosullefonti.it), e, ora, in quelli al convegno su *Democrazia, diritti umani e sviluppo sostenibile. Quali sfide in Italia e Brasile?*, Palermo 15-16 settembre 2022 (ed *ivi*, part., G. GRASSO, *Crisi pandemica e regressione democratica*). Infine, se si vuole, può vedersi anche il mio *Emergenza sanitaria e tutela dei diritti sociali*, Editoriale, in questa *Rivista* (www.dirittiregionali.it), 2/2022, 23 aprile 2022, 1 ss.].

compiutamente affermare, la invenzione di inusuali tecniche decisorie, ormai sperimentate da anni e via via affinate in ragione dei peculiari connotati complessivi dei casi.

Le più incisive di esse sono tre, che qui mi limito solo a richiamare senza indugiare, a motivo della loro notorietà, nella loro illustrazione. Tutte – è bene rimarcare – ruotano attorno al perno fisso degli interessi¹⁵, la cui natura, una volta acclarata (in prima battuta dagli organi d’indirizzo e, in ultima istanza, dal giudice costituzionale), porta naturalmente alla definizione concreta del riparto delle competenze, vale a dire alla traduzione dei *nomina* costituzionali in ambiti materiali di esercizio del potere¹⁶.

Si pensi, al riguardo, in primo luogo, al criterio c.d. della “prevalenza” che, nei casi (frequentissimi) di discipline positive congiuntamente riportabili a più materie, stabilisce quale sia l’etichetta che invece della parte attragga a sé il tutto.

¹⁵ Sul ruolo di cruciale rilievo giocato dagli interessi nazionali, nelle loro plurime espressioni e capacità di radicarsi in ogni ambito materiale di esperienza, v., per tutti, A. MITROTTI, *L’interesse nazionale nell’ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un’araba fenice*, Napoli 2020.

Il centrale rilievo degli interessi si rispecchia, d’altronde, nel carattere politico del controllo che connota i ricorsi alla Consulta presentati sia dall’una che dall’altra parte (in tema, ora, B. LIBERALI, *Un processo bifronte. Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Torino 2022).

¹⁶ Sul riparto delle competenze, di recente e per tutti, l’ampio studio di S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in questa *Rivista* (www.dirittiregionali.it), 3/2020, 23 ottobre 2020, 215 ss.

In secondo luogo, si è assistito ad una abnorme dilatazione, a seguito della novella del 2001, delle “materie-non materie”, come le ha chiamate un’accreditata dottrina¹⁷.

In terzo luogo, va poi accennato agli usi discutibili fattisi della clausola di maggior favore, di cui all’art. 10 della legge cost. del 2001, nata per venire incontro in qualche modo ad una specialità ormai penalizzata dalla riforma costituzionale e, per più versi, agonizzante¹⁸, anche per responsabilità

¹⁷ A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 15 ss., spec. 21 ss. In tema, di recente, M. BELLETTI, *Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 20/2022, 1° agosto 2022, 17 ss.; nella stessa *Rivista*, G. FERRAIUOLO, *Materie trasversali e leale collaborazione*, 25/2022, 5 ottobre 2022, 25 ss. Infine, S. BARTOLE - P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, cit., spec. 112 ss.

¹⁸ ... alla quale il colpo di grazia potrebbe essere dato dall’eventuale “differenziazione” dell’autonomia ordinaria, ex art. 116, co. 3, a tappeto (su ciò, le lucide avvertenze che sono in A. POGGI, *L’attuazione dell’art. 116, comma 3 Cost. e le prospettive dell’autonomia speciale*, in AA.VV., *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit., 69 ss., spec. 79 ss.).

Ho fatto di recente il punto sul pessimo stato di salute della specialità nei miei *La specialità regionale: dalle sofferte e non gratificanti esperienze del passato (e del presente) una lezione da mettere a frutto nella ricerca di una nuova e qualificante identità*, in AA.VV., *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie (1970-2020) in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica*, a cura di R. Toniatti, Trento 2022, 69 ss., nonché in questa *Rivista* (www.dirittiregionali.it), 3/2020, 11 dicembre 2020, 505 ss., e *Ancora in tema di specialità e “specializzazione” dell’autonomia regionale (spunti teorico-ricostruttivi offerti da un libro recente)*, in *Nuove aut.* (www.nuoveautonomie.it), 1/2022, 18 maggio 2022, 363 ss.; con specifico riguardo alla condizione della Regione siciliana ma con considerazioni in parte vevoli anche per i restanti enti ad autonomia differenziata, v., inoltre, il mio *Il*

imputabili agli stessi operatori in ambito locale¹⁹; una clausola, tuttavia, risoltasi – secondo la sua stessa intenzione – in un fattore di appiattimento della condizione dell'autonomia speciale rispetto a quella ordinaria, l'una e l'altra, ad ogni buon conto, fatte oggetto di misure di contenimento particolarmente stringenti (e talvolta persino soffocanti), per effetto di discutibili applicazioni del surrichiamato criterio della natura degli interessi.

Qui – come si avvertiva poc'anzi – è il *punctum crucis* della questione ora nuovamente discussa. Devesi infatti convenire a riguardo del fatto che un criterio giuridico puro e sicuro nelle sue concrete applicazioni che dia modo di stabilire quale sia la natura di un interesse dato non è stato ancora inventato e temo che non possa esserlo. La qualifica, infatti, pur laddove operata da un giudice, sia pure peculiare²⁰, qual è quello costituzionale, è in sé e per sé,

senso della specialità e la vicenda dell'autonomia siciliana, cit. Cfr., di recente, A. MORELLI, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, cit., 160 ss.; AA.VV., *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, a cura di M. Immordino, N. Gullo e G. Armao, Napoli 2021; S. ARU, *I molteplici ostacoli all'inveramento della specialità*, in *Scritti in onore di P. Ciarlo*, III, a cura di S. Aru - M. Betzu - S. Cecchini - R. Cherchi - L. Chieffi - G. Coinu - A. D'Aloia - A. Deffenu - G. Demuro - G. Ferraiuolo - F. Pastore - I. Ruggiu - S. Staiano, Napoli 2022, 1385 ss.; S. BARTOLE - P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, cit., spec. 140 ss.

¹⁹ È stato efficacemente rilevato essere il regionalismo speciale «vittima di sé stesso, delle deludenti risposte offerte alle ambiziose aspettative che ne avevano accompagnato la nascita» (A. SAITTA, *Attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. e principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit., 448).

²⁰ ... in quanto dotato – secondo opinione corrente – di una doppia “anima”, giurisdizionale e politica, con una tendenziale e sempre più vistosa emersione nelle singole vicende processuali soprattutto della seconda. Basti solo por mente al ruolo giocato al riguardo dalla innaturale, inopinata conversione delle “rime obbligate”, quale limite alle sostanziali

fatalmente, il frutto di un apprezzamento politico, senza che si dia né possa darsi alcun “paletto” astrattamente fissato al quale lo stesso possa ancorarsi e rendersi in qualche modo stabile e ripetitivo nel tempo.

Ora, se il nodo è politico, qualunque sia la sede in cui esso è di volta in volta sciolto, politico sarà pure il modo dello scioglimento. Coerenza allora vorrebbe che il compito in parola fosse assolto nelle sedi istituzionalmente preposte allo svolgimento di attività politiche, salva nondimeno restando la verifica della congruità dell’assolvimento del compito stesso e, dunque, della sua rispondenza a ragionevolezza, in occasione dei giudizi di validità rimessi agli organi competenti all’amministrazione della giustizia (primo su tutti, ovviamente, la Corte costituzionale). Il che, poi, come mi sono sforzato di argomentare in altri luoghi, equivale a dire che *il sindacato avente ad oggetto il rispetto della competenza naturalmente si risolve ed interamente si dissolve in uno sulla ragionevolezza*. Ed è – si faccia caso – un sindacato assiologicamente orientato, che ha (o, meglio, *dovrebbe* avere) nell’art. 5 della Carta il suo primo e naturale punto di riferimento, nel suo fare “sistema” con i principi fondamentali restanti. In esso, infatti, si dà voce alle istanze di unità ed a quelle di autonomia, senza alcuna graduatoria tra di esse, impossibile ad aversi, a mio modo di vedere, per il fatto che quelle appena richiamate non costituiscono – come, invece, comunemente si pensa – manifestazioni di due

manipolazioni dei testi di legge, nelle “rime possibili” [così qualificate dallo stesso Presidente della Corte G. Amato, nella Relazione relativa al 2021, e, in dottrina, da S. LEONE, *La Corte costituzionale censura la pena accessoria fissa per il reato di bancarotta fraudolenta. Una decisione a «rime possibili»*, in *Quad. cost.*, 1/2019, 183 ss.; F. ABRUSCIA, *Assetti istituzionali e deroghe processuali*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2020, 23 ottobre 2020, 282 ss., e I. GOIA, *Una giustificabile “invasione” di campo*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 3/2021, 9 dicembre 2021, 1001 ss.] o – come pure le ha chiamate una sensibile studiosa (D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna 2020, 101 ss.) – nei “versi sciolti”.

valori in reciproco, perenne conflitto, bisognosi perciò – come suol dirsi – di essere reciprocamente “bilanciati”. Di contro, si pongono quali i due profili inautonomi di *un unico, internamente composito, valore* che è quello della promozione – la massima possibile alle condizioni oggettive di contesto – dell’autonomia nella unità ed indivisibilità della Repubblica ovverosia – se si preferisce rovesciare i termini suddetti, ma senza variazione alcuna di risultato – è quello della unità, nella promozione dell’autonomia. L’una cosa, insomma, non può fare a meno dell’altra, semplicemente perché è anche... *l’altra*, nelle sue peculiari movenze e realizzazioni in ragione dei casi²¹.

3. *Il carattere politico della individuazione della linea divisoria delle competenze e il bisogno del rifacimento, in struttura e funzioni, degli organi centrali d’indirizzo e, prima ancora, di un’opera capillare di educazione culturale del corpo sociale all’insegna dell’etica pubblica repubblicana cui dà voce la Carta*

Acclarata la natura politica dell’apprezzamento delle competenze (e dei loro riparti), il discorso torna – come si vede – naturalmente sul rifacimento,

²¹ Mi sono sforzato di argomentare i concetti ora richiamati nel testo in più luoghi di riflessione scientifica, tra i quali *Il valore di “unità-autonomia” quale fondamento e limite dei giudizi in via d’azione e della “specializzazione” dell’autonomia regionale (prime notazioni)*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, a cura di M. Cosulich, Napoli 2021, 429 ss., nonché in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 3/2020, 28 settembre 2020, 100 ss. e *Autonomia e unità-indivisibilità della Repubblica: il modello costituzionale alla prova dell’emergenza*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 3/2020, 18 ottobre 2020, 132 ss. Cfr., di recente, C. CARUSO, in più scritti, tra i quali *La garanzia dell’unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna 2020, e R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in *Scritti in onore di P. Ciarlo*, III, cit., 1419 ss.

in struttura e funzioni, in primo luogo degli organi centrali della direzione politica, a partire ovviamente dalla seconda Camera, bisognosa di essere complessivamente ripensata.

Come si vede, non è possibile discutere del futuro delle Regioni senza, allo stesso tempo, ragionare di quello dello Stato e della intera Repubblica, in ciascuna delle sue articolazioni e in tutte assieme. Ed è allora da chiedersi se si diano, o no, al presente e nell'avvenire che è ormai alle porte le condizioni politiche per rilanciare il progetto di una riforma dello Stato a largo raggio, specie alla luce degli esiti infausti dei tentativi con gli anni fatti di vararla.

Quel che è certo (perlomeno tale ai miei occhi appare) è che non ha molto senso (forse, anzi, non ne ha alcuno) ragionare ancora una volta di nuove devoluzioni di materie e funzioni dal centro alla periferia, promesse o magari realizzate, quando poi irrisolti rimangono i nodi strutturali che hanno fin qui legato strettamente l'autonomia, non consentendole di potersi affermare in linea con la sua pur scarna immagine consegnataci dal figurino costituzionale (e, per le Regioni speciali, dai rispettivi statuti). Può, anzi, suonare quale un'autentica beffa una devoluzione siffatta quando poi non si danno le condizioni reali per la sua effettiva messa in atto.

E, invero, da tempo sono convinto (e vado sempre più convincendomi) che il moto ha da essere non già discendente, dal centro alla periferia, bensì ascendente, dando modo alla periferia stessa di farsi... *centro*, appunto attraverso il suo stabile incardinamento negli organi statali della direzione politica.

Rimane tuttavia insoluta la generale e annosa questione relativa alla crisi della rappresentanza politica, ad ogni livello istituzionale, centrale o locale che sia. E dunque a poco (e, forse, a nulla) giova far luogo a pur oculate riforme dei meccanismi istituzionali laddove esse non siano accompagnate da incisivi interventi riguardanti i "luoghi" nei quali hanno origine i guasti che poi si diffondono a raggiera nelle sedi in cui prende forma la direzione politica.

E questi luoghi sono il c.d.²² sistema politico e, ancora più a fondo, il corpo sociale. Non si perda, infatti, di vista la circostanza per cui il personale politico è estratto dal corpo stesso, quali che siano poi i metodi e i criteri – a volte, per vero, inconfessabili²³ – con i quali è selezionato.

I rimedi a questo stato di cose che vede in una condizione di palese e grave sofferenza, più (e prima ancora) che l’assetto dei rapporti Stato-Regioni (e altri enti), la democrazia, con i deleteri effetti che immediatamente se ne hanno in ordine alla tutela dei diritti fondamentali, vanno dunque ricercati e messi in atto nel corpo sociale, in seno al quale a me pare che vada urgentemente avviata una organica e capillare opera di vera e propria educazione civica, immane per consistenza e sicuramente bisognosa di tempi lunghi prima di produrre tangibili ed apprezzabili effetti: un’opera, dunque, di natura culturale, volta a far cogliere il senso genuino e profondo dell’autonomia quale servizio nei riguardi dei bisogni maggiormente avvertiti in seno al corpo sociale e, a un tempo, orientata verso l’etica pubblica repubblicana cui dà voce la Carta; un’opera che ha da rendersi manifesta già nelle scuole, a partire da quelle elementari, e proseguita poi in ogni sede di aggregazione sociale.

²² A mia opinione, impropriamente detto, dal momento che il termine “sistema” evoca un’idea di interna armonia e coerenza che, da noi, il sistema stesso non ha mai avuto e non ha.

²³ A tutti noti sono i casi di persone chiamate a compiti di primo piano in ambito politico-istituzionale che appaiono essere “paracadutate”, prive peraltro di un adeguato *cursus honorum* che giustifichi l’assunzione di responsabilità politiche di considerevole spessore. Di tutto ciò, nondimeno, non è questa la sede per verifiche ed approfondimenti che obbligherebbero lo studio che si va ora facendo ad una deviazione vistosa dal solco entro il quale è tenuto a svolgersi, estendendosi altresì ai modi con i quali in seno ai partiti si fa luogo alla selezione del personale politico, in applicazione di canoni a mia opinione bisognosi di essere urgentemente e radicalmente ripensati.

Come si vede, torna in evidenza il *carattere culturale* della questione ora nuovamente riconsiderata, che richiede di essere riguardata contemporaneamente su due piani diversi ed in vista del conseguimento di due obiettivi parimenti distinti, seppur strettamente legati l'uno all'altro.

Per un verso, come si è appena rilevato, occorre avviare un processo profondo di rigenerazione culturale del tessuto sociale, gettando il seme per la formazione di un ceto politico maggiormente attrezzato (culturalmente appunto²⁴) ed idoneo ad assicurare una congrua progettazione dello sviluppo sociale (nella sua più larga accezione) in linea con le pregnanti indicazioni di valore offerte dalla Carta costituzionale.

Per un altro verso, per ciò che specificamente riguarda l'autonomia, occorre fare opera di sensibilizzazione nei riguardi della *identità culturale* di ciascuna Regione²⁵, nel quadro della generale identità della Repubblica che –

²⁴ Impietoso e sconcertante il raffronto tra la solidità culturale delle personalità politiche dell'immediato dopoguerra e fino alla metà circa degli anni settanta del secolo scorso e la gracilità (e, in qualche caso, vera e propria inconsistenza) di molti di coloro che occupano oggi posti di primo piano sulla scena politica e istituzionale.

²⁵ In tema, con specifico riguardo alla materia dell'istruzione, L. BUSCEMA, *Il diritto all'istruzione tra idem sentire de re publica ed identità culturali regionali*, in AA.VV., *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit., 141 ss. Pure *ivi*, raffrontando il modello della specialità a quello della specializzazione, A. MORELLI, *Il regionalismo differenziato e l'autonomia speciale: nuovo ordine o vecchio caos?*, 207 ss., spec. 212 s., ha fatto notare che il primo è governato da una logica *identitaria*, mentre il secondo da una *funzionalista*, allo stesso tempo ammettendo però che anche quest'ultimo «può assumere – come di fatto ha assunto – una connotazione 'identitaria'». Come si è fatto altrove notare e qui pure si ribadisce, tuttavia, a base di *ogni* Regione, per il solo fatto della sua esistenza e quale che ne sia il patrimonio delle funzioni (seppur astrattamente eguale per gli enti di diritto comune non “differenziati”), vi è (e non può non esservi) l'identità di ciascun ente,

come ancora una volta c'insegna l'art. 116, in conformità all'indicazione assiologicamente pregnante dell'art. 5, nella sua lapidaria ma densa espressione – è intrinsecamente ed irreversibilmente “plurale”. Occorre, insomma, far luogo alla messa in atto di un progetto articolato e complesso, d'impegnativa realizzazione, che muova dal recupero del dialetto e delle tradizioni popolari, nei cui riguardi è maggiormente avvertito il distacco specie delle più giovani generazioni (più ancora – come si sa – di quelle dei centri urbani)²⁶. Non mi stancherò di ripetere che se non si fa luogo ad un'opera assai accurata di rieducazione culturale che muova proprio dagli strati più profondi del corpo sociale non è realistico immaginare un

specificamente apprezzabile al piano culturale, che si fa valere per il modo con cui l'ente stesso intende il proprio ruolo nel sistema e lo traduce nei fatti, giovandosi degli strumenti che gli sono dati ed orientandoli al raggiungimento dei fini suoi propri, nel quale a conti fatti si concreta ed apprezza l'autonomia di cui è dotato. La composizione, poi, delle plurime identità regionali nella cornice della unità ed indivisibilità della Repubblica, a sua volta provvista di una propria identità che quelle comprende e non assorbe ma promuove e valorizza (art. 5), è garantita – secondo modello – da meccanismi efficaci per il cui tramite prende corpo la solidarietà interregionale, unitamente a quella che si ha tra gli individui componenti la comunità tutta: meccanismi imprescindibili, quale che sia il “tipo” di autonomia caratterizzante le singole Regioni (speciale, ordinaria ma “specializzata”, ordinaria *tout court*). Del cruciale rilievo dei meccanismi in parola, peraltro, si è mostrata avvertita la stessa Assemblea Costituente, secondo quanto riferisce ora, sempre nell'op. coll. sopra cit., A. RANDAZZO, *Regionalismo differenziato e solidarietà*, spec. 316 ss.

²⁶ Mi si consenta qui un richiamo al mio primo lavoro scientifico, venuto alla luce giusto cinquant'anni addietro, nel quale affacciavo questa proposta: v., dunque, volendo, il mio *L'“interesse di altre Regioni” come limite di merito alla potestà legislativa regionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 2-3/1972, spec. 395.

sostanziale recupero né della qualità dell'azione politica in genere²⁷ né, per ciò che è qui di specifico interesse, dell'autonomia.

Il rifacimento di un edificio traballante ha, infatti, da iniziare dalle sue basi portanti, non già dal tetto, altrimenti il rischio del crollo – è banale dover qui rammentare – non è di certo parato.

Ho sempre guardato con una certa diffidenza a talune proposte ricorrenti di riordino istituzionale a mezzo delle necessarie riforme, costituzionali e non, che ai miei occhi si presentano come largamente artificiose e – per dir così – sovrastrutturali, laddove appunto non precedute e costantemente sorrette da quell'opera di educazione culturale cui si è appena fatto riferimento e su cui mi preme qui particolarmente insistere.

Così, è, ad es., per la ristrutturazione della seconda Camera, su cui è scorso – come si sa – un fiume d'inchiostro, che gioverebbe a ben poco (e, forse, a nulla) qualora non si iscrivesse in un quadro di innovazioni armonicamente legate l'una all'altra, ispirate ad una “logica” sistemica e riguardanti, a un tempo, la società e le istituzioni, la comunità governata e l'apparato governante. *Mutatis mutandis*, non diversamente è da dire, sul fronte dei

²⁷ ... e, in seno a questa, della normazione, specie laddove la s'intenda non già, riduttivamente, come riferita alle sole regole di *drafting*, delle quali – è appena il caso qui di avvertire – occorre nondimeno fare un uso vigilato ed accorto bensì, ancora una volta, sia vista nel fermo orientamento della normazione stessa verso i valori fondamentali positivizzati nella Carta, in prospettiva assiologicamente orientata dunque. Di modo che qualitativamente pregevole – come vado affermando da tempo – potrà dirsi una normazione che riesca a centrare l'obiettivo della realizzazione in significativa misura dei valori stessi nel loro fare “sistema”.

Si badi: una disciplina positiva potrà anche essere non invalida, nel senso di *compatibile* rispetto alle indicazioni costituzionali, ma non per ciò sarà pure idonea a dare, in apprezzabile misura, concretezza alle indicazioni stesse, in ispecie a quelle maggiormente qualificanti siccome espressive dei principi fondamentali dell'ordinamento.

rapporti tra gli esecutivi, per la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze, di cui nondimeno si discorre da tempo senza riuscire però a dare concretezza a questo proposito²⁸.

Solo in questo quadro, si può dunque coltivare realisticamente il progetto, per un verso, di un pur parziale riequilibrio delle relazioni caratterizzanti la forma di governo (in sede centrale come pure in ambito locale)²⁹ e, per un altro verso, di dar voce ad un'autonomia ormai afona, incapace di farsi sentire e valere come si deve.

Il rifacimento, in struttura e funzioni, degli organi centrali, poi, non dovrebbe restare circoscritto alle sole assemblee elettive, sulle quali – com'è noto – si sono in passato maggiormente puntati i riflettori, ma – come si è appena accennato in relazione al sistema delle Conferenze – dovrebbe riguardare ogni sede di apparato, a partire ovviamente dagli esecutivi. Occorre soprattutto ripensare ai procedimenti, intrecciandoli tra di loro, sì da assicurare, a un tempo, il coinvolgimento delle assemblee (e, perciò, un

²⁸ Non ha, per vero, fatto difetto una certa attenzione manifestata in seno alle Camere per la questione, testimoniata peraltro da una indagine conoscitiva portata a termine nel 2016 dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali in tema di raccordi Stato-Regioni e specificamente incentrata proprio sul sistema delle Conferenze, rimasta tuttavia senza alcun apprezzabile seguito; e così pure per talune iniziative legislative a tutt'oggi non andate in porto.

²⁹ ... nei limiti in cui si possa davvero, alle condizioni presenti di contesto, predicarne la realizzazione, dal momento che la tendenza è marcata, da noi come altrove, alla concentrazione del potere presso sedi istituzionali ristrette per composizione ed agili nell'assolvimento dei compiti cui sono chiamate. È perciò che i Governi, più e invece delle assemblee elettive, si prestano allo scopo della direzione politica, fermo restando che le assemblee stesse possono svolgere (ed effettivamente svolgono, perlomeno in talune circostanze) un ruolo non meramente ancillare, di secondo piano.

rinvigorimento del ruolo da esse giocato) nei circuiti decisionali e relazioni sempre più fitte e stabili tra centro e periferia.

L'aggravio procedurale che può, poi, conseguire alla tessitura di una trama di relazioni (interorganiche ed intersoggettive) siffatte può essere quindi attutito stabilendo tempi ravvicinati per l'assunzione delle decisioni. Sedi istituzionali e procedure, insomma, devono essere profondamente riconformate in modo che in esse possa fedelmente rispecchiarsi quella Repubblica delle autonomie che è limpidamente delineata nell'art. 114 della Carta.

4. La necessità di un complessivo ripensamento della “logica” che sta a base del riparto verticale di materie e funzioni in vista dell’impianto di un modello di specialità diffusa

In questo quadro, qui sommariamente abbozzato nei suoi tratti maggiormente marcati ed espressivi, urge rivedere la “logica” che sta a base del riparto verticale di materie e funzioni.

Da tempo, mi sono al riguardo dichiarato dell'idea che la prima delle riforme da fare sarebbe stata (e ancora oggi sarebbe) quella di ridisegnare i confini territoriali delle Regioni in ragione della loro vocazione economico-sociale³⁰. Così, per fare solo un paio di esempi, Novara gravita – come si sa –

³⁰ Se ne discute – com'è noto – da un secolo e mezzo senza che, nondimeno, si sia riusciti a sciogliere il laccio che tiene uniti strettamente i nomi delle Regioni alle loro dimensioni territoriali. Da una prospettiva di più ampio respiro, sono, di recente, tornati a riflettere sul bisogno di un generale riordino dei territori regionali, pervenendo a conclusioni sensibilmente divaricate, A. STERPA, *La differenziazione possibile: istituire le macro-Regioni per ridisegnare la mappa delle diversità*, in questa *Rivista* (www.dirittiregionali.it), 2/2019, 10

più su Milano che su Torino e, ancora, per richiamare un quadro a me familiare, Reggio Calabria e Messina, unitariamente considerate, compongono la c.d. area dello stretto, dotata di propri connotati complessivi che la distinguono dalle restanti zone territoriali della Sicilia e della Calabria, e via dicendo. Alcuni territori regionali sono poi eccessivamente esigui e, dunque, il recupero del progetto, come si sa assai risalente, volto ad introdurre le “maxiregioni” sembra, in via di principio, essere la soluzione più adeguata alle esigenze del nostro regionalismo. Mi rendo, tuttavia, conto che non si danno, perlomeno al presente, le condizioni oggettive di contesto per la realizzazione di un sì ambizioso disegno. Restiamo, dunque, con i piedi per terra, per ciò che riguarda il mantenimento delle Regioni così come sono. Ebbene, se è ormai provato – come lo è – che il vero criterio che sta a base del riparto costituzionale e, per le Regioni ad autonomia differenziata, statutario è quello della *natura degli interessi* e se è altresì vero che questi ultimi possono col tempo cambiare pelle, in ragione dei mutamenti complessivi del contesto in cui si inscrivono e pretendono di farsi valere, è giocoforza – a me pare – non irrigidire in etichette fisse e stabili il riparto in parola, quasi che malgrado lo scorrere del tempo, con i mutamenti che porta con sé, le competenze possano restare sempre uguali a se stesse e, con esse, costante ed immutabile la consistenza del patrimonio funzionale spettante agli enti in campo, lo Stato come pure le Regioni. Di contro, occorre limitarsi ad individuare – fatalmente, pur sempre ricorrendo al metodo delle etichette, non essendone stato ad oggi inventato uno migliore – un pugno di “materie” (*rectius*, di interessi) di sicura spettanza dello Stato e depositare ogni altra materia, innominata ed innominabile, in un “paniere” disposto al centro dal quale le

agosto 2019, 1 ss., e, nella stessa *Rivista*, A. SPADARO, *Per un generale “riordino territoriale” dell’Italia: Regioni, micro-Regioni, Città metropolitane, Comuni*, 1/2021, 23 febbraio 2021, 127 ss.

Regioni possano quindi attingere ciò che loro necessita in funzione della cura degli interessi emergenti dai loro territori.

Le discipline statali saranno, dunque, chiamate a svolgere un ruolo “sussidiario”, valendo per i territori nei quali faccia difetto la regolazione regionale e fintantoché questa non venga alla luce. Un meccanismo, dunque, agile, direi: di pronto uso, quello qui sommariamente delineato, chiaramente ispirato alla “logica” della integrazione delle competenze, non già all’altra, vetero-garantista della separazione, originariamente patrocinata da un’autorevole dottrina e tuttavia palesatasi col tempo inadeguata alle complessive esigenze di regolazione delle dinamiche sociali, secondo quanto è peraltro testimoniato da innumerevoli pronunzie del giudice delle leggi³¹.

Non mi nascondo, tuttavia, che nel momento in cui molte delle materie trattenute allo Stato seguiranno ad essere delle “non materie”, ne verrà fatalmente e in consistente misura relativizzato il carattere “residuale” di ogni materia diversa da quelle espressamente conferite allo Stato e, per ciò stesso, attratta nell’orbita delle competenze regionali.

Anche per ciò, dunque, sarà necessario prefigurare, per un verso, meccanismi efficienti di regolazione e tutela “sussidiaria” degli interessi

³¹ È poi appena il caso di avvertire che il sistema da me caldeggiato nulla ha a che vedere con la costituzionalizzazione della c.d. “clausola di supremazia”, che si vorrebbe introdurre al fine di dar modo allo Stato di intervenire in ogni tempo negli ambiti materiali di spettanza regionale a salvaguardia dell’unità giuridica ed economica della Repubblica e, dunque, in buona sostanza, degli interessi nazionali. La clausola in parola, infatti, espone a rischi gravissimi ed imprevedibili l’autonomia, a parare i quali temo che possa servire a poco (e, forse, a nulla) il sempre possibile ricorso alla Consulta, sollecitata evidentemente a far luogo ad un riscontro secondo ragionevolezza degli interventi statali. Secondo invece la proposta ricostruttiva da me affacciata nel testo, gli interventi stessi restano naturalmente circoscritti ai soli casi d’inerzia delle Regioni nella disciplina delle materie loro proprie e fintantoché la stessa non venga alla luce.

(segnatamente, in senso discendente, dandosi modo – come si è venuti dicendo – allo Stato di provvedere laddove non provvedano le Regioni³²) e, per un altro verso, meccanismi di partecipazione delle Regioni alla formazione delle attività statali di direzione politica.

A tutto ciò la Carta novellata, conformemente alla propria natura, non potrà che dedicare succinti riferimenti, demandando quindi la disciplina attuativa a leggi a venire, che – dico qui *per incidens* – dovrebbero, a mia opinione, venire alla luce con procedura partecipata ed aggravata. Diciamo pure che dovrebbe essere inventato un originale tipo di legge “organica”, congeniale alle peculiari esigenze del nostro regionalismo, la cui conformazione complessiva richiede uno studio ad esso dedicato, da fare – com’è chiaro – in sede diversa da questa.

Insomma, il “neoregionalismo” che ho in mente dovrebbe ispirarsi al modello di una *specialità diffusa*, i cui lineamenti mi sono sforzato di tratteggiare in altri luoghi³³. Un modello, quello qui nuovamente

³² Allo scopo sarà quindi necessario predisporre strumenti efficienti di monitoraggio costante sulle attività regionali, sì da poter provvedere con la necessaria tempestività a far fronte ad eventuali ritardi e carenze registratisi in ambito locale nella cura del pubblico interesse. In realtà, però, di questo problema dovranno farsi carico i pratici del diritto, giudici ed amministratori, non già il legislatore: quest’ultimo infatti predispone leggi a valenza potenzialmente generale, di cui – come si è venuti dicendo – si farà utilizzo in assenza delle leggi regionali.

³³ Ho iniziato a discorrerne nel mio *Prospettive di una “specialità” diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove aut.*, 6/2000, 845 ss.; più di recente, v., inoltre, i miei *Il senso della specialità e la vicenda dell’autonomia siciliana*, cit., ult. par., e *Ancora in tema di specialità e “specializzazione” dell’autonomia regionale*, cit., spec. §§ 3 e 4. Un richiamo a questa proposta può, di recente, vedersi in G. MOSCHELLA, *Introduzione. La lezione della pandemia e la prospettiva di una ridefinizione del rapporto Stato e Regioni del bicameralismo paritario*, in

patrocinato, che si caratterizza per la mobilità, la flessibilità e la pluralità dei riparti di competenze, ogni Regione concorrendo con lo Stato a definire il proprio ed a ridefinirlo di continuo, in ragione dei peculiari interessi emergenti nei territori regionali ed in conformità dei principi di solidarietà, anche al piano delle relazioni interregionali, e sussidiarietà.

È poi di tutta evidenza che, nello scenario qui sommariamente raffigurato, non avrebbe senso discorrere né della riproposizione, seppur su

AA.VV., *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit., 25, e A. MORELLI, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, cit., 162, che nondimeno la giudica «poco realistica». Se così dovesse essere – come si è venuti dicendo e si preciserà ulteriormente a momenti – dovremmo allora rassegnarci a suonare le campane a morto per il nostro regionalismo, ovvero a seguire ad assistere inermi allo scempio dell'autonomia posto in essere per effetto dell'azione a tenaglia esercitata dagli organi dello Stato (di direzione politica così come di garanzia) e dagli stessi organi regionali, corresponsabili, per ciò che hanno fatto e per ciò che non hanno fatto, del degrado dell'autonomia. Un autentico nervo scoperto e dolente, questo, ampiamente rilevato dalla più sensibile dottrina (di recente e per tutti, G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, spec. 217 ss.), al quale non si riesce in alcun modo a dare sollievo; e il vero è che la cura – come si è poc'anzi rilevato – richiederebbe un drastico e capillare intervento di rieducazione culturale del corpo sociale che tenga accesa la fiammella della speranza di poter pervenire ad una selezione del personale politico in genere, in ambito locale come in sede centrale, maggiormente attrezzato (culturalmente, appunto) ed adeguato a far fronte alla montagna di compiti e di responsabilità al quale è chiamato, specie per effetto delle plurime ed ingravescenti emergenze che hanno profondamente segnato (e segnano) la sofferta stagione presente e che è da temere possano perdurare ancora per molto tempo.

basi nuove, della bipartizione dei regimi di autonomia in speciale e ordinario³⁴ né della prospettazione di quella sorta di *tertium genus* – come pure è impropriamente da molti chiamato³⁵ – che è dato dalla “specializzazione” dell’autonomia, alla luce delle indicazioni date dall’attuale art. 116³⁶.

³⁴ ... il cui carattere artificioso è da tempo rilevato dalla più avvertita dottrina [per tutti, A. MORELLI, *sub* art. 116, in AA.VV., *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, II. Parte II – Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*, a cura di F. Clementi - L. Cuocolo - F. Rosa - G.E. Vigevani, Bologna 2018, 330 s.].

³⁵ Dico così per il fatto che, in realtà, come la stessa lettera della Carta chiaramente enuncia, si tratta di una “variante” del “tipo” comune, dal momento che la opportunità della “specializzazione” in parola è data alle sole Regioni ordinarie, malgrado il generoso, ma a mio modo di vedere [Attuazione dell’art. 116, III c., *Cost. e prospettive della specialità regionale*, Editoriale, in questa *Rivista* (www.dirittiregionali.it), 1/2020, 11 gennaio 2020, spec. 20 ss.] sterile, tentativo fatto da una sensibile dottrina di estenderla alle stesse Regioni speciali, seppur secondo alcuni studiosi [part., A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, nella *Rivista* appena cit., 3/2019, 19 novembre 2019, 13 s.] a titolo sperimentale. Riconosco, tuttavia, che, laddove la “specializzazione” dell’autonomia prefigurata dall’art. 116 della Carta dovesse risultare particolarmente consistente, come per vero richiesto dalle Regioni del Nord, e nei fatti tradursi in un apprezzabile servizio per i bisogni maggiormente avvertiti dal corpo sociale, potrebbe aversene un’ulteriore, sensibile divaricazione tra la condizione di autonomia di cui beneficiano le Regioni “specializzate” e quella delle Regioni speciali che, in forza della clausola di maggior favore, si vedrebbero applicate nei loro territori le statuizioni del Titolo V espressive del regime comune, non già quello peculiare (e più favorevole) apprestato per le prime.

³⁶ Su di che, nella ormai incontenibile lett., M.C. GUERRA, *Autonomia regionale differenziata: verso la «secessione dei ricchi?»*, in *Le Regioni*, 2/2019, 413 ss.; nella stessa *Rivista*, E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il regionalismo differenziato e le occasioni perdute*, 4/2019, 1003 ss.; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Dir. pubbl.*



eur. - *Rass. on line*, num. spec. 2/2019, 2 ss., spec. 7; S. STAIANO, del quale, tra gli altri suoi scritti, v. *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in questa *Rivista* (www.dirittiregionali.it), 3/2019, 19 novembre 2019; *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 13 dicembre 2019, 224 ss., e, ora, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 29/2022, 2 novembre 2022, 182 ss.; A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 19/2019, 16 ottobre 2019, e A.M. CITRIGNO, *La dimensione regionale dei diritti sociali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 1/2020, 7 gennaio 2020, 1 ss.; G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 221 ss.; L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l’attuazione dell’art. 116, III comma, Cost.*, Torino 2021; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, in *Dig./Disc. pubbl., Agg.*, 2021, 317 ss., e, dello stesso, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il regionalismo differenziato nella dimensione della coesione territoriale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1/2022, 33 ss.; C. NEGRI, *Il regionalismo differenziato di cui all’art. 116, co. 3, della Costituzione. Un tentativo di inquadramento sistematico nel Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista* (www.dirittiregionali.it), 1/2021, 31 marzo 2021, 143 ss.; A.I. ARENA, *Questioni procedurali sull’approvazione delle leggi di cui all’art. 116, comma 3, Cost.*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2021, 20 aprile 2021, 295 ss.; V.P. GROSSI, *La perdurante attualità del regionalismo differenziato. Un’analisi dei contenuti delle ‘bozze d’intesa’*, in questa *Rivista* (www.dirittiregionali.it), 2/2021, 18 maggio 2021, 358 ss. e, nella stessa *Rivista*, G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, 3/2021, 19 ottobre 2021, 779 ss. e C.B. CEFFA, *Alla ricerca del “Titolo” perfetto. Le conseguenze paradossali della conquista dell’autonomia nell’inquieto rapporto, non solo in tempo di emergenza, tra Stato e Regioni*, 8 febbraio 2022, 999 ss.; F. MANGANARO, *Regionalismo differenziato: dove eravamo rimasti?*, in www.astrid-online.it, 9/2022. Per i riflessi che potrebbero aversene per la specialità, v.,

inoltre, AA.VV., *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, a cura di C. Bertolino - A. Morelli - G. Sobrino, Torino 2020; AA.VV., *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit.; AA.VV., *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit.; AA.VV., *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie (1970-2020) in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica*, cit.; AA.VV., *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, cit.; N. GULLO, *Le autonomie speciali nel prisma dell'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.*, in questa *Rivista* (www.dirittiregionali.it), 1/2022, 5 aprile 2022, 209 ss.; P. MACI, *Regionalismo differenziato: tra bulimia di autonomia e rischi di ingovernabilità*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 19/2022, 27 luglio 2022, 111 ss. Nella stessa *Rivista*, per i profili di dinamica della normazione, v. D. CODUTI, *Le fonti normative nella differenziazione regionale: una problematica ipotesi ricostruttiva*, 13/2022, 4 maggio 2022, 56 ss. Altri riferimenti, nel mio *Ancora in tema di specialità e "specializzazione" dell'autonomia regionale*, cit., spec. in nt. 1. Utili indicazioni, poi, dal documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul processo di attuazione del regionalismo differenziato approvato dalla Commissione per le questioni regionali della Camera dei deputati il 12 luglio 2022, nonché dal *forum* su *Riaprire il discorso sul regionalismo italiano. Tra istanza cooperative e prospettive di differenziazione*, cit., e, ancora, da S. GAMBINO, *Federalismo fiscale e regionalismo differenziato. Alcune riflessioni*, e A. PATRONI GRIFFI, *Considerazioni sull'autonomia regionale differenziata e sui presupposti costituzionali della sua attuazione*, entrambi in *Scritti in onore di P. Ciarlo, III*, cit., rispettivamente, 1519 ss. e 1623 ss. Infine, S. BARTOLE - P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, cit., spec. 148 ss.

Va, infine, tenuta presente una bozza di disegno di legge volto a dare attuazione al disposto costituzionale in parola, messa a punto dal Governo Meloni (e, per esso, part., dal Ministro Calderoli) e che ha sollevato un vespaio di polemiche e dure reazioni, specie da parte di esponenti culturali ed operatori politici del Sud. L'esito della bozza in parola, nondimeno, al momento in cui si licenzia per la stampa questo scritto (fine novembre 2022), appare assai incerto, sì da non potersi affacciare alcuna previsione al riguardo.

Il sillogismo che a me pare debba al riguardo farsi è semplice e lineare, per quanto – come si è poc’anzi accennato – muova da una premessa per vero assai discutibile. Se, infatti, in partenza si ammette che non si dà alcuna buona ragione per modificare la mappa delle Regioni esistenti, è giocoforza riconoscere che ciascuna di esse esprima interessi peculiari, in relazione al proprio territorio, e che il riconoscimento dell’autonomia è in funzione dell’appagamento ottimale, alle condizioni oggettive date, degli stessi. Di conseguenza, tra tutti gli interessi emergenti dai territori occorre sottrarre unicamente quelli di *sicura ed esclusiva* spettanza dello Stato ed offrire alle Regioni l’opportunità di farsi carico della cura dei restanti. Nulla di più e nulla di meno di ciò.

Sono convinto da tempo (e vado anzi sempre di più confermandomi nel convincimento) che solo una radicale inversione di rotta, nel senso qui nuovamente delineato, possa giovare al pur parziale recupero del sistema costituzionale di una Repubblica fondata sulle autonomie (per ciò che qui è di specifico rilievo, regionali, ma non si trascuri il ruolo, nient’affatto secondario, che anche i restanti livelli, a partire ovviamente da quello comunale, possono giocare al riguardo, in vista del complessivo appagamento dei più diffusi ed avvertiti bisogni emergenti dal corpo sociale). Un recupero *necessario ed urgente* allo stesso tempo, se si conviene – come devesi – che l’ottimale appagamento dei più sentiti bisogni emergenti dai territori in cui si articola la Repubblica non può aversi *senza l’autonomia* e che piuttosto richiede uno sforzo corale dei pubblici poteri, in ciascuna delle loro articolazioni strutturali e quale che sia il livello istituzionale al quale essi esercitano il *munus* loro demandato, come pure della comunità organizzata.

L’art. 5, insomma, è (e resta) un principio fondamentale indefettibile, di cruciale rilievo nel “gioco” senza sosta che s’intrattiene e svolge tra i principi, nel loro fare “sistema”: *valore-fine* in sé e per sé ma anche – come si è altrove rilevato – *valore-mezzo*, al servizio dei valori restanti, in ispecie di quelli

componenti la coppia assiologica fondamentale – piace così a me chiamarla – di libertà ed eguaglianza.

Proprio perciò, occorre puntare alto, verso gli obiettivi maggiormente ambiziosi e – se posso aggiungere – seducenti (al piano istituzionale la già menzionata specialità diffusa, a quello sociale la rigenerazione culturale della comunità) che, tuttavia, come si è venuti dicendo, comportano il complessivo ripensamento dell'intelaiatura costituzionale e sociale. Ripiegando su soluzioni a prima vista meno azzardate e più a portata di mano, il rischio al quale è probabile, forse davvero inevitabile, andare incontro è quello di rivedere riproposte, seppure sotto mutate vesti, talune antiche e però ad oggi perduranti storture e carenze che hanno accompagnato il non lineare cammino della ormai pluridecennale esperienza regionale. Con la conseguenza che sensibili ed accreditati studiosi seguiranno tra qualche anno ad interrogarsi e ad interrogarci su come e cosa fare per porvi, almeno in parte, rimedio e noi – ahimè – torneremo a ripetere stancamente e sterilmente le stesse cose che oggi diciamo.