

Presentazione

Dal momento in cui, attraverso la concreta istituzione delle Regioni ad autonomia ordinaria, il regionalismo delineato dalla Costituzione del 1947 è entrato a regime, sono passati 46 anni – quasi mezzo secolo –: un arco di tempo non breve, nel corso del quale la questione regionale ha attraversato una serie di stagioni, molto diverse l'una dall'altra, passando, dopo la ventennale ibernazione iniziale, dalla fase della prima attuazione (da molti qualificata enfaticamente “costituente”), alla progressiva erosione – ad opera del legislatore nazionale e della giurisprudenza costituzionale – degli spazi di autonomia riconosciuti ai nuovi enti, fino alla svolta, alla cesura rispetto al passato, rappresentata dalla riforma costituzionale del titolo V (1999-2001), la quale, con nuova oscillazione del pendolo, ha avviato una diversa stagione: una stagione “federale”, secondo la vulgata corrente.

L'ultimo decennio può, con una certa approssimazione, dividersi in due. Nella prima parte, nonostante incertezze ed arresti, la spinta riformatrice della XIII legislatura ha seguito a far sentire i suoi effetti, anche grazie ad una giurisprudenza costituzionale che ha contribuito in modo decisivo al consolidamento del quadro di riferimento. Nella seconda, tuttavia, per una serie di ragioni che non è qui il caso di richiamare, il pendolo ha iniziato a spostarsi verso il polo unitario del sistema, preannunciando un altro momento di discontinuità, destinato a trovare la sua sanzione nella riforma approvata dai due rami del Parlamento nell'anno in corso, la quale, nel momento in cui si scrive, è in attesa di essere sottoposta al giudizio del corpo elettorale. Essa in parte “completa” la riforma del 2001, correggendo alcuni errori nella ripartizione delle competenze e sostituendo il Senato della Repubblica con una seconda camera non priva di assonanze con le analoghe istituzioni presenti negli ordinamenti federali; per altro verso, introduce alcuni correttivi di tipo “centralistico”, che trovano, nella clausola detta “di supremazia”, la propria espressione più manifesta. E lascia intravedere l'apertura di una nuova stagione, che – se la riforma supererà il vaglio referendario – impegnerà, non meno della precedente, le risorse ortopediche della Corte costituzionale.

È in questo arco di tempo che sono stati elaborati gli scritti, per lo più

già editi, che si raccolgono nel volume. Essi affrontano i maggiori temi posti sul tappeto dalle riforme della XIII legislatura, con occhio rivolto, sia all'attuazione delle riforme realizzate, sia alle esigenze di nuovi interventi su esse (nella prospettiva manutentiva cui andavano – e vanno – decisamente i favori dell'autore). Ma si confrontano anche con i tentativi di riforma esperiti nel medesimo periodo, culminati nella riforma costituzionale di cui si è appena detto, alla quale alcuni di essi sono dedicati.

Trattandosi di scritti stratificatisi in circa un decennio – un decennio, per giunta, a quanto già accennato, attraversato da una frattura – non deve sorprendere se certe valutazioni, pertinenti all'epoca in cui sono state formulate, siano risultate superate dall'evoluzione successiva. Basti pensare alla riforma del Senato ed alla sua configurazione come organo di secondo grado rappresentativo delle istituzioni territoriali, la quale solo pochi anni fa appariva talmente improbabile da indurre l'autore degli scritti qui raccolti ad invitare i decisori politici ad escluderla dall'ambito delle riforme possibili, per impegnarsi, più proficuamente, nell'attuazione e nel potenziamento della “bicameralina” contemplata dall'art. 11, l. cost. n. 3/2001. Non che la soluzione consegnata nella legge costituzionale di riforma corrisponda pienamente ai modelli di riferimento ed alle esigenze da soddisfare: l'eccessiva escursione tra le rappresentanze, la bizzarra quota non elettiva, l'altrettanto bizzarra presenza di sindaci eletti, anziché dai comuni (o dai CAL), dai Consigli regionali, la mancanza di una chiara decisione in ordine alla vocazione funzionale dell'organo, sono altrettante ragioni d'insoddisfazione. Restano, tuttavia, due elementi di assoluta (e – ad avviso dello scrivente – apprezzabile) novità: la creazione di un'istanza chiamata a dotare le Regioni di un'unitaria proiezione istituzionale in ambito parlamentare e l'emancipazione dell'Esecutivo nazionale dall'ingestibilità di un rapporto fiduciario intrattenuto con due Camere diverse per elettorati e per sistemi elettorali.

* * *

La raccolta costituisce l'ideale prosecuzione di altre due raccolte, rispettivamente, pubblicate nel 2001 e nel 2005¹. Essa documenta un'ulteriore tappa del tortuoso cammino del regionalismo italiano, da quando il tema della sua riforma è uscito dai laboratori della dottrina costituzionale per entrare nelle stanze della politica. Un cammino, il quale testimonia la tensione tra una delle maggiori innovazioni introdotte dalla Costituzione del 1947 ed una cultura politica il cui fondo centralistico risulta difficile scalfire.

¹ D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano 2001; D'ATENA, *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano 2005.

Sezione I
TEORIE, MODELLI, DINAMICHE

I

TRA STORIA E PENSIERO.
FEDERALISMO E REGIONALISMO NELLA RIFLESSIONE
SCIENTIFICA ITALIANA *

SOMMARIO: 1. Le origini. – 2. La relazione circolare tra l’elaborazione scientifica e la regionalizzazione del paese. – 3. La prima fase: l’ibernazione ventennale della riforma. – 4. La seconda fase: dalla concreta costituzione delle Regioni ad autonomia ordinaria alle prime avvisaglie della crisi del regionalismo originario. – 5. La terza fase: dalla crisi alla riforma “federale”. – 6. La quarta fase: la riforma del titolo V Cost. e la sua attuazione. – Bibliografia.

1. *Le origini*

All’indomani dell’unificazione nazionale le tematiche legate al federalismo non erano particolarmente sentite dai costituzionalisti italiani, i quali, trovandosi ad operare in uno Stato di tipo unitario centralizzato, non erano sollecitati ad occuparsene *ex professo*. Ad esse erano dedicati pochissimi cenni nella produzione manualistica, la quale dava conto del federalismo, o nella parte dedicata alla tassonomia delle forme di Stato, o nella parte storica, in cui figurava talora il riferimento all’esperienza costituzionale arcaica: quella degli Stati Uniti d’America. Un esempio del primo approccio è rappresentato dal *Corso di diritto costituzionale* di Luigi Palma (1837-1899), edito a Firenze nel 1877, in cui la trattazione dedicata allo Stato federale (con menzione dei casi statunitense e svizzero) era relegata in un breve paragrafo, piuttosto singolarmente compreso nel capitolo dedicato al “Governo monarchico rappresentativo”. Quanto al secondo approccio – quello storico – un buon esempio è costituito dal *Diritto costituzionale* (II ed., Napoli 1904) di Giorgio Arcoleo (1848-1914), sottotitolato “Dottrina

* Pubblicato con il titolo *Federalismo e regionalismo* in CAPPELLINI, COSTA, FIORAVANTI, SORDI (a cura di), *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto*, Istituto dell’Enciclopedia italiana, Roma 2012.

e storia”, nel quale una parte piuttosto ampia era riservata alla Costituzione americana ed al suo “svolgimento storico”. In essa, peraltro, i cenni all’assetto federale dello Stato erano ridottissimi.

Completamente diverso è il discorso per quanto riguarda il regionalismo. Infatti, nonostante la bocciatura delle ipotesi di regionalizzazione avanzate a più riprese (si pensi specialmente a quelle caldegiate da Luigi Carlo Farini e Marco Minghetti), la questione regionale non era stata completamente archiviata e formava oggetto di riflessione da parte della dottrina amministrativistica, il cui interesse per il tema si legava alla crescente attenzione per le forme di autarchia locale che si erano venute realizzando nel paese. Essa si occupava dell’argomento in prospettiva *de iure condendo*: o per caldeggiare la regionalizzazione o per scongiurarla. Tra gli studi che si collocano in questo filone di riflessione, due meritano una particolare menzione: una monografia di Andrea Calenda di Tavani (1831-1904), fervente fautore della regionalizzazione, pubblicata a Roma nel 1895 ed intitolata *La Regione nell’ordinamento italiano*, ed una monografia di Cino Vitta (1873-1956), dal titolo *Il regionalismo*, pubblicata a Firenze nel 1923, il cui capitolo finale era significativamente intitolato “pretesi vantaggi e certi danni del regionalismo”.

Ritornando al federalismo, va ricordato che la prima trattazione monografica pubblicata in Italia risale al 1910. È di quell’anno, infatti, uno studio di Tomaso Perassi (1886-1960), edito a Torino (*Confederazione di Stati e Stato federale*), dedicato alla linea di confine che corre tra la Confederazione e lo Stato federale in senso proprio. Tuttavia, perché a quest’ultima figura venisse dedicata una riflessione di taglio specificamente costituzionalistico si sarebbe dovuto attendere il 1939: l’anno in cui a Padova è stato pubblicato il volume dal titolo *Lo Stato federale* di Guido Lucatello (1910-2003). In esso l’autore, con buona conoscenza della dottrina straniera, affrontava le maggiori questioni cui il federalismo dava vita nella prospettiva del diritto costituzionale generale: la questione della collocazione della sovranità e quella della natura, rispettivamente, rivestita dallo Stato centrale e dagli Stati membri.

L’opera di Lucatello, peraltro, non costituì, al momento della sua apparizione, un frutto isolato. Nella stagione in cui vide la luce, infatti, l’interesse dei costituzionalisti italiani per la tematica era sollecitato da alcune tra le maggiori novità istituzionali poste sul tappeto dalla tormentata stagione con cui si era aperto il “secolo breve”, per riprendere la fortunata espressione di Eric John Ernest Hobsbawm. Ci si riferisce, in primo luogo, al nuovo assetto federativo tenuto a battesimo, in Russia, dalla rivoluzione sovietica (1917), in secondo luogo, all’abolizione della struttura federale della Germania, ad opera del nazionalsocialismo (1934), infine – e soprattutto –

alla nascita, nella Spagna della seconda Repubblica, del prototipo dello Stato regionale (1931). Di qui, una pluralità di studi, che hanno visto impegnati autori come Giuseppe Menotti de Francesco (1885-1978), Annibale Carena (1859-1961) e Gaspare Ambrosini (1886-1985). Al primo si deve una monografia sullo Stato sovietico (*Lo Stato sovietico nella dottrina generale dello Stato*, Padova 1932), al secondo un ampio studio sul regionalismo spagnolo (*Annali di Scienze politiche dell'Università di Pavia*, 1932), al terzo, infine, una serie di scritti dedicati a tutte le novità emergenti: il regionalismo spagnolo (*Riv. dir. pubbl.*, 1933), l'abolizione tedesca del federalismo (*Riv. dir. pubbl.*, 1935), la struttura dello Stato sovietico (*L'Unione sovietica e la sua formazione e struttura*, Palermo 1935). Per completare il quadro, può aggiungersi un altro lavoro di taglio comparatistico, di poco successivo, dedicato da Pietro Chimienti (1864-1938) alla nuova costituzione degli Stati Uniti del Brasile (*Riv. dir. pubbl.*, 1938).

Tra gli studi passati in rassegna, quelli che hanno spiegato una più profonda influenza sulla successiva evoluzione istituzionale italiana sono stati gli studi dedicati al regionalismo (soprattutto al regionalismo spagnolo). Ad essi si deve la sopravvivenza del nuovo modello alla scomparsa della sua prima incarnazione storica, per mano del franchismo (il quale, dopo la conclusione della guerra civile, aveva restaurato in Spagna lo Stato unitario centralizzato di derivazione francese). Al regionalismo guardavano, infatti, molti tra i giuristi italiani che, a partire dal 1945, animarono il dibattito politico sul futuro assetto dello Stato, un dibattito ripreso dall'Assemblea costituente (in cui il maggior mediatore culturale del regionalismo di matrice spagnola sarebbe stato Gaspare Ambrosini). Tra gli autori che più s'impegnarono in quella stagione non possono non ricordarsi Arturo Carlo Jemolo (*Il decentramento regionale*, n. 11 dei *Quaderni del partito d'Azione*, 1945), Antonio Amorth (*Il problema della struttura dello Stato in Italia. Federalismo, regionalismo, autonomismo*, Settimo Milanese 1945) e Giambattista Rizzo (*La Regione*, Roma 1947).

2. La relazione circolare tra l'elaborazione scientifica e la regionalizzazione del paese

In questa sede non è il caso di rievocare le vicende che hanno preparato e accompagnato l'avvento delle Regioni in Italia: dalle esperienze protoregionali sviluppatesi in Valle d'Aosta e soprattutto in Sicilia, all'elaborazione dell'Assemblea costituente.

Quello che preme sottolineare è il rapporto di tali eventi con la cultura giuridica italiana: un rapporto circolare. Infatti, se – come si è accennato e

come vedremo meglio più avanti – proprio alla cultura giuridica si deve l’ingresso dei modelli regionali e federali nel nostro diritto costituzionale positivo, a quest’ultimo si deve l’intensificazione, con crescita esponenziale, degli studi sulle tematiche del regionalismo e sui concreti problemi che le neonate Regioni ponevano sul tappeto.

Quanto ai modelli, è noto che i lavori dell’Assemblea costituente si sono svolti sotto il segno di due stelle polari: il regionalismo spagnolo della seconda Repubblica ed il federalismo mitteleuropeo (soprattutto tedesco). Nel corso dei lavori, questa duplice influenza ha trovato i propri maggiori tramiti in due costituzionalisti, entrambi membri dell’Assemblea: Gaspare Ambrosini (del quale si è detto) e Costantino Mortati (1891-1985). Quest’ultimo, essendosi formato sui classici tedeschi e austriaci, faceva parte della nutrita schiera di costituzionalisti italiani che, per dir così, *parlavano tedesco*. A lui – tra l’altro – si deve la traduzione e l’illustrazione della Costituzione di Weimar, apparsa nella collana di volumi che il Ministero della Costituente aveva promosso in vista della redazione della nuova Costituzione italiana (1946).

L’influenza, sul testo costituzionale, di questo doppio *imprinting* è visibilissima.

Al modello spagnolo può ricondursi l’enumerazione *regionale* delle competenze (che differenzia il modello regionale dal modello federale, il quale usa la tecnica enumerativa in modo rovesciato). Di derivazione iberica era inoltre la previsione di cinque Regioni ad autonomia speciale (Sicilia, Sardegna, Valle d’Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia), titolari – al pari delle Regioni spagnole – di competenze reciprocamente differenziate, disciplinate, per ciascuna di esse, dal rispettivo statuto.

Per contro, al federalismo mitteleuropeo si deve sia la categoria delle Regioni ad autonomia ordinaria, dotate, analogamente alla generalità degli Stati membri di uno Stato federale, di identiche attribuzioni, sia la costituzionalizzazione del riparto delle competenze tra centro e periferia (disciplinato, oltre che dalla costituzione, dagli statuti regionali speciali, adottati – a differenza degli statuti d’autonomia spagnoli – con legge costituzionale).

L’importazione di dosi di regionalismo e federalismo nel nostro diritto positivo non poteva non modificare l’approccio degli studiosi, la cui attenzione era, ormai, più attratta dalla declinazione italiana dello Stato regionale che dalle esperienze straniere da cui essa era derivata. Di qui, lo spostamento dell’asse delle ricerche dal diritto comparato al diritto nazionale.

Questo, peraltro, non ha comportato il totale esaurimento dell’interesse comparatistico per il tema. Lo studio dei sistemi federali ha infatti seguito ad essere coltivato anche successivamente (basti, a titolo esemplificativo, ricordare le ricerche di: Antonio La Pergola [*Sistema federale e “compact*

clause”, Milano 1961; *Residui contrattualistici e struttura federale nell’ordinamento degli Stati Uniti*, Milano 1969], Nino Olivetti Rason [*Note sulle unità costitutive del sistema federale degli Stati Uniti: Stati membri e territori*, Milano 1967], Luciano Vandelli [*L’ordinamento regionale spagnolo*, Milano 1980] e Licia Califano [*Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, Milano 1987]). La nuova situazione, tuttavia, inevitabilmente influiva sullo stesso atteggiamento degli studiosi che si dedicavano alla comparazione, i quali, non di rado, nelle esperienze straniere cercavano risposte alle domande poste sul tappeto dall’esperienza regionale italiana. Emblematica, al riguardo, una monografia di Giuliano Amato (*Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione (alla luce dell’esperienza statunitense)*, Milano 1964), la quale affrontava, sulla scorta dell’esperienza maturata negli Stati Uniti, il tema della giustiziabilità del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni nel nostro paese.

Non era comunque la ricerca comparatistica a dominare il panorama degli studi, l’agenda dei quali era ormai dettata, in misura pressoché esclusiva, dalle cadenze della regionalizzazione italiana, di cui finiva inevitabilmente per doppiare le periodizzazioni.

3. La prima fase: l’ibernazione ventennale della riforma

Nella prima fase, durata più di un ventennio (dal 1948 alla fine degli anni ’60), il dato istituzionale più rilevante era costituito dalla mancata attuazione delle Regioni ad autonomia ordinaria, vittime dell’ostruzionismo di maggioranza denunciato nel 1953 da Piero Calamandrei (1889-1956). In essa, quindi, i soli enti regionali esistenti erano le Regioni ad autonomia speciale (una delle quali, peraltro – la Regione Friuli-Venezia Giulia –, sarebbe stata istituita soltanto nel 1963). In tale fase, inoltre, sino al 1956, ha fatto sentire la sua mancanza l’organo di chiusura del sistema: la Corte costituzionale, chiamata a dirimere le controversie competenziali tra lo Stato e le Regioni.

Tutto questo non poteva non riflettersi sull’elaborazione dei pubblicisti italiani. Infatti, mentre per le Regioni ad autonomia ordinaria i soli dati disponibili erano quelli offerti dalla normativa costituzionale (e, dal 1953, dalla prima legge attuativa del titolo V Cost.: la legge n. 62 di quell’anno), per le Regioni ad autonomia speciale, alle norme di rango costituzionale (tali erano – si è detto – gli statuti regionali) ed a quelle poste dalle speciali fonti chiamate a renderne operante il disposto – i decreti legislativi di attuazione degli statuti – si aggiungevano le risultanze della concreta espe-

rienza applicativa (oltre che, ovviamente, quelle della giurisprudenza che su essa veniva accumulandosi).

Di qui, due linee di ricerca piuttosto chiaramente distinte: da un lato, trattazioni sistematiche dedicate, in termini generali, alle Regioni (ordinarie e speciali), alla loro organizzazione ed alle competenze di cui erano state dotate; d'altro lato, studi centrati sulla realtà vivente delle Regioni ad autonomia speciale e sull'elaborazione giurisprudenziale di cui erano fatte oggetto.

Nell'ambito del primo filone, vanno anzitutto segnalate due importanti monografie dedicate al nuovo ente, entrambe pubblicate nel 1949, le quali, per completezza e sistematicità, possono considerarsi i primi due manuali di diritto regionale prodotti dalla scienza giuridica italiana: *La Regione* di Pietro Virga pubblicata a Milano, e *La Regione nella costituzione italiana* di Giovanni Miele, pubblicata a Firenze.

Al medesimo filone possono, inoltre, ricondursi gli studi dedicati all'aspetto più dirimpente della regionalizzazione prevista dai padri costituenti: l'attribuzione, alle Regioni, del potere legislativo, che frantumava il tradizionale monopolio detenuto in materia dal parlamento nazionale. Nella ricca produzione dottrinale sul tema spiccano, oltre alle due prime opere monografiche, rispettivamente, pubblicate nel 1959, a Padova, e nel 1961, a Milano, da Livio Paladin (*La potestà legislativa regionale*) e da Manlio Mazzotti di Celso (*Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*), due saggi fondamentali di Vezio Crisafulli (1910-1986), al quale si deve la più compiuta dimostrazione dell'incidenza dell'autonomia legislativa regionale sul ridimensionamento della tradizionale gerarchia a base formale che sino a quel momento aveva improntato il sistema delle fonti del nostro ordinamento: la prolusione patavina del 1960, intitolata *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti* (*Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960) e la relazione sulla legge regionale al terzo Convegno di studi giuridici sulla Regione svoltosi a Cagliari e Sassari nel 1959 (*Rass. giur. sarda*, 1961). Tra i più rilevanti contributi dedicati alla legislazione regionale dalla dottrina dell'epoca figurano anche due monografie del 1967. La prima è *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, di Salvatore Bartholini, edita a Padova, che, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale formatasi sulla legislazione regionale speciale, offriva la rappresentazione di una delle maggiori degenerazioni del sistema: la trasposizione del merito in legittimità. La seconda monografia è costituita dall'ampio volume dal titolo *Le leggi cornice nei rapporti tra Stato e Regioni*, di Fausto Cuocolo, pubblicato a Milano, nel quale veniva analizzato il tipo di competenza legislativa regionale più diffuso nell'ordinamento: la competenza concorrente su riparto verticale.

Sempre alla categoria delle riflessioni di carattere generale (in quanto riferite anche alle Regioni non ancora nate: le Regioni ad autonomia ordinaria), vanno ascritti gli studi sull'amministrazione (Massimo Severo Giannini, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in *Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano 1962), nonché quelli sull'organizzazione regionale e sui controlli sugli organi e sugli atti, quali, limitando l'attenzione alla produzione monografica: *I rapporti fra i supremi organi regionali* (Padova 1961) di Salvatore Bartholini, *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali* (Napoli 1961) di Enrico Spagna Musso, *Il Consiglio regionale* (Milano 1970) di Temistocle Martines, *Lo scioglimento dei Consigli regionali* (Padova 1957) di Enrico Sailis, *Lo scioglimento dei Consigli regionali e l'amministrazione straordinaria delle Regioni* (Milano 1966) di Elio Gizzi, *I controlli sulle Regioni, sulle province e sui comuni nell'ordinamento costituzionale italiano* (Napoli 1963) di Michele Scudiero.

Di taglio completamente diverso erano le riflessioni aventi specificamente ad oggetto le Regioni ad autonomia speciale, nelle quali la dottrina poteva giovare del concreto dell'esperienza.

Tra esse, una posizione a sé occupa un volumetto pubblicato a Palermo da Pietro Virga nel 1955, intitolato *La Regione a statuto speciale*, il quale affrontava con taglio panoramico il complesso delle questioni sul tappeto.

Gli altri lavori si occupavano di singoli istituti del regime regionale differenziato, come, ad esempio: le speciali fonti chiamate ad attuare gli statuti (i decreti legislativi d'attuazione di cui s'è detto) e l'intervento dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale alle sedute del Consiglio dei Ministri. Nell'ambito di queste elaborazioni un notevole spazio era occupato dalle riflessioni degli amministrativisti, sollecitate dalle novità istituzionali senza precedenti che la nuova esperienza regionale speciale metteva per la prima volta all'ordine del giorno: dal regime dei beni pubblici regionali alla successione delle Regioni allo Stato nella loro titolarità, dai controlli statali sulle Regioni a quelli di queste sugli enti locali, dalle burocrazie regionali all'amministrazione periferica dello Stato nei territori regionali speciali, dalla tutela giurisdizionale dei dipendenti dei consigli regionali al regime delle acque ...

Non mancò infine un intenso lavoro sulla giurisprudenza (a partire dal 1956, anche su quella della Corte costituzionale), sia nella forma delle note di commento alle decisioni che in quella della rassegna panoramica degli indirizzi in essa enucleantisi.

Quanto agli studi sulle singole autonomie speciali, in questa sede ci si può limitare a menzionare un dato estremamente significativo: fino alla fine degli anni '60 – come pone in luce l'unica opera bibliografica sul regio-

nalismo italiano, pubblicata da Eduardo Gianfrancesco nel 2000 – l'interesse di gran lunga prevalente era riservato alla Regione siciliana, la quale, non solo aveva inaugurato il regionalismo nel nostro paese ancor prima dell'entrata in vigore della Costituzione, ma aveva alimentato un robusto filone di riflessione scientifica, che annoverava tra i suoi esponenti Giovanni Salemi, Enrico La Loggia, Pietro Virga, Vincenzo Gueli, Gaspare La Barbera e Temistocle Martines.

Lo sviluppo degli studi in materia regionale speciale trovò inoltre un indiscutibile supporto nelle nuove riviste che videro la luce in quegli anni: la *Riv. trim. dir. pubbl.*, *Giur. cost.*, la *Rass. giur. sarda*, *Giur. siciliana*. Ad esso contribuirono inoltre i convegni di studi giuridici sulle Regioni, l'ultimo dei quali (il quinto) si tenne a Palermo e Catania nel 1966.

Tra gli scritti più significativi dell'epoca, possono ricordarsi i lavori di Antonello Bracci, Pietro Gasparri (1910-1970), Francesca Trimarchi Banfi, Sergio Bartole e Giovanni Grimaldi sulle norme di attuazione degli statuti speciali, quelli di Giuseppe Guarino ed Aldo Piras sulla giurisprudenza costituzionale, gli studi di Aldo M. Sandulli (1915-1984), Mario Nigro (1912-1989), Elio Gizzi e Giorgio Pastori (sulle problematiche amministrative), gli scritti di Camillo Ausiello Orlando, Silvio De Fina, Vittorio Ottaviano sulle competenze legislative, nonché le trattazioni di taglio generale dedicate alle singole Regioni speciali, tra le quali spicca il *Commento allo statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia* di Livio Paladin (Udine 1964).

4. La seconda fase: dalla concreta costituzione delle Regioni ad autonomia ordinaria alle prime avvisaglie della crisi del regionalismo originario

Il panorama degli studi mutò radicalmente, quando, nel 1970, con un ritardo più che ventennale, vennero finalmente costituite le Regioni ad autonomia ordinaria, conferendosi, così, completezza al disegno istituzionale delineato dai padri costituenti.

L'innovazione, da un lato, produsse un immediato, esplosivo, incremento degli studi dedicati alle Regioni, la cui consistenza numerica, nel passaggio dagli anni '60 agli anni '70, venne a triplicarsi (per quadruplicarsi nel decennio successivo), d'altro lato, spostò l'asse dell'interesse ai nuovi istituti che fino a quel momento erano restati sulla carta ed ai passaggi del processo attuativo che si veniva dipanando. Essa, inoltre, iniziò a spiegare i suoi effetti anche sull'ordinamento degli studi universitari, a seguito della progressiva diffusione di cattedre specificamente dedicate al diritto regionale,

la quale – tra l'altro – favorì una produzione manualistica di tutto rispetto, in cui spiccavano il *Diritto regionale* di Livio Paladin (Padova 1973), il *Manuale di diritto regionale* di Elio Gizzi (Milano 1976), i *Lineamenti di diritto regionale* di Temistocle Martines (Milano 1982) ed il *Diritto regionale italiano* (Torino 1991) di Fausto Cuocolo.

Non è, inoltre, casuale che proprio in quella stagione si sia registrata una notevole crescita degli specialisti della materia: i “regionalisti”. Infatti, ai regionalisti della stagione precedente venne ad affiancarsi una nuova generazione di studiosi che avrebbero seguito l'evoluzione della *questione regionale* (per riprendere il titolo di un articolo di Vezio Crisafulli del 1982) nei decenni successivi.

La fioritura degli studi trovò inoltre riscontro nella nascita di nuove riviste specialistiche – *Le Regioni e Quaderni regionali* –, nella pubblicazione di una collana di quaderni di studi regionali patrocinata dalla fondazione Adriano Olivetti (inaugurata nel 1972 da un volumetto curato da Donatello Serrani ed intitolato *La via italiana alle Regioni*), nella creazione dei primi istituti di ricerca dedicati alle Regioni: l'Istituto di Studi regionali (ISR) del CNR, istituito nel 1971, e l'Istituto di Studi Giuridici sulle Regioni (ISGRé), fondato a Udine nel 1972.

La nuova stagione fu inaugurata da alcune iniziative scientifiche che, precedendo l'inizio della prima legislatura regionale ordinaria, intendevano fornire ai primi passi dei nuovi enti il necessario supporto giuridico. Tra esse, meritano una specifica menzione: un convegno organizzato dalla Fondazione Adriano Olivetti nel 1965, a Firenze, i cui atti vennero pubblicati, a cura di Giuseppe Maranini, con il titolo *La Regione e il governo locale*, un volume del 1968 dal titolo *Studi preliminari sulle leggi cornice per le Regioni*, patrocinato dall'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica di Milano (ISAP) e contenente saggi ed ipotesi normative redatti, con riferimento alle singole materie di competenza delle Regioni, da alcuni tra i maggiori amministrativisti dell'epoca (Massimo Severo Giannini, Feliciano Benvenuti, Pietro Gasparri, Gustavo Vignocchi ed Elio Casetta), un convegno organizzato a Firenze dall'Unione regionale delle province toscane (URTP) nel marzo 1970, i cui atti sono stati pubblicati in due volumi, rispettivamente, dedicati ai problemi dello statuto regionale ed all'organizzazione amministrativa. Nella medesima linea, inoltre, si collocano alcuni studi di Franco Bassanini, confluiti in un volume edito a Firenze nel 1970 con il titolo *L'attuazione delle Regioni*, i quali affrontavano le maggiori questioni che l'attuazione delle Regioni metteva sul tappeto.

Nella fase successiva, l'interesse degli studiosi si è comprensibilmente polarizzato, oltre che sugli istituti che la concreta costituzione delle Regioni ad autonomia ordinaria portava, per la prima volta, alla ribalta del-

l'attualità costituzionale (si pensi all'autonomia statutaria ed al trasferimento delle funzioni amministrative), su quelli che, pur sperimentati nella precedente esperienza regionale speciale, si erano venuti caricando di profonde novità, per effetto della completa regionalizzazione dell'ordinamento.

In essa, alle opere di tipo ricostruttivo (rivolte ad offrire la sistemazione organica degli istituti che ne formavano oggetto), facevano riscontro lavori di carattere più "congiunturale", dedicati alle questioni che le concrete dinamiche istituzionali e gli orientamenti della Corte costituzionale ponevano all'ordine del giorno.

Nell'ambito degli studi del primo tipo, va soprattutto ricordato un certo numero di scritti, che, tra l'inizio degli anni '70 e quello degli anni '80, hanno dato una copertura monografica alle funzioni ed all'organizzazione delle Regioni: i lavori di Franco Bassanini, Federico Sorrentino (*Giur. cost.*, 1971), Ugo De Siervo (*Gli statuti delle Regioni*, Milano 1974) e Antonio D'Atena (*Scritti Crisafulli*, II, Padova 1985) sull'autonomia statutaria, doppiati dai commenti ai singoli statuti regionali, cui era dedicata una collana dall'editore Giuffrè di Milano; le monografie che rivisitavano il tema della legislazione regionale, collocandolo in un ambiente istituzionale, per la prima volta, integralmente regionalizzato – come *Regioni ed interesse nazionale* (Milano 1973) di Augusto Barbera e *L'autonomia legislativa delle Regioni* (Roma 1974) di Antonio D'Atena –; gli studi sull'amministrazione regionale, di Fabio Roversi Monaco (*La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Milano 1970), Gianfranco Mor (*Profili dell'amministrazione regionale*, Milano 1974) e Franco Levi (*Studi sull'amministrazione regionale e locale*, Torino 1978); quelli sull'autonomia finanziaria regionale di Gian Carlo Moretti (*La potestà finanziaria delle Regioni: premesse generali e potere di imposizione*, Milano 1972) e Mario Bertolissi (*L'autonomia finanziaria delle Regioni*, Milano, 1983); le monografie sul governo e sull'articolazione organizzativa delle Regioni di Francesco Teresi (*Il governo regionale. Aspetti funzionali*, Milano 1974) e Vittorio Angiolini (*Gli organi di governo della Regione*, Milano 1983), cui si aggiungevano le "voci" di Sergio Bartole (*Enc. dir.*, 1970) e di Gian Franco Ciaurro (*Enc. giur. Treccani*, 1989) sulla Giunta regionale e la seconda edizione della monografia sul consiglio regionale di Temistocle Martines (Milano 1981), che teneva conto delle novità dovute alla concreta attuazione delle Regioni ad autonomia ordinaria.

Sempre agli studi di carattere ricostruttivo vanno, infine, ascritte, oltre ad una rivisitazione generale del nostro regionalismo, dovuta ad Aldo Bardusco (*Lo stato regionale italiano*, Milano 1980), alcune monografie che affrontavano la problematica dei rapporti intrattenuti dalle Regioni con l'or-

dinamento comunitario europeo (Paolo Caretti, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano 1979, ed Antonio D'Atena, *Le Regioni italiane e la Comunità Economica Europea*, Milano 1981), da un lato, e con gli enti locali (Andrea Orsi Battaglini, *Le autonomie locali nell'ordinamento regionale*, Milano 1974, Franco Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Torino 1979, Andrea Pubusa, *Sovranità popolare e autonomie locali*, Milano 1983, e Gian Candido De Martin, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano 1984), dall'altro.

Passando alla produzione più strettamente legata al concreto sviluppo delle dinamiche istituzionali, possono ricordarsi gli studi sull'approvazione parlamentare degli statuti regionali (Franco Bassanini e Valerio Onida, *Gli statuti regionali di fronte al parlamento*, Milano 1971), le riflessioni sul primo trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni (Giuliano Amato, Sergio Bartole, Franco Bassanini, Sabino Cassese, Leopoldo Elia, *Dibattito sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni di diritto comune*, in *Giur. cost.*, 1971, Franco Bassanini e Valerio Onida, *Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale. Note e pareri*, Milano 1971, Piero Calandra e Giuseppe Troccoli [a cura di], *Il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni*, Roma 1972, Luigi Galateria [a cura di], *Stato e Regioni. Il trasferimento delle funzioni amministrative*, Torino 1978), gli studi sul "completamento dell'ordinamento regionale", dovuto al d.P.R. n. 616/1977, a cominciare dallo sconcolato bilancio del giurista chiamato a presiedere la Commissione incaricata dell'attività preparatoria: Massimo Severo Giannini (*Del lavare la testa all'asino*, nel commentario curato da Barbera e Bassanini) (Augusto Barbera e Franco Bassanini [a cura di], *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna 1978, Enzo Capaccioli e Filippo Satta [a cura di], *Commento al decreto 616*, Milano 1980, Umberto Fragola, *Commento al d.P.R. n. 616 sul decentramento amministrativo*, Napoli 1978, Aldo Bardusco [*Dir. e soc.*, 1978], Antonio D'Atena [*Dir. e soc.*, 1978], Federico Sorrentino, Pasquale Costanzo, Francesco Oliva e M. Posarelli, *Comuni province comunità montane nel decreto 616*, Genova 1979, Valerio Onida [*Le Regioni*, 1979]), quelli sulla funzione di indirizzo e coordinamento, "inventata" dalla l. n. 281/1970 e successivamente avallata dalla giurisprudenza costituzionale (si pensi al volume collettaneo dal titolo *Contributi allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, edito a Roma, dal Ministero dell'Interno, nel 1978, e soprattutto ad una monografia di Francesco Gabriele pubblicata a Milano nel 1980 [*Il principio unitario nella autonomia regionale. Studio critico sui modi e sull'incidenza della funzione statale di indirizzo e coordinamento*]), sui nuovi strumenti cooperativi messi in atto nei rapporti tra Stato e Regioni (basti ricordare il pionieristico *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e*

Regioni, pubblicato da Sergio Bartole, nel 1971, nella *Riv. trim. dir. pubbl.*, un articolo di Giovanna Endrici del 1979 [*Le Regioni*], sulla presenza di esponenti regionali in organi statali, un saggio del 1981 di Piero Alberto Capotosti, sulla prime avvisaglie del sistema delle conferenze [*Le Regioni*], nonché uno studio di Antonio Baldassarre del 1984 [*Le Regioni*], riferito alle Regioni speciali) e sul ruolo concretamente giocato dall'interesse nazionale e dalle esigenze infrazionabili, nel cui nome la giurisprudenza costituzionale giustificava l'espropriazione di competenze ai danni delle Regioni (è il tema della citata monografia di Augusto Barbera del 1973).

Per evitare equivoci, è, a questo punto, il caso di sottolineare che la lunga fase di cui ci occupiamo fu tutt'altro che monolitica. In essa si è passati dalla stagione enfaticamente detta "costituente", al lento decollo dell'autonomia regionale ordinaria, al tentativo di rilanciarla all'epoca dei governi di unità nazionale (è la stagione del decreto n. 616/1977, di cui s'è detto), all'affermazione, nella prassi, di un "nuovo regionalismo", caratterizzato dall'introduzione di deboli moduli cooperativi non previsti dalla Costituzione, per controbilanciare le robuste tendenze centralistiche veicolate dalla funzione d'indirizzo e coordinamento dello Stato e dall'interesse nazionale (rivelatosi un autentico *passepertout*, grazie al quale – per dirla con Giuseppe Ferrari [1912-1999] – si nazionalizzava quanto nazionale non era), fino a giungere alle prime avvisaglie di quella crisi che avrebbe portato alla riforma costituzionale del 2001.

Una così pronunziata varietà di fasi e di profili non poteva non riverberarsi sugli atteggiamenti della dottrina: anzitutto, ponendo sul tappeto la questione del metodo ("realistico" o "normativistico") con il quale affrontare le dinamiche in corso, inoltre, sollecitando la rivisitazione di alcuni temi classici, alla luce delle risultanze che l'esperienza accumulatasi metteva a disposizione. Sul tema del metodo, possono esemplificativamente ricordarsi uno scritto di Giuliano Amato, pubblicato nel 1971 nella *Riv. trim. dir. pubbl.* con il titolo *Gli avvocati delle Regioni: due libri recenti*, e la prefazione al volume *Costituzione e Regioni. Studi* di Antonio D'Atena (Milano 1991). Quanto alla rivisitazione di temi classici, molto significativi sono i nuovi studi dedicati alle funzioni regionali (specialmente alla funzione legislativa), tra i quali non possono non menzionarsi due lavori dedicati al "limite dei principi fondamentali" (Rosanna Tosi, "*Principi fondamentali*" e *leggi statali nelle materie di competenza regionale*, Padova 1987; Massimo Carli, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Torino 1992) ed una monografia di Stelio Mangiameli avente ad oggetto il tema cruciale delle materie di competenza delle Regioni (*Le materie di competenza regionale*, Milano 1992).

Con l'inizio degli anni '90, tuttavia, la crisi del regionalismo bussava alle

porte, unitamente alla più generale crisi istituzionale che avrebbe travolto la c.d. prima Repubblica.

Per effetto delle tendenze centralistiche di cui s'è detto (a propria volta, dipendenti – come aveva lucidamente profetizzato nel 1965 Claude Palazzoli – dalla tensione tra il progetto dei costituenti di portare in periferia quote consistenti di potere politico e l'assetto centralizzato dei partiti italiani), le Regioni si erano trasformate – per dirla con Livio Paladin – in variabili istituzionali che lo Stato maneggiava a discrezione.

Di qui, le spinte ad una riforma volta a rivitalizzare l'intero comparto delle autonomie territoriali, la quale trovava un indiscutibile supporto nell'affermazione di forze politiche che facevano del federalismo la propria bandiera.

5. La terza fase: dalla crisi alla riforma "federale"

La nuova situazione ha avuto immediate e profonde ripercussioni sugli studi di diritto regionale nel nostro paese, non risparmiando nemmeno i lavori aventi ad oggetto istituti del regionalismo originario: si pensi, ad es., alle monografie di Eduardo Gianfrancesco sul controllo governativo delle leggi regionali (Milano 1994) e a quella sulle leggi-cornice di Andrea Paoletti, pubblicata postuma a Milano nel 2001, le quali trovavano un comune *Leitmotiv* nella consapevolezza dell'incombente tracollo del sistema.

Tra le più rilevanti manifestazioni del mutato approccio figura un'apertura agli studi di diritto comparato di ampiezza senza precedenti. Nella prospettiva della riforma, infatti, le esperienze straniere potevano fornire un campionario ricchissimo di soluzioni e modelli. In questa linea si collocano, oltre ad una serie di monografie (come quelle di Lorenza Violini [*Bundesrat e Camera delle Regioni: due modelli alternativi a confronto*, Milano 1989], Barbara Pezzini [*Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano 1990], Sergio Ortino [*Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Torino 1993], Mauro Volpi [*Quad. cost.*, 1995], Adele Anzon [*La Bundesreue e il sistema federale tedesco. Un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano 1995] e Tania Groppi [*Il sistema di distribuzione delle competenze tra lo Stato e le comunità autonome*, Torino 1992; *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano 2001]), i volumi collettanei, rispettivamente, curati da Antonio D'Atena (*Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano 1994), da Nino Olivetti Rason e Lucio Pegoraro (*Esperienze federali contemporanee*, Padova 1996), da Franco Pizzetti (*Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino