Consiglio Nazionale delle Ricerche

ITALIAN PAPERS ON FEDERALISM

Rivista giuridica on-line – CNR-ISTeG

ANTONIO FERRARA*

Sull'incerto regionalismo italiano**

ABSTRACT (EN): The essay critically reconstructs Italian regionalism as a model marked by a persistent gap between constitutional design and institutional practice. Through an analysis of its theoretical foundations, historical development, and constitutional case law, Italian regionalism appears as predominantly functional and uniform, unable to fully express the political and cultural autonomy of territorial communities. The essay proposes a cultural reading of territorial autonomy and outlines possible developments of differentiated and cooperative regionalism.

ABSTRACT (IT): Il saggio ricostruisce criticamente il regionalismo italiano come modello segnato da un persistente divario tra disegno costituzionale e prassi attuativa. Attraverso l'analisi delle sue matrici teoriche, dell'evoluzione storica e della giurisprudenza costituzionale, emerge un regionalismo prevalentemente funzionale e uniforme, incapace di esprimere pienamente l'autonomia politica e culturale delle comunità territoriali. Il lavoro propone una lettura culturale dell'autonomia e individua possibili traiettorie di sviluppo del regionalismo differenziato e cooperativo.

SOMMARIO: 1. Premessa: sul metodo giuridico. – 2. Il regionalismo secondo la Costituzione e le leggi costituzionali. – 3. Il regionalismo secondo l'attuazione e l'interpretazione della Costituzione. 4. Il regionalismo nel processo di integrazione europea. – 5. Le Regioni storiche del regionalismo italiano. – 6. Prospettive di evoluzione di un regionalismo politico-culturale. – 6.1. Autonomia differenziata e superamento del regionalismo uniforme. – 6.2. Federalismo di esecuzione e riforma dell'organizzazione statale. – 6.3. Autonomia finanziaria e coesione territoriale. – 6.4. Regionalismo e crisi dell'integrazione europea.

1. Premessa: sul metodo giuridico

Quando ci si interroga sul modello del regionalismo italiano, occorre innanzitutto scegliere se interpretare la Costituzione in astratto o alla luce della sua attuazione e, dunque, della prassi applicativa e interpretativa. Il metodo giuridico, se improntato al realismo e non al mero formalismo, impone chiaramente di seguire questa seconda strada e, conseguentemente, di interpretare la Costituzione in una prospettiva che ne colga il carattere vivente ed effettivo.

La notevole distanza tra il regionalismo *in the book* e quello *in action* è stata considerata dalla dottrina come l'inevitabile conseguenza della natura oscura e incompiuta del modello costituzionale[1]. Qualunque sia, tuttavia, il metodo interpretativo che si adotti, deve escludersi che il principio di autonomia sancito dalla Costituzione possa essere inteso come un mero

* Dirigente di Ricerca in Diritto Pubblico – CNR-ISTeG.

** Articolo sottoposto a referaggio.

Il saggio costituisce una versione rielaborata e ampliata di un contributo omonimo pubblicato in *Stato Diritti Autonomie Europa. Scritti in onore di Stelio Mangiameli*, tomo I, Giappichelli, Torino, 2026, p. 514 ss.

[1] Per tutti, M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5, 1994, p. 1317.

obiettivo retorico[2], privo di qualsivoglia forza prescrittiva sul piano giuridico[3]. Tale principio, pertanto, deve essere letto quantomeno come norma programmatica, quale *promessa costituzionale*[4] dell'inveramento progressivo di un'autonomia territoriale autenticamente politica[5].

È infatti imprescindibile che la Costituzione, ferma restando la pluralità delle possibili opzioni politiche quanto ai modi e ai tempi della sua attuazione, venga sempre interpretata in senso prescrittivo – per quanto blanda possa essere la prescrizione (come nel caso della *prescrizione programmatica*)[6] – e mai ridotta a un mero artificio retorico[7].

È decisivo, allora, che la dottrina giuridica prenda sul serio la Costituzione quanto al significato concettuale e normativo del principio di autonomia, pur nella consapevolezza che

[2] Retorica di cui fu certamente intriso il dibattito tatticista e compromissorio, oltre che culturalmente povero, svoltosi in Assemblea costituente. Come ci fa notare M. LUCIANI, infatti, gli incerti risultati del lavoro dei costituenti «dipesero, da un lato, dalla obiettiva difficoltà di trovare un punto di equilibrio fra le varie posizioni e, dall'altro, dalla impreparazione con la quale veniva affrontato il tema del regionalismo, che in Italia era stato privo di concrete esperienze storiche e – salvo poche eccezioni – avaro di adeguate riflessioni teoriche» (*Ibid.*).

[3] Il carattere fortemente amministrativo e uniforme del nostro regionalismo non è, dunque, di necessaria derivazione costituzionale, giacché la Costituzione delinea le Regioni come enti territoriali politicamente autonomi e non di mero decentramento amministrativo. Tale assetto, tuttavia, da un lato si è agevolmente incanalato lungo il tradizionale solco dei (deboli) poteri locali formatosi dopo l'unificazione nazionale avviatasi nel 1861; dall'altro, esso è stato il frutto di un adattamento – in chiave talora esasperata – a una tendenza, comune in certa misura anche ai sistemi federali, volta a realizzare le finalità dello Stato sociale, interventista nell'economia, delineato dalla Costituzione, attraverso l'azione unificante e uniformante del diritto statale unitario (S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano*. Tra limiti della politica e prospettive di ripresa. Riflessioni dopo le crisi, Giuffrè, Milano, 2022, p. 117-118).

[4] Secondo P. CALAMANDREI, *La Costituzione è il programma della Resistenza*, in *Il Ponte*, n. 2, 1956, pp. 161-163, infatti, «La Costituzione non è soltanto un atto giuridico, è un atto politico e morale: è il programma della Resistenza, è la promessa di una società più giusta».

[5] Quella che A. CANTARO definisce autonomia auto-genetica («autonomia suità»), da non confondere con l'eteronomia degli enti locali tradizionalmente intesa come «autarchia» (*I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2019, relazione al XXXIII Convegno AIC "la geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale", p. 15 ss.), si distingue nettamente dalla condizione storicamente assegnata agli enti locali nella costruzione dell'amministrazione dell'Italia unita. Questi ultimi, almeno fino all'affermazione dei principi introdotti dalla Costituzione repubblicana, hanno operato quali meri apparati di amministrazione indiretta dello Stato-persona (p. 18 e 26), in assenza di un effettivo riconoscimento dell'autogoverno delle rispettive comunità territoriali, con esiti giunti a forme parossistiche durante il regime fascista. Tale assetto ha costituito un originale tentativo – coerente tanto con le modalità dell'unificazione per progressive annessioni al territorio del Regno di Sardegna quanto con le esigenze politiche delle classi egemoni che la promossero – di costruire una «nazione politica» italiana a partire dallo Stato-persona, piuttosto che una «nazione culturale» radicata nella società e nelle sue comunità territoriali (p. 29).

[6] Secondo G. Berti, forse l'autore che ha offerto la lettura più persuasiva dell'art. 5 Cost. (G. BERTI, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Principi fondamentali*, Zanichelli, Bologna, 1975, p. 282), il principio autonomistico si configura come un *programma* di «*trasformazione dello Stato e di rottura della [sua] unità giuridico amministrativa*», che, quanto più realizza una effettiva «*separazione verticale dei poteri*», tanto più costituisce per i cittadini garanzia di democrazia e di libertà.

[7] Non mancano, tuttavia, alcune decisioni della Corte costituzionale (365 del 2007 e 372, 378 e 379 del 2004) che ritengono *carente* la «prescrittività delle norme programmatiche» (da intendersi, dunque, come *giuridicamente inefficaci*), anche se con specifico riferimento a quelle degli statuti regionali e non anche a quelle costituzionali (v. A. MANGIA, *Il federalismo della «descrizione» e il federalismo della «prescrizione»*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2007, p. 4050 ss.).

non spetta alla comunità degli studiosi darne diretta attuazione[8]. I costituzionalisti sono pertanto chiamati a un lavoro di elaborazione culturale dei concetti giuridici, e non a un mero adattamento di questi ultimi a una determinata realtà politica – per quanto essa possa apparire forte e pervasiva –, anche perché tale realtà è, per definizione, suscettibile di evoluzione e mutamento progressivo; evoluzione cui, in una certa misura, concorre anche l'elaborazione scientifica.

Occorre allora chiedersi se non sia stata, talora, la dottrina stessa – oltre al modello costituzionale in sé – a mostrarsi incerta sia nel definire il concetto di autonomia[9], sia nell'individuare il proprio ruolo di elaborazione teorica[10]. La Costituzione, infatti, se interpretata alla luce della sua concreta attuazione e disattuazione – vale a dire nella prospettiva della *costituzione vivente*[11] –, restituisce un modello di regionalismo di tipo prevalentemente politicista-funzionalista, e non identitario-culturale, come invece – almeno in parte – riconosciuto alle Regioni a statuto speciale, soprattutto a quelle di confine[12].

A nostro avviso, tuttavia, il principio di organizzazione pluralistica dello Stato regionale trova fondamento – analogamente a quanto avviene nello Stato federale, che può essere considerato

[8] Appare pertanto interessante e utile il lavoro di chi ha cercato di cogliere e ricondurre a unità il concetto giuridico di autonomia – altrimenti frammentato in una molteplicità di dimensioni di diritto pubblico e di diritto privato (autonomia personale, delle formazioni sociali e degli enti esponenziali di comunità funzionali e politiche) – e che, così facendo, hanno messo in luce l'assoluta centralità del principio autonomistico nella nostra Costituzione «quale concetto che trascende i singoli rami del diritto per assurgere a fondamento di forme di convivenza in cui il pluralismo e la pluralità siano presupposti ineliminabili» (L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 4, ma v. *passim*). Tale linea di pensiero sviluppa una un'impostazione già riconducibile a chi, sin dalla metà degli anni Settanta del secolo scorso, individuò nell'art. 5 Cost. la «norma guida della lettura di tutta la Costituzione» (G. BERTI, *op. cit.*, p. 277).

[9] Se è così, si comprende agevolmente perché G. PASTORI abbia preferito scrivere di «*regioni senza regionalismo*» (in Mulino, n. 2, 1980, p. 204 ss.), piuttosto che di «un *regionalismo senza modello*» (M. LUCIANI, cit.). Secondo S. MANGIAMELI, si può anzi affermare – al di là di ogni ragionevole dubbio – che la «scienza giuridica dominante (...) non ha mai metabolizzato le regioni» (*Il regionalismo italiano...*, cit., p. 6).

[10] Vi fu, infatti, un orientamento della dottrina che, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, ritenne – un po' come Tancredi Falconeri ne *Il Gattopardo* di Giuseppe Tomasi di Lampedusa – che, in materia di autonomie territoriali, fosse cambiato tutto affinché tutto rimanesse com'era; e che pertanto continuò a inquadrare le autonomie territoriali come enti pubblici di «amministrazione indiretta dello Stato» (C. VITTA, *Dir. amm.*, IV ed., UTET,Torino, 1954, vol. I, p. 562 ss.), o persino a sostenere che, nonostante la loro denominazione giuridica, le leggi regionali dovessero essere considerate fonti di natura regolamentare (G. ZANOBINI, *La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, in *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, a cura di P. Calamandrei e F. Levi, vol. I, Barbera, Firenze, 1949, p. 47 ss.). In ogni caso, anche negli studi di maggior finezza giuridica, l'idea che la Regione fosse solo una particolare specie di ente locale «ebbe un'inedita fortuna nella dottrina italiana» (così S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano...*, cit. p. 286, cui si rinvia per un approfondimento).

[11] Con *costituzione vivente* si fa riferimento alla prassi interpretativa e applicativa delle norme costituzionali, in particolare da parte della giurisprudenza costituzionale. Occorre tuttavia rimarcare che, nel caso del regionalismo italiano, tale prassi presenta caratteri di continuità e sistematicità tali da riflettere una persistente resistenza politico-istituzionale all'autonomia, contribuendo a stabilizzare nel tempo la distanza tra il disegno normativo della Costituzione e le modalità concrete, restrittive, della sua attuazione.

[12] Caratterizzate dalla presenza di più o meno ampie minoranze nazionali. I tratti identitari-culturali della specialità di Sardegna e Sicilia sono, invece, fortemente connessi alla loro insularità e alla loro storia.

il suo «fratello maggiore»[13]) – in una dimensione intrinsecamente culturale della divisione autonomistico-territoriale del potere politico[14]. L'autonomia, se non ridotta a strumento meramente contingente[15], si configura pertanto come *autonomia culturale*: un dato che non può essere disconosciuto, quantomeno sul piano della previsione programmatica. Su questo torneremo più avanti[16].

2. Il regionalismo secondo la Costituzione e le leggi costituzionali

Il regionalismo italiano, alla luce delle norme della Costituzione e delle leggi costituzionali, si presenta come un modello garantista, duale e binario. È *garantista* perché individua le competenze dello Stato e delle Regioni in maniera tendenzialmente rigida[17], sottoponendole alla tutela e alla protezione della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica[18]. È *duale* perché prevede due distinte categorie di Regioni: quelle ad autonomia ordinaria e quelle ad autonomia speciale, quest'ultima di carattere derogatorio[19] rispetto al regime previsto dalla Costituzione per le Regioni di diritto comune[20]. È infine *binario* perché la concorrenza delle competenze, anche amministrative, di Stato e Regioni ha favorito[21] la formazione di una doppia struttura amministrativa nei territori regionali: da un lato, quella statale periferica, di impianto tradizionale; dall'altro, quella territoriale autonoma[22], sviluppatasi in larga misura in modo incrementale[23]. Tale assetto ha avuto come conseguenza il rinvio *sine die* della pur necessaria[24] riforma dell'amministrazione dello Stato, in primo luogo periferica[25].

[13] P. HÄBERLE, *Federalismo e regionalismo come pluralismo territoriale e divisione dei poteri culturali*, in *Questa Rivista*, n. 2, 2013, p. 4.
[14] P. HÄBERLE, *op. cit.*, p. 2.
[15] Sull'uso congiunturale dell'autonomia v. *infra* nt. 35.
[16] *Infra* par. 5.
[17] Come ben mette in evidenza V. CRISAFULLI, infatti, «alla Costituente, dominante e determinante risultò la concezione liberal-garantista delle autonomie regionali: le Regioni come limite al potere (dello Stato), e pertanto garanzia di libertà contro ogni avventura autoritaria» (*Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, n. 4, 1982, p. 497).
[18] M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle regioni*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 18 ss.
[19] Il carattere derogatorio è consentito dalla natura costituzionale delle leggi di approvazione degli statuti speciali, cfr. S. M. CICCONETTI, *Legge costituzionale*, in *Enc. Dir.*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, 939, nonché S. BARTOLE, *sub* art. 116, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Le Regioni, le Province, i Comuni*, Zanichelli, Bologna, 1985, pp. 58-60.
[20] F. PASTORE, *La crisi del modello duale di regionalismo in Italia*, in *federalismi.it*, n. spec. 7, 2018, p. 284 ss.
[21] Non essendo passata, in Assemblea costituente (nelle sedute del 26 e 28 novembre 1946), la proposta di Mortati e Tosato consistente nell'eliminazione dell'amministrazione statale nelle funzioni amministrative decentrate. Cfr. A. POGGI, *Relazione conclusiva*, in M. Cosulich (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, ES, Napoli, 2021, p. 531.
[22] Su questo sistema di amministrazione binario v. M. PICCHI, *op. cit.*, p. 3 ss.
[23] V. *infra* nt. 188.
[24] L'VIII disposizione transitoria e finale della costituzione prevede, infatti, che il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni necessita anche del trasferimento del relativo personale.
[25] Cfr. S. MANGIAMELI, *Le regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffré, Milano, 2013, p. 190 ss.

Il carattere *ordinario* dell'autonomia regionale non determina, di per sé, che essa debba essere intesa in senso fortemente uniforme[26]. Tuttavia, è solo con la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, intervenuta nel 2001, che il principio di differenziazione viene espressamente riconosciuto e valorizzato[27], sia sul piano dell'autonomia e dell'organizzazione amministrativa (art. 118 Cost.) sia su quello dell'autonomia legislativa (art. 116, terzo comma, Cost.)[28].

È pertanto solo a partire dalla riflessione sui lavori parlamentari che hanno condotto a tale riforma costituzionale che inizia a delinearsi l'eventualità di un'evoluzione del regionalismo italiano verso una differenziazione diffusa anche tra le Regioni ordinarie[29]. In tal modo, viene meno la possibilità di attribuire un qualche, pur non esplicito, fondamento costituzionale a una non necessaria associazione tra il modello duale di regionalismo e l'uniformità dell'autonomia e delle strutture organizzative.

3. Il regionalismo secondo l'attuazione e l'interpretazione della Costituzione

All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, il problema della sua attuazione mise subito in evidenza che il modello garantista da essa delineato avrebbe dovuto svolgere un vero e proprio «ruolo frenante»[30] nei confronti dello Stato. In questa «concezione "difensiva" del regionalismo» erano infatti privilegiati «il controllo e la limitazione del potere, piuttosto che l'efficacia del suo esercizio»[31].

Ciò determinò un rapido consolidarsi della convinzione secondo cui il modello costituzionale dovesse essere considerato inadeguato e, di fatto, abbandonato[32]. A tale convinzione concorsero sia le ragioni, prevalenti, della *politica politicante*, sia quelle – comunque rilevanti – del buon governo e della buona amministrazione. Non si ritenne però di compiere l'onerosa scelta di modificare il modello costituzionale per correggerne i difetti nel rispetto del principio di legalità costituzionale[33]. Ciò avvenne non solo nella fase di prolungato

[26] F. PASTORE (*op. cit.*, p. 285), mette ben in evidenza «il carattere puramente convenzionale» di quel che si debba intendere per *regionalismo duale*.

[27] Per uno studio del relativo concetto – secondo il quale, a seguito della riforma del 2001, «l'unità non passa più per l'unità amministrativa», così come «l'uguaglianza non passa più necessariamente per l'uniformità delle amministrazioni, ma resta affidata, per larghi tratti, all'uniformità della legge» – v. E. CARLONI, *Lo stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino, 2004, spec. p. 200.

[28] In quanto «consustanziale al principio autonomistico», giacché «l'uniformità degli ordinamenti territoriali è incompatibile oltre che in aperta contraddizione con lo stesso principio di autonomia ed è, pertanto, anche un chiaro sintomo di mancanza di un'autentica cultura autonomistica» (F. PASTORE, *op. cit.*, p. 288).

[29] Cfr. A. RUGGERI, *Prospettive di una specialità diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, n. 6, 2000, p. 845 ss.

[30] V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»...*, cit., p. 497.

[31] M. LUCIANI, *Un regionalismo...*, cit., p. 1318.

[32] P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 2,1989, p. 473.

[33] La tesi dottrinaria che ha interpretato le disposizioni costituzionali in materia di competenze regionali come una «pagina bianca», affidata all'attuazione legislativa dello Stato (L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, III, 1971, pp. 36-39), ha contribuito a rendere, su questo punto, la nostra costituzione rigida prossima a una costituzione flessibile. La limitata opposizione critica a tale

congelamento del sistema regionale ordinario, ma anche quando, tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta del secolo scorso, si affermò l'indirizzo politico volto a scongelarne l'attuazione[34], e persino quando fu realizzata l'ampia revisione del Titolo V della seconda parte della Costituzione.

Quest'ultima, infatti, non disponendo della forza politica necessaria per introdurre adeguati strumenti istituzionali di cooperazione, non solo non riuscì a completare la razionalizzazione del modello collaborativo – orientato nell'unica direzione indicata dalla giurisprudenza e dalla dottrina – ma finì addirittura per aggravare la confusione e l'ambiguità del sistema istituzionale. Su di esso si sono così scaricate le tensioni prodotte dalla convergente azione, da un lato, della mancata realizzazione della promessa di autonomia e di partecipazione democratica e, dall'altro, degli scarsi risultati concreti del *regionalismo dell'uniformità*, tanto in termini di efficienza quanto in termini di perequazione degli squilibri territoriali, necessari ad assicurare condizioni equivalenti di vita sull'intero territorio nazionale[35].

Fu dunque la concreta attuazione della Costituzione a realizzare una modificazione tacita[36] del modello costituzionale astratto[37]. Il sistema di relazioni istituzionali tra Stato e Regioni che

impostazione – percepita come autorevole ed effettiva – evidenzia come l'autonomia politica delle Regioni non sia mai stata considerata, nemmeno dalla dottrina, un elemento identitario dell'assetto costituzionale originario, ma piuttosto un principio innovativo, destinato a un progressivo sviluppo all'interno di un ordinamento statalista e centralizzato, avviato a trasformazione dopo la crisi del modello monarchico post-unitario e orientato a ricercare nuova legittimazione tanto sul piano sia internazionale (il Patto Atlantico) quanto su quello interno, sociale e popolare.

[34] Fu già il quarto governo Fanfani, insediatosi nel dicembre del 1962, a inserire nel programma di governo l'impegno a dare attuazione alla parte delle Costituzione concernente le Regioni a statuto ordinario, anche al fine di ottenere un riequilibrio territoriale tra Nord e Sud del Paese. Furono tuttavia il terzo governo Moro, il secondo governo Leone e il primo, il secondo e il terzo governo Rumor che – tra il 1968 e il 1970 – avviarono effettivamente il processo di attuazione del Titolo V della seconda parte della Costituzione, principalmente mediante la legge n. 108 del 17 febbraio 1968 (disciplina del sistema elettorale regionale) e la legge n. 281 del 16 maggio 1970 (finanziamento delle Regioni). Le prime elezioni regionali si svolsero, conseguentemente, il 7-8 giugno del 1970.

[35] Tutto ciò sembra confermare che dell'autonomia regionale si sia sempre fatto un uso prevalentemente *congiunturale*, a partire dal dibattito in Assemblea costituente e proseguendo lungo gli anni che dall'ostruzionismo di maggioranza hanno condotto alla fase di attuazione (1968-1998), quindi alla riforma della Costituzione (1999-2001) e ai successivi tentativi – falliti – di *contro-riforma* (2005, 2012 e 2015). A. Morelli definisce efficacemente l'uso congiunturale dell'autonomia come quel fenomeno che, in carenza di un'autentica cultura autonomista, guarda alle istituzioni territoriali quali luoghi di svolgimento dei conflitti politici nazionali tra partiti caratterizzati da una struttura organizzativa fortemente centralizzata (A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2019, relazione al XXXIII Convegno AIC "la geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale", pp. 115 ss., spec. p. 123). Quanto alle cause e alle conseguenze della debolezza delle classi politiche regionali, l'opera di riferimento resta il volume collettaneo, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, Giuffrè, Milano, 1988 (I. *I partiti politici di fronte alle regioni*, II. *Le forme politiche del regionalismo*, III. *Classe politica e modelli di organizzazione*). In particolare, v. T. MARTINES, *L'«intreccio delle politiche» tra partiti e Regioni: alla ricerca dell'autonomia regionale*, vol. 1, ora anche in *Opere*, III, Giuffrè, Milano, 2000, p. 921 ss.

[36] Per questa definizione del «fenomeno in conseguenza del quale l'ordine supremo dello Stato viene ad atteggiarsi, nel corso del tempo, in modo diverso da quello voluto dai precetti della costituzione» v. F. PIERANDREI, *La Corte costituzionale e le «modificazioni tacite» della costituzione*, in Scritti on. Antonio Scialoja, IV, Zanichelli, Bologna, 1952, p. 315.

[37] Parla esplicitamente di modifica costituzionale tacita, A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia*, in *Ist. federalismo*, n. 1, 2021, p. 32.

ne è derivato non è mai stato realmente garantista e, proprio per questo, non ha mai potuto evolvere in un compiuto modello cooperativo. Esso si è piuttosto configurato come un sistema neocentralista-decentralizzato, nel quale la Regione è stata ridotta al ruolo di «ente di amministrazione indiretta dello Stato»[38], in continuità con la consolidata tradizione italiana del decentramento autarchico[39].

Come ha efficacemente osservato Martines, del resto, nemmeno un modello cooperativo in senso proprio consentirebbe una concezione dell'autonomia che «implica uno stato di subordinazione ad altro soggetto dotato di poteri totalizzanti». L'autonomia è piuttosto «il frutto di un pluralismo istituzionale e normativo che non distingue tra centro e periferia e non opera tra i soggetti, pubblici e privati, distinzioni affidate a livelli di autorità»[40]. Tuttavia, là dove – come spesso accade – il concetto di *cooperazione*, evocativo di rapporti tendenzialmente paritari, venga utilizzato come sinonimo di *collaborazione*, la quale non esclude forme di sovraordinazione[41], risulta più agevole un ulteriore slittamento semantico verso la nozione di *coordinamento*[42]. Quest'ultima rende ancora più evidente come la cooperazione o collaborazione, qualora praticata in senso verticale, conduca a rapporti istituzionali di subordinazione[43] o, in casi estremi, di vera e propria «ausiliarietà subalterna»[44].

---

[38] T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA.VV., Una riforma per le autonomie, Giuffré, Milano, 1986, p. 49, ora in *Opere*, cit., p. 916. Per il rinnovarsi di un'analoga critica anche nei confronti del nuovo regionalismo, post-riforma del 2001, v. F. TRIMARCHI BANFI, *Sul regionalismo cooperativo*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2021, p. 123 ss., secondo la quale «il vizio originario del regionalismo nostrano (...) riduce le Regioni a (recalcitranti) diramazioni amministrative dello Stato» (p. 129).

[39] All'indomani della nascita del Regno d'Italia, l'opzione regionalista emerse nel dibattito sulla forma di Stato. Il progetto Farini-Minghetti di decentramento prevedeva Regioni costituite dallo Stato quali enti territoriali intermedi, rette da governatori-rappresentanti governativi non elettivi, dotate di un limitato grado di autonomia amministrativa e configurate come consorzi permanenti di province limitrofe. Il progetto non ebbe seguito parlamentare, sia per il timore che il decentramento potesse compromettere l'unità nazionale – già minacciata dal fenomeno del c.d. brigantaggio – sia perché «si affermò la convinzione» che, cessata la repressione militare (avviata e poi disciplinata dalla legge Pica del 1863), il Mezzogiorno non necessitasse di autonomia, bensì «di una missione civilizzatrice del Nord rispetto al Sud» (cfr. R. TARCHI, *Dal centralismo napoleonico al regionalismo/federalismo in "salsa italiana". La questione irrisolta della forma territoriale dello Stato: dall'unità d'Italia alla Costituzione del 1948*, in *Lo Stato*, n. 10, 2018, pp. 138-139). Ciò nondimeno, nella dottrina di fine Ottocento rimase comunque presente l'auspicio dell'istituzione delle Regioni come enti di decentramento autarchico: v. S. ROMANO, *Decentramento amministrativo* (1897), in *Scritti minori*, II, Giuffrè, Milano, 1990, p. 41 ss. Sull'accentramento amministrativo che nasce come soluzione provvisoria all'indomani dell'unificazione del Paese ma che ha costantemente rappresentato e rappresenta ancora un condizionamento storico per il sistema istituzionale italiano v. l'attenta analisi di V. TONDI DELLA MURA, *La strumentalità delle regioni dall'unità in poi*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, IV, Giuffrè, Milano, 2015, p. 3093 ss.

[40] *Ibid.*

[41] Cfr. S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl*, I, 1971, p. 84 ss.

[42] La cui definizione, nell'ambito del diritto pubblico italiano del dopoguerra, è stata definita soprattutto a partire da V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1957, *passim*.

[43] Cfr. A. MORELLI, *op. cit.*, pp. 125-126. Sulla «gerarchizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni» v. già S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC, in *Riv. AIC*, n. 4, 2019, p. 32, secondo il quale la sensibile attenuazione del riparto basato sul canone della competenza «non avrebbe più un carattere cooperativo, bensì assumerebbe una connotazione di tipo *coercitivo*».

[44] S. BARTOLE, *La primarietà di valori costituzionali è giustificazione di interventi di emergenza?*, in *Le Regioni*, 5, 1986, p. 1284 ss., secondo le modalità relazionali tipiche degli enti autarchici senza responsabilità esecutive – e non di enti

Se si fosse voluta compiere una scelta consapevole e coerente in favore di un modello cooperativo di regionalismo – scelta che il testo costituzionale non aveva saputo o potuto compiere – sarebbe stato necessario predisporre istituti o prassi di cooperazione volti a realizzare un effettivo coordinamento tra Stato e Regioni nell'esercizio delle rispettive funzioni, in primo luogo di quelle legislative[45]. Ciò avrebbe richiesto un riferimento alle esperienze americana e tedesca, ispirate al principio cooperativo[46], e non, invece, l'utilizzo di tali moduli per negare o riassorbire al centro competenze che la Costituzione aveva formalmente attribuito alle Regioni, come è in concreto avvenuto in Italia[47].

In assenza di una politica costituzionale orientata a indirizzare il regionalismo italiano verso un modello autenticamente cooperativo, la giurisprudenza costituzionale – anche grazie al supporto di una dottrina che ha fornito i presupposti teorici per farlo in maniera dotta e spesso paludata[48] – si è limitata a evocare il *principio di leale collaborazione*[49]. Tale principio è stato utilizzato per giustificare la profonda ridefinizione, ad opera del legislatore ordinario, del quadro delle competenze concorrenti o comunque interferenti[50], rendendolo compatibile con la tradizionale e forte unità politica dello Stato italiano[51], «che aveva conosciuto nella centralizzazione dei compiti pubblici (già in epoca statutaria) la chiave di volta della sua affermazione»[52]. In questa prospettiva, risultava difficilmente immaginabile non solo una normazione regionale di dettaglio, ma anche un'attività amministrativa locale di diretta esecuzione della normazione statale di principio[53].

---

dotati di autonomia costituzionale – nell'ambito di un ordinamento amministrativo generale unitario (ID., *Supremazia...*, cit., pp. 105-106).

[45] Per l'adozione di un modello compiutamente cooperativo si sarebbe dovuto trasformare il Senato in una Camera rappresentativa delle Regioni e degli enti locali (la soluzione transitoria prevista dall'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 non è stata mai attuata) o, quantomeno, costituzionalizzare il sistema delle conferenze al fine di estenderne i compiti al procedimento di formazione delle leggi (v. S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano...*, cit., p. 331 ss.).

[46] Sul quale v. S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Aracne, Roma, 2008, p. 9 ss.

[47] Cfr. A. MORELLI, *op. cit.*, p. 128.

[48] A partire dalla fondamentale opera di S. BARTOLE, *Supremazia...*, cit., *passim*. Per un inquadramento aggiornato dell'evoluzione della riflessione teorica sul tema v. G. M. SALERNO, *Leale collaborazione (tra Stato e Regioni)*, in *Enc. Dir.*, I tematici, V, *Potere e costituzione*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 290 ss.

[49] Principio affermatosi progressivamente nella giurisprudenza costituzionale come principio inespresso ma immanente al sistema (v. in sintesi Q. CAMERLENGO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Dig. Pubbl.*, Aggiornamento VI, UTET, Torino, 2015, p. 243 ss.).

[50] Tale impostazione ha fornito fondamento alla legislazione statale volta a disciplinare quanto di *interesse nazionale* nell'ambito delle materie regionali (prima della riforma del Titolo V), o a consentire la chiamata in sussidiarietà di funzioni attinenti alle medesime materie che richiedono un esercizio unitario (dopo la riforma del Titolo V). Per un sistematico inquadramento di questa relazione dinamica tra le competenze statali e regionali v. S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Questa Rivista*, n. 1, 2020, p. 1 ss.

[51] Il forte impatto dell'unità politica sull'assetto delle competenze delle Regioni è stato rimarcato da M. MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 236; F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e regioni*, Giuffrè, Milano, 1967, *passim*; L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, CEDAM, Padova, 1958, p. 157.

[52] S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo...*, cit., p. 36.

[53] Cfr. S. BARTOLE, *Supremazia...*, cit., pp. 100-101.

Su tali basi, il modello cooperativo all'italiana, privo di strumenti di raccordo politico e del carattere paritario delle forme di cooperazione amministrativa esistenti e, soprattutto, privo di un'autonoma valutazione dell'interesse – potenzialmente differenziato – di ciascuna Regione nelle procedure di partecipazione, si è ridotto a un meccanismo di realizzazione dell'uniformità in via cooperativa, il cosiddetto *regionalismo dell'uniformità*[54].

In questo contesto, non deve sorprendere che la legittimazione democratica di enti territoriali ai quali non è stato consentito di esercitare un'autentica autonomia politica – né a livello regionale né, in via cooperativa, a livello nazionale – abbia prodotto effetti circoscritti e ambivalenti. Nei casi migliori, tali enti hanno operato come strumenti decentrati dello Stato sociale e della sua capacità di spesa, adeguandosi alle preferenze e alle differenze dei rispettivi territori[55]; nei casi peggiori, si sono invece limitati a svolgere politiche assistenziali e clientelari funzionali alla raccolta del consenso politico.

4. Il regionalismo nel processo di integrazione europea

Il processo di integrazione europea ha inciso in modo significativo anche sui sistemi di decentramento territoriale autonomistico degli Stati membri e, di conseguenza, sul nostro sistema regionale.

L'Unione europea dichiara solennemente di rispettare «l'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali» (art. 4, co. 2, TUE). È tuttavia innegabile che l'integrazione europea abbia progressivamente concorso a una ridefinizione del ruolo degli Stati: da un lato, mediante l'attrazione verso l'Unione di competenze e risorse; dall'altro, favorendo il potenziamento delle Regioni e degli altri enti territoriali autonomi, elevati ad attori centrali nell'attuazione delle politiche europee, in particolare nell'ambito delle politiche regionali e di coesione economica, sociale e territoriale.

Benché l'Unione non preveda, in linea generale, forme di finanziamento direttamente erogate alle Regioni o agli enti locali, essa ha incentivato una gestione decentrata dei fondi per la coesione e imposto l'applicazione del principio del partenariato[56] per la programmazione europea – esteso anche alle autorità regionali e locali coinvolte – rafforzando così non solo l'autonomia decisionale delle Regioni, ma anche il loro peso istituzionale e la loro legittimazione politica. Ne è derivato un modello di *governance* multilivello, nel quale le Regioni operano come interlocutrici politiche e istituzionali[57], contribuendo a rafforzare la dimensione ascendente dell'integrazione europea in coerenza con il principio di sussidiarietà verticale.

Questo duplice e parallelo fenomeno di sottrazione di competenze o compiti alle amministrazioni statali ha prodotto conseguenze istituzionali rilevanti. Esso ha determinato, anzitutto, l'introduzione di meccanismi di limite e garanzia nel processo di integrazione

[54] F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, n. 2, 1995, p. 256 e pp. 262-263.
[55] Cfr. A. MORRONE, *Per un "progetto di Regione"*, in *Ist. federalismo*, n. 1/2, 2010, p. 58.
[56] Vedi attualmente l'art. 8 del reg. UE 2021/1060.
[57] Laddove sia formalmente previsto, le Regioni devono o possono essere consultate al fine di partecipare alla formazione di processi decisionali dell'UE.

europea, sia sul versante costituzionale interno[58] sia su quello dei trattati dell'Unione[59]. Al contempo, ha inciso direttamente e indirettamente sulle competenze[60] e sull'organizzazione territoriale interna degli Stati membri, imprimendo una spinta verso nuove forme di «regionalizzazione»[61] o verso il rafforzamento di quelle già esistenti[62].

Questo regionalismo di matrice europea è, in ragione della neutralità del diritto unionale rispetto alle strutture costituzionali degli Stati, di carattere eminentemente funzionale[63]. Esso non corrisponde necessariamente a un assetto territoriale interno di tipo federale o regionale – che, laddove esistente al momento dell'adesione, rientrava e rientra nella tradizione costituzionale dello Stato membro[64] –ma ha comunque favorito l'adozione di modelli

[58] Il fenomeno più noto in tal senso è quello disciplinato in Germania con l'inserimento nel Grundgesetz del c.d. *Europaartikel* (art. 23), introdotto nel 1992, che ha contribuito a definire più chiaramente i limiti costituzionali all'integrazione europea e le garanzie procedimentali di partecipazione attiva ai processi decisionali dell'Unione europea da parte del Parlamento federale. Anche in Italia va registrata tuttavia una giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di c.d. controlimiti (v. A.C. VISCONTI, *Integrazione europea e «controlimiti». Una necessaria* actio finium regondorum*?*, in *Dir. pubbl. comp. Europeo*, n. 2, 2017, p. 543 ss.).

[59] Con il Trattato di Mastricht (1992) e il successivo rafforzamento avvenuto con il Trattato di Lisbona (2009) è stato introdotto il principio di sussidiarietà (art. 3B del Trattato CE, ora art. 5, par. 3, del TUE), volto a limitare l'ingerenza dell'UE nei confronti degli Stati membri e delle loro articolazioni territoriali interne. Il protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona prevede, infatti, che i parlamenti nazionali, anche in raccordo con quelli regionali (qualora esistano), esercitino il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà e che, attraverso il meccanismo del c.d. *cartellino giallo* o *cartellino arancione* – ricorrendone determinate condizioni –, possano costringere la Commissione a riesaminare o modificare la proposta legislativa. Contestualmente, è stato istituito il *Comitato delle Regioni*, organismo consultivo sulle proposte legislative dell'Unione europea che incidono su materie di competenza regionale o locale, dotato anche del potere di ricorrere alla *Corte di Giustizia* qualora ritenga che un atto legislativo dell'UE violi il principio di sussidiarietà. Sull'incidenza del diritto dell'UE sull'organizzazione e sulle funzioni regionali v. G. RIVOSECCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2017, p. 1 ss.

[60] Imponenti, ad esempio, quelle relative alle politiche agricole.

[61] Cfr. P. PEREZ TREMPS, L. VIOLINI, *La Costituzione europea e l'organizzazione territoriale degli Stati membri*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 6, 2004, p. 1433.

[62] Al momento della nascita delle Comunità europee nel 1951, gli unici Stati costitutivi dotati di un'organizzazione territoriale di tipo federale o regionale erano la Germania, con riferimento all'intero territorio nazionale, e l'Italia, limitatamente alle Regioni a statuto speciale. Tra i Paesi che hanno aderito solo successivamente al processo di integrazione europea, soltanto l'Austria (che entra nell'UE nel 1995) disponeva di un consolidato sistema federale preesistente, sin dalla Costituzione del 1920. Tuttavia anche la Spagna, al momento del suo ingresso nella CE (1986), aveva già avviato da alcuni anni il processo di attuazione del sistema regionale previsto dalla Costituzione del 1978, riprendendo, in parte, il modello regionale a geometria variabile delineato dalla Costituzione del 1931, alla cui implementazione pose una precoce fine la guerra civile (1936-1939), che impose un modello di Stato unitario, fortemente centralizzato e di impronta nazionalista.

[63] Sulla natura funzionale del regionalismo europeo v. A. POGGI, *Dove va il regionalismo europeo?*, in *federalismi.it*, n. 16, 2018, p. 1 ss., ove si, mette in luce come, in seguito al fallimento del Trattato costituzionale nel 2005, sia stata progressivamente abbandonata l'idea di un'*Europa delle* Regioni, intese come enti destinati a entrare con sempre maggiore incisività nell'architettura istituzionale e nei meccanismi decisionali dell'Unione. Si è invece preferito puntare sul rafforzamento del metodo intergovernativo tra gli Stati e su una concezione delle Regioni quale livello meramente strumentale alla realizzazione degli obiettivi delle istituzioni europee nelle politiche dell'Unione, soprattutto dopo la crisi economica del 2008.

[64] Come da noi, in Italia, sulla base dell'art. 5 Cost. (cfr. A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali: simul stabunt vel simul cadent*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2018, pp. 22-23).

decentrati, quantomeno sul piano dell'attuazione delle politiche di sviluppo e di coesione, anche negli ordinamenti tradizionalmente centralizzati[65].

Ne consegue che, anche in assenza di un modello federale di governo (Germania, Austria e Belgio), di un regionalismo politico (Spagna e Italia) o quantomeno amministrativo (Francia, Polonia), è possibile parlare di *regionalismo funzionale*[66], declinato «through deconcentration»[67] o «by intermunicipal co-operation»[68], in una parte considerevole degli Stati aderenti[69]. La dimensione funzionale rappresenta, dunque, il denominatore comune del regionalismo europeo.

Tale carattere risulta perfettamente coerente con il dato secondo cui l'amministrazione europea trova la propria legittimazione non su base direttamente democratica[70], bensì attraverso l'effettività dei risultati conseguiti[71]. Le decisioni dell'Unione trovano infatti esecuzione indiretta mediante l'articolazione della funzione amministrativa tra i diversi livelli di governo degli Stati membri, secondo la rispettiva organizzazione interna. Non esiste, in questo senso, un modello europeo di autonomia, né «un paradigma imposto o anche solo proposto o suggerito dall'Unione»[72], sebbene nel 1986 il *Parlamento europeo* abbia adottato una *Carta comunitaria della regionalizzazione*[73] che – pur priva di efficacia vincolante – afferma il valore della

[65] Cfr. P. PÈREZ TREMPS, L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 1431 ss., partic. par. 2.3.

[66] Cfr. M. CASULA, *Le regioni italiane in un confronto europeo*, in AA.VV., *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, 2021, p. 278 ss.

[67] È il caso, ad esempio, dello Stato esiguo del Lussemburgo il cui governo centrale ha individuato quattro *regioni funzionali*, da esso controllate, che agiscono coinvolgendo le autorità locali nella pianificazione territoriale delle politiche di sviluppo dei rispettivi territori. Utilizzano un analogo modello gestito da un ente decentrato dello Stato anche Bulgaria, Danimarca, Grecia, Lituania, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia e Svezia (cfr. *Ibid.*).

[68] Questa forma di regionalismo funzionale, per operare, si avvale di strumenti di cooperazione intercomunale gestiti dalle autorità locali e non da enti decentrati dello Stato (ad es. Danimarca, Estonia, Irlanda). Cfr. CASULA, *op. cit.*, p. 280.

[69] Si presentano come Stati unitari centralizzati, che gestiscono interamente in modo centralizzato la pianificazione e l'attuazione delle politiche regionali europee, Estonia, Lettonia, Malta e Cipro.

[70] La democrazia è indicata dal Trattato dell'Unione europea come un valore fondante dell'Unione (art. 2 TUE) e costituisce un requisito essenziale per l'adesione e la permanenza degli Stati membri. L'ordinamento dell'UE in quanto tale, accoglie tuttavia in modo assai limitato, ai fini del proprio funzionamento, il metodo democratico, che può rinvenirsi – oltre che in alcuni istituti di mera partecipazione (le proposte di iniziativa legislativa alla Commissione europea, le petizioni al Parlamento europeo e la partecipazione alle consultazioni pubbliche organizzate dalla Commissione europea) – nell'elezione del Parlamento europeo. Nonostante la sua denominazione e la sua elezione diretta tale organo non è titolare del potere di iniziativa legislativa, condivide il potere legislativo con il Consiglio dell'UE soltanto nella procedura legislativa ordinaria e dispone di un controllo limitato sulla Commissione europea, la quale non è espressione diretta della maggioranza parlamentare e non è responsabile nei suoi confronti. Questa condizione di debolezza del potere di indirizzo politico attribuito al Parlamento europeo, unico organo dell'Unione direttamente eletto dai cittadini, è comunemente indicata con l'espressione sintetica di *deficit democratico* dell'Unione.

[71] Dunque, una «legittimazione orientata all'output», intesa quale «governo per il popolo» anziché quale «governo da parte del popolo» (G. RIVOSECCHI, *op. cit.*, p. 7).

[72] A. MORELLI, *Le vicende del regionalismo in Europa*, in *federalismi.it*, n. 16, 2018, p. 6.

[73] Risoluzione A2-208/86 del 18 novembre 1986.

regionalizzazione democratica come principio europeo e propone un modello di sviluppo fondato sulla governance multilivello, con il coinvolgimento attivo delle Regioni[74].

Nello spazio amministrativo europeo, le politiche e i fini comuni vengono così attuati attraverso il meccanismo del *federalismo di esecuzione*[75] da parte degli Stati membri, secondo la loro organizzazione interna, anche territoriale[76], che ne costituisce parte essenziale dell'identità nazionale del patrimonio costituzionale.

Questa influenza reciproca tra il diritto dell'Unione e il diritto interno, in relazione alla struttura territoriale degli Stati e all'allocazione delle competenze, è stata ricondotta da parte della dottrina al fenomeno del c.d. multilevel *constitutionalism*[77]. La formula ha avuto ampia fortuna descrittiva per rappresentare un ordinamento nel quale il potere costituzionale risulta articolato su più livelli di governo, integrati tra loro, in funzione della massima tutela dei diritti fondamentali[78]. Essa va tuttavia utilizzata con cautela.

È possibile, infatti, individuare uno «spazio costituzionale europeo», risultante dalla convergenza delle costituzioni degli Stati membri intorno a un nucleo essenziale di principi comuni, recepiti e valorizzati dai trattati dell'Unione[79] e dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo[80]. Tuttavia, se tale convergenza consente una tutela multilivello dei diritti e l'organizzazione di forme di governo multilivello, non può dirsi che esista una Costituzione unionale europea, nemmeno in senso meramente materiale[81].

---

[74] Sul concetto europeo di regionalismo, affermatosi – oltre che nel dibattito dottrinale e nel confronto istituzionale – anche attraverso una serie di atti della Comunità (poi Unione) europea e del Consiglio d'Europa (guardiano della sicurezza democratica della *Greater Europe*), v. J. LUTHER, *Alla ricerca di un concetto giuridico europeo di autonomia*, in *Scritti in onore di A. D'Atena*, III, Giuffrè, Milano, 2015, p. 1745 ss., nonché ID., *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Le Regioni*, n. 6, 2007, p. 933 ss.

[75] Cfr. M. P. CHITI, *La legittimazione per risultati dell'unione europea quale comunità di diritto ammnistrativo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 2, 2016, p. 397 ss.

[76] Nel contesto del Consiglio d'Europa e, dunque, dello spazio giuridico europeo, si è tuttavia affermato un principio pattizio comune, espresso nella *Carta europea dell'autonomia locale*, entrata in vigore nel 1988 e ratificata in Italia con la legge n. 439 del 1989. Tale principio riconosce il diritto delle comunità locali a regolamentare e gestire, sotto la propria responsabilità, disponendo di risorse adeguate e della tutela giuridica della propria autonomia, una parte rilevante degli affari pubblici, nel rispetto del principio di sussidiarietà e nel quadro della legge. La *Carta*, pur non obbligando gli Stati all'istituzione di regioni politiche, amministrative o anche solo funzionali, risulta tuttavia idonea a promuoverne lo sviluppo quale buona pratica istituzionale, già seguita con esiti positivi da alcuni ordinamenti. Essa si pone, infatti, come strumento volto alla salvaguardia e allo sviluppo della democrazia o, quantomeno, alla realizzazione del buon governo in base al principio di sussidiarietà (in tal senso può essere letto, ad esempio, il progressivo sviluppo del regionalismo amministrativo e, più in generale, dei processi di decentramento in Francia).

[77] Cfr. P. PÈREZ TREMPS e L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 1431.

[78] Cfr. I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making revisited?*, in *Common Market Law Review*, n. 36, 1999, p. 703 ss.

[79] Su uno spazio costituzionale europeo capace di conferire un'identità costituzionale omogenea a un'Unione europea da intendersi come organizzazione in via di progressiva integrazione sovranazionale, finalizzata alla realizzazione di una struttura para-federale, se non anche propriamente federale, v. A. RUGGERI, *Se e in che senso è appropriato discorrere di una "costituzionalizzazione" dell'Unione europea, in Consulta online, n. 1, 2025,* p. 69 ss.

[80] Sul processo di costituzionalizzazione del diritto internazionale v. A. PISANESCHI, *Costituzione e diritto internazionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl*, n. 3, 2016, p. 791 ss.

[81] Cfr. M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2006, p. 1660 ss., secondo il quale «la negazione dell'esistenza di una "Costituzione" europea non risale (...) ad una concezione prescrittiva della nozione di costituzione» (nt. 69), bensì all'«assenza di una comunità autenticamente *politica* di riferimento» (p. 1672).

Il tentativo di approvare un Trattato che adottava una Costituzione per l'Europa, nel 2004[82], fallì anche a causa della sua marcata impostazione intergovernativa, in tensione con la tradizione del costituzionalismo liberal-democratico occidentale[83]. Secondo quest'ultima, infatti, la Costituzione trae origine dal popolo quale fonte di legittimazione del potere, regolandone l'esercizio e definendone i limiti attraverso il metodo democratico[84].

L'assenza di un autentico atto costituente europeo e la natura essenzialmente pattizia del Trattato spinsero presumibilmente i cittadini francesi e olandesi[85], che furono chiamati a esprimersi[86], a bocciarlo nei rispettivi referendum popolari[87]. Quel Trattato, infatti, non rappresentava l'espressione di un *dèmos* europeo sovrano, ma un accordo volto a limitare la sovranità dei singoli popoli[88], a vantaggio di un sistema istituzionale in cui le decisioni politiche

[82] Trattato firmato a Roma il 29 ottobre 2004.

[83] Sulla definizione di costituzionalismo v. G. SILVESTRI, *Costituzionalismo e crisi dello stato-nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, in *Riv. trim. dir. pubbl*, n. 4, 2013, p. 905; e, più ampiamente sulle sue matrici concettuali, il capitolo introduttivo del curatore in A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Bari, 1997, p. 3 ss.

[84] M. LUCIANI, Costituzionalismo..., cit., muovendo dal «modesto rendimento democratico delle procedure decisionali nei sistemi "a rete" o "multilivello"», ammonisce dal rifuggire «i rischi di un *costituzionalismo irenico* che si limiti a celebrare i trionfi dei diritti fondamentali» e invita piuttosto a «tornare ad un *costituzionalismo polemico* che si misuri col potere» (p. 1678). Quest'ultimo, infatti, di fronte alla moltiplicazione dei livelli decisionali – tanto all'interno degli Stati quanto nel contesto dei rapporti sovranazionali e internazionali – «è, oggi più che mai, il problema del costituzionalismo» (p. 1678), a maggior ragione ove si registri la ridislocazione delle decisioni in sedi politicamente irresponsabili.

[85]Sulla «delusione generata tra i cittadini europei da un Trattato che pretendeva di chiamarsi Costituzione senza averne i contenuti *storicamente* tipici» v. M. LUCIANI, *ibid.*, p. 1672, nt. 69.

[86] Non in tutti i Paesi dell'Unione europea è prevista la possibilità di ricorrere a un referendum per la ratifica di un trattato internazionale, come avvenuto in Francia e nei Paesi Bassi ai sensi di una precisa scelta politica. In Italia, secondo quanto previsto dall'art. 80 Cost., non è stabilita né la necessità né la possibilità di sottoporre a referendum popolare i trattati internazionali. In particolare, se è espressamente escluso che la legge di ratifica di un trattato possa essere oggetto di un successivo referendum abrogativo ai sensi dell'art. 75 Cost., è tuttavia possibile l'approvazione di una idonea legge procedimentale che preveda lo svolgimento di un referendum popolare consultivo, secondo il modello rappresentato dalla legge cost. n. 2 del 1989, che consentì una consultazione popolare sul processo di integrazione politica europea (in via preventiva rispetto all'approvazione del trattato e non alla sua successiva ratifica).

[87] Rispettivamente, del 29 maggio e del 1° giugno 2005.

[88] Negli ordinamenti democratici moderni, infatti, anche laddove il principio della sovranità popolare non sia esplicitamente sancito – come avviene nell'art. 1 della Costituzione italiana – esso è comunque implicitamente ricavabile da altri principi costituzionali fondamentali o da formulazioni normative equivalenti, dalle quali si desume che la legittimazione del potere origina dal *popolo* quale soggetto politico, e non dalla *persona ficta* dello Stato, come avveniva nel *pactum subiectionis* di Hobbes, successivamente superato dal contrattualismo liberale di Locke, quantomeno nella lettura che ne diede la Costituzione degli Stati Uniti d'America.
La Francia post-rivoluzionaria, che è stata maggiormente influenzata dal pensiero di Rousseau rispetto a quello di Locke, ha preferito adottare, invece, la formula della *sovranità nazionale*. In tal modo si privilegia una concezione astratta, fondata sulla legge anziché sul contratto sociale e sulla *volontà generale*, che – al di là degli altri aspetti che segnano la differenza tra il costituzionalismo continentale e quello anglosassone (sui quali qui non ci si sofferma) – presenta il pregio di superare il principale limite concettuale del contrattualismo. Ciò avviene grazie alla sostituzione del tempo ciclico del contratto sociale, nel quale l'insieme degli individui viventi detiene il potere di eleggere e revocare i propri rappresenti fiduciari, eternamente presente, con il tempo lineare di una comunità con un passato storico e una comune proiezione verso il futuro, capace di esprimere, attraverso la nozione sintetica di *Nazione*, il legame culturale che unisce non soltanto gli individui, ma l'intera comunità politica, o a vocazione politica, al proprio territorio.

fondamentali restavano largamente subordinate al consenso tra gli Stati membri, con una prevalente un'impronta tecnocratica e ordoliberale. Un sistema, dunque, strutturalmente segnato da un deficit democratico[89], nel quale anche la tutela dei diritti sociali appariva indebolita rispetto agli ordinamenti nazionali[90], per l'assenza di un'effettiva e adeguata garanzia di tali diritti in un contesto globalizzato[91].

Per queste ragioni, non appare appropriato ricorrere alla nozione di *multilevel constitutionalism*[92] per qualificare il sistema dell'integrazione europea. Appaiono invece più adeguate, da un lato, la categoria della *multilevel governance*, per descrivere il modello di esercizio del potere pubblico distribuito tra più livelli di governo (locale, nazionale e sovranazionale) in cui nessuno di questi ha il controllo esclusivo del processo decisionale, e dall'altro, quella della *multilevel rights protection*, per rappresentare il sistema di garanzie giuridiche articolato su più livelli (nazionale, unionale europeo e internazionale) per assicurare la protezione dei diritti fondamentali in maniera integrata. Tale sistema si fonda anche sul *dialogo* – talora conflittuale e problematico[93] – tra le corti costituzionali nazionali, la Corte di Giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo.

In ogni caso, comunque si qualifichi questo «moderno tipo di confederazione»[94], il processo di integrazione europea non appare in contrasto, in virtù del principio di sussidiarietà, con il rafforzamento del decentramento autonomistico interno agli Stati membri. Al contrario, le due dinamiche, che a prima impressione potrebbero apparire contraddittorie, «si alimentano e rinvigoriscono reciprocamente»[95]. È tuttavia condivisibile l'assunto secondo cui «non può esistere un doppio livello di federalismo, uno superstatuale, l'altro infrastatuale»[96], poiché

[89] Cfr. G. AMATO (*Il costituzionalismo oltre i confini dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2013, p. 3) che, con lucidità, individua le ragioni dello scontento dei popoli europei «non tanto nel fatto in sé delle cessioni di sovranità che stanno intervenendo, quanto nei modi ibridi in cui stanno avvenendo, a beneficio non di un potere federale (che abbiamo costruito soltanto a metà), ma di un intergovernativismo intrusivo e paralizzante, che ci mette gli uni contro gli altri e ci porta a cercare la difesa, dagli altri, nei nostri parlamenti e nelle nostre istituzioni nazionali». A questo medesimo disagio, oltre alla bocciatura del trattato costituzionale, può essere ricondotta anche la c.d. *Brexit* (v. C. MARTINELLI, *L'isola e il continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churcill alle sentenze Brexit*, in *Riv. AIC*, n. 1, 2017, p. 17).

[90] Sullo stato di *minorità* della categoria dei diritti sociali nell'ambito dell'UE v. P. CARETTI, *Globalizzazione e diritti fondamentali*, in *Dir. e società*, n. 1, 2013, p. 14, nonché M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. Diritto*, n. 3, 2000, p. 367 ss.

[91] Sulla ineffettività dei diritti sociali nel mondo globalizzato cfr. G. SILVESTRI, *op. cit.*, p. 906.

[92] Per la critica del costituzionalismo multilivello v. M. LUCIANI, *Costituzionalismo...*, cit., p. 1673, secondo il quale tale dottrina – che ha «un'evidente coloritura aristocratica» – accantona la questione della legittimazione democratica dei poteri decisionali e ne opera una ridislocazione in favore di istanze politicamente irresponsabili (le autorità tecniche e le Corti).

[93] M. LUCIANI, *ibid.*, p. 1674.

[94] A. LA PERGOLA, *L'integrazione europea fra il mercato comune ed un moderno tipo di confederazione. Osservazioni di un costituzionalista*, in AA.VV., *Le prospettive dell'Unione Europea e la Costituzione*, CEDAM, Padova, 1995, p. 7.

[95] F. PASTORE, *op. cit.*, p. 296. Ciò anche in ragione del fatto che – almeno in Italia – «la promozione delle autonomie (...) risponde ad un preciso imperativo costituzionale, che non tollera rinunzie o eccezioni di sorta» (A. RUGGERI, *Integrazione europea...*, cit., p. 22).

[96] B. CARAVITA, *Il regionalismo italiano tra crisi ed efficienza della amministrazione*, in *federalismi.it*, n. spec. 2, 2018, p. 4.

l'organizzazione federale si colloca, per sua natura, in posizione di sovranità preminente rispetto alla mera autonomia[97] degli altri soggetti territoriali (comunque denominati)[98].

Sebbene, allo stato attuale, si possa parlare di *federalismo* – ma solo in senso formale – esclusivamente con riferimento agli Stati membri dell'Unione dotati di una struttura federale in base alla propria identità costituzionale[99], è tuttavia legittimo interrogarsi sulla possibile evoluzione dell'Unione europea in senso federale[100]. Pur con le cautele imposte dall'elemento volontaristico, è ragionevole ritenere che il grado di integrazione già raggiunto, consenta di qualificare il processo in atto come un processo di federalizzazione[101].

Il suo esito rimane però incerto, soprattutto alla luce della perdurante mancanza di una vera competenza in materia di politica estera e di difesa comune[102], ambiti che rappresentano condizioni imprescindibili per il compimento di una sovranità politica[103]. Nonostante tali limiti, tra i diversi livelli territoriali di governo oggi esistenti, quello europeo rappresenta l'unico contesto nel quale appare sensato attribuire, quantomeno in via prospettica, la qualificazione di possibile futura federazione.

---

[97] Ancorché questa possa essere istituzionalmente qualificata (come avviene nella costituzione svizzera) o concettualizzata in dottrina, in ragione del fatto che alcuni stati federali sono derivati da precedenti organizzazioni confederali internazionali (v. ad es. A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, tr. it. di N. Matteucci, UTET, Torino, 1973, pp. 196-197), come una sorta di sovranità condivisa e concorrente con quella della Federazione e, dunque, da quest'ultima limitata ma non esclusa in via residuale (sulla debolezza teorica della doppia sovranità v. infatti M. LUCIANI, *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. PACE, a cura di, *Quale dei tanti federalismi?*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 219).

[98] In quanto «lo stato federale comporta un ordinamento decentrato che riconosce il ruolo costituzionale delle autonomie ma implica la "sovranità federale"» (G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. Dir.*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, p. 835).

[99] Germania, Austria e Belgio.

[100] Sulle difficoltà dell'integrazione politica, e non meramente economica, degli Stati aderenti al sistema dell'Unione europea v. S. MANGIAMELI, *The Constitutional Sovereignty of Member States and European Constraints: The Difficult Path to Political Integration*, in ID. (ed.), *The Consequensences of the Crisi on European Integration and on The Member States. The Europeans Governance between Lisbon and Fiscal Compact*, Springer, Cham, 2017, p. 189 ss.

[101] Questo processo si manifesta, in particolare, attraverso l'attribuzione all'Unione di competenze normative dotate di efficacia diretta nei rapporti intersoggettivi e di supremazia rispetto agli ordinamenti giuridici nazionali (cfr. G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Digesto pubbl.*, aggiornamento, I, UTET, Torino, 2000, p. 280). Per la descrizione del sistema unionale come un nuovo modello federale v. B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Giappichelli, Torino, 2015, *passim*.

[102] Tale carenza, già da tempo oggetto di riflessione critica, si manifesta oggi in tutta la sua fragilità nel contesto dell'attuale scenario geopolitico, nel quale le istituzioni unionali appaiono maggiormente orientate a sostenere e coordinare l'industria europea della difesa, più che a configurare un'autentica politica di sicurezza e difesa comune in senso strategico (cfr. F. PETRANGELI, *Il riassetto dei poteri dell'Unione in tempo di guerra*, in *Riv. AIC*, n. 4, 2024).

[103] La quale andrebbe comunque inquadrata e resa compatibile, con le sue limitazioni, nell'ambito degli accordi costitutivi della NATO. Sul tema, F. SALMONI, *La difesa comune europea come pilastro della NATO. Un esercito senza Stato per un'Europa senza sovranità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2022, p. 60 ss.

Il *federalismo* e lo *Stato federale* si sono infatti affermati, sul piano teorico[104] e storico-istituzionale[105], come sistemi di governo universali o di ampi spazi territoriali[106]. Per tutti gli altri livelli territoriali interni agli Stati membri, comunque denominati, potrà invece continuare a utilizzarsi il termine *regioni*[107], distinguendo tra *regioni politiche*, dotate di poteri legislativi[108]; *regioni amministrative*, titolari di funzioni esecutive decentrate (senza la possibilità, diversamente dalle precedenti, di esprimere un autonomo indirizzo politico); e *regioni funzionali*, volte al coordinamento orizzontale degli enti locali di determinati territori, in maniera autonoma, o al loro coordinamento verticale da parte dello Stato per lo svolgimento di funzioni attuative specifiche.

5. Le Regioni storiche del regionalismo

Il processo di unificazione della nazione italiana, sviluppatosi tra il 1860 e il 1919, non si realizzò mediante una federalizzazione degli Stati preunitari[109], bensì mediante una progressiva serie di annessioni territoriali dapprima al Regno di Sardegna e, successivamente, al Regno

[104] Secondo I. KANT - in *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, edito a Könisberg nel 1795 - il diritto internazionale deve fondarsi su una federazione universale di liberi stati che ponga fine all'anarchia internazionale, impedendo il ricorso alla violenza per la soluzione dei conflitti internazionali e faccia prevalere il diritto (per l'edizione italiana v. I. KANT, *Per la pace perpetua. Un progetto filosofico*, a cura di N. Bobbio, Torino, Einaudi, 1991).

[105] A partire dalla Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1787.

[106] La storia del federalismo, in senso ideologico e istituzionale, è cominciata con la fondazione degli Stati Uniti d'America, il primo esempio storico di Stato federale (cfr. M. ALBERTINI, *introduzione* in *Il federalismo. Antologia e definizione*, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 7), anche se istituzioni federali di governo si sono affermati anche in Stati assai più piccoli per tenere unite in una sola società una pluralità di società più piccole che presentano spiccate diversità sociali, culturali, linguistiche, religiose o storiche a base territoriale (cfr. L. LEVI, *Federalismo*, in *Enc. Scienze sociali*, IV, Treccani, Roma, 1994, p. 40). Sul federalismo come scelta necessaria a garantire la «democrazia dei grandi spazi» v. M. LUCIANI, *Quale, dei tanti federalismi?*, cit., p. 251 ss.

[107] Si tratta di un termine di stretta derivazione latina, che ha costituito la lingua franca dello *ius pubblicum europaeum* almeno fino alla nascita degli stati moderni tra il XVI e il XVII secolo e che, pur in mancanza di un riconoscimento giuridico diretto nel diritto dell'Unione europea, può essere impiegato – come comunemente avviene – per indicare gli enti pubblici territoriali di livello immediatamente inferiore a quello statale, dotati di autogoverno politico, così come definito dalla «dichiarazione sul regionalismo in Europa» dell'Assemblea delle Regioni di Europa nel 1996 o, in via residuale e alternativa, i livelli territoriali (amministrativi o a fine amministrativo) assunti nei diversi ordinamenti nazionali come unità di riferimento per i fondi strutturali e la politica di coesione europea, secondo la *Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche* (NUTS).

[108] Questa assimilazione classificatoria dello Stato federale e dello Stato regionale, già di uso corrente a livello di Unione europea, è resa possibile dal fatto che la differenza tra i due modelli è di natura quantitativa e non qualitativa, trattandosi in entrambi i casi di «ordinamenti statali unitari che garantiscono l'autonomia politica di ordinamenti territoriali in essi ricompresi» (cfr. G. DE VERGOTTINI, *Federazione*, in *Enc. Scienze sociali*, IV, *Treccani*, Roma, 1994, p. 53).

[109] La soluzione federale era stata ipotizzata da alcuni autori del Risorgimento italiano, in particolare Vincenzo Gioberti, Carlo Cattaneo e Giuseppe Ferrari. Sul dibattito in tema di federalismo o il confederalismo in quell'ambito storico v. C. MALANDRINO, *L'eredità del pensiero risorgimentale sul federalismo e i primi progetti regionalisti*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 28 ss.

d'Italia, proclamato il 17 marzo 1861[110]. Tale percorso fu reso possibile da una peculiare congiuntura geo-politica che, in quel determinato contesto storico, ne favorì l'attuazione[111].

Sarebbe tuttavia errato ritenere che lo sviluppo dell'identità nazionale non abbia largamente preceduto il *Risorgimento* italiano, così come non sarebbe corretto pensare che nel processo di unificazione vi fosse esclusiva consapevolezza della, pur notevole, omogeneità culturale italiana, fondata su un patrimonio storico, artistico e religioso condiviso, e veicolata, in modo emblematico, da una lingua comune[112], ma non anche delle plurali espressioni e varietà territoriali di questa comunità culturale-linguistica[113].

Nel dibattito risorgimentale, infatti, l'Italia[114] veniva pensata come un territorio articolato in Regioni storico-geografiche[115], che costituivano l'attualizzazione della rappresentazione unitaria della penisola sul piano territoriale, affermatasi già con la prima regionalizzazione augustea[116] e successivamente rielaborata – dopo il rilevante impatto dei fenomeni storici e migratori medievali – nel corso del *Rinascimento*[117].

Dopo l'unificazione, tuttavia, le Regioni considerate nel dibattito risorgimentale, abbandonate le pur timide ipotesi di regionalizzazione amministrativa in favore di un modello

[110] La data del 17 marzo 1861 segna la nascita del Regno d'Italia, in quanto, con la legge n. 4671, approvata dal Parlamento subalpino e promulgata da Vittorio Emanuele II, fu stabilito che il sovrano assumesse per sé e per i suoi successori il titolo di «Re d'Italia». Si tratta dell'atto costitutivo formale dello Stato unitario, che trasformò il Regno di Sardegna nel Regno d'Italia senza soluzione di continuità sul piano giuridico-istituzionale.

[111] Su tale congiuntura, che condusse all'isolamento del Regno delle Due Sicilie – oggetto della pressione anglo-francese nel settore strategico del Mediterraneo – e, per converso, accreditò il Regno di Sardegna sul piano internazionale (anche grazie alla partecipazione di quest'ultimo alla guerra di Crimea del 1853-1856, al fianco del Regno Unito e della Francia), creando le condizioni che portarono alle annessioni del 1859-1861, v. E. DI RIENZO, *Il Regno delle Due Sicilie e le potenze europee 1830-1860*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012, *passim*.

[112] Il «bel paese là dove il sì suona» (D. ALIGHIERI, *Divina Commedia*, Inferno, XXXIII, 80, in G. Petrocchi, a cura di, *La Commedia secondo l'antica vulgata*, Mondadori, Milano, 1966, testo volgare originale). Con tale verso Dante evidenzia, infatti, già nel primo quarto del XIV secolo, l'esistenza di un'identità linguistica italiana, distinta non solo dalle lingue di ceppo germanico, ma anche dalle altre lingue romanze.

[113] Con il *De vulgari eloquentia* (1303-1305 circa), fu ancora Dante Alighieri a compiere la prima ricognizione consapevole e teoricamente fondata della molteplicità dei volgari italiani, proponendone una *regionalizzazione* linguistica e avviando una riflessione sulla loro gerarchia e sulla possibilità di fondare un volgare letterario unificante. In tal modo egli anticipò di secoli la codificazione dell'italiano come lingua nazionale, avvenuta soltanto nel XIX secolo (cfr. DANTE ALIGHIERI, *De vulgari eloquentia*, a cura di P. V. Mengaldo, Antenore, Padova, 1968).

[114] Che era ancora «solo un'espressione geografica», come affermato dal cancelliere dell'Impero asburgico Klemens von Metternich all'indomani del Congresso di Vienna del 1815.

[115] C. FRULLI, *Fisiche regioni peninsulari ed insulari dell'Italia*, in *Annuario geografico italiano*, 1845, C. CORRENTI, *Fisionomia delle regioni italiane*, in *Il nipote del Vesta Verde*, 1852, p. 42 ss., nonché, *ID.*, *Ancora le nostre regioni*, ivi, 1855, p. 144 ss.

[116] Come ebbe ad affermare P. MAESTRI (*L'Italia economica nel 1868*, Stab. di Civelli, Firenze, 1868, p. 26), infatti, «l'unità d'Italia latina è il primo esemplare nazionale». Questa prima ripartizione della penisola italiana (ad esclusione delle isole) in undici *regiones*, oltre alla città di Roma, ci è stata tramandata da Gaio PLINIO SECONDO, *Naturalis Historiae*, III, 38-13, in G.B. Conte (a cura di), *Storia naturale*, I, *Cosmologia e geografia*, Einaudi, Torino, 1982, p. 399 ss.

[117] Cfr. F. BIONDO, *Italia illustrata*, Venezia, 1503 (v. l'ed. moderna a cura di L. Mehus, Bompiani, Milano, 2005), e L. ALBERTI, *Descrittione di tutta Italia*, Bologna, 1550 (v. l'ed. moderna a cura di R. Cardini, Adelphi, Milano, 2002).

di governo accentrato (la c.d. *piemontesizzazione*)[118], vennero utilizzate come meri compartimenti statistici per il primo[119] e per i successivi censimenti della popolazione[120]. Ciò consente di comprendere come, diversamente da quanto affermato da una parte della dottrina[121], non furono le Regioni a discendere dalle ripartizioni statistiche, bensì, al contrario, le prime costituirono la storica rappresentazione territoriale italiana sulla cui base vennero costruite le seconde, in quanto aree omogenee sotto il profilo geografico, economico e culturale.

Risulta documentato peraltro che i costituenti[122] intesero riconoscere le Regioni storiche come una realtà territoriale preesistente, acquista dalla tradizione[123]. Questa scelta può essere certamente oggetto di critica, sia qualora del ruolo assegnato alle Regioni dalla Costituzione si abbia un'idea funzionalista-amministrativa[124], sia qualora si mettano in discussione il numero o le linee di confine delle Regioni storiche individuate[125]. Non può invece sostenersi che i costituenti avessero l'intento di costruire entità artificiali calate dall'alto[126].

Si rivela, pertanto, persuasiva l'affermazione secondo cui «il disegno costituzionale sulle autonomie territoriali non appare lontano dalla proposta, elaborata sul piano scientifico da P. Häberle, di un federalismo di tipo culturale»[127]. La Costituzione italiana, infatti, tende a valorizzare «la dimensione culturale del territorio»[128] e, con essa, il pluralismo culturale della

[118] Per una dettagliata descrizione di questo dibattito post-unitario v. R. RUFFILLI, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Giuffrè, Milano, 1971. Vedi, inoltre, C. DESIDERI, *Regioni politiche e territori. Per una storia del regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 6 -18.

[119] Nel 1864 P. MAESTRI individuò sedici compartimenti statistici provvisori (Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Emilia, Toscana, Marche, Umbria, Lazio Abruzzi e Molise, Campania, Puglia, Basilicata Calabria, Sicilia e Sardegna).

[120] Dopo il 1918 si aggiunsero al novero delle Regioni-compartimenti statistici la Venezia Tridentina e la Venezia Giulia.

[121] Secondo L. GAMBI (in Le "regioni" italiane come problema storico, *Quaderni storici*, n. 34, 1977, p. 292) «le nostre regioni storiche costituzionali sono (...) ripartizioni statistiche riverniciate di nome».

[122] A.C., 29 ottobre 1947, p. 1682 ss.

[123] Cfr. C. DESIDERI, *Se le regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, in *Questa Rivista*, n. 1-2-3, 2012, p. 3 ss. Per l'affermazione che «le nostre Regioni sono figlie della storia», e che sono, dunque, comunità culturali, prima ancora che istituzionali, che rafforzano la nostra democrazia, v. G. AMATO, *Regioni e istituzioni*, in *Le Regioni*, n. 2, 2024, p. 258.

[124] C. MORTATI, ad es., già in Assemblea costituente sostenne la necessità di costituire Regioni autosufficienti dal punto di vista economico finanziario e in grado di soddisfare le esigenze della programmazione (*La costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Camera dei deputati, Roma, 1970, VII, pp. 844-845 e 1007-1008).

[125] Per questi aspetti v. con dettaglio E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia, Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicane (1943-1947)*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 353 ss.

[126] Come ritenuto, tra gli altri, da E. IMPARATO, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 86.

[127] F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2015, pp. 24-25, che cita P. HÄBERLE, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 132, il quale ritiene che lo Stato federale possa raccogliere ed esprimere la varietà di iniziative culturali, speranze e aspirazioni delle diverse comunità che sono chiamate a coesistere entro il popolo.

[128] S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Politica dir.*, n. 1, 2003, p. 120.

Nazione italiana, che non è riducibile a un'unità culturale monolitica e integralmente omogenea[129].

Nel nostro sistema costituzionale le comunità territoriali sono insediate in *spazi culturali*, che esprimono identità collettive «significative»[130], e non in meri ambiti fisici destinati allo svolgimento di attività e funzioni[131], secondo «una concezione meramente materiale del territorio»[132]. L'Italia si caratterizza, del resto, per un patrimonio culturale estremamente ricco, non solo materiale ma anche immateriale, profondamente intrecciato ai territori regionali. Esso comprende saperi, pratiche, tradizioni, lingue, feste e forme di vita che esprimono la varietà e la profondità delle culture locali, e che trovano nel contesto territoriale il loro radicamento storico e simbolico[133].

Letta in questa prospettiva, la nostra «Costituzione del pluralismo»[134] rivela un'impostazione storico-identitaria, piuttosto che funzionalista. A quest'ultima si è tuttavia tentato di ricondurre, in fase attuativa, un regionalismo a bassa autonomia politica[135], che ha finito per negare strumentalmente l'identità delle Regioni storiche[136] o per disconoscere il rilievo costituzionale dell'identità storico-culturale delle comunità regionali quale elemento essenziale del regionalismo italiano e della stessa forma di Stato[137].

---

[129] Per una critica all'identità nazionale egemonica che «nega la legittimità e diritti di analoghe istanze esistenti in un territorio statale che vorrebbe "nazionalmente" omogeneo» v. A. TORRE, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo – Impressioni di un discussant*, in XXXIII Convegno AIC *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Firenze, 16-17 novembre 2018, www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 33.

[130] Sulla natura «significativa» dell'identità regionale nell'ambito di un sistema di identità comunitarie concentriche v. G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012, p. 768.

[131] Cfr. P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Carocci, Roma, 2001, p. 32 ss.

[132] L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Riv. AIC*, n. 2, 2017, p. 36. È proprio sull'elemento culturale del principio di autonomia che si può affermare, dunque, che «il regionalismo tende ad attribuire al territorio un nuovo significato costituzionale: non è più inteso nella sua dimensione fisica, come mero spazio di vigenza delle norme, ma rappresenta l'ambito spaziale in cui elementi geografici convivono con altri di natura etnica e storica» (G. ROLLA, *Federalismo e Regionalismo in tempi di transizione*, in *federalismi.it*, n. spec. 2, 2018, p. 12).

[133] Sulla dimensione regionale dell'identità culturale italiana v. E. IMPARATO, *op. cit.*, p. 101 ss.

[134] P. HÄBERLE, *Federalismo e regionalismo come pluralismo territoriale e divisione dei poteri culturali*, in *Questa Rivista*, n. 2, 2013, p. 2.

[135] Sulle ragioni per le quali la dimensione comunitaria dell'autonomia politica, iscritta entro la prospettiva personalistica e pluralistica che caratterizza la Costituzione italiana, ha incontrato e incontra notevoli resistenze di attuazione, v. F. PIZZOLATO, *op. cit.*, p. 1 ss., secondo il quale la principale criticità dipende dalla vischiosità dei concetti fondativi della democratizzazione nell'età moderna, che continuano ad alimentare una rappresentazione nazionale indifferenziata dell'unità politica, strutturalmente ostile all'autogoverno comunitario.

[136] Con un rilievo che – come evidenziato da C. DESIDERI – «togliendo sostanza e legittimazione alla regione, finisce per toglierle all'idea stessa di stato regionale» (*Se le Regioni…*, cit., p. 9).

[137] Come ben osserva S. BARTOLE, «il fatto che ancor oggi, con molta facilità si discuta della ridefinizione dei confini delle Regioni e di un'eventuale riduzione del loro numero con accorpamenti e fusioni da condurre secondo criteri di ottimalità economica, sta a dimostrare che vi è una larga componente della nostra dottrina, la quale è pronta a sostenere che la componente storico-culturale è del tutto o quasi irrilevante» per le Regioni medesime (*Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, in ID., a cura di, *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 5).

È corretto affermare, pertanto, che «il fattore storico-culturale non ha svolto, al momento della costituzione delle Regioni, un ruolo rimarchevole»[138], poiché l'attuazione del Titolo V rispose a esigenze essenzialmente politiche[139] e diede luogo a un regionalismo che «sembra fondarsi (...) su un concetto apparentemente senza storia»[140]. In assenza di una forte pressione sociale a sostegno dell'istituzione delle Regioni[141], queste ultime vennero configurate prevalentemente come strumenti di decentramento amministrativo e non come luoghi culturali su cui si fonda l'identità delle comunità territoriali e dei cittadini[142].

Tale assetto ha consentito al sistema dei partiti nazionali, radicato negli apparati centrali di governo, di estendere la propria influenza nella periferia territoriale: sia attraverso l'assunzione diretta, da parte del personale politico, di funzioni precedentemente svolte da amministratori di carriera (a partire dai prefetti), sia mediante il controllo del reclutamento della classe dirigente[143]. Al contempo, tuttavia non venne riconosciuta un'autentica autonomia politica alle comunità regionali[144]. Le Regioni, concepite dalla Costituzione come enti politici di governo, esponenziali delle rispettive comunità territoriali[145], furono così trasformate, di fatto, in enti di amministrazione e di erogazione di servizi, all'interno di uno Stato articolato in una pluralità di enti locali, di cui esse rappresentavano semplicemente il livello territoriale più ampio[146].

L'autonomia politica incontrò, infatti, un ostacolo strutturale nella natura centralizzata dei partiti nazionali e delle burocrazie statali, che realizzarono l'attuazione regionale come «regionalismo politico-partitico»[147], e non per realizzare una profonda trasformazione dell'assetto statale su nuove basi di articolazione della sovranità popolare. La riforma del Titolo

[138] S. MABELLINI, *Il regionalismo differenziato: un pericolo per l'unità dello stato? Profili teoretici e di diritto positivo*, in *Questa Rivista*, n. 1, 2018, p. 8. Sullo scarso interesse manifestato dalla politica italiana nei confronti della dimensione storico-culturale delle Regioni v. anche A. FERRARA, *Forme e contenuto degli statuti regionali adottati dopo le riforme*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano...*, cit., p. 197.

[139] Cfr. S. BARTOLE, *Le regioni...*, cit., p. 2.

[140] J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Le Regioni*, n. 6, 2007, p. 941.

[141] Come avviene, invece, nel caso in cui il pluralismo culturale abbia connotazioni plurinazionali (in presenza di minoranze linguistiche) e non sia un'articolazione interna all'identità nazionale degli italiani (cfr. G. FERRAIUOLO, *Costituzione Federalismo Secessione. Un itinerario*, ES, Napoli, 2016, p. 101 ss., part. 105).

[142] Per un'attenta valutazione delle ragioni per le quali la regionalizzazione degli anni Settanta del secolo scorso non ha prodotto un cambiamento profondo sull'assetto politico-istituzionale del Paese e appare rimasta distante dal disegno costituzionale, v. C. DESIDERI, *Regioni politiche e territori...*, cit., p. 40 ss.

[143] Cfr. A. D'ATENA, *Il regionalismo nella vicenda costituzionale italiana*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, 1. *Sovranità e democrazia*, II, Laterza, Bari, 2006, pp. 500-501; nonché C. DESIDERI, *ibid.*, pp. 43-44, il quale evidenzia come, con il processo di regionalizzazione, i partiti politici abbiano inteso rafforzare il proprio ruolo e il proprio peso nei confronti degli apparati amministrativi, trascurando gli aspetti più propriamente istituzionali della riforma.

[144] Sui tratti caratteristici dell'autonomia politica che la distinguono dalla mera autonomia amministrativa v. T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 100 ss., ora in *Opere*, cit., p. 293 ss. V. inoltre L. RONCHETTI, *op. cit.*, p. 94 ss.

[145] Il ruolo della Regione quale soggetto di rappresentanza generale delle questioni di interesse della collettività sociale rappresentata, «anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'art. 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della Regione medesima», è stato espressamente riconosciuto dalla Corte cost. con sent. 829 del 1988.

[146] Cfr. T. MARTINES, *L'«intreccio delle politiche»...*, cit., p. 919 ss.

[147] C. DESIDERI, *Regioni politiche...*, cit., p. 46.

V ha cercato di reagire a tale impostazione, rafforzando l'autonomia autenticamente politica delle Regioni attraverso il riconoscimento, nella nuova formulazione dell'articolo 114 Cost., della loro qualità di *soggetti costitutivi della Repubblica*[148].

In quanto tali, le Regioni dispongono oggi di un'identità territoriale costituzionalmente garantita e presupposta, i cui confini – salvo ipotesi di rottura costituzionale[149] – non possono essere modificati se non nel rispetto delle procedure previste dall'art. 132 Cost.[150]. Ciò non esclude, tuttavia, che per il perseguimento di esigenze funzionali sovraregionali di carattere amministrativo, ai sensi dell'art. 117 Cost.[151], le Regioni possano concludere intese tra loro e istituire organi comuni[152].

La nuova formulazione dell'art. 114, letta congiuntamente all'art. 1 Cost., consente inoltre di superare definitivamente l'impostazione, propria della tradizionale dottrina statocentrica dell'età statutaria, secondo cui «la sovranità sarebbe un attributo tipico dello Stato e non del popolo, che dello Stato rappresenta anzi un elemento costitutivo»[153]. In tal senso, la Corte costituzionale ha affermato che «l'articolo 1, della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità "appartiene" al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi»[154]. Ne discende che gli enti territoriali autonomi, quali soggetti costitutivi della Repubblica, condividono con lo Stato una «comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare»[155].

In questo quadro può parlarsi di una *sovranità sussidiaria*[156], che non implica una ripartizione della sovranità tra livelli di governo[157], come avviene (o può avvenire) – almeno formalmente –

---

[148] Non più, dunque, una mera «ripartizione» territoriale della Repubblica, secondo una formulazione che poteva prestarsi a una interpretazione in base alla quale le Regioni si sarebbero potute considerate solo degli enti autonomi di amministrazione decentrata dello Stato.

[149] La Corte cost. con la sent. n. 50 del 2015 ha ammesso, ad esempio, in rottura della Costituzione, la possibilità di non dare applicazione alle regole procedurali contenute all'art. 133 Cost. in riferimento alle variazioni territoriali delle province che rispondano a «una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica» (*Cons. in dir., punto 3.4.2*). Si tratta però di una decisione, questa, che è stata fortemente criticata in dottrina (v. per tutti L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2015, p. 393 ss.).

[150] Cfr. A. FERRARA, *Forme e contenuto degli statuti...*, cit., p. 189, nonché, già prima della riforma costituzionale del 2001, ID., *Quali Regioni per quale Repubblica. Note minime in ordine alla riaggregazione delle regioni in nuove macroentità territoriali*, in *Diritto e Società*, 1995, p. 322 ss.

[151] L'ottavo comma dell'art. 117, così come sostituito dall'art. 3 della legge cost. n. 3 del 2001.

[152] Sulle opportunità di impiego delle intese interregionali, fino alla possibilità di costituire *macroregioni* funzionali, v. A. STERPA, *Le intese tra le regioni*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 349 ss.

[153] R. BIN, *Commentario breve alla costituzione*, a cura di Crisafulli e Paladin, Padova, 1990, art. 1, p. 6. Sullo spostamento della sovranità dallo Stato al Popolo nell'ambito dei modelli federali e regionali di governo v. B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 25 ss.

[154] Corte cost., sent. n. 106 del 2002, *Cons. in dir.*, punto 3.

[155] *Ibid.*

[156] Rimando, più per esteso, ad A. FERRARA, *Forme e contenuto degli statuti...*, cit., pp. 189-190.

[157] Ciò che è stato escluso dalla Corte cost. con sent. n. 365/2007, secondo la quale non è possibile parlare di una «sovranità regionale» o anche soltanto dell'esistenza di *elementi* di una sovranità regionale, nemmeno con riferimento alle regioni speciali dotate di «forme e condizioni particolari di autonomia».

nei sistemi federali[158], ma esprime piuttosto l'unitario potere della sovranità popolare (e non statale)[159], esercitato secondo forme differenziate in base al principio di sussidiarietà. Principio che non si esaurisce nella dimensione verticale dei rapporti tra Stato ed enti territoriali, ma si estende anche alla sfera orizzontale, quale garanzia dell'autonomia delle persone e delle formazioni sociali nelle quali si svolge la loro personalità[160].

Si può ritenere, infine, che il regionalismo storico-identitario accolto dalla Costituzione, pur disconosciuto nella prassi, fosse sin dall'origine in grado di porre le basi per il superamento di quell'idea egemonica, affermatasi dopo l'unità nazionale, secondo cui il Settentrione, ritenuto portatore di progresso e civiltà, avrebbe dovuto assolvere al compito di «civilizzare» il Mezzogiorno[161]. Tale visione ha alimentato una forma di *colonialismo interno*, in cui lo sviluppo industriale del Nord si è sostenuto anche grazie alla trasformazione del Sud in un mercato per i prodotti settentrionali, senza un parallelo investimento strutturale nello sviluppo meridionale[162].

Questo squilibrio è stato solo parzialmente compensato da politiche assistenziali e dall'intervento straordinario per il Mezzogiorno[163], spesso funzionali al controllo sociale e al consenso politico attraverso forme clientelari di distribuzione delle risorse[164]. Il superamento di tale schema è divenuto improcrastinabile con l'ingresso dell'Italia nel mercato unico europeo, nel 1992. La caduta delle barriere protezionistiche interne e la restrizione degli aiuti di Stato hanno messo in crisi l'assetto di sviluppo squilibrato e fatto emergere la cosiddetta *questione*

[158] La dottrina comparatistica prevalente nega che gli Stati membri delle federazioni, anche laddove ad essi sia formalmente riconosciuta una sovranità limitata o derivata, possano essere considerati sovrani secondo gli standard del diritto internazionale, in quanto non possiedono la pienezza della soggettività internazionale, ma soltanto – eventualmente – una personalità giuridica di carattere funzionale o condizionata, nei limiti dell'ordinamento federale (cfr. G. DE VERGOTTINI, *Stato federale,* cit., p. 835 ss.).

[159] Non convince, nella sua assolutezza, la critica di chi ha ravvisato in una, peraltro isolata, decisione della Corte costituzionale la volontà di riaffermare il dogma della sovranità dello Stato (O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, n. 1, 2008, pp. 227-238). Laddove, infatti, la Corte, in tale occasione, afferma che «la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni e agli enti territoriali», non può necessariamente inferirsene che la sovranità sia riconducibile al solo Stato-apparato, anziché allo Stato-comunità e, dunque, alla Repubblica intesa nella sua unità plurale. In base all'art. 1 Cost., infatti, la sovranità repubblicana appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione, secondo la quale – ai sensi dell'art. 114 – lo Stato è soltanto uno dei soggetti costitutivi della Repubblica, in capo alla quale si ricompone la sovranità popolare diffusa e istituzionalmente molteplice.

[160] Per una lettura del principio di autonomia come qualità costitutiva dell'identità personale prima ancora che nella sua dimensione interindividuale collettiva, sociale e istituzionale democratica v. L. RONCHETTI, *op. cit.*, *passim* ma v. part. p. 104 ss.

[161] Sulla «questione meridionale» come costruzione ideologica e materiale dell'egemonia settentrionale v. A. GRAMSCI, La questione meridionale (a cura di F. DE FELICE – V. PARLATO), Editori riuniti, Roma, 1966, *passim*.

[162] *Ibid.* Sul punto, tra gli altri, anche G. SALVEMINI descrive il Mezzogiorno come «colonia redditizia su cui le industrie settentrionali possano fare assegnamento sicuro» (*Federalismo e regionalismo*, in *Scritti sulla questione meridionale*, Einaudi, Torino, 1955, pp. 613-614.

[163] Così come esplicitato nella formulazione originaria dell'art. 119, terzo comma, Cost., prima della revisione costituzionale del 2001, secondo il quale «Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali».

[164] Sulla degenerazione clientelare dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno v. P. BEVILACQUA, *Storia della questione meridionale*, ESI, Roma, 1974, *passim*.

settentrionale[165], sostenuta anche da movimenti politici che denunciavano l'eccessiva incidenza della spesa pubblica destinata al Mezzogiorno[166].

In un contesto economico aperto e competitivo, la crescita del Mezzogiorno richiede oggi politiche fondate sulla valorizzazione delle risorse endogene, sul rafforzamento della capacità amministrativa delle autonomie territoriali e su una piena integrazione nel disegno europeo di sviluppo sostenibile e coeso. In questa prospettiva, il riconoscimento di un regionalismo identitario-culturale[167], capace di valorizzare le particolarità e le differenze ma anche l'esercizio responsabile dell'autonomia e il vincolo di solidarietà tra territori, si prospetta, pertanto, come un «progetto emancipante» orientato a una ristrutturazione istituzionale che favorisca la collaborazione interregionale e il governo condiviso del Paese[168].

6. Prospettive di evoluzione di un regionalismo politico-culturale

Il *regionalismo reale* sin qui descritto può essere efficacemente riassunto come *il modello regionale dei cinque "poco"*: poco garantista[169], poco cooperativo[170], poco politico[171], poco differenziato[172] e poco identitario-culturale[173].

---

[165] Formula con la quale si intende rimarcare «la contrapposizione tra un Settentrione moderno e aperto alle attività industriali e un Meridione parassitario e arretrato» (G. GARDINI, *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Ist. federalismo*, n. 1/2, 2010, p. 38 ss.). Al di là dello «stereotipo culturale» che ha alimentato – e continua ad alimentare – il dibattito politico, non può tuttavia negarsi l'esistenza di un problema di «efficienza dell'intero sistema amministrativo», sul quale occorre intervenire con decisione e rispetto al quale «le Regioni possono giocare un ruolo fondamentale per riequilibrare il divario tra Nord e Sud, per portare le aree meno sviluppate verso modelli territoriali più avanzati che già si contano nel Mezzogiorno, per correggere le "anomalie" amministrative che sin qui hanno caratterizzato il nostro paese» (p. 43).

[166] Per una forte critica delle politiche assistenzialiste a favore del Sud, v. L. RICOLFI, *Il sacco del nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Guerini e associati, Milano, 2010, *passim*.

[167] Da non confondersi con un regionalismo etnico-identitario che ha alla sua base un'accezione di autonomia chiusa in sé stessa, volta a esaltare la propria distinzione e separazione, piuttosto che la relazione comunitaria, nei confronti dell'altro da sé. Cfr. F. PIZZOLATO, *op. cit.*, p. 25. Sulla dimensione relazionale dell'autonomia fondata sulla consapevolezza dell'interdipendenza e non su pretese di autosufficienza e di autoreferenzialità v. anche L. RONCHETTI, *op. cit.*, p. 247.

[168] Cfr. C. BERTOLINO, *Territori e appartenenze territoriali: alla ricerca di una ricomposizione di sistemi 'scomposti'*, in *federalismi.it*, n. spec. 2, 2018, p. 14.

[169] Sulle tesi dottrinarie che contribuirono ad avvicinare l'interpretazione delle disposizioni del Titolo V della nostra *costituzione rigida* a quelle di una *costituzione flessibile* v. *supra* nt. 33.

[170] Per «la perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» (Corte cost., sent. n. 6/2004)

[171] In quanto non è un regionalismo capace di esprimere un indirizzo-politico autonomo (v. *supra* nt. 147).

[172] Non solo nei casi in cui la legge dello Stato si spinge fino a imporre modelli organizzativi e procedimentali ma anche laddove la differenziazione si presenterebbe, almeno astrattamente, possibile (come per la forma di governo e il sistema elettorale in base all'art. 121 Cost.).

[173] Salvo l'identità *etnica* riconosciuta alle minoranze linguistiche nazionali e protetta dagli artt. 6 e 116 Cost. e, conseguentemente, dagli Statuti della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, del Trentino-Alto Adige/Südtirol, del Friuli-Venezia Giulia e della Sardegna e dalla legge 482/1999 per la tutela delle minoranze linguistiche storiche, nonché sul piano giuridico internazionale universale dall'art. 27 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* (1966) e dalla *Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche* (ONU, 1992), sul piano europeo dalla *Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali* (Consiglio d'Europa, 1995) e sul

Occorre allora interrogarsi se sia finalmente giunto il momento di condurre le Regioni fuori da questo persistente stato di *impasse*, avviando una nuova stagione del regionalismo italiano. Si tratta di una domanda ricorrente nel dibattito scientifico; tuttavia, il contesto attuale presenta almeno due elementi di novità che meritano di essere messi a fuoco: da un lato, il sostanziale fallimento del tentativo di trasformare, attraverso l'autonomia differenziata, il regionalismo duale in un assetto *triale* (Regioni speciali, Regioni ad autonomia differenziata, Regioni ordinarie); dall'altro, le crescenti difficoltà del processo di integrazione dell'Unione europea fondato prevalentemente sul metodo intergovernativo.

6.1. Autonomia differenziata e superamento del regionalismo uniforme

La sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 ha, di fatto, arrestato il tentativo di costruire una forma di autonomia semi-speciale riservata alle sole Regioni economicamente più forti del Nord[174], che avrebbero potuto trattenere sul territorio una quota significativa del c.d. residuo fiscale[175]. Tale arresto non impedisce però lo sviluppo di un esercizio più differenziato e al contempo garantito dell'autonomia regionale[176].

La differenziazione presuppone, anzitutto, una maggiore consapevolezza identitaria delle comunità regionali che ne facciano richiesta[177] e, conseguentemente, la chiara percezione del carattere intrinsecamente politico dell'autonomia territoriale[178]. Non sorprende, dunque, che alcune domande di differenziazione risultino inevitabilmente *egoistiche*, in quanto radicate negli

piano bilaterale dall'*accordo De Gasperi-Grüber* (1946) tra Italia e Austria per la tutela della minoranza tedesca e ladina in Alto Adige/Südtirol e dal *Trattato di Osimo* (1975) tra Italia e Jugoslavia per la tutela della minoranza slovena in Italia e italiana in Slovenia e Croazia (successivamente ribadite, dopo la dissoluzione della Jugoslavia, con Slovenia e Croazia nel 1991).

[174] Sull'orientamento a creare, di fatto, un regime speciale per le sole Regioni richiedenti v. A. PETRETTO, *Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti*, in *Astrid rassegna*, n. 13, 2019, www.astrid-online.it, p. 22.

[175] Sull'obiettivo originario delle richieste di autonomia differenziata avanzate da Veneto e Lombardia – volte a modificare, a proprio favore, la distribuzione territoriale delle risorse finanziarie mediante l'acquisizione di quote maggiori e predeterminate di tributi erariali, non direttamente correlate con le funzioni pubbliche esercitate, secondo il modello di finanziamento delle Regioni a statuto speciale – v. A. ZANARDI, *I meccanismi di finanziamento dell'autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, n. 1, 2025, p. 110.

[176] La Corte costituzionale, infatti, con la richiamata sentenza individua quattro «potenzialità insite nel regionalismo italiano» (punto 4 del Cons. in dir. della sent. 192/2024): un regionalismo più differenziato, più cooperativo, competitivo ma solidale e volto a rafforzare la democrazia attraverso l'autogoverno delle comunità territoriali (v. su questi profili della decisione A. FERRARA, *Corte costituzionale n. 192/2024: il modello regionale tra unità e decentramento*, in *Questa Rivista*, n. 1, 2025, p. 191 ss.).

[177] Sul fondamento culturale della domanda di autonomia e di differenziazione dei sistemi territoriali v. L. ANTONINI, *op. cit.*, p. 46 ss.

[178] Come evidenziato sia dai referendum consultivi regionali svoltisi in Veneto e Lombardia il 22 ottobre 2017, finalizzati all'avvio della trattativa con lo Stato per l'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, sia dal referendum abrogativo presentato dalle Regioni Campania, Emilia-Romagna, Puglia, Toscana e Sardegna sulla legge n. 86 del 2024, volto a bloccare l'attuazione del regionalismo differenziato e dichiarato inammissibile dalla Corte cost. con sent. n. 10 del 2025.

interessi specifici delle singole comunità[179]. Proprio per questa ragione, tuttavia, la differenziazione richiede strumenti istituzionali idonei a governare il conflitto, evitando che esso degeneri in competizione distruttiva o mera rivendicazione fiscale.

Il superamento del modello uniforme di regionalismo inteso come mero decentramento istituzionale a favore di «enti di amministrazione indiretta dello Stato»[180] impone una revisione profonda dell'assetto istituzionale. Nell'attuale sistema, l'elezione diretta degli organi regionali costituisce un sicuro indice di democraticità, quantomeno formale[181], ma non è concretamente idonea a promuovere una significativa pluralità di indirizzi politici differenziati su base territoriale, difficilmente realizzabile nella prassi[182]. Esso tende, piuttosto, a esporsi al rischio di un esercizio prevalentemente protettivo di interessi locali[183], se non addirittura a degenerare in pratiche di tipo clientelare nell'esecuzione amministrativa, soprattutto, ma non esclusivamente, nelle aree caratterizzate da minore sviluppo socioeconomico.

6.2. Federalismo di esecuzione e riforma dell'organizzazione statale

La possibile linea di sviluppo di un regionalismo che intenda uscire dall'*impasse* del modello uniforme appare, dunque, ben delineabile. Il passaggio dal regionalismo dell'uniformità nell'allocazione delle competenze a quello differenziato richiede, in primo luogo, l'effettiva

[179] Di converso, l'avvio del processo di differenziazione comporta anche l'emersione dei contrapposti interessi delle altre Regioni, in particolare quelle del Mezzogiorno. Non a caso, la Corte cost. con la sent. 192 del 2024 ha ammesso, con ampiezza, l'intervento in giudizio delle Regioni controinteressate (cfr. C. CUCCURU, *L'intervento delle regioni "terze" nel giudizio di legittimità costituzionale in via di azione*, in *consulta online*, n. 3, 2025).

[180] T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo...,* cit., p. 916.

[181] L'elezione diretta dei Presidenti di Regione, pur concepita come sperimentazione di un modello di forma di governo, volta a rimediare alla crisi di legittimazione democratica derivante dall'indebolimento del sistema dei partiti, anche in una possibile prospettiva nazionale (v. M. LUCIANI, *Regioni, democrazia e forma di governo*, in *Le Regioni*, n. 2, 2024, pp. 241-242), ha nondimeno favorito «una crescita dell'identità regionale» che oggi rende possibile «un'identificazione della società civile (...) verso l'apparato istituzionale personalizzato nella figura del vertice della Regione» (L. VIOLINI, editoriale, *ivi*, p. 214).

[182] Come osserva correttamente B. CARAVITA «lo spazio per un terzo livello di legislazione [oltre quello unionale europeo e quello statale] appare estremamente ridotto; la previsione di uno spazio residuale – a fronte della Responsabilità dello Stato dinanzi all'Unione europea – è addirittura fuorviante» (*Il regionalismo italiano...,* cit., p. 8). Come insegnato da T. MARTINES (*Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, p. 149 ss.), la determinazione e la specificazione dei fini politici della comunità sociale (fase teleologica dell'indirizzo politico) risultano intimamente connesse alla funzione legislativa, cui compete la predisposizione dei mezzi per il conseguimento dei fini medesimi (fase strumentale dell'indirizzo politico). Ne deriva che lo spazio per un indirizzo politico regionale tende a concentrarsi prevalentemente nella fase effettuale dell'indirizzo politico, nella quale il risultato perseguito si concretizza in un effetto giuridico sul piano dell'esecuzione amministrativa, purché i vincoli organizzativi e procedimentali non siano tali da impedire ogni significativa differenziazione. Va peraltro precisato che la funzione amministrativa non è meno politica di quella legislativa, non configurandosi «come pedissequa attuazione della legge ma come attività finalizzata a tutelare in modo efficiente (e non solo giuridicamente corretto) gli interessi della collettività regionale» (L. VIOLINI, *Qualche elemento per valutare lo stato del nostro regionalismo: momento attuale e sguardo retrospettivo. A partire dal pensiero di Gianfranco Mor,* Profili dell'amministrazione regionale (1974), in *Le Regioni*, n. 1, 2023, p. 4. In senso analogo v. anche R. BIN, *Legge e amministrazione*, ivi, pp. 11-12).

[183] Sullo svilimento della legislazione regionale, che da strumento di indirizzo politico si è progressivamente trasformata in un mero e sterile tentativo di proteggere interessi locali in deroga ai vincoli nazionali ed euro-unitari, v. R. BIN, *Regioni, democrazia, legislazione*, in *Le Regioni*, n. 2, 2024, pp. 251-252.

assunzione del principio procedimentale della leale collaborazione nell'organizzazione della Repubblica e, conseguentemente, la trasformazione di uno dei due rami del Parlamento in una Camera delle Regioni[184]. L'adozione di tale soluzione consentirebbe di offrire una più adeguata garanzia al principio sostanziale della sussidiarietà, che opera attraverso un giudizio di adeguatezza[185] il quale, in virtù dei principi di autonomia e di leale collaborazione, non può essere svolto unilateralmente dallo Stato ma deve essere esercitato, con modalità cooperative, nella sede istituzionalmente propria per la determinazione unitaria dell'indirizzo politico nazionale[186].

In secondo luogo, occorrerebbe procedere al conferimento delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 118 Cost., nella formulazione introdotta dalla legge cost. n. 3 del 2001, rimasta tuttora in larga parte inattuata[187].

---

[184] Sulla Camera delle Regioni quale forma di collaborazione istituzionale del sistema pluralistico, idonea a comporre i conflitti di indirizzo politico di Stato e Regioni, v. tra gli altri, A. MORRONE, *Lo stato delle Regioni nella legislazione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2024 p. 70. L'introduzione di adeguati strumenti di raccordo anche nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi non implica necessariamente la trasformazione di uno dei due rami del Parlamento in una Camera delle Regioni; tuttavia, la revisione costituzionale che ha ridotto a seicento il numero dei parlamentari elettivi (l. cost. n. 1/2020), unitamente all'evoluzione del nostro bicameralismo verso un sistema di monocameralismo "alternato", rende oggi più agevole, rispetto al passato, il perseguimento di tale obiettivo. Il suo eventuale conseguimento consentirebbe, tra l'altro, di evitare un ulteriore indebolimento e marginalizzazione dell'istituzione parlamentare rispetto ai raccordi con le Regioni, attualmente concentrati nella sfera del Governo; in senso critico rispetto alla prospettiva di una Camera delle Regioni v., tuttavia, I. RUGGIU, *Contro la Camera delle regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006.

[185] Per la qualificazione del criterio di adeguatezza quale predicato del principio di sussidiarietà, idoneo a contribuirne alla definizione e ad esprimerne il contenuto, v. E. CARLONI, *op. cit.*, pp. 311-312.

[186] Una simile innovazione consentirebbe di rendere giustiziabile dal giudice delle leggi la lesione del principio collaborativo. Per consolidata giurisprudenza costituzionale, infatti, «le procedure di cooperazione e concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione» (Corte cost., sent. 28 dicembre 2001, n. 437, Cons. in dir., punto 3).

[187] Se l'inattuazione dell'originario Titolo V Cost. è stata interpretata come un c.d. ostruzionismo di maggioranza, da ricondursi alla formula politica centrista caratterizzata dalla *conventio ad excludendum* dal governo delle opposizioni di sinistra (nel contesto geopolitico nell'ambito del quale l'Italia si collocava come *democrazia protetta*), l'inattuazione del nuovo Titolo V (2001) potrebbe invece essere considerata – essendo ormai possibile l'alternanza di governo – come un ostruzionismo del sistema politico-partitico che caratterizza la nostra forma di governo, a difesa del proprio potere (c.d. partitocrazia) nella determinazione della politica nazionale (sulla centralità del sistema dei partiti per la classificazione e lo studio delle forme di governo dello stato democratico v. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 638).

Quel sistema, infatti, pur nell'alternanza di governo tra maggioranze di centro-destra e di centro-sinistra – alternanza che, nella sua dialettica, ha prodotto anche la riforma del Titolo V della Costituzione per ragioni, come visto, eminentemente congiunturali – ha di fatto condiviso una *conventio ad non attuandum* della nuova disciplina costituzionale. Si è preferito un moto soltanto apparente, fatto di ripetuti e sterili tentativi di rivedere l'elenco astratto delle competenze, piuttosto che una concreta attuazione della riforma, né realmente voluta né ritenuta sostenibile.

Tale scelta è stata dettata dall'esigenza di contrastare la crisi di influenza dei partiti politici, i quali – pur non costituendo più il perno dell'intermediazione tra Stato e società civile, come accadeva nella *prima repubblica* – hanno cercato di mantenere, sebbene ridimensionato dal primato crescente dei fattori economici e finanziari sul politico, il massimo grado possibile di incidenza sul sistema di governo parlamentare (cfr. S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania e Italia*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 1 ss.). In questo quadro, ci si è opposti a qualsiasi processo di «autonomizzazione delle istituzioni» (cfr. M. LUCIANI, *Governo*

A differenza dei precedenti trasferimenti di funzioni, si tratterebbe oggi di affrontare la riforma dello Stato come riassetto complessivo delle politiche pubbliche sui territori e non come mero decentramento di singole funzioni amministrative, accompagnato dalla conseguente riorganizzazione – soprattutto, ma non esclusivamente – degli apparati periferici dello Stato[188]. Quanto più ampio sarà il perimetro delle competenze amministrative attribuite al sistema delle autonomie territoriali e quanto più forte risulterà il loro ruolo di organizzazione e procedimentalizzazione delle funzioni in ambito regionale, a partire dall'assetto del governo locale[189], tanto più efficace potrà essere il ruolo svolto dalle Regioni.

Se si adottasse, infatti, un *federalismo di esecuzione* in base al quale tutte le funzioni amministrative già localizzate o localizzabili sul territorio, nelle materie che non ricadono nella competenza esclusiva dello Stato[190], fossero attribuite al sistema delle autonomie territoriali[191], lo Stato, per il perseguimento delle politiche pubbliche nazionali, non potrebbe fare a meno,

---

(forme di), in *Enc. dir.*, *Annali*, III, Giuffrè, Milano, 2010, p. 559), individuando nelle Regioni il capro espiatorio, agli occhi dell'opinione pubblica, dei vizi della partitocrazia nazionale (la c.d. *Casta*).

[188] Fu chiaro, del resto, sin dalla prima attuazione del Titolo V che sarebbe stato necessario realizzare una riforma degli apparati statali e delle politiche pubbliche (cfr. AA. VV., *Le regioni per la riforma dello Stato. La legge 382 e l'attuazione dell'ordinamento regionale*, Il Mulino, Bologna 1976, *passim*; nonché il *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, c.d. Rapporto Giannini, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979 e pubblicato in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1982, p. 3 ss.). La mancata riorganizzazione dello Stato, pur in presenza della «sovrapposizione incrementale» dell'amministrazione regionale (M. CAMMELLI, in *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012, p. 697), ha inevitabilmente determinato un indebito e inefficiente aumento della spesa pubblica (cfr. M. BELLETTI, *Differenziazione e invarianza finanziaria. Una scommessa importante*, in *Le Regioni*, n. 1, 2025, pp. 138-139).

[189] È in ragione di questo loro naturale ruolo programmatorio e organizzativo in ambito regionale che alle Regioni è attribuita la potestà legislativa, mentre essa non è riconosciuta agli enti locali. È la Costituzione stessa, d'altronde, a prevedere che tra la Regione e gli enti locali il raccordo cooperativo debba essere assicurato dalla Consulta delle autonomie locali (art. 123 Cost.).

Sulla necessità che sia riconosciuta in capo alle Regioni la potestà ordinamentale nei confronti degli enti locali v. E. GIANFRANCESCO, *Le Regioni per l'amministrazione... attraverso la legislazione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2023, pp. 121-122, e R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in Le Regioni, n. 4, 2012, p. 744. Più in generale, sulla necessità «del riconoscimento alla Regione di un ruolo di "guida" dell'intero sistema amministrativo regionale, composto dalla stessa Regione e dagli enti locali del suo territorio» v. inoltre F. MERLONI, *Alla ricerca di un nuovo senso per un regionalismo in crisi*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012, pp. 785-786 e 788 ss.

Per un'interpretazione dell'art. 117, II co., lett. p), Cost. come materia che riserva allo Stato soltanto un «nucleo essenziale di funzioni ordinamentali», rimettendo le rimanenti (non specificamente individuate) alle Regioni – secondo un'interpretazione sostanzialmente innovativa rispetto alla precedente disposizione dell'art. 128 Cost. – rinvio ad A. FERRARA, *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle "funzioni fondamentali"*, in *federalismi.it*, n. 5, 2004, p. 1 ss.,

[190] Portando finalmente ad attuazione quanto già previsto per il c.d. federalismo amministrativo a Costituzione invariata dall'art. 1 della legge n. 59/1997 (Bassanini), in base al quale – al di fuori delle materie di esclusiva competenza statale – tutti i compiti e le funzioni localizzabili nei territori delle Regioni e degli enti locali, esercitate dalle amministrazioni periferiche o da altri enti o soggetti pubblici statali, debbono essere conferiti alle autonomie territoriali.

[191] A favore del «pieno trasferimento alle regioni di ogni funzione amministrativa nei settori di competenza legislativa, con conseguente eliminazione di ciò che resta dell'amministrazione decentrata dello Stato» v. ad es. P. CARETTI, *La strana voglia di ricominciare sempre tutto daccapo*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012, p. 753. Inoltre, per una riconfigurazione dell'amministrazione periferica dello Stato per lo svolgimento delle sole funzioni amministrative di competenza esclusiva dello Stato e non anche «per lo svolgimento di un ruolo prefettizio di coordinamento dell'amministrazione locale» v. F. MERLONI, *op. cit.*, p. 789.

su larga scala, del coinvolgimento degli enti territoriali per darvi effettiva attuazione[192]. Ciò consentirebbe una divisione anche verticale dei poteri[193], in particolare, di quello amministrativo[194], e permetterebbe alle Regioni di svolgere una funzione di *contro-potere* quale presidio di democrazia[195].

Lo strumento dell'autonomia differenziata prevista dall'art. 116, terzo comma, Cost., consentirebbe inoltre – una volta definitivamente accantonato il tentativo di trasformare il regionalismo italiano in un modello *triale* – di realizzare il descritto federalismo di esecuzione o, comunque, di rafforzare il ruolo politico-amministrativo delle Regioni, e non soltanto quello meramente attuativo della legislazione statale,[196] in via asimmetrica ma non stabilmente differenziata sul territorio. Il trasferimento delle funzioni amministrative e dei connessi poteri di normazione regolamentare o legislativa attuativa[197], o persino derogatoria della legislazione statale secondo il modello tedesco[198], potrebbe così avvenire con riferimento alle sole Regioni che presentino i requisiti ritenuti necessari e che ne facciano, via via, richiesta.

Il vantaggio di questo possibile metodo asimmetrico consisterebbe in tre principali profili: anzitutto, nella relativa stabilità delle funzioni acquisite, in quanto fondate su una legge speciale non derogabile da successive leggi ordinarie dello Stato; in secondo luogo, nella natura non vincolata del loro finanziamento, determinato sulla base dei fabbisogni effettivi di spesa; infine – ed è forse il profilo più rilevante – nel suo carattere incentivante al rispetto dell'equilibrio di bilancio, condizione necessaria per l'avvio del procedimento di differenziazione[199], e dunque

[192] Salvo l'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 120 Cost.

[193] Cfr. G. AMATO, *Regioni e istituzioni...*, cit., p. 258. Più in generale, per la considerazione che i sistemi federali o regionali configurano una nuova e più moderna divisione del potere in funzione di bilanciamento per contenere il rischio di una concentrazione del potere derivante dall'attenuazione della separazione tra potere esecutivo e potere legislativo nell'ambito del sistema parlamentare di governo, nei sistemi democratici, rispetto al modello classico della tripartizione dei poteri, originariamente concepito con riferimento ai sistemi monarchici costituzionali, v. L. LEVI, *Federalismo*, cit., p. 36.

[194] Cfr. D. DE PRETIS, *Regioni, democrazia, amministrazione*, in *Le Regioni*, n. 2, 2024, p. 265, la quale mette in luce «l'accettazione diffusa della dimensione sostanzialmente amministrativa dell'autonomia regionale, nella quale anche la funzione legislativa è strumentale al miglior esercizio dell'amministrazione regionale» (p. 271).

[195] Cfr. G. RIVOSECCHI, *Regioni, democrazia e finanza pubblica*, in *Le Regioni*, n. 2, 2024, pp. 283-284, il quale osserva che «le Regioni, soprattutto nei momenti di crisi, costituiscono elemento di bilanciamento e di garanzia rispetto all'accentramento dei poteri del Governo, come si è potuto verificare durante la prima fase della pandemia in cui l'Esecutivo era pressoché privo di controllo parlamentare (per la difficoltà di riunire Assemblee e commissioni), ma era obbligato a «dialogare» con i Presidenti di giunta regionale perché i provvedimenti adottati dovevano trovare applicazione sui territori e ciò presupponeva, anche nell'emergenza, una forma di collaborazione tra Stato e Regioni».

[196] Per l'osservazione che le richieste di autonomia differenziata si incentra sul trasferimento delle funzioni amministrative più che su quelle normative v., tra gli altri, R. BIN, *Regionalismo differenziato: i nodi son venuti al pettine*, in *Le Regioni*, n. 1, 2025, p. 3 ss.

[197] Secondo la prassi applicativa dell'art. 117, secondo, terzo e sesto comma, della Costituzione. Per un interessante caso di specie si rinvia ad A. FERRARA, *Può il legislatore statale stabilire una riserva di legge regionale?*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2022, p. 2863 ss. (in osservazione a Corte cost., sent. 20 dicembre 2022, n. 259).

[198] Sul quale v. E. DI SALVATORE, *La potestà legislativa derogatoria dei Länder tedeschi*, in *Questa Rivista*, n. 1-2-3-, 2012, p. 1 ss.

[199] Così come suggerito dall'Ufficio parlamentare di bilancio nell'audizione presso la prima commissione del Senato della Repubblica, il 6 giugno 2023, p. 3, nel corso del procedimento di esame del disegno di legge c.d. Calderoli, poi approvato come legge n. 86 del 2024.

quale fattore di efficienza amministrativa e di responsabilizzazione politica delle Regioni[200]. Queste ultime, infatti, potranno richiedere condizioni di maggiore autonomia analoghe a quelle già ottenute dalle Regioni che avranno intrapreso con successo il percorso[201].

Puntare a una simile evoluzione del regionalismo italiano potrebbe così consentire di delineare un modello più sostenibile e coerente con i principi costituzionali di riferimento, capace di introdurre elementi di competizione in un sistema improntato alla cooperazione e alla solidarietà, di superare le incertezze legate all'attuale inadeguatezza di alcune Regioni nello svolgimento di funzioni ulteriori e, infine, di realizzare quella riforma dello Stato – soprattutto a livello periferico – che, pur dopo l'istituzione delle Regioni, è stata costantemente rinviata. La trasformazione del decentramento burocratico statale, originariamente regolato dal principio di gerarchia e successivamente ricondotto a quello di supremazia, in un decentramento istituzionale di tipo autonomistico, basato sul principio di sussidiarietà[202], comporterebbe peraltro, qualora comprendesse anche la materia dell'*istruzione*[203], uno spostamento di risorse particolarmente rilevante in capo alle Regioni[204].

[200] Secondo il modello utilizzato dalla Germania post-riunificazione, allorquando il differenziale tra i Länder dell'Ovest e dell'Est si presentava molto alto (analogamente al divario di sviluppo economico Nord-Sud in Italia).

[201] Secondo la sent. della Corte cost. n. 192/2024, infatti, «il principio di sussidiarietà richiede che la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali realizzi la soluzione più efficiente (Cons. in dir., punto 4.2.1) e il parametro dell'efficienza – a sua volta – richiama l'obbligo per le pubbliche amministrazioni, anche in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (art. 97, primo comma, art. 81, primo e secondo comma, e art. 119, primo e settimo comma, Cost.)».

[202] Secondo la sent. 192/2024 della Corte costituzionale, infatti, il principio di sussidiarietà, che regola la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali di governo al fine della soluzione più efficiente, non può essere ricondotto ad una mera logica di potere (*ex parte principis*) ma deve essere ancorato a criteri oggettivi di adeguatezza nell'attribuzione delle funzioni a un determinato livello territoriale di governo (*ex parte populi*). È evidente che, in tal modo, detto principio non è più quello che fu enucleato dalla sent. 303/2003 per la chiamata in sussidiarietà delle funzioni regionali da parte dello Stato, quale riedizione aggiornata del vecchio limite dell'interesse nazionale, ma richiede, in ogni caso, che la ripartizione delle funzioni risulti giustificabile in termini di efficacia, efficienza, equità e responsabilità della soluzione allocativa prescelta sulla base di «un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico» (Cons. in dir., punto 4.3).
Sul *test di sussidiarietà* e su una sua possibile codificazione, alla luce di questa decisione, v. A. D'ATENA, *L'autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema. A proposito della sent. 192/2024*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2024, p. 2317 ss.

[203] Ciò che – com'è stato ben evidenziato – sarebbe dovuto avvenire già in forza dell'art. 117, III co., e dell'art. 118, I e II co., Cost. (S. MANGIAMELI, *La riforma costituzionale e il problema non risolto della differenziazione regionale*, in S. Mangiameli A. Filippetti, F. Tuzi, C. Cipolloni, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le Regioni tra divario e asimmetria*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2020, p. 162).

[204] Rispetto a una simile evoluzione, sono state sollevate talune preoccupazioni in merito a soluzioni eccessivamente spinte (sulle quali v. T. CERRUTI, *Differenziazione e istruzione è necessario l'art. 116, co. 3, Cost.?*, in M. Cosulich, a cura di, *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, ES, Napoli, 2021, p. 457 ss.).

6.3. Autonomia finanziaria e coesione territoriale

Una terza direttrice di riforma riguarda l'attuazione dei principi costituzionali in tema di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario[205], finora sistematicamente rinviata[206]. Da essa dipendono, infatti, sia l'implementazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, II comma, lett. m), Cost.[207], sia le misure di perequazione territoriale finanziaria[208] e infrastrutturale[209]. Il modello costituzionale di autonomia finanziaria regionale appare aperto a una pluralità di scelte legislative (tra entrate proprie e derivate), ma deve comunque garantire il finanziamento del normale esercizio delle funzioni senza vincoli e condizionamenti tali da comprimere l'autonomia di indirizzo (attraverso il fondo perequativo

[205] Sulla necessità di dare attuazione al federalismo fiscale in attuazione della legge n. 42 del 2009 e del d.lgs. n. 68 del 2011 come precondizione imprescindibile, «in un sistema ordinato e solidale di decentramento», per l'attivazione dei meccanismi di finanziamento di tipo asimmetrico v. A. ZANARDI, *op. cit.*, p 123 ss. e, analogamente, G. TARLI BARBIERI, *Profili della differenziazione regionale*, in *Le Regioni*, n. 1, 2023, pp. 82-83, «per una costruzione virtuosa e non conflittuale del regionalismo differenziato».

[206] Ricondotta adesso, nell'ambito degli obiettivi del PNRR e rinviata a non prima del 2026 (v. comma 788 dell'art. 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197).

[207] La legge n. 86 del 2024, con scelta discrezionale, ha subordinato l'attuazione del regionalismo differenziato alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, al fine di rassicurare le Regioni meridionali circa l'effettiva garanzia di uno standard minimo di godimento dei diritti civili e sociali. I LEP, tuttavia, non sono previsti in Costituzione come uno strumento di perequazione, la quale deve essere assicurata, invece, mediante l'istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, terzo comma Cost.), volto a finanziare integralmente le funzioni pubbliche delle Regioni e degli enti locali.
Il finanziamento *integrale* di queste funzioni nel loro livello *essenziale* – o *adeguato*, qualora non si tratti di LEP – è però rimesso alla discrezionalità politica, fermo restando che, qualora la fissazione dei LEP non risulti idonea ad assicurare quantomeno il nucleo minimo dei diritti, le relative scelte allocative delle risorse potranno essere sottoposte al giudizio costituzionale (Corte cost, sent. 192/2024, cons. dir. 14). È evidente, infatti, che, non indicando la Costituzione quale debba essere il livello della perequazione, questa potrà essere orientata ad assicurare condizioni di vita *equivalenti* sull'intero territorio nazionale, grazie a una perequazione integrale delle capacità fiscali delle diverse Regioni o, quantomeno, dei livelli minimi, ritenuti essenziali, delle prestazioni (cfr. V. P. GROSSI, *Equilibri impossibili? Regionalismo differenziato e livelli essenziali delle prestazioni dopo la sentenza della Corte costituzionale, n. 192 del 2024*, in *Riv. AIC*, n. 4, 2025, p. 176 ss.).

[208] Per ridurre le disparità tra i gettiti dei tributi propri che determinano la capacità fiscale delle diverse Regioni (cfr. A. MORRONE, *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, Bononia University Press, Bologna, 2021, p. 290 ss.). Per il monito sull'improcrastinabile attuazione del fondo perequativo generale previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011 in attuazione dell'art. 119, terzo comma, Cost., v. Corte cost., sent. 192 del 2024, punto 23.3 *Cons. dir.*

[209] È da notare che gli interventi speciali volti alla perequazione infrastrutturale del Mezzogiorno (*ex* art. 119, quinto comma, Cost.) sono stati previsti dalla legge sul c.d. federalismo fiscale ma via via ridimensionati e spostati in avanti nel tempo. L'art. 22 della legge n. 42 del 2009 – nella sua originaria formulazione finalizzata ad assicurare (l'integrale) recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale e a garantire analoghi livelli di infrastrutturazione e dei servizi connessi – è stato ampiamente abrogato dall'art. 11, comma 1, del D.L. n. 60 del 2024, convertito con modificazioni dalla legge n. 95 del 2024. Le parti residue di questa disposizione, o successivamente aggiunte, sostituite o modificate, prevedono ancora un *fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno* volto a finanziare, però, la (mera) riduzione del deficit infrastrutturale.

di cui all'art. 119, III co., Cost.), ferma rimanendo l'erogazione di risorse aggiuntive per gli interventi perequativi straordinari (ex art. 119, V co., Cost.)[210].

Su quest'ultimo punto, il processo di attuazione dell'autonomia differenziata ha messo chiaramente in luce la necessità di un significativo intervento straordinario per garantire misure di coesione nazionale[211], in primo luogo per ridurre il consistente deficit infrastrutturale che caratterizza alcune aree del Paese[212]. Non appare infatti privo di rischi avviare un modello più competitivo di regionalismo senza assicurare condizioni di partenza non discriminatorie per le Regioni in ritardo di sviluppo[213]. In tale prospettiva, si potrebbe ipotizzare la costituzione di una *macroregione funzionale del Mezzogiorno*[214], sul modello delle macroregioni europee[215], per favorire

[210] Sul modello costituzionale di autonomia finanziaria regionale e sulla perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. v. G. RIVOSECCHI, *Le Regioni…*, cit., p. 287 ss. Più in generale sulla costituzione finanziaria, dopo la riforma del Titolo V, cfr. A. MORRONE, *Il sistema finanziario…*, cit., p. 195 ss.

[211] Come ci ha ammonito la Corte costituzionale con la sent. 192/2024 «*esiste un trade-off tra autonomia regionale ed eguaglianza nel godimento dei diritti, rispetto al quale deve essere trovato un ragionevole punto di equilibrio, attraverso (…) idonei meccanismi correttivi delle disparità*» (tali meccanismi, evidentemente, non possono essere ridotti esclusivamente all'individuazione e all'*eventuale* pieno finanziamento dei LEP).

[212] La significativa riduzione della spesa per investimenti pubblici in Italia, non è stata neutrale, e ha ulteriormente acuito il divario in infrastrutture, non solo materiali, tra il Mezzogiorno e il resto del Paese (v. A. FILIPPETTI, *Il divario territoriale e l'asimmetria regionale*, in S. Mangiameli et al., *Prima che il Nord somigli al Sud…*, cit., p. 333).

[213] Si veda ad es. il saggio giornalistico-politico a carattere polemico scritto da P. APRILE E L.A. PEPE, *Meglio soli. La secessione del Sud, stanco di essere colonia*, Piemme, Milano, 2024, che espone una lunga requisitoria polemica contro la legge di attuazione dell'autonomia differenziata che – in tesi – condannerebbe il Sud ad avere meno diritti e meno infrastrutture e impedirebbe la vera unificazione dell'Italia.

[214] Sebbene, infatti, dopo la costituzione delle Regioni – in ragione delle attribuzioni loro conferite – sia divenuto inevitabile disporre la soppressione della Cassa del Mezzogiorno (1992) e non sia dunque prospettabile la mera ricostituzione di un ente statale centralizzato, con finalità analoghe, come pure da alcuni proposto (M. CARABBA, *Serve una nuova Cassa del Mezzogiorno*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2019, n. 4, p. 1021 ss.), si pone certamente la questione di come «mettere ordine tra i molteplici enti che hanno qualche competenza sullo sviluppo del Mezzogiorno» (F. MANGANARO, *Osservazioni sulla questione meridionale alla luce del PNRR e del regionalismo differenziato*, in *Nuove autonomie*, n. 2, 2022, p. 395, nonché A. LEPORE, *Perché oggi non si può pensare ad una riedizione della Camera del Mezzogiorno*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 3-4, 2020, p. 2020).
A nostro avviso, sarebbe tuttavia errato ritenere che tale obiettivo possa essere perseguito semplicemente mediante l'accentramento decisionale a livello di governo nazionale, svilendo il coordinamento con le Regioni a una funzione meramente consultiva o, addirittura, meramente informativa, come avvenuto per la predisposizione e la *governance* del PNRR italiano, che «si è contraddistinto per essere il documento con il minor grado di condivisione ed apertura verso la propria articolazione territoriale» (C.B. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *federalismi.it*, n. 24, 2022, p. 51).
Ciò non solo perché l'assoluta centralizzazione dell'assetto prescelto, che relega le Regioni (come gli enti locali) al ruolo di meri soggetti attuatori, appare incompatibile anche con una lettura minimale dei principii costituzionali sull'autonomia regionale, da declinarsi prevalentemente sul piano amministrativo; ma soprattutto perché l'obiettivo di destinare prioritariamente le risorse del Piano al superamento del divario infrastrutturale tra le Regioni del Mezzogiorno e quelle del Nord – o, più in generale, alla perequazione territoriale – si avvia chiaramente a non essere raggiunto e, anzi, a determinare, di fatto, «un ulteriore approfondimento delle asimmetrie territoriali» (A. GUAZZAROTTI, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2025, *Fluidità del soggetto neoliberale e integrazione europea ai tempi del* "Rearm Europe", p. 72).

[215] Quali strumenti finalizzati al rafforzamento della cooperazione territoriale – transfrontaliera, transnazionale o interregionale – e non quali nuovi livelli istituzionali intermedi (L. BERIONNI, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Ist. fed*eralismo, n. 3, 2012, p. 727 ss.), e dunque, allo stesso modo, riproponibili anche a livello nazionale, le macroregioni possono essere intese come «strutture in grado di capitalizzare maggiori

– superando l'attuale frammentazione delle competenze – uno sviluppo economico e infrastrutturale su scala sovra-regionale[216]. Un piano strategico interregionale[217] e una gestione più efficiente dei fondi europei e nazionali, evitando la riprogrammazione di risorse a beneficio di altri territori[218], consentirebbe infatti di riequilibrare la spesa per investimenti, aumentare l'attrattività per quelli privati e rafforzare la proiezione strategica dell'Italia nel Mediterraneo, in quanto crocevia economico e geopolitico, nodo energetico e infrastrutturale, nonché spazio culturale e ambientale essenziale per la sicurezza e la competitività del Paese[219]. La *governance* leggera di questo organismo di programmazione strategica potrebbe basarsi su un *consorzio macroregionale* formato dai Presidenti delle Regioni, un'*Agenzia per lo sviluppo Macroregionale*, che coordini i progetti infrastrutturali e la gestione dei fondi UE per grandi priorità trasversali di intervento, e con obiettivi condivisi e misurabili, attraverso una struttura agile ad alta competenza tecnica, dotata di autonomia operativa[220].

---

risorse in termini di efficienza ed economicità delle azioni volte agli obiettivi di coesione, e, quindi, più adeguate alla gestione delle politiche di matrice europea modulate sulle aree territoriali omogenee, orientate verso il sostegno alle imprese, lo sviluppo economico, la competitività territoriale, l'innovazione, l'internazionalizzazione e la gestione dei fondi comunitari», giacché «le politiche europee sono calibrate sulla possibilità di coinvolgere più regioni in senso istituzionale, che presentino problemi comuni, e che, dunque, richiedano la messa in atto di una strategia unitaria» (O. SPATARO, *Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione*, in *federalismi.it*, n. 6, 2018, p. 7 e p. 10).

[216] L'istituto giuridico impiegabile sarebbe quello dell'intesa interregionale, *ex* art. 117.8, «*per il miglior esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni*» (su tale istituto v. *supra* nt. 152). Visto, tuttavia, che la perequazione è compito e dovere dello Stato – dovrebbero partecipare all'intesa anche amministrazioni statali (anche per l'assistenza tecnico-legale), nonché, qualora si vogliano immaginare forme di perequazione orizzontale, anche le Regioni con i migliori standard operativi (*ex* art. 8 della legge 131/2003 per «*favorire il conseguimento di obiettivi comuni*»).

[217] Sulle opportunità offerte da una pianificazione strategica del Mezzogiorno che riesca a «far convergere le istituzioni centrali e quelle regionali e locali verso obiettivi ben definiti con forti esternalità positive e, quindi, in grado di determinare lo sviluppo dei territori», v. A. FILIPPETTI, *op.* cit., p. 262.

[218] In Italia è fin qui mancata, infatti, l'azione ordinaria dello Stato per le politiche di coesione negli ambiti interessati dall'azione dei fondi strutturali, con la conseguenza che le risorse europee non sono state né aggiuntive né collegate ai fondi nazionali per la realizzazione degli interventi pubblici (*Ibid.*). Si può osservare, anzi, che «l'esperienza italiana dimostra la tendenza dello Stato ad utilizzare i fondi regionali europei per il finanziamento di politiche statali. Emblematico il caso della riprogrammazione dei fondi strutturali europei in cui non sempre è rispettato il principio di territorialità». Tale riprogrammazione ha consentito e consente allo Stato di «distrarre risorse originariamente destinate a programmi operativi regionali di attuazione dei Fondi strutturali (...) per finanziare altri interventi individuati dal legislatore statale, senza che tali decisioni siano sorrette da alcun istituto collaborativo con le Regioni interessate» (G. RIVOSECCHI, *Le Regioni...*, cit., p. 300.

[219] È, infatti, «la mancanza di una pianificazione strategica, sorretta culturalmente, che impedisce alle regioni del sud di affrontare adeguatamente la mancanza di sviluppo che le affligge». Tuttavia - messa da parte «una politica regionale autoreferenziale» che limita, di fatto, la crescita e la competizione - «le regioni italiane, del nord, come del sud, potrebbero oggi, con una assunzione diretta di responsabilità sul piano nazionale, con forme di autentica perequazione orizzontale e soprattutto con il monitoraggio e il trasferimento delle *best practices*, rappresentare l'elemento di svolta istituzionale» che - possa consentire di sfruttare le opportunità rese possibili dal sistema regionale per ovviare all'impossibilità di affrontare la questione del divario territoriale direttamente dal centro (S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in ID. *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 115).

[220] Riprendendo, dunque, per quanto possibile, il modello che fu della Cassa per il Mezzogiorno che riuscì a realizzare, nei primi venti anni della sua attività, efficaci interventi straordinari nel Mezzogiorno, con una significazione riduzione del divario territoriale (cfr. F. MANGANARO, *op. cit.*, p. 394).

6.4. Regionalismo e crisi dell'integrazione europea

Quanto, infine, alla fase di grave difficoltà attraversata dal processo di integrazione europea fondato sul metodo intergovernativo, gli eventi internazionali più recenti hanno messo in luce la debolezza dell'attuale assetto istituzionale dell'Unione nel nuovo contesto geopolitico globale. L'Unione europea, dunque, è oggi a rischio, così come l'idea originaria che la concepiva quale *isola di legalità nel mare dell'anarchia internazionale*. L'autolimitazione della sovranità statale ha reso possibile un contesto cooperativo volto ad escludere la guerra tra membri[221] e ha progressivamente orientato l'Unione oltre la logica confederale di diritto internazionale[222], fino a esprimere alcuni tratti quasi-federali.

Un'evoluzione propriamente federale, tuttavia [223] – come si è già osservato[224] –, non potrà derivare da un metodo intergovernativo, ma soltanto da un processo di piena democratizzazione del sistema istituzionale europeo[225], fondato sul presupposto di una comunità di popoli europei titolare di un potere costituente federale idoneo a unificare politicamente l'Europa[226] nel rispetto del principio di sussidiarietà e della sovranità degli Stati nazionali. Eppure, nell'attuale contesto politico, segnato da tendenze euroscettiche, se non addirittura da pulsioni sovraniste di carattere nazionalista, appare difficile immaginare, almeno in tempi ravvicinati, una reale evoluzione in senso propriamente federale dell'Unione europea.

D'altro canto, tentare di portare avanti un processo costituente europeo secondo una logica intergovernativa – che non per caso è già fallito una volta – si allontanerebbe da una concezione contrattualistica del costituzionalismo, per avvicinarsi a una visione statualista di matrice hegeliana, secondo cui gli Stati possiedono una propria razionalità etico-spirituale che precede

[221] Le Comunità economiche europee nacquero infatti con il chiaro intento di creare un contesto cooperativo destinato ad eliminare la guerra tra gli Stati aderenti V. la *Dichiarazione Schuman* del 9 maggio 1950, considerata l'atto fondativo del processo di integrazione europea, nella quale si afferma che «la messa in comune della produzione di carbone e d'acciaio (...) cambierà il destino di queste regioni da tempo votate alla fabbricazione degli strumenti di guerra, di cui sono state le vittime più costanti. Questa proposta» – che ha portato alla costituzione della CECA con il trattato di Parigi del 1951 – «costituirà il primo passo concreto verso una federazione europea, indispensabile al mantenimento della pace».

[222] Il sistema dell'Unione europea, infatti, pur nascendo secondo uno schema organizzativo tipicamente confederale e dunque con poteri non originari ma derivati dalla volontà sovrana degli Stati costituenti, ha assunto delle competenze in grado di produrre effetti diretti per i soggetti nazionali (imprese e cittadini) in via prevalente sulle fonti di diritto interno sotto il controllo di un'apposita Corte di giustizia (cfr. DE VERGOTTINI, *Federazione*, in *Enc. Sc. Sociali*, vol. IV, *Treccani*, Roma, 1994, pp. 47-48).

[223] Non perseguendo più la mera cooperazione economica ma – a partire dal trattato di Maastricht del 1992 e vieppiù dopo quello di Lisbona del 2007 – anche una progressiva e sempre più stretta integrazione multilivello nell'ambito di un sistema istituzionale sovranazionale (cfr. G. BOGNETTI, *Federalismo*, cit., p. 280).

[224] V. *supra* par. 4.

[225] Cfr. G. AMATO, *Il costituzionalismo oltre i confini dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2013, p. 1 ss. Sul tema dello spazio costituzionale europeo, più in generale, v. di recente A. RUGGERI, *Se e in che senso...*, cit., p. 69 ss.

[226] Perché ciò possa accadere, tuttavia, occorrerebbe – realisticamente – che l'UE fosse chiaramente percepita dai cittadini europei come una garanzia dei diritti sociali (oltre che dei diritti civili) e non, invece, come un possibile fattore di rischio per la tenuta dei sistemi di *welfare* nazionali (cfr. sul punto S. STAIANO, *Stato Spazio Tempo*, in *Riv. AIC*, n. 4, 2023, p. 139 ss.).

e sovrasta la volontà individuale dei cittadini[227]. Se fosse, però, la volontà degli Stati – e non quella di un *dèmos* europeo – a costituire il fondamento del progetto costituzionale europeo, ci troveremmo di fronte non a un atto fondativo di una comunità politica democratica, ma a una costruzione giuridica in contrasto con i principi del costituzionalismo classico[228].

In tal caso, anche il riconoscimento formale dei diritti di cittadinanza[229] non basterebbe a garantire un ordinamento in cui la Costituzione funge da limite all'esercizio del potere, in nome della sovranità popolare. In un siffatto assetto, i governi nazionali continuerebbero a esercitare poteri rilevanti nello spazio dell'Unione senza alcuna responsabilità politica diretta nei confronti dei cittadini europei. La gestione degli interessi collettivi si configurerebbe, così, non come conflitto democratico tra maggioranze e minoranze all'interno di un'arena pubblica europea, ma come confronto interstatale in sede di concertazione sovranazionale, sottratto a un'autentica dialettica politica[230].

Tale dinamica consentirebbe agli Stati membri, da un lato, di trasferire sull'Unione europea la responsabilità delle misure impopolari, e dall'altro, di rafforzare – strumentalmente – le identità nazionali a scapito di quella europea, alimentando ulteriormente i fenomeni c.d. sovranisti[231]. Questo paradosso si acuisce, peraltro, con l'avanzare del processo di integrazione, che tende progressivamente a ridurre lo spazio della democrazia interna agli Stati ma senza creare, contestualmente, un'effettiva democrazia sovranazionale, sostituita da una *governance* tecnocratica priva di autentica responsabilità politica[232].

Più realisticamente e, al contempo, più ottimisticamente, si può tuttavia ritenere possibile lavorare –o quantomeno riflettere sin d'ora – sulle riforme necessarie a superare i limiti dell'attuale modello intergovernativo, rafforzando il principio di sussidiarietà verticale in un *sistema istituzionale ibrido* (confederale/federale), nell'ambito del quale si potrebbe, tra l'altro[233],

---

[227] Cfr. A. BARBERA, *op. cit.*, p. 29, il quale sottolinea, peraltro, come dal pensiero del filosofo di Jena, teorico dello Stato etico, abbiano preso avvio tanto la cosiddetta Destra quanto la cosiddetta Sinistra hegeliana, le cui rispettive elaborazioni teoriche finirono per ispirare modelli statuali autoritari che, con le loro azioni di governo, insanguinarono l'Europa nel secolo scorso.

[228] Il processo di costruzione dell'Unione europea come soggetto politico sovrano incontra, infatti, com'è intuitivo, la resistenza degli Stati nazionali, gelosi delle proprie prerogative democratiche e fiscali. D'altra parte, ogni costruzione istituzionale che ambisca a un'integrazione più profonda, ma non si ispiri ai principi del costituzionalismo classico, suscita nei popoli europei una chiusura marcata, perché temono di perdere il controllo democratico sulle politiche di *welfare* e sulla tutela dei diritti sociali (cfr. S. STAIANO, *op. cit.*, p. 137 ss.).

[229] Così come certamente è avvenuto con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

[230] Cfr., in tal senso, F. BALAGUER CALLEJÓN, *La crisi costituzionale in Europa*, in S. Mangiameli (ed.), *The europian crisis. Interpretation and answers*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 14.

[231] Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *op. cit.*, p. 15.

[232] *Ibid.*

[233] Insieme a un ulteriore rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, democraticamente legittimato – rispetto a quanto già realizzato dal Trattato di Lisbona, che ha comportato un notevole ampliamento della procedura di codecisione (v. B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è...*, cit., p. 47 ss.) – e all'introduzione di un sistema elettorale unico per la sua elezione, con liste transnazionali, al fine di creare una vera cittadinanza europea attraverso il rafforzamento del sistema europeo dei partiti (sul cui ruolo attuale v. G. GOTTI, *Partiti politici europei e istituzioni dell'Unione europea. Quale rapporto per quale forma di governo*, in *Consulta online*, fasc. spec. n. 1, 2025, p. 235 ss.) e alla contestuale revisione del processo decisionale dell'Unione europea, volta a favorire la realizzazione di un'integrazione politica affidata alla progressiva valorizzazione dei processi democratici transnazionali, fondati sul principio di maggioranza, anziché alla

bilanciare meglio la rappresentanza degli Stati e delle Regioni a livello europeo, ispirandosi ai sistemi federali, e in Europa spicca in tal senso il modello tedesco.

Se è vero, infatti, che nel sistema istituzionale europeo è il Consiglio dell'Unione europea a poter essere «equiparato ad una seconda Camera federale»[234], in quanto *Camera degli Stati*[235], è anche vero che, a fronte di un possibile aggravamento della crisi del modello intergovernativo – tale da mettere a rischio il sistema unionale europeo e il pieno rispetto dei suoi valori fondativi – sarebbe opportuno prendere in considerazione l'eventualità di rafforzare la partecipazione delle Regioni nel processo decisionale europeo, superando il carattere puramente consultivo del *Comitato delle Regioni* e creando, dunque, una *Camera delle Regioni europee* dotata di poteri reali di co-decisione in determinate materie (ad esempio, la coesione territoriale). Ciò favorirebbe, in tal modo, lo sviluppo di un regionalismo istituzionale europeo in luogo di quello meramente funzionale[236].

Di fronte, infatti, all'attuale forte crisi di popolarità che sta attraversando l'integrazione unionale europea, occorre tenere a mente – come monito – che il fallimento dell'Unione europea «potrebbe giungere anche sino al travolgimento degli stessi Stati nazionali come li abbiamo conosciuti dalla metà del XVI secolo. Le singole identità nazionali sono infatti destinate a reggere solo nel quadro della stabile creazione di unità europea, ma sarebbero profondamente a rischio se il processo europeo dovesse interrompersi»[237]. Una contromisura a un tale rischio, divenuto oggi più concreto, non può essere ricercata nel *revanchismo* delle sovranità nazionali ma, al contrario, in un più forte riconoscimento delle comunità intermedie dei territori come luoghi identitari della cittadinanza europea[238] e, dunque, come la base di una più forte legittimazione delle istituzioni unionali del pluralismo territoriale europeo, a partire – ovviamente – dagli Stati membri.

logica della negoziazione intergovernativa (sul tema v. M. C. GIRARDI, *La revisione dei Trattati UE in tema di* governance *e assetti istituzionali*, in *Consulta online*, fasc. spec. n. 1, 2025, p. 213 ss.).

[234] B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è...*, cit., p. 116.

[235] In questa prospettiva di razionalizzazione del modello, v. le proposte di emendamento all'art. 16 del TUE, allegate alla risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023, sulle quali v. *amplius* M.C. GIRARDI, *op. cit.*, p. 222.

[236] Appare condivisibile, in questa prospettiva, l'idea che, «per tenere presente e valorizzare le differenze, il governo [di una nuova entità politica europea] deve confrontarsi con le diverse realtà, che forse, sempre più, devono essere intese come *regionali*, in quanto le culture, i bisogni, gli interessi e i costumi, di cui il governo europeo deve tenere conto affinché i cittadini non lo percepiscano come una realtà estranea, hanno spesso carattere regionale piuttosto che statale» (G. DUSO, *Come pensare un'Europa federale. La lezione di Althusius*, in *costituzionalismo.it*, n. 1, 2024, p. 164).

[237] B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è...* cit., p. 87.

[238] Ciò che appare particolarmente importante in presenza di minoranze nazionali o linguistiche cui vanno garantiti i diritti linguistici e culturali in base agli articoli 2 e 3 del TUE (testo consolidato) e agli articoli 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Questo obiettivo tuttavia, attualmente, con la guerra in corso in Ucraina, appare assai problematico da realizzare lungo il confine orientale dell'Unione Europea.