



FORMA E CONTENUTI DEGLI STATUTI REGIONALI ADOTTATI DOPO LE RIFORME*

di

Antonio Ferrara

*(Primo Ricercatore presso l'Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie
"Massimo Severo Giannini" del Consiglio Nazionale delle Ricerche)*

20 giugno 2012

Sommario: **1.** Gli Statuti regionali come fonti di autorganizzazione o “minicostituzioni”?- **2.** Gli statuti come carte d'identità delle rispettive comunità regionali. - **3.** L'identità delle regioni italiane è verace o artificiosa? - **4.** Godono, le regioni, di un'autonomia autenticamente politica?

1. Gli Statuti regionali come fonti di autorganizzazione o “minicostituzioni”?

A seguito delle riforme costituzionali che a cavaliere del passaggio di millennio hanno ridefinito la forma e il contenuto degli statuti regionali¹, ma soprattutto dopo che la lunga fase ri-statuyente è stata completata dalla maggior parte delle regioni² e che il prodotto che n'è uscito è stato anche abbondantemente rodato, grazie a una serie di illuminanti pronunce della

* Relazione al Convegno “*Il regionalismo italiano dall'Unità alla costituzione e alla sua riforma*” promosso dall'ISSIRFA-CNR nell'ambito delle celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità di Italia e svoltosi a Roma il 20, 21 e 23 ottobre 2011.

¹ Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni) e art. 7 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della costituzione). Per la ridefinizione della forma e del contenuto degli statuti delle regioni ad autonomia speciale - di cui qui non tratto - v. invece la legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano).

² Mancano attualmente all'appello le regioni Basilicata e Molise.

Corte costituzionale³, la domanda che ci poniamo oggi osservando gli statuti regionali di seconda generazione è esattamente la stessa che già si posero i nostri maestri dopo la prima fase statuente dei primi anni settanta: gli statuti sono mere fonti di autorganizzazione o minicostituzioni?⁴

Certo, dopo la nota triade di sentenze del 2004 (372, 378 e 379) che ha detto, ripetuto e ribadito che gli statuti regionali non sono carte costituzionali, ma fonti a contenuto riservato e specializzato e che, per conseguenza, le eventuali disposizioni statutarie programmatiche che si spingono al di là del contenuto statutario necessario hanno una valenza politica o culturale ma non certo giuridica, si potrebbe pensare che la questione sia ormai superata⁵. In verità, però, quest'orientamento della Consulta non solo non ha risolto il problema in modo del tutto convincente ma forse l'ha persino aggravato.

Vediamo intanto perché questa giurisprudenza non è, per chi scrive, convincente.

In primo luogo non tutte le disposizioni programmatiche sono da ritenersi prive di contenuto normativo. Si può qui portare ad esempio l'enunciato dello Statuto della Regione Campania secondo il quale “al fine di conseguire il riequilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge elettorale regionale promuove condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante azioni positive”⁶. Questa norma di carattere promozionale (finale, di scopo o programmatica, come si preferisca qualificarla)⁷, sebbene sia stata relegata tra le disposizioni prive di effetti normativi⁸, ha correttamente orientato il legislatore campano nell'approvazione della legge elettorale. Quest'ultimo, grazie alla previsione della c.d. preferenza di genere che persegue il riequilibrio della rappresentanza all'interno del Consiglio regionale senza incidere sulla parità di *chances* delle liste e dei candidati nella competizione elettorale⁹, ha inventato una tecnica di rimozione delle diseguaglianze di fatto, originale e

³ Per l'individuazione delle decisioni e delle questioni trattate si rinvia ai capitoli sugli statuti ordinari nei *Rapporti sullo stato del regionalismo in Italia* curati dall'ISSIRFA ed editi da Giuffrè.

⁴ T. Martines, *Prime osservazioni sugli statuti delle regioni di diritto comune*, in Martines-Faso, *Gli statuti regionali 1972*, ora in *Opere*, Milano, 2000, III, p. 567.

⁵ All'indomani della legge cost. 1 del 1999 la dottrina ebbe a chiedersi quale fosse la natura dei nuovi statuti. Si veda sul tema in particolare S. Mangiameli, *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, Milano, 2001, p. 61 ss.

⁶ Art. 5, comma 3, secondo periodo, della l.r. 28 maggio 2009, n. 6.

⁷ Sulla nozione di *funzione promozionale del diritto* v. M[ichela]M[anetti], in M. Ainis (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Bari, 2000, p. 206.

⁸ Secondo E. Catelani, *Statuti regionali e tutela del principio delle pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione*, in *federalismi.it*, 2010, n. 7, p. 4, le richiamate disposizioni, grazie a una necessaria interpretazione costituzionalmente orientata, si sarebbero dovute intendere limitate alle misure di contorno alla legislazione elettorale.

⁹ Sebbene questa misura promozionale non sia qualificabile come azione positiva in senso stretto - tipicamente caratterizzata dall'adozione di trattamenti preferenziali contro-discriminatori - è bene considerare, tuttavia, che sebbene l'elettore non sia coattivamente indotto a esprimere una seconda preferenza e nemmeno alla scelta del genere del candidato da votare per secondo, comunque, una volta che esso si sia orientato a esprimere una

innovativa, che la Corte costituzionale, chiamata in causa dal ricorso governativo, ha ritenuto pienamente legittima¹⁰.

Si può discutere, ovviamente, se la reintroduzione del voto di preferenza multiplo, pur tinto di rosa, sia stata una buona idea (quello sulla preferenza unica, nel 1991, fu il primo referendum elettorale ad andare a buon fine, con precisi intenti moralizzatori della politica) ma non si può dubitare che la previsione statutaria programmatica a partire dalla quale si è sviluppato questo meccanismo elettorale abbia prodotto un pieno effetto normativo, consentendo oggi alla Campania di avere il Consiglio regionale con il maggior numero di elette e di offrirsi come un possibile ed efficace modello di riferimento.

Questo caso esemplare dimostra come, a seguito del richiamato orientamento interpretativo della Corte costituzionale, sia ormai lasciata all'interprete la concreta determinazione, caso per caso, del valore normativo delle singole disposizioni statutarie di principio, con un inevitabile, quanto deprecabile, effetto di incertezza che contrasta, peraltro, con i canoni ideali di conoscibilità, semplicità e chiarezza della buona normazione.

In secondo luogo, le disposizioni di carattere politico per gli organi di governo, che sono per loro natura politicamente orientati, possono esercitare un vincolo persino più forte delle norme giuridiche, programmatiche e non solo. Si pensi a quel lungo periodo di inattuazione di istituti costituzionali fondamentali che si preferì lasciare sulla carta, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, per ragioni squisitamente politiche ma ritenute, dalla maggioranza di governo, più vincolanti della Costituzione medesima (il c.d. ostruzionismo di maggioranza).

Certo la Corte ha ritenuto di poter lasciare in vita le proclamazioni programmatiche degli statuti, consapevole che le eventuali leggi di attuazione sarebbero state comunque soggette al suo giudizio in caso di dubbio. Ciò, da un lato, ha un aspetto senz'altro positivo, perché consente, laddove possibile, di sviluppare i contenuti normativi armonici con la Costituzione (ad es. il sopra richiamato caso della Campania), ma anche uno decisamente negativo, perché rischia di lasciare nell'ordinamento disposizioni programmatiche del tutto incompatibili con la carta costituzionale. Se, ad esempio, in un caso di scuola ma non del tutto fantasioso, una qualche Regione intendesse introdurre nel proprio Statuto una previsione di scopo orientata

seconda preferenza, "non gli è consentito di votare utilmente per qualsiasi candidato" (S. Leone, *La preferenza di genere come strumento per "ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva"*, in *Giur. Cost.* 2010, n. 1, p. 93 ss.).

¹⁰ La legge elettorale della Regione Campania è la n. 4 del 27 marzo 2009 (v. le norme sulla c.d. preferenza di genere all'art. 4, co. 3) e la decisione della Corte cost. è la sent. 14 gennaio 2010, n. 4.

alla secessione, quest'enunciato politico-culturale risulterebbe ancora accettabile in ragione della mancanza di valore *normativo* della proclamazione medesima?

Se questi sono i due motivi principali per cui l'orientamento della Consulta sulle disposizioni programmatiche statutarie non ha risolto il problema, vi è però un'altra ragione per cui ritengo che si possa affermare che l'abbia persino aggravato. Giacché allorquando la Corte ha dichiarato che le disposizioni statutarie possono avere anche una valenza esclusivamente culturale ha fatto un grande dono, inaspettato e forse immeritato, alle leggi fondamentali delle regioni: ha conferito allo Statuto, non inteso come fonte normativa ma come strumento di auto-rappresentazione culturale della comunità regionale, un tono certamente *paracostituzionale*.

La paracostituzionalità del tono si accompagna, peraltro, alla paracostituzionalità del procedimento di formazione¹¹ che, grazie alla previsione di un referendum popolare confermativo a eventualità necessaria¹², dà alla comunità regionale una garanzia democratica persino più grande di quella offerta dall'articolo 138 Cost., escludendo che accordi *bipartisan* possano consentire di evitare il ricorso al referendum popolare confermativo.

Non so quanto scientemente i giudici di Palazzo della Consulta abbiano adottato un approccio di stampo häberliano. Secondo Peter Häberle, infatti, autore del noto volume *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft* (1982), “il regionalismo può avere successo solo se si fonda nelle culture”¹³. In questa prospettiva lo Statuto è il documento fondamentale di una comunità politica dotata di autonomia e di identità culturale: anzi, per meglio dire, è l'identità culturale che giustifica e regge l'autonomia. La connessione tra autonomia e identità culturale è massima per le regioni a statuto speciale in cui vivono le principali minoranze linguistiche del nostro Paese (dotate di forme e condizioni particolari di autonomia). Il fatto che tale connessione sia più evidente in questi casi non vuol anche dire, ovviamente, che le modalità chiuse di tutela etnica delle minoranze linguistiche ne rappresentino l'espressione migliore. Infatti, riconoscere e fondare l'autonomia delle regioni sulla cultura nel suo significato più proprio¹⁴ implica necessariamente adottare un modello culturale aperto e pluralistico. Com'è dimostrato, in primo luogo dalla nostra storia patria, è lo stato unitario e accentrato che

¹¹ Cfr. Martines, Ruggeri, Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2008, p. 132 ss.

¹² Sulla qualificazione del referendum statutario come “referendum regionale a eventualità necessaria” v. A. Ferrara, *La “questione Marche”: il referendum dimenticato e il ricorso anticipato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Speciale Regioni – Verso i nuovi statuti regionali, 24 ottobre 2001. Più ampiamente sulla questione, *Id.*, *Il procedimento di formazione e revisione degli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, in A. D'Atena (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano 2008, p. 20 ss.

¹³ Nella traduzione italiana: *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Roma 2001, vedi, in particolare, p. 91

¹⁴ P. Häberle, *op.cit.*, *passim*, ma v. in particolare p. 19 ss.

assume un modello chiuso di *cultura nazionale*; la struttura pluralistica della comunità politica della Repubblica regionale è invece espressione di una cultura aperta che consente e facilita un'identità multilivello¹⁵.

2. Gli statuti come carte d'identità delle rispettive comunità regionali

A questo punto, seguendo lo spunto che ci ha offerto la Corte costituzionale, occorre leggere gli statuti da un punto di vista culturale, cercando di individuare il pluralismo del *sistema dei luoghi* di cui sono espressione. Le carte statutarie sono ricche di clausole identitarie palesi e occulte¹⁶, la maggior parte delle quali ha un pieno valore normativo e va ricondotta a un contenuto assolutamente necessario: “i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” della Regione. Direi, anzi, quella parte fondamentale che è stata definita la “forma di regione”¹⁷, vale a dire l'assetto complessivo delle relazioni tra gli elementi costitutivi dell'ente (la comunità regionale, il territorio e l'apparato autoritario).

Non possiamo qui richiamarle tutte. Le clausole identitarie palesi ruotano ad ogni modo intorno ai concetti di *identità*, *comunità* e *territorio*, oltre ovviamente a quello di *cultura*, variamente collegati tra loro grazie a una serie di connettori logici che ne consentono un'apertura spazio-temporale. Ragion per cui, generalmente, la *comunità regionale* è costituita dalla popolazione residente ma anche dai coregionali nel mondo ed è considerata nella sua dimensione dinamica, in continua evoluzione nel corso del tempo, attraverso il richiamo al principio di responsabilità nei confronti delle generazioni future. Allo stesso modo, la *cultura del territorio*, forgiata dalla storia e dalla civiltà, ne costituisce il *patrimonio*, la *tradizione* e la *specificità*, ma – parimenti – risulta sempre garantito il rispetto delle diverse culture presenti sul territorio anche in mancanza di legami storici con lo stesso. Il territorio, in altri termini, non costituisce unicamente un ambito spaziale, una circoscrizione amministrativa e nemmeno un centro di riferimento di interessi generali eminentemente economici o politici, ma – per dirla con Häberle – uno “spazio culturale”: non un *factum brutum*, dunque, ma il “quarto elemento costitutivo” dell'ente regione. Quell'elemento che consente di collegare la comunità regionale con la storia dei luoghi e di proiettarla verso il futuro.

¹⁵ Sul carattere aperto della dimensione culturale del territorio, che è l'antitesi della concezione tardo-patrimonialistica del medesimo v. efficacemente S. Sicardi, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Politica del diritto*, n. 1, 2003, p. 115 ss.

¹⁶ Sul concetto di clausole identitarie palesi e occulte v. P. Häberle, *Costituzione e identità culturale*, Milano, 2006, pp. 9-10.

¹⁷ Martines, Ruggeri, Salazar, *op. cit.*, p. 140.

Per quanto riguarda le clausole identitarie occulte vi è, in primo luogo, la serie delle rappresentazioni simboliche della connessione culturale della comunità con il territorio regionale: il *capoluogo*¹⁸, la *festa*¹⁹, la *bandiera*²⁰ e le *onorificenze*²¹.

Vi è poi la serie ideologica rappresentata dal richiamo ai *valori comuni* (la libertà, l'indipendenza, la democrazia, le radici cristiane) o a veri e propri *monumenti ideali* (il Risorgimento, la Liberazione, la Resistenza) o a *carte di diritti* (la dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la convenzione europea dei diritti dell'uomo, la carta dei diritti fondamentali dell'UE, la carta europea dell'autonomia locale) e *manifesti* (il manifesto di Ventotene).

Vi è infine la serie programmatica, vale a dire l'individuazione dei *principi*, degli *obiettivi* e delle *finalità* che ispirano l'azione regionale per l'attuazione dei diritti (costituzionali) e la proclamazione dei *nuovi diritti* che si intenderebbe tutelare. E' in particolare nei confronti di quest'ultimi che si sono appuntati l'interesse e la preoccupazione della Corte costituzionale, ma com'è evidente si tratta solo di una parte dell'insieme delle clausole identitarie: la punta dell'iceberg.

Possiamo dunque dire che non tutte le clausole identitarie sono prive di efficacia giuridica; sono tuttavia sicuramente inefficaci tutte quelle clausole che intendono introdurre elementi di differenziazione dei diritti rispetto agli standard nazionali. Per quanto, infatti, tutti gli statuti dedichino una particolare attenzione a definire cataloghi di diritti – probabilmente in ragione del fatto che le regioni vengono effettivamente istituite agli inizi degli anni '70 per dare corpo e sostanza allo Stato sociale – non è questo il campo proprio e più fecondo della differenziazione regionale. Le regioni che avrebbero le competenze necessarie per la tutela della propria identità, operando concretamente ai fini della valorizzazione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, delle rispettive comunità non le hanno utilizzate con

¹⁸ L'individuazione del capoluogo ha senz'altro un forte valore identitario. Che Firenze sia il capoluogo della Toscana, ad esempio, è facilmente comprensibile in chiave storica; presumibilmente pisani e senesi ancora oggi non ne sono felici ma si tratta di un dato acquisito e non messo in discussione. Andò diversamente in Calabria, invece, quando in occasione della stesura del primo statuto regionale vi furono addirittura dei moti. Ancora oggi, pertanto, il capoluogo regionale è Catanzaro, dove ha sede la Giunta; il Consiglio regionale ha sede, invece, a Reggio Calabria.

¹⁹ Statuto della Regione Lombardia, art. 1, comma 4.

²⁰ e.g. Statuto della Regione Piemonte, art. 1, comma 4.

²¹ Un riferimento espresso negli statuti alle onorificenze regionali non c'è. Tuttavia, ad es., nella legge piemontese che disciplina la bandiera, il gonfalone e lo stemma della Regione ai sensi dell'art. 1 dello Statuto, si disciplina anche il rilascio del diploma di benemerenza a cittadini meritevoli di particolare riconoscimento (l.r. 31 maggio 2004, n. 15).

determinazione e, spesso, non sono andate al di là del Gonfalone, della Bandiera e dei preamboli dagli enunciati pittoreschi e retorici²².

C'è da chiedersi perché le regioni abbiano dimostrato “una solo epidermica attenzione alle caratteristiche storico-culturali che connotano le rispettive comunità di riferimento”²³. Le risposte possibili sono due: o l'identità culturale delle regioni e dei territori locali è debole, se non del tutto artificiale, ed esiste solo un'unica indifferenziata identità nazionale, o magari addirittura europea, o è debole l'interesse della politica nei confronti della vera o presunta identità storico-culturale delle regioni italiane.

3. L'identità delle regioni italiane è verace o artificiosa?

Occorre subito dire che rispondere a questa domanda non è facile in quanto la questione dell'identità dei territori non è un tema neutro e si presta a manipolazioni ideologiche in senso svalutativo, a difesa di un'identità nazionale avvertita debole (sin dall'origine) o di un pluralismo culturale transnazionale che impedisca ai territori di chiudersi su sé stessi; oppure si presta, viceversa, a letture che sottendono un'impostazione olistica: la (piccola) patria “*una d'arme, di lingua, di memorie, di sangue e di cor*” (A. Manzoni, *Marzo 1821*) e sfociano facilmente in ideologie totalitarie

La scivolosità e la pericolosità della questione può aiutarci a capire la ragione per cui sia così diffusa la (auto)rassicurante assolutezza di affermazioni apodittiche come questa: “*le regioni sono un'invenzione piuttosto recente, alla quale in molti casi non corrisponde una chiara identità culturale*”. Considerato che questa citazione è tratta da uno scritto di Massimo D'Alema²⁴ – presidente nel 1997 della *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali* i cui lavori hanno in buona misura anticipato i contenuti della riforma del Titolo V della Costituzione²⁵ – essa appare allo stesso tempo rilevante (indice di un retro-pensiero politicista nella c.d. riforma federale dell'ordinamento della Repubblica) ma anche disorientante (qual è, dunque, il *valore* e lo *spirito* della *vigente* Costituzione?). Quello

²² Per una disamina aggiornata della questione identitaria negli statuti e nella legislazione regionale v. E.A. Imparato, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, 2010, p. 133 ss..

²³ S. Bartole, *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*, Milano 1999, p. 5.

²⁴ Italianieuropei, 2009, n. 1, *Il federalismo*, p. 11.

²⁵ La c.d. Commissione D'Alema, nella XII legislatura, definì un testo ampiamente condiviso di riforma (autoqualificantesi) federale dell'ordinamento della Repubblica che, successivamente, abbandonato il metodo bipartisan che aveva caratterizzato i lavori della Commissione, reflui ampiamente nel testo approvato dalla sola maggioranza politica e poi confermato dal referendum popolare.

dalemiano, peraltro, è un luogo comune molto frequentato anche dalla pubblicistica giuridica (e consentitemi di non fare citazioni o rinvii).

Su questo occorre fare chiarezza. E' vero che sul piano istituzionale le regioni sono state concepite dalla Costituzione del 1948 e sgravate dalla politica nazionale *post* '68, tuttavia i compartimenti statistici disegnati da Pietro Maestri nel 1864 in occasione del primo censimento dell'Italia unita (1862), e ripresi dai costituenti (con le loro successive modificazioni), si fondarono su criteri operativi certamente discutibili (come quello di utilizzare le province come unità elementare indivisibile per l'aggregazione territoriale) ma non furono l'espressione di un'operazione del tutto artificiosa o arbitraria, slegata da una seria valutazione dei confini oroidrografici, della storia, della cultura e dell'economia dei luoghi e dei territori, secondo le opinioni e la sensibilità del tempo, e ciò proprio in quanto si stavano individuando dei compartimenti statistici e non delle circoscrizioni amministrative. Il disegno di questi compartimenti si presenta dunque non molto dissimile dalle partizioni regionali già proposte in età risorgimentale e risultò accettabile anche al giudizio dei geografi attivi durante i lavori dell'Assemblea costituente²⁶. Tant'è che la principale e più seria osservazione critica fatta in quel Consesso nei confronti della trasformazione delle *regioni-compartimenti statistici* in *regioni-enti autonomi di governo* non fu quella di non essere regioni storiche ma di non essere circoscrizioni territoriali di scala adeguata alle funzioni che avrebbero dovuto svolgere²⁷. La questione era seria - anche se è noto che vi sono sistemi federali con unità costitutive di dimensione assai ridotta, come la Svizzera e l'Austria, o con alcuni stati membri territorialmente esigui, le città-stato di Amburgo, Berlino e Brema in Germania, o comunque di scala dimensionale molto inferiore alla media (è il caso ad es. dello Stato del Vermont negli USA che ha poco più di 600.000 abitanti sugli oltre 300 milioni dell'intera federazione e una delle estensioni territoriali più piccole) - ma risultò evidente che l'Assemblea costituente, presa dal vortice delle passioni campanilistiche e delle istanze dei propri membri e delle loro rispettive circoscrizioni elettorali (provinciali), non avrebbe potuto ampliare ma – in maggiore

²⁶ Cfr. E. Rotelli, *L'avvento della regione in Italia*, Milano, 1967, p. 364 ss., che fa riferimento agli atti dei lavori del Congresso geografico svoltosi a Bologna dall'8 al 12 aprile del 1947 (Bologna, 1949); nonché analogamente M. Pedrazza Gorlero, *Le variazioni territoriali delle regioni*, I, Padova, 1979, p. 130 ss.

²⁷ Si veda, in particolare, la mozione presentata da Mortati nella seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente nella seduta del 14 settembre 1946 (Camera dei deputati, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, Roma, 1971, p. 1007 ss.), con la quale egli auspicava l'opportunità dello svolgimento di adeguate indagini preliminari sulla "ripartizione regionale della ricchezza, dei carichi tributari e della capacità economica delle regioni" "al fine di adeguare le decisioni che l'Assemblea costituente avrebbe dovuto prendere (anche) in materia di determinazione dei confini regionali. Il M. riteneva necessario, infatti, utilizzare il "criterio della relativa autosufficienza regionale, poiché i più si propongono di dare una certa autonomia finanziaria alle regioni". Sulle voci critiche levatesi in A.C. v. in generale E. Rotelli, *op. cit.*, p. 343 ss.

o minore misura – solo ridurre la scala dimensionale delle regioni²⁸. La scelta di riconoscere le regioni “storiche” così come individuate dagli annuari statistici fu dunque non la migliore possibile ma senz’altro la più saggia (l’unica che consentiva un riparto territoriale fatto col *velo dell’ignoranza*), e tanto più possiamo ritenerlo oggi alla luce dell’ampliamento dell’autonomia politica regionale avviatosi con la riforma del Titolo V. Qualora infatti si debba escludere definitivamente che la Regione possa essere considerata un ente autonomo di amministrazione decentrata dello Stato (una sorta di grande provincia autarchica dell’Italia pre-fascista con un maggior grado di autonomia normativa) – come poteva essere ritenuto all’epoca della Costituente e, in una maniera sia pur impropria, fino al 2001 – ma possa effettivamente ritenersi, al di là della vuota retorica, un soggetto costitutivo della Repubblica (secondo la nuova formulazione dell’art. 114 Cost.), è evidente che l’individuazione dei suoi confini non può costituire un esercizio di mera geografia amministrativa che vada alla ricerca della regione perfetta (funzionale e autosufficiente). Le regioni con le loro città e i rispettivi retroterra sono la base su cui poggia l’identità degli italiani: i luoghi in cui le persone imparano una cultura e contribuiscono alla sua perpetuazione. Ciò vuol dire che i territori su cui vivono le rispettive comunità non sono uno “spazio” pienamente disponibile da parte di una volontà sovrana a livello nazionale o internazionale: così come la Repubblica costituzionale, sul piano internazionale, non può più muovere guerra ad altri stati per l’espansione del territorio nazionale (Carta delle nazioni unite, art. 2, n. 4)²⁹, non può nemmeno pienamente disporre, sul piano interno, dei confini degli enti territoriali autonomi, se non nel rispetto delle procedure previste dalla Costituzione medesima (art. 132 e 133 Cost.).

L’art. 1 Cost., secondo il quale la sovranità repubblicana appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione, e l’art. 114 Cost., secondo il quale lo Stato (lo Stato-apparato) è uno soltanto dei soggetti costitutivi della Repubblica in capo alla quale si ricomponе unitariamente la diffusa e istituzionalmente molteplice sovranità popolare, letti nel loro combinato disposto non possono voler dire altro che i pubblici poteri sono esercitati nell’ambito delle istituzioni politico-rappresentative delle autonomie territoriali più vicine all’individuo e via salendo fino allo Stato. Il vecchio dogma della sovranità statale che

²⁸ Cfr. E. Rotelli, *op. cit.*, p. 353 ss. e M. Pedrazza Gorlero, *op. cit.*, cap. I e II, *passim*.

²⁹ Per la difficile acquisizione del ripudio dell’occupazione territoriale come effetto del costituzionalismo che, incardinando la sovranità in capo al popolo, limita l’esercizio del potere dello Stato sul territorio e sui suoi abitanti v. L. Ronchetti, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli, 2007, p. 207 ss.

esercita il dominio supremo sul territorio è definitivamente declinato³⁰ e possiamo parlare adesso di una vera e propria *sovranità sussidiaria*, da intendersi non come una sovranità ripartita (ciò che è stato escluso dalla Corte costituzionale, sent. 365/2007), ma come un potere unitario e indivisibile del popolo unitariamente inteso da esercitarsi nelle forme e nei limiti che la Costituzione della Repubblica pone, tra l'altro, a riconoscimento e garanzia delle autonomie territoriali (delle popolazioni locali) e delle libertà individuali (Corte cost., sent. 106/2002). Lo Stato è, dunque, posto al vertice dell'organizzazione della comunità politica nazionale e in questa posizione esercita poteri sovrani determinati, nel rispetto dei limiti fissati nella Costituzione della Repubblica, ma non potrebbe – ad es. – né cancellare le autonomie territoriali (la vecchia idea, anche di recente riproposta, ad esempio, di sopprimere le province) né modificarne le circoscrizioni territoriali se non nel pieno rispetto della Costituzione, che – com'è noto – nel caso delle regioni pone limiti assai stringenti anche alla revisione costituzionale. Nel contesto della Costituzione riformata³¹, infatti, è ormai del tutto improponibile ritenere di poter procedere al riordino territoriale in rottura dell'art. 132 Cost. (la facoltà di deroga concessa dalla XI disp. trans. si è ormai definitivamente esaurita)³², nemmeno mediante un doppio grado di revisione, sulla scorta dell'antica tesi sostenuta da Biscaretti di Ruffia che non vi possano essere limiti posti alla sovranità dello Stato che non si risolvano sul piano procedimentale³³. Ragion per cui persino nel caso dell'unico limite espresso alla revisione costituzionale (la forma repubblicana) sarebbe sempre possibile prima abrogare l'art. 139 Cost. e successivamente restaurare la forma monarchica. Questa tesi era compatibile con l'idea tradizionale secondo la quale “la sovranità sarebbe un attributo tipico dello Stato e non del popolo, che dello Stato rappresenta anzi un elemento costitutivo”³⁴ ma svuotava di significato proprio l'attribuzione al popolo della titolarità della sovranità. Dopo la riforma del Titolo V l'equivoco significato giuridico di questa attribuzione si è ormai chiarito: non è il popolo ad essere un elemento costitutivo dello Stato ma è quest'ultimo (da intendersi come stato-apparato) ad essere un elemento costitutivo della Repubblica, la quale, grazie alla sua Costituzione, consente al *Popolo* di avere quell'individualità giuridica soggettiva che

³⁰ B. Caravita, *Lineamenti di diritto federale e regionale*, Torino, 2006, p. 24 ss.

³¹ Secondo il nuovo art. 114, comma 1, Cost. “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”; per il vecchio testo, invece, “La Repubblica si ripart(iva) in Regioni, Province e Comuni” (corsivi aggiunti).

³² Già prima della riforma espressi dubbi a questo riguardo (A. Ferrara, *Quali Regioni per quale Repubblica? Note minime in ordine alla riagggregazione delle regioni in nuove macroentità territoriali*, in *Diritto e società*, 1995, p. 322 ss.), pur prospettando soluzioni procedimentali compatibili con i diritti inviolabili delle popolazioni locali.

³³ P. Biscaretti di Ruffia, *Sui limiti della revisione costituzionale*, in *Ann. Catania*, 1949, III, p. 169.

³⁴ Idea così ben sintetizzata da R. Bin, *Commentario breve alla costituzione*, a cura di Crisafulli e Paladin, Padova, 1990, art. 1, p. 6.

altrimenti non avrebbe. A questa stregua la sovranità perde dunque ogni residua derivazione dalla *maiestas* imperiale, con la conseguente necessità di personificazione nel “corpo mistico” dello Stato confessionale (quello Stato cioè che – a partire da Costantino – ha posto la croce sullo scudo di guerra) che neanche la rivoluzione francese riuscì a eliminare (ma solo a sostituire – più o meno efficacemente – con la mistica laica della Nazione), e sembra fondarsi senz’altro, ormai, sull’idea contrattualista che fu alla base della Costituzione americana (col suo icastico incipit: *We the People*). Si può ben dire che, a oltre cinquanta anni dalla costituzione del 1948, la riforma del Titolo V sia giunta a sviluppare pienamente quei principi promozionali già presenti negli articoli 2 (inviolabilità dei diritti della persona) e 5 (riconoscimento delle autonomie locali) e ci consenta ormai di apprezzare senza più equivoci il significato della spettanza popolare della sovranità. Essa si manifesta nella sua interezza esclusivamente nella Costituzione della Repubblica e lo Stato esercita la sua supremazia nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione (questi sono sempre poteri costituiti e non mai costituenti) e dunque con l’assoluto rispetto della dignità dell’uomo, della libertà della persona e dell’autonomia delle comunità anche locali nelle quali si esercita tale personalità. La sovranità non è più quel *terribile potere* che fu nel passato, ma è ora limitata e funzionalizzata.

Così dunque come la Nazione può essere intesa, nel quadro della Costituzione repubblicana, la proiezione storica dell’attuale Stato-Comunità³⁵, anche le regioni, nel contesto nazionale ed europeo, non vanno intese come mere circoscrizioni territoriali ma come il patrimonio storico (naturale, paesaggistico e culturale) - espressione della nostra identità/diversità culturale - consegnatoci dalle generazioni passate e del quale siamo responsabili per le future generazioni³⁶.

Com’è noto l’identità culturale italiana si è storicamente formata, dall’inizio del medioevo fino all’unificazione nazionale, in mancanza di un’unità politica e amministrativa, grazie alle opere dei dotti che hanno forgiato una cultura ricca e ben riconoscibile ma diffusa tra le sue cento città, soprattutto dove meno si è fatto sentire il peso di un forte potere accentrato e autoritario (nel centro-nord del Paese). Il principale epifenomeno di questa cultura comune è ovviamente la lingua ed è significativo che Dante Alighieri, che ne è il padre indiscusso, manifesti l’intenzione programmatica – pur modestamente formulata – di voler sostituire l’azione di un Principe col lume della ragione, andando alla ricerca del volgare illustre, reso

³⁵ V. Crisafulli, D. Nocilla, *Nazione*, in *Enc. dir.*, XXVII, Milano, 1977, p. 789 ss. (partic. 801-805).

³⁶ Sugli effetti dei processi di globalizzazione che trasformano il territorio “da elemento di riferimento e di identificazione della comunità a spazio economico indifferente ed uniforme” v. C. Desideri, *Paesaggio e paesaggi*, Milano, 2010, p. 31.

sublime dalla dottrina, proprio a partire dalle principali aree linguistiche che egli individua in almeno 14 *regioni*, con una forte semplificazione della situazione dell'Italia peninsulare meridionale - che, per mancanza di *urbanitas* nel linguaggio, viene distinta in due sole aree (*l'Apulia di destra* e *l'Apulia di sinistra*)³⁷ - e con l'esclusione delle città poste all'estremità dell'Italia (Trento e Torino) che, per tale ragione, non parlavano un italiano puro³⁸.

E' altrettanto noto, d'altronde, che la prima ripartizione dell'Italia continentale e peninsulare in regioni risale addirittura all'età augustea³⁹, compiuta anche allora - a quanto pare - a scopi statistici per la raccolta e la stima dei dati del censimento generale⁴⁰ e che fu alla base delle successive opere di geografia antica che ce l'hanno tramandata⁴¹. Questa prima regionalizzazione dell'Italia individua già i confini naturali della penisola nel suo complesso (che comprende il nizzardo, il Canton Ticino e l'Istria, e non include gran parte della Valle d'Aosta e l'Alto Adige)⁴² e i principali confini naturali interni (lo spartiacque appenninico e il corso di alcuni fiumi, tra cui in primo luogo il principale di essi: il Po), ma tiene conto in particolare di criteri antropici di delimitazione (la comunanza di origini etniche, storiche, culturali e linguistiche). I nomi tradizionali di queste antiche regioni richiamano spesso, infatti, le denominazioni di alcuni degli antichi popoli italici - Campani e Latini, Apuli e Calabri messapici (nel Salento), Lucani e Bruzi (nell'odierna Calabria meridionale), Sanniti e Sabini, Piceni, Umbri, Etruschi, Liguri, Veneti - oppure fanno riferimento a elementi marcatori di territori su cui erano diffuse popolazioni di origine celtica, al di qua o al di là del fiume Po, che i romani chiamavano Galli (l'Emilia e la Transpadana). Non stupisce allora che nel periodo del risorgimento italiano si sia guardato con particolare interesse a questa prima partizione regionale, non solo perché essa considera i confini naturali della regione italiana (in senso geografico) con un'approssimazione che nessuna successiva partizione del territorio di carattere politico-amministrativo avrebbe più avuto in seguito, ma soprattutto in quanto

³⁷ E' bene rammentare che all'epoca di Dante le carte geografiche erano orientate col sud rivolto verso l'alto, ragion per cui l'Apulia di destra indica la regione tirrenica a sud del Garigliano e l'Apulia di sinistra indica la regione adriatica a sud del Tronto.

³⁸ D. Alighieri, *De vulgari eloquentia*, I, X-XIX.

³⁹ Non conosciamo la data esatta di questa ripartizione della penisola italica in undici regioni, oltre alla città di Roma.

⁴⁰ T. Mommsen, *Die italischen Regionen*, in *Gesammelte Schriften*, V, Berlin, 1908, p. 268 ss. L'ipotesi avanzata da M. è tuttavia priva di riscontri certi.

⁴¹ Plinio, *Naturalis Historiae*, III, 38-138.

⁴² Così come non comprende le isole maggiori di Sicilia e Sardegna che erano province, togate, ma pur sempre province soggette all'occupazione militare e al pagamento dei tributi. Può essere interessante notare che le attuali regioni speciali insistono su territori in tutto (Sardegna e Sicilia) o in parte (Val d'Aosta e Trentino-Alto Adige) non compresi da questa antica regionalizzazione o che sono solo parzialmente inclusi in quella moderna (il Friuli Venezia Giulia contiene solo un frammento dell'antica Istria romana).

“l’unità d’Italia latina è il primo esemplare nazionale”⁴³. Le regioni di Augusto parlano infatti di quel periodo della storia romana in cui il processo di unificazione latina dell’Italia è giunto a conclusione⁴⁴ e la cittadinanza romana, ormai pienamente estesa a tutti gli italici⁴⁵, garantisce ancora – all’inizio del principato – i diritti politici e l’autonomia delle città⁴⁶ e l’Italia è “donna di province” e non già ripartita in province essa stessa⁴⁷, né - tanto meno - il “bordello” lamentato da Dante (Purg., VI, 76-78) a causa dell’imbarbarimento delle condizioni di vita determinato dalla *Völkerwanderung*, la migrazione dei popoli che diede avvio al Medioevo.

Questa antica regionalizzazione cadrà in disuso e verrà quasi del tutto dimenticata dopo la fine della civiltà romana. Quando tuttavia, nel corso del Rinascimento, si tornò a rappresentare unitariamente l’Italia sul piano geografico, si tornò anche a guardare a quell’antico modello, cercando di adattarlo ai forti rivolgimenti che, soprattutto al nord, avevano riplasmato la geografia politica e culturale del Paese dopo la caduta dell’Impero. Nelle famose opere di Flavio Biondo (*Italia illustrata*, Venezia, 1503) e di Leandro Alberti (*Descrizione di tutta Italia*, Bologna, 1550)⁴⁸ si individuano le nuove sub-partizioni geografiche dell’Italia (ad es. Lombardia, Romagna, Friuli) o le nuove delimitazioni (ad es. l’antica Liguria è ora ridotta alla riviera genovese) o denominazioni entrate in uso (Abruzzo, Basilicata). Esse solo in qualche caso corrispondono alle coeve signorie territoriali del centro-nord del Paese (dove lo sviluppo delle autonomie locali cominciò a produrre sin dal XII sec. l’eversione dal sistema feudale)⁴⁹ o – più spesso – ai distretti territoriali del Regno di Napoli (i giustizierati istituiti da Federico II di Svevia con le costituzioni melfitane del 1231)⁵⁰. Rimane viva per opera dei dotti dunque, pur con qualche incertezza, la distinzione tra regioni

⁴³ P. Maestri, *L’Italia economica nel 1868*, Firenze, 1868, p. 26.

⁴⁴ L’egemonia romana si spinge ora sin nelle valli più isolate, anche se i confini dell’Italia latina furono portati fino alle Alpi già sotto Cesare, nel 42 a.c.

⁴⁵ La guerra sociale grazie alla quale gli italici a sud del Po ottennero l’estensione della cittadinanza romana tra il 90 e l’89 a.c. – poi, tra il 49 e il 42 a.c., estesa a tutti gli italici – fu peraltro la prima volta in cui la parola Italia viene usata in senso politico e fortemente simbolico. Infatti i *socii* di Roma, insorti, batterono moneta – ciò che già di per sé costituiva una palese violazione dei patti di federazione – e per di più col nome *Italia* in luogo di *Roma* e con l’effigie, sul verso, del toro italico che incorna la lupa romana.

⁴⁶ Cfr. U. Laffi, *Colonie e municipi nello stato romano*, Roma, 2007, ss. Diritti e autonomie che si perderanno del tutto con l’estensione della “cittadinanza” a tutto l’impero, nel 212 d.c., sotto Caracalla.

⁴⁷ Con le riforme di Diocleziano, 290 d.c., ma già Marco Aurelio suddivise l’Italia in distretti amministrativi nel 180 d.c.

⁴⁸ Quest’opera corografica richiama l’antico modello augusteo sin dal titolo, che ha per fonte il passo di Plinio che ci ha tramandato questa “*descriptionem[...] Italiae totius in regiones XI*” (*N.H.*, III, 46).

⁴⁹ Cfr. G. Astuti, *Feudo*, in *Enc. dir.*, Milano, XVII, 1968, p. 306, il quale osserva che in questa area del nostro paese il sistema feudale sopravvisse lungamente solo nelle campagne, quantomeno come forma di possesso fondiario.

⁵⁰ Si tratta delle stesse leggi che proibirono nel mezzogiorno d’Italia la costituzione di liberi Comuni, a pena di morte dei responsabili e di saccheggio delle città.

geografiche-culturali (individuate su basi storiche e antropologiche) e le partizioni territoriali della geografia politica e amministrativa (individuate sulla base dei trattati e delle leggi).

Nel corso del Risorgimento l'eredità costituita dalle antiche *regiones*, come abbiamo già accennato, tornò a esercitare pienamente il suo fascino. Già prima dei compartimenti statistici identificati da Pietro Maestri si erano esercitati sulla geografia delle regioni italiane, seguendo l'antico modello, due geografi dell'epoca risorgimentale: il bolognese Carlo Frulli⁵¹ e il lombardo Cesare Correnti⁵², che avevano ricostruito un'articolazione regionale non molto diversa da quella che sarà fatta propria dal direttore dell'ufficio statistico nazionale all'indomani della riunificazione italiana. Un'articolazione che nel 1864 individuava 16 *compartimenti statistici provvisori* (Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Emilia, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzi e Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna) che assumeranno il nome di *regioni* circa 50 anni dopo, ancora comunque a fini esclusivamente statistici (1913). Dopo il 1918 si aggiungeranno al loro novero la Venezia Tridentina e la Venezia Giulia.

Successivamente a questa data le modificazioni che si produrranno sui (virtuali) confini delle regioni saranno la conseguenza indiretta della modifica delle circoscrizioni territoriali delle province o dei confini dello Stato. Si tratterà di ridisegni indotti da valutazioni o situazioni di fatto di natura squisitamente politica, nazionale o internazionale, che risulteranno senz'altro molto più artificiosi, sia in ragione della politica territoriale del fascismo, che intenderà alimentare il mito di una grande Roma "imperiale" cui riconoscere un retroterra più ampio e variegato del Lazio storico⁵³, sia in ragione dei nuovi equilibri internazionali determinatisi alla fine della seconda guerra mondiale, che hanno portato all'attuale definizione dei confini della Repubblica e, conseguentemente, di quelli delle Regioni Piemonte e, soprattutto, Friuli Venezia Giulia⁵⁴. Sarà infine la stessa Assemblea costituente a creare la Regione autonoma della Valle d'Aosta, per le note vicende storiche⁵⁵, e a porre le condizioni per la successiva istituzione della Regione Molise (in precedenza sub-regione insieme all'Abruzzo e, prima

⁵¹ *Fisiche regioni peninsulari ed insulari dell'Italia*, in *Annuario geografico italiano*, 1845.

⁵² *Fisionomia delle regioni italiane in Il Nipote del Vesta Verde*, 1852, p. 42 ss.; *Ancora delle nostre regioni*, ivi, 1855, p. 144 ss.

⁵³ Tra il 1923 e il 1927 saranno annessi al Lazio i territori della Sabina romana, della conca di Amatrice e di un'ampia porzione della storica provincia di Terra di lavoro, con la conseguente modifica dei confini geografici delle regioni Umbria, Abruzzo e Campania. Per i dettagli e l'approfondimento v. F. Galluccio, *Il ritaglio impossibile. Lettura storico-geografica delle variazioni territoriali del Lazio dal 1871 al 1991*, Roma, 1998, p. 85 ss.

⁵⁴ V. il Trattato di Pace fra l'Italia e le Potenze alleate ed Associate, adottato a Parigi il 10 febbraio 1947.

⁵⁵ Il D.lg.lt. 7 settembre 1945, n. 545, intese fronteggiare in questo modo, *entro l'unità politica dello Stato italiano*, "le istanze autonomiste e i movimenti separatisti, vivacemente presentatisi nella seconda fase della guerra mondiale" (E. Gizzi, *Valle d'Aosta*, in *Enc. dir.*, Milano, XXXIX, 1988, p. 434).

ancora, provincia storica del *Regno di Napoli*, poi, *Regno delle Due Sicilie*) con le modalità semplificate concesse dalla XI d.t.f. in deroga all'art. 132 Cost. (l. cost. 27 dicembre 1963, n. 3). Com'è noto si tratta delle due regioni più piccole e meno popolate d'Italia. Al di là dunque di qualsiasi considerazione sulle condizioni storico-politiche che ne hanno favorito l'istituzione, si può senz'altro escludere che la ragione che ha determinato questa scelta sia da riferirsi alla volontà di avere delle nuove regioni più funzionali rispetto a quelle precedentemente individuate.

A ben considerare, pare dunque assolutamente immeritata la cattiva fama di cui godono le regioni-compartimenti statistici. Le quali, pur con tutte le approssimazioni del caso⁵⁶, possono ben ritenersi regioni storiche o quantomeno storicizzate, nei loro attuali confini, a centocinquanta anni dal loro primo riconoscimento e, ormai, a oltre quaranta anni dalla effettiva regionalizzazione politico-amministrativa⁵⁷.

Si può dire allora che l'uso di ripartire il territorio italiano in *regioni* prive di rilievo politico-amministrativo è antichissimo; nuova è invece la scelta operata dalla Costituzione della Repubblica italiana di creare una forma di stato regionale che ridimensiona drasticamente – almeno in una potenziale prospettiva – il ruolo tradizionale delle province (quali principali circoscrizioni di decentramento amministrativo dello Stato) a favore dell'autonomia riconosciuta alle comunità regionali corrispondenti ai compartimenti statistici. Ciò non toglie ovviamente che si possa dubitare (salvo l'onere di motivarlo) che le regioni-comunità abbiano una chiara identità culturale; se si ritiene tuttavia che una forte identità comune la possano avere solo le comunità territoriali di un paese multinazionale e/o multiconfessionale, è chiaro che questo è, ad esempio, il caso del Belgio e non certamente dell'Italia. Credo però che solo una forte semplificazione potrebbe farci ritenere che l'identità culturale delle nostre comunità regionali sia meno forte di quelle belghe solo perché nel *Bel Paese* là dove *'l si suona'*⁵⁸ non ci sono regioni con lingue e religioni maggioritarie diverse (ma solo minoranze linguistiche e religiose). L'idea che l'identità dei luoghi si fondi su basi etniche e che l'unico vero

⁵⁶ Quanto alla regolazione delle questioni di confine tra le regioni contermini (ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione), si può osservare che con la legge 3 agosto 2009, n. 117, per la prima volta nella storia della nostra Repubblica, alcuni comuni (Castel delci, Maiolo, Novafeltria Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello della provincia di Pesaro-Urbino) sono stati distaccati da una regione (Marche) e aggregati a un'altra (Emilia-Romagna) “in considerazione della loro particolare collocazione territoriale e dei peculiari legami storici, economici e culturali con i comuni limitrofi” (della provincia di Rimini).

⁵⁷ Si può osservare, infatti, che anche chi – come A. D'Atena – ritiene che i vecchi compartimenti statistici fossero originariamente delle “entità artificiali, prive di un substrato sociale omogeneo dal punto di vista antropologico-culturale”, non nega tuttavia che il progressivo radicamento delle regioni ha creato quel legame tra queste nuove istituzioni e le rispettive collettività che originariamente, in molti casi, mancava (A. D'Atena, *Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale*, in *Rass. parlam.*, 2008, p. 916).

⁵⁸ D. Alighieri, *Inf.*, XXXIII, 80.

federalismo europeo sia quello degli stati plurinazionali e/o multiconfessionali è infatti, all'inizio di questo XXI secolo, da ritenersi superata dalla storia.

4. Godono, le regioni, di un'autonomia autenticamente politica?

Tornando alla questione che ci siamo posti prima di questa disamina sull'identità culturale delle regioni che qui, oggi, in occasione della celebrazione dei 150 anni dell'unità di Italia, mi è parsa particolarmente opportuna, l'impressione è allora che ad essere debole non sia tanto l'identità culturale delle regioni e dei territori locali in genere, ma l'interesse della politica nei confronti della loro vera o presunta identità storico-culturale. La riforma regionale, infatti, ha avuto motivazioni essenzialmente politiche⁵⁹ ed ha consentito al sistema dei partiti nazionali, che già gestiva il potere negli apparati centrali di governo, di diffondere questo potere in periferia o mediante l'assunzione diretta da parte di personale politico di funzioni precedentemente svolte da amministratori pubblici di carriera (i prefetti in primo luogo) o mediante il rafforzamento del monopolio dei partiti sul reclutamento della classe dirigente⁶⁰. La cultura politica che ha creato questo nuovo ceto di politici e amministratori regionali non è stata fin qui una cultura autenticamente autonomista; non ha permesso di devolvere reali poteri di governo e ha utilizzato le regioni come terminali periferici di spesa, scarsamente responsabilizzati sul piano politico e amministrativo⁶¹, nonché per la sistemazione e la carriera del personale partitico. Su queste basi non stupisce che le regioni non si siano molto curate in genere di proteggere e sviluppare le rispettive identità culturali⁶² e non siano state capaci di farsi interpreti delle vere esigenze delle comunità regionali, al di là della ricerca di più immediati consensi elettorali.

Ciò spiega perché ancora oggi nella nostra Repubblica neo-regionale l'autonomia delle regioni-istituzioni sia presa così poco sul serio. Molti sono gli esempi che potrebbero essere fatti. Valga qui richiamare due casi, che ritengo particolarmente emblematici, attualmente all'esame della Corte costituzionale.

⁵⁹ S. Bartole, *op.cit.*, p. 2.

⁶⁰ 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, Bari, 2006, pp. 500-501.

⁶¹ E' da notare, tuttavia, che – di recente – con la legge sul c.d. federalismo fiscale (l. 42 del 2009) si è dato avvio ad un nuovo sistema di finanziamento delle regioni teso a sviluppare “il principio di premiare gli enti virtuosi e punire gli inefficienti (riducendone l'autonomia)”, così L. Antonini e M. Barbero, *commento all'articolo 2*, in A. Ferrara e G.M. Salerno (a cura di), *Il “federalismo fiscale”. Commentario alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, 2010, p. 68. In attuazione di detto principio è stato adottato il D.lg. 6 settembre 2011, n. 149, volto – tra l'altro – a introdurre nel nostro ordinamento il *fallimento* politico (vale a dire l'incandidabilità alle cariche elettive a livello locale, regionale ed europeo per un periodo di dieci anni) per gli amministratori che portano un ente al dissesto finanziario. I concreti *meccanismi sanzionatori e premiali* attraverso i quali si è dato sviluppo alla delega, da parte del citato decreto, sono stati oggetto dell'impugnativa di ben dieci regioni.

⁶² Bartole, *op.cit.*, p. 4.

Il primo può essere considerato un indice del (basso) grado di riconoscimento dell'autonomia politica delle regioni. La nostra giustizia amministrativa⁶³ ha ritenuto, infatti, che la nomina degli assessori regionali non costituisca un atto politico ma, richiamandosi ai precedenti giurisprudenziali relativi alla nomina degli assessori comunali, un atto di alta amministrazione. Diversa sarebbe stata la valutazione qualora la nomina degli assessori fosse stata assimilata a quella dei ministri (pacificamente ritenuta un atto politico), in ragione del fatto che entrambe queste nomine sono atti costituzionali in senso tecnico⁶⁴ a differenza delle nomine degli assessori degli enti locali. Non voglio qui affrontare la questione nel merito⁶⁵, quel che rileva è che secondo la nostra giustizia amministrativa l'autonomia delle regioni è pienamente da assimilare a quella politico-amministrativa degli enti locali. La regione è stata considerata dunque alla stregua di un grande comune o, meglio, di una grande provincia, piuttosto che di una componente di uno stato composto, le cui unità costitutive hanno una piena autonomia politica (nell'ambito dei propri poteri e delle proprie funzioni).

Si badi bene che per riconoscere la piena autonomia politica delle regioni non è necessario aderire all'idea che la Repubblica italiana si sia trasformata, con la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, in uno stato federale (secondo l'abuso privo di significato proprio che si è fatto del termine in chiave politica-comunicativa), ma sarebbe del tutto sufficiente riferirsi alla concezione dello stato regionale secondo la Costituzione del 1948⁶⁶.

Il secondo caso investe direttamente l'autonomia statutaria. Il Governo e il Parlamento della nostra Repubblica, a fronte dell'esigenza di ridurre il c.d. costo delle politica e di ridurre, conseguentemente, il numero dei consiglieri e degli assessori regionali, non hanno esitato – anziché avviare la revisione costituzionale⁶⁷ o porre dei semplici obiettivi di riduzione della

⁶³ TAR Campania-Napoli, sent. n. 1985/2011 e C.d.S., sez. I, sent. n. 4502/2011.

⁶⁴ Quella dei ministri prevista e disciplinata dall'art. 92 Cost. e quella degli assessori regionali dall'art. 123 Cost. Per la relativa nozione v. G. Ferrara, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, *passim*, e V. Cerulli Irelli, *Politica e amministrazione: tra atti "politici" e atti "di alta amministrazione"*, in *Riv. Dir. pubbl.*, 2009, 101 ss.

⁶⁵ Su queste decisioni dei giudici amministrativi la Regione Campania, che si è sentita lesa nella sua sfera di autonomia costituzionalmente garantita, ha sollevato conflitto di attribuzione (ricorso iscritto al registro n. 11 del 2011). La Corte cost. con sent. 5 aprile 2012 ha dichiarato inammissibile il ricorso in quanto contro le decisioni del Consiglio di Stato per motivi inerenti alla giurisdizione (nella specie: il difetto assoluto) il solo rimedio previsto dall'ordinamento è il ricorso per cassazione e non anche il conflitto intersoggettivo. Ciò non ostante, con una motivazione ulteriore e - a rigore - non strettamente necessaria, ha ben ritenuto di chiarire e sottolineare che il Presidente della Giunta è *un organo politico* ed esercita *un potere politico*, "che si concretizza anche nella nomina degli assessori".

⁶⁶ T. Martines, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1956, p. 100 ss., ora in *Opere*, III, p. 293 ss.

⁶⁷ L'art. 122 Cost. riserva alla legge dello Stato la disciplina del sistema di elezione, i casi di ineleggibilità e incompatibilità, nonché la durata degli organi elettivi, ma non più la loro composizione (precedentemente quella del Consiglio era determinata dall'art. 2 della legge n. 108 del 1968 e quella delle giunte era già rimessa alla determinazione degli statuti regionali approvati con legge statale). Conseguentemente la competenza in materia di composizione degli organi fondamentali della Regione risulta ora integralmente assorbita dalla autonomia statutaria regionale ai sensi del nuovo art. 123 Cost.

spesa regionale per la politica (invocando credibilmente la propria competenza di coordinamento della finanza pubblica)⁶⁸ – a indicare direttamente con disposizioni legislative statali il numero dei consiglieri e degli assessori per ogni regione, ponendo una sanzione per le regioni che non vi si adeguino volontariamente mediante una revisione dei rispettivi statuti⁶⁹.

Ma se è corretto così, se questa è la cifra culturale degli interpreti istituzionali della nostra Costituzione, se il nostro ha da essere un “regionalismo napoleonico” (secondo la felice formulazione proposta da Mario Bertolissi nella sua relazione) nel quale non possiamo tollerare che le regioni abbiano una verace autonomia politica e statutaria, non possiamo riconoscere a quei pur evidenti aspetti paracostituzionali, che caratterizzano la forma e il contenuto (quantomeno culturale) degli statuti regionali, alcun significato di cui valga la pena di parlare più a lungo.

⁶⁸ Secondo la Consulta le disposizioni di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica possono prescrivere solo criteri e obiettivi, ma non porre vincoli specifici e puntuali (sent. 159/2008). La legge statale non può dunque “prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi” (sent. 297/2009). Nel caso delle Comunità montane ad es. sono stati ritenuti principi di coordinamento della finanza pubblica le previsioni secondo le quali le regioni “tengono conto”, tra l'altro, dei principi di riduzione del numero dei componenti degli organi rappresentativi e di riduzione delle indennità ad essi spettanti, limitandosi a fornire al legislatore regionale solo alcuni “indicatori” non vincolanti. Spetta dunque a ogni regione contribuire al contenimento della spesa secondo una valutazione operata in piena autonomia (sent. 237/2009). In un altro caso la Corte ha, ancora più chiaramente, ribadito che una disciplina di dettaglio, che non lascia alle regioni alcuno spazio di autonomia, non può essere ricondotta all'alveo dei principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica (sent. 91/2011).

⁶⁹ D.L. n. 138 del 2011, art. 14, convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148 (cd. manovra di ferragosto). Su tale disposizione diverse regioni hanno presentato ricorso alla Corte costituzionale (v. al registro dei ricorsi nn. 134, 136, 153 e 155 del 2011).