

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

(Estratto)

Il diritto regionale, una disciplina “in declino”?*

di Antonio Ruggeri

(Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Messina)

(1 agosto 2015)

* Farà parte degli *Scritti in memoria di P.A. Capotosti*.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

SOMMARIO: 1. Il “declino” degli studi di diritto regionale: uno *slogan* che stancamente si ripete, frutto di una lettura eccessivamente semplificante e forzosa di una complessiva tendenza teorica. – 2. *Costituzionalizzazione positiva* e *costituzionalizzazione scientifica* di nuovi campi materiali, sovrapposizioni tra gli stessi ed intreccio tra gli studi ad essi relativi (con specifico riguardo a quelli di diritto regionale ed a quelli relativi ai diritti). – 3. “Declino” dell’autonomia regionale, rispetto a che cosa? Ad una sua idea mitica o ideale, frutto di una lettura raffinata e generosa (e, però, pure ingenua) del dettato costituzionale mai realizzatasi? – 4. La riconsiderazione dell’autonomia nella prospettiva della riforma e la rilettura degli enunciati costituzionali alla luce del contesto. – 5. Conferma della vitalità degli studi di diritto regionale che viene dalla pluralità e dalle oscillazioni degli indirizzi metodico-teorici (in particolare, l’esempio emblematico offerto dalla ricostruzione dei rapporti tra leggi statali e leggi regionali, tra *separazione* ed *integrazione* delle competenze). – 6. Una notazione conclusiva: il bisogno di un profondo ripensamento e svecchiamento metodico-teorico, specie per ciò che attiene al ricorso, di cui si ha ad oggi riscontro in misura complessivamente inappagante, alla comparazione ed alla integrazione interdisciplinare.

1. *Il “declino” degli studi di diritto regionale: uno slogan che stancamente si ripete, frutto di una lettura eccessivamente semplificante e forzosa di una complessiva tendenza teorica*

Circola oggi diffusamente l’idea secondo cui il diritto regionale sarebbe una disciplina “in declino”. Di questa idea si sono fatti interpreti alcuni giovani ed impegnati studiosi che la considerano talmente sicura, assodata, da non discuterla più: l’assumono, cioè, come un dato inconfutabile, che può piacere come non piacere (e credo che a loro non piaccia), ma che è appunto quello che è; e si tratta, allora, di interrogarsi sulle cause della sua affermazione in seno alla cultura giuridica del nostro tempo. Cause che, poi, principalmente sono riportate alla crisi, ed anzi al vero e proprio stato di agonia, in cui versano le Regioni, che poi in modo nefasto contagerebbe la disciplina scientifica che le assume ad oggetto di studio.

In un siffatto argomentare a me pare che vi sia una parte di vero, che è però esasperata e radicalizzata, sì da far pervenire ad esiti teorico-ricostruttivi forzosi ed approssimativi, comunque bisognosi, a mia opinione, di non poche precisazioni e non marginali correzioni.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

Mi si consenta un riferimento alla mia personale vicenda universitaria, osservando che la cerchia degli studiosi si è, perlomeno, decuplicata dai tempi in cui, esattamente quarantacinque anni addietro, muovevo i primi passi nel campo della ricerca. Mi sono laureato lo stesso anno in cui veniva varata la legge finanziaria n. 281 che dava – come si sa – l'avvio al processo di istituzione generalizzata delle Regioni. Al tempo, era del tutto naturale, comprensibile, un rinnovato interesse per l'istituto regionale nutrito, specie (ma non solo) dalle più giovani leve di studiosi, sulla scia delle illuminanti aperture offerte dalle riflessioni dei Virga, Giannini, Mortati, Crisafulli, Martines ed altri ancora. Direi che v'era nell'aria, si palpava, un entusiasmo diffuso e contagioso, alimentato dalla fiducia che l'idea (anzi, l'ideale) di quell'ordinamento decentrato e fondato sulle autonomie mirabilmente sintetizzato nell'art. 5 della Carta potesse finalmente, nel volgere di pochi anni, vedere la luce ed impiantarsi a beneficio di alcuni dei più larghi ed intensamente avvertiti bisogni delle comunità stanziate sui territori in cui si divide ed articola la Repubblica. Ancora prima dell'approvazione della legge suddetta, quando già molti segni facevano intravedere che il varo delle Regioni di diritto comune non sarebbe tardato molto, si era assistito ad una fioritura di scritti alle Regioni stesse dedicati, che hanno, per la loro parte, concorso al radicamento nella cultura del tempo dell'idea regionale e, perciò, dato una spinta all'accelerazione del processo politico-istituzionale volto alla sua realizzazione.

Proseguendo nel racconto congiunto di questa vicenda con quella dei miei primi passi nel mondo universitario, credo che non sia stato affatto un caso che il mio compianto Maestro, Temistocle Martines, la cui sensibilità per le istanze dell'autonomia si era tradotta in studi fondamentali ad essa dedicati¹, mi abbia sollecitato a svolgere la mia tesi di laurea proprio sui principi costituzionali dell'autonomia e del decentramento, incoraggiandomi quindi negli anni immediatamente seguenti a proseguire lungo il solco tracciato da quel mio primo, palesemente immaturo, studio e, perciò, a dedicarmi a questioni e temi di diritto regionale (la mia prima pubblicazione – lo rammento ancora oggi con una certa commozione –, aveva ad oggetto proprio

¹ ... tra i quali mi piace qui rammentare il corposo *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, uscito sulla *Riv. trim. dir. pubbl.* del 1956, 100 ss.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

uno di questi temi e faceva riferimento – per strana ironia della sorte – ad un frammento di disposto normativo rimasto sulla carta²). E così la sua passione divenne anche la mia: credo che la teoria dell'*imprinting* abbia qui avuto una delle sue tante, probanti conferme.

D'altro canto, erano quelli gli anni in cui alcune esperienze emerse in campi diversi dal diritto regionale non avevano ancora avuto modo di affermarsi nel modo vistoso e prepotente con cui sono successivamente maturate. Penso, ora, soprattutto, alle relazioni interordinamentali ed a tutto ciò che è ad esse legato. Certo, le Comunità europee – come allora si chiamavano – esistevano già da anni ma il processo d'integrazione sovranazionale non aveva ancora raggiunto uno stadio di avanzamento quale si sarebbe avuto solo in seguito.

E così, ancora, il campo dei diritti fondamentali e dei modi del loro riconoscimento e della loro tutela era stato – come si sa – *ab antiquo* coltivato ma l'incidenza esercitata dalle Corti europee e dalla stessa Corte costituzionale, nonché (e più ancora) dai loro rapporti (dal loro “dialogo”, com'è oggi di moda, con una certa improprietà, chiamarlo), non era ancora pervenuta alle marcate espressioni avutesi negli anni a noi più vicini, attirando l'attenzione di schiere innumerevoli di studiosi, giovani e non.

È dunque del tutto comprensibile, naturale, che all'emersione prepotente di un fenomeno sconosciuto ovvero alla crescita e diffusione in forme inusuali di fenomeni pure risalenti si accompagnasse la fioritura di studi a ciò specificamente dedicati. È un caso che l'inasprirsi della crisi economica e l'*escalation* del terrorismo internazionale abbiano alimentato (ed alimentino a getto continuo) una messe di analisi di vario segno che vedono coinvolti, unitamente ai giuristi, studiosi di altre discipline (dalla sociologia alla politologia, all'economia, ecc.)?

Tutto ciò è assai noto e non merita dunque che vi si dedichi altro discorso. Va, nondimeno, messo in evidenza, a fronte dell'idea di cui si diceva all'inizio di questa riflessione, che l'interesse

² Lo scritto aveva per titolo *L'“interesse di altre Regioni” come limite di merito alla potestà legislativa regionale*, ed è uscito in *Rass. dir. pubbl.*, 2-3/1972, 383 ss., la quale poi – per ulteriore sfortuna – ha poco dopo cessato le pubblicazioni ed ha dovuto attendere – come si sa – molti anni prima di rivedere in mutata veste la luce.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

per il diritto regionale non è mai venuto meno; solo che, crescendo il numero degli studiosi, è pur vero che una larga parte di essi ha volto lo sguardo verso altri campi.

Non v'è, a mia opinione, alcun automatismo tra la premessa costituita dall'indubbio stato di sofferenza in cui versa l'autonomia regionale (in merito al quale, tuttavia, farò di qui ad un momento alcune precisazioni) e la conseguenza del supposto carattere recessivo degli studi di diritto regionale, il quale – ammesso che vi sia (ed è da dimostrare) – vi sarebbe pur sempre in rapporto a studi diversamente orientati, avrebbe cioè *carattere relativo* (o, meglio, *relazionale*), ma non assoluto.

2. *Costituzionalizzazione positiva e costituzionalizzazione scientifica di nuovi campi materiali, sovrapposizioni tra gli stessi ed intreccio tra gli studi ad essi relativi (con specifico riguardo a quelli di diritto regionale ed a quelli relativi ai diritti)*

Va subito fatta, al riguardo, una ulteriore precisazione, che riprendo da una riflessione svolta ormai molti anni addietro (con specifico riferimento alle prospettive di riforma al tempo coltivate) e che, nondimeno, mi sembra avvalorata dagli sviluppi successivamente avutisi nelle esperienze di rilievo costituzionale, in relazione cioè alla dilatazione dei campi materiali in cui gli studi di diritto costituzionale si situano (in breve, della c.d. “materia costituzionale”)³. Abbiamo infatti assistito col tempo alla *costituzionalizzazione* – se così posso dire – di “materie” un tempo lasciate fuori dalle riflessioni dei costituzionalisti, all'attrazione cioè nella sfera che questi ultimi considerano loro propria di oggetti dapprima ad essa estranei.

Persino le fonti del diritto erano in un tempo ormai risalente – come si sa – appannaggio di altri studiosi (e, segnatamente, dei civilisti), mentre oggi ce ne siamo impossessati e saldamente le deteniamo, considerandole ormai acquisite al patrimonio indisponibile dei nostri studi, pur

³ V., dunque, il mio *La Costituzione allo specchio: linguaggio e “materia” costituzionale nella prospettiva della riforma*, Giappichelli, Torino 1999, spec. 29 ss.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

condividendolo coi cultori di altre discipline e, nondimeno, ritagliando a nostro beneficio la più consistente porzione⁴.

Con specifico riguardo alle questioni di ordine istituzionale, in un ormai lontano passato, lo studio si appuntava specificamente e pressoché esclusivamente sulla dinamica delle relazioni tra gli organi supremi dello Stato, restava cioè confinato nel chiuso del triangolo Capo dello Stato-Parlamento-Governo. Corte costituzionale e Regioni sono venute dopo, molto dopo. Quelle che, già ai tempi della Costituente, erano considerate le più salienti e dirompenti novità rispetto alla trama semplificata dell'apparato istituzionale di ottocentesca memoria, una volta previste nella Carta e, soprattutto, in concreto istituite hanno immediatamente attratto l'attenzione degli studiosi, che hanno percepito che non soltanto per effetto della loro venuta alla luce cambiava la forma di governo ma, ancora di più (e più a fondo), cambiava la forma stessa dello Stato, il modo cioè di porsi e rinnovarsi dei rapporti tra comunità ed apparato di governo⁵. Insomma, la *costituzionalizzazione positiva* di oggetti non previsti nelle Carte ottocentesche (per ciò che qui specificamente importa, nel nostro statuto) ha avuto la sua naturale proiezione e il fedele riflesso, al piano della speculazione teorica, nella *costituzionalizzazione scientifica* degli oggetti stessi, che hanno subito attratto sopra di sé la riflessione di schiere numerose di studiosi.

L'emersione prepotente della giustizia costituzionale ed il suo radicamento nel terreno dell'esperienza costituzionale, in particolare, ha al riguardo esercitato un ruolo di prima grandezza: è stata causa ed effetto allo stesso tempo di questo stato di cose, per un verso concorrendo a quella

⁴ Questa vicenda ha una sua spiegazione nella circostanza per cui – com'è stato fatto notare da un'autorevole dottrina (L. PALADIN, *Costituzione, preleggi e codice civile*, in *Riv. dir. civ.*, 1993, 19 ss.) – la “vera” Costituzione *in senso materiale* al tempo dello statuto, stante la stringatezza di quest'ultimo, era data dal codice civile; e “civilistici”, nell'ispirazione così come negli schemi concettuali entro cui venivano inquadrati gli istituti, erano i metodi di studio dei costituzionalisti, quanto meno di una loro parte consistente.

⁵ Questa percezione, tuttavia, non si è tradotta nella dismissione di antichi e collaudati schemi teorici ovvero nel loro corposo rifacimento. Ad es., malgrado la diffusa consapevolezza della “forza politica” posseduta dai massimi garanti del sistema (e, segnatamente, dalla Corte costituzionale) – per riprendere una fortunata etichetta di T. MARTINES, del quale v., almeno, l'ormai “classico” *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche* (1957), ora in *Opere*, I, Giuffrè, Milano 2000, 196 ss. –, non di rado espressasi in forme abnormi, non si è dubitato che la forma di governo sia rimasta quella “parlamentare”, pur andando ovviamente soggetta col tempo a non secondarie evoluzioni.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

costituzionalizzazione di materie, di cui si diceva, e, per un altro, rendendo testimonianza e conferma di una tendenza teorica che andava sempre di più radicandosi nella cultura giuridica⁶.

Oggi che la società civile è attraversata da profonde tensioni e non poche, gravi lacerazioni e contraddizioni, che viepiù pressanti si sono fatte le aspettative di spazi nuovi e più ampi in cui far valere i diritti fondamentali e coltivare l'aspirazione ad un complessivo appagamento della personalità degli individui, anche temi un tempo appannaggio pressoché esclusivo dei civilisti o dei cultori di altre discipline, senza ovviamente cessare di essere coltivati da questi studiosi, sono stati tuttavia essi pure *costituzionalizzati*, nel senso appena precisato.

Questioni, quali quelle relative alla fecondazione medicalmente assistita, al matrimonio tra persone dello stesso sesso o all'adozione da parte di tali persone, e, ancora, questioni relative alle esperienze di fine-vita e, in genere, a temi eticamente sensibili hanno visto – giustamente – impegnati in prima linea *anche* (non dico *solo*) i costituzionalisti.

E gli esempi si potrebbero moltiplicare.

Tutto ciò ha comportato un “tono” viepiù dimesso degli studi di diritto regionale? Non direi. Col tempo, anzi, si è avvertito il bisogno di affiancare agli studi – per dir così – “generalisti”, in cui cioè si trattano questioni di ordine generale, altri studi specialistici e settoriali, nella consapevolezza che l'ordinamento regionale non rimane sempre uguale a se stesso, riproducendosi con identità di caratteri in ciascun territorio in cui si articola la Repubblica, ma presenta caratteri significativamente diversificati nel passaggio da una Regione all'altra, meritevoli pertanto di essere fatti oggetto d'indagini parimenti distinte⁷.

Allo stesso tempo in cui gli studi di diritto regionale vanno spingendosi viepiù a fondo nel terreno loro proprio si espandono altresì in superficie, portandosi in campi diversi ed integrandosi in

⁶ È poi interessante notare che questo *trend* si è reso manifesto da noi come altrove, pur se in forme peculiari di ciascun ordinamento, a riprova del fatto che la vicenda che si sta ora sinteticamente rappresentando ha avuto dimensioni tali da portarsi ben oltre le mura domestiche degli ordinamenti stessi.

⁷ Sta qui la giustificazione della nascita, or sono pochi anni, di una nuova collana di *Studi di diritto costituzionale regionale*, edita dalla Giappichelli, che ha quali responsabili scientifici P. Costanzo e lo scrivente e che si divide in due sezioni, l'una dedicata alla manualistica e l'altra a saggi aventi oggetto tematico e respiro monografico.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

modo inscindibile con studi che a questi ultimi fanno tipicamente capo, fino appunto a fare tutt'uno con essi.

Gli studiosi maggiormente accorti e sensibili hanno, infatti, subito colto l'intreccio esistente tra i campi di cui si compone la "materia costituzionale". Non è un caso che, essendo proprio quello dei diritti uno dei temi portanti (forse, proprio quello oggi più "trainante" di ogni altro), si sia pensato da parte di alcuni di legare ad esso lo studio di talune questioni di diritto regionale, ragionando pertanto sull'esperienza al riguardo maturata e tentando di fare il punto non solo su ciò che le Regioni hanno fatto al servizio dei diritti ma anche su quanto di più e di meglio potrebbero fare, dando fondo alle potenzialità racchiuse nel patrimonio dell'autonomia di cui dispongono.

Il corposo volume curato da A. Morelli e L. Trucco su *Diritti e autonomie territoriali*⁸ costituisce una testimonianza, a un tempo, di un interesse vivo e largamente diffuso (specie tra i giovani studiosi) per la nostra disciplina⁹ e di un metodo almeno in parte inusuale di riguardare ad essa, di offrirle cioè l'opportunità di distendersi sopra ambiti materiali tradizionalmente trascurati, riscoprendo così e coltivando la propria genuina vocazione, che è appunto quella di rappresentare fedelmente (e, però, pure criticamente) i modi con cui l'autonomia può, nelle quotidiane esperienze di governo, convertirsi in *servizio* per i diritti e, in genere, i bisogni maggiormente avvertiti in seno al corpo sociale.

Il punto è di cruciale rilievo.

Da tempo mi sono fatto convinto (e vado sempre di più radicandomi in siffatto mio convincimento) che il potenziale di autonomia in concreto sfruttato sia solo una minima parte di quello che potrebbe invece essere speso a beneficio della collettività. Le Regioni danno alle volte la stessa impressione che dà l'uomo che conosce appena il cinque o sei per cento del proprio cervello e che, perciò, non lo sfrutta se non in minima parte; e così, appunto, anche le Regioni con l'autonomia.

⁸ ... che ha inaugurato, nel 2014, la seconda serie della collana sopra richiamata.

⁹ ... di cui, peraltro, ancora di recente si sono avute numerose e significative conferme (ad es., dal convegno del Gruppo di Pisa svoltosi il 6 e 7 giugno a Bergamo su *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, a cura di B. Pezzini e S. Troilo, Editoriale Scientifica, Napoli 2015).

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

Si badi. È vero che esse, come si accennava poc'anzi, non sono state agevolate in questo loro compito (ed anzi sono state scopertamente ostacolate) dagli organi statali della direzione politica, per un verso, e, per un altro verso, dallo stesso giudice costituzionale, che ha svolto un ruolo "arbitrale"... *squilibrato*, marcatamente propenso a far valere maggiormente le istanze di cui si è fatto (e si fa) portatore lo Stato piuttosto che quelle che fanno capo alle Regioni e sono da esse rappresentate. E, tuttavia, malgrado gli spazi si siano fatti sempre più ristretti, restando confinata l'autonomia ai margini dei campi materiali ad essa affidati dalla Carta, ugualmente essa avrebbe, a mia opinione, potuto dare di più, molto di più di ciò che invece ha dato (e dà), specie in alcuni territori della Repubblica, al servizio di quanti in essi risiedono ed operano.

3. *"Declino" dell'autonomia regionale, rispetto a che cosa? Ad una sua idea mitica o ideale, frutto di una lettura raffinata e generosa (e, però, pure ingenua) del dettato costituzionale mai realizzatasi?*

Dobbiamo, dunque, metterci d'accordo su cosa intendiamo sia per "declino" della disciplina del diritto regionale che per "declino" dell'autonomia regionale.

In che cosa quest'ultima è consistita? Rispetto a che cosa se ne può predicare la esistenza?

"Declino" certamente sì al confronto di un'idea mitica o ideale di Regione e di autonomia regionale, alla quale hanno dato voce taluni studi raffinati venuti alla luce specie negli anni cinquanta e sessanta del secolo scorso: studi appassionati e al tempo stesso tecnicamente pregevoli, posti in essere dalla più elevata espressione della cultura costituzionalistica del tempo, da studiosi che avevano vissuto sulla loro pelle l'esperienza tragica dello Stato autoritario e della guerra di cui si era reso corresponsabile il regime fascista e che vedevano nella massima distribuzione possibile della sovranità, in orizzontale tra i poteri dello Stato ed in verticale tra quest'ultimo e gli enti autonomi territoriali (Regioni in testa), la soluzione naturale, obbligata, per chiudere definitivamente col passato e ricostruire su basi nuove la Repubblica, facendo del principio

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

personalista il perno attorno al quale l'intero ordinamento avrebbe dovuto incessantemente ruotare e dal quale stabilmente tenersi, al servizio dell'uomo, dei suoi più impellenti ed indisponibili bisogni, dei suoi diritti, della sua dignità.

Di qui, una lettura generosa ma anche – ad esser franchi – alquanto ingenua del dettato costituzionale, secondo la quale l'autonomia avrebbe potuto aprirsi a ventaglio e tradursi in una pluralità di soluzioni autenticamente originali, espressive di una varietà di indirizzi politici anche profondamente discosti l'uno dall'altro e dall'indirizzo dello stesso Stato: un'autonomia, insomma, autenticamente “politica”¹⁰.

Non nego che quest'esito avrebbe potuto essere astrattamente raggiunto, sol che appunto lo si fosse voluto: il dettato costituzionale, nella sua consustanziale vaghezza e strutturale apertura non vi si opponeva ma neppure – qui è il punto – lo agevolava (e lo agevola). Perché i limiti, ieri come oggi (e, come dirò a momenti, anche domani, qualora la riforma Renzi dovesse giungere in porto), erano e sono tutti lì, pesanti come macigni pur se suscettibili di duttili ed estremamente varie letture ed applicazioni, a porre un argine alla conversione dell'autonomia in una pluralità di indirizzi *stricto sensu* politici.

Oggi siamo in tanti a lamentarci della “riscoperta” dell'interesse nazionale e del modo pressante, schiacciante, con cui potrebbe farsi valere per il tramite della clausola di supremazia, quale prefigurata dal disegno Renzi; ma abbiamo già dimenticato che l'originario dettato costituzionale non solo prevedeva l'interesse nazionale ma ad esso affiancava anche quello, non meglio precisato (e rimasto misterioso) di altre Regioni, tutti demandandone la protezione al Parlamento, e cioè ad uno degli organi della direzione politica dello Stato?

“Declino” dell'autonomia, dunque, rispetto a che cosa? Rispetto ad un *certo* modello costituzionale, raffigurato in un *certo* modo? All'esperienza invalsa già a partire dagli esordi dell'istituto regionale? O a cos'altro ancora?

¹⁰ Il riferimento è d'obbligo, ancora una volta, allo *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, dietro cit., di T. MARTINES.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

Il vero è che, come sempre, le pagine della Carta sono state (e sono) fatte oggetto di scritture e riscritture metodico-teoriche di vario segno, esattamente come una lavagna soggetta a continue cancellazioni e riempita ogni volta dei contenuti più varî, secondo le personali tendenze di chi vi fa luogo (non dico, l'“ideologia”, solo perché il termine non va più di moda e v'è sempre il rischio che il suo utilizzo si presti a fraintendimenti), sia esso un operatore politico, un garante o, appunto, uno studioso.

4. La riconsiderazione dell'autonomia nella prospettiva della riforma e la rilettura degli enunciati costituzionali alla luce del contesto

È con questa generale avvertenza che giova, a mia opinione, guardare alla riforma in cantiere. Il parametro di raffronto non ha, infatti, generale e assoluta valenza, ha carattere – come dicevo – *relativo* (o *relazionale*).

Pochi dubbi invero possono aversi a riguardo del fatto che rispetto al Titolo V revisionato nel 2001 sono più i passi all'indietro che quelli in avanti fatti; e non occorre ora indugiare a rappresentarne le ragioni, tanto numerosi e convergenti sono – come si sa – i commenti in tal senso¹¹. Rispetto all'originario dettato della Carta, invece, la questione appare essere assai più complessa e credo che vi siano buoni argomenti a favore sia dell'una che dell'altra tesi.

Non è però qui il punto. Il punto è che l'elastico costituzionale è pur sempre dotato di formidabili capacità, sì da potersi contrarre ed espandere in considerevole misura: non però in modo illimitato, se è vero – com'è vero – che la Costituzione non è fatta, come pure si è talvolta affermato, di “pagine bianche” e che il linguaggio costituzionale pur sempre fissa i confini di un'area materiale entro cui possono ricercarsi i significati degli enunciati maggiormente congrui rispetto ai contesti di riferimento. Ed allora è proprio il contesto, oggi sempre di più quello

¹¹ Richiamo qui, per tutti, i contributi di recente offerti in occasione del Seminario AIC su *I costituzionalisti e le riforme*, svoltosi a Bologna l'11 giugno 2015, consultabili in www.rivistaaic.it.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

internazionale e sovranazionale e di meno quello esclusivamente interno, per un verso, ad apprestare il terreno e a dare la spinta alla emersione ed affermazione di certe esperienze piuttosto che altre (a riplasmare cioè senza sosta la “materia costituzionale”) e, per un altro verso, ad orientare in un senso piuttosto che in un altro, metodicamente e teoricamente, lo studio delle esperienze stesse.

L’integrazione sovranazionale avanzata da un canto, la crisi economica dall’altro, spingono – come si diceva – vigorosamente per un marcato schiacciamento dell’autonomia ed obbligano a ricercare i rimedi a questo stato di cose non oltre modo sopportabile, specie ove si convenga – come a me pare debba convenirsi – che l’uno e l’altro fattore non richiedono, per ineluttabile necessità e – se posso esser franco – per una vera e propria maledizione, che in conseguenza di essi si abbia una piatta, incolore e soffocante uniformità delle discipline positive ed un parimenti soffocante accentramento di funzioni.

“Declino” degli studi di diritto regionale? Dopo le cose dette, credo dunque di poter rispondere a buon titolo negativamente al quesito; e basti solo por mente ai numerosi contributi scientifici dedicati proprio ai rapporti tra Unione europea e Regioni (in fase sia ascendente che discendente), nei quali si tenta un pur problematico recupero a beneficio dell’autonomia di un ruolo non secondario in tale ambito giocato dalle Regioni.

5. Conferma della vitalità degli studi di diritto regionale che viene dalla pluralità e dalle oscillazioni degli indirizzi metodico-teorici (in particolare, l’esempio emblematico offerto dalla ricostruzione dei rapporti tra leggi statali e leggi regionali, tra separazione ed integrazione delle competenze)

Vi è di più. Considero una testimonianza particolarmente attendibile della vitalità degli studi di diritto regionale, in uno con la loro consistenza quantitativa, la varietà degli orientamenti metodico-teorici di cui essi sono espressione. Il dato, ovviamente, non è nuovo né peculiare di tali

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

studi; in questi, però, esso si presenta in forme almeno in parte inusuali, comunque vistose e conducenti – come dicevo – all’esito di dare conferma della tesi qui patrocinata.

L’esperienza, coi suoi tratti maggiormente marcati e gli sviluppi avuti nel corso della vicenda regionale, ha lasciato – e non poteva, d’altronde, essere diversamente – un segno profondo negli orientamenti in parola.

Non è a caso, dunque, se già prima dell’avvento delle Regioni (quanto meno della loro compiuta realizzazione, estesa all’intero territorio della Repubblica) e ancora nei primi anni del loro funzionamento, al piano della teoria delle fonti, dominava pressoché incontrastata (e pur con alcuni autorevoli *distinguo*) la tesi secondo cui i rapporti tra le leggi di Stato e Regioni avrebbero dovuto svolgersi, per Costituzione, all’insegna della “logica” della separazione delle competenze: uno strumentario teorico, questo, sorretto da fini argomenti e a bella posta piegato allo scopo di garantire al meglio il soggetto debole della relazione, l’ente “derivato” – come si era (e si è) soliti chiamarlo – dal solo e vero ente “sovrano”, lo Stato¹².

Lo sforzo al tempo prodotto per avvalorare l’idea della parità giuridica dei due enti, siccome entrambi dotati di una propria sfera di competenze costituzionalmente stabilita, tuttavia si scontrava, per un verso, con la premessa costituita dalla diversa condizione considerata loro propria (“sovrano” l’uno, “autonomo” l’altro) e, per un altro verso, con la circostanza per cui la regolamentazione (non tanto, per vero, ad opera della Carta quanto delle leggi adottate per darvi attuazione) dei rapporti suddetti portava obiettivamente al loro squilibrio, specie nei giudizi davanti alla Corte (sia per le diverse modalità del controllo che con riguardo ai vizi denunciabili). L’anima “garantista” racchiusa dentro questa struttura concettuale era, cionondimeno, dalla più accreditata e seguita dottrina considerata indiscutibile, un autentico tabù insomma.

¹² In realtà, la dottrina più avvertita ha successivamente argomentato la tesi, a mia opinione persuasiva, secondo cui entrambi gli enti sono parimenti “derivati” dal solo sovrano *in senso oggettivo*, o meglio *assiologico-oggettivo*, che è la Costituzione coi suoi valori fondamentali, pur se soggetti a limiti diversi, peculiari di ciascuno, conformemente al ruolo che essi sono chiamati ad esercitare in seno alla Repubblica (a riguardo della conversione della sovranità da soggettiva in oggettiva, v., sopra tutti, G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Giappichelli, Torino 2005). Non è di questo, ad ogni buon conto, che siamo oggi nuovamente chiamati a discorrere.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

Sta di fatto che l'esperienza si spingeva in modo vigoroso e vistoso in altra direzione. D'altro canto, la tesi "garantista", portata ai suoi ultimi e coerenti svolgimenti, andava incontro a non lievi difficoltà di ordine teorico, che poi, per una singolare eterogenesi del fine, avrebbero potuto risolversi in un grave pregiudizio proprio per quell'autonomia che si voleva in ogni modo salvaguardare.

Basti solo pensare ai problemi cui avrebbe potuto dar luogo la mancata emanazione delle leggi-cornice ovvero delle leggi regionali, ove non si fosse, nell'un caso, concessa alle Regioni l'opportunità di legiferare ugualmente e, nell'altro caso, riconosciuto alle leggi statali il titolo di porre, unitamente ai "principi fondamentali" e sia pure a titolo precario (con carattere "cedevole") la disciplina di dettaglio in svolgimento dei principi stessi ed in attesa dell'adozione delle norme regionali. Una soluzione obbligata, questa favorevole alla regolazione in sussidiarietà da parte dello Stato, allo scopo di porre un qualche rimedio all'inerzia regionale; e, tuttavia, una soluzione stranamente ritenuta non valevole per il caso ad essa speculare, inverso, di carenza di norme statali, non essendosi riconosciuto alle Regioni il titolo di poter supplire a siffatta mancanza.

Il rimedio suddetto, ad ogni buon conto, era (ed è) – si badi – pur sempre parziale e, comunque, insufficiente, se si conviene a riguardo del fatto che, secondo modello, la disciplina maggiormente congrua rispetto alla *natura degli interessi* bisognosi di protezione (laddove è il vero criterio distintivo delle sfere di competenza) è quella regionale, non pure l'altra prodotta lontano dal territorio di riferimento e dall'ente per Costituzione "inadeguato" a siffatto ruolo sussidiario.

Insomma, la "logica" della integrazione delle competenze si imponeva per forza di cose (se vogliamo, quale una sorta di male minore); e, per fortuna, come si diceva, l'elasticità di struttura degli enunciati costituzionali non vi si opponeva frontalmente, pur lasciandosi in essi intendere che ogni ente aveva un "posto" a sé nel sistema istituzionale, un modo cioè peculiare di partecipare ai processi di produzione giuridica, pur facendo capo a termini di riferimento concettuale alquanto incerti, quali quelli componenti la coppia "principio-regola".

Desidero fare un ultimo richiamo alla mia personale vicenda di studioso. Ebbene anch'io, un tempo fermo sostenitore della causa della separazione delle competenze sulla scia

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

dell'insegnamento impartitomi dal mio Maestro, me ne sono successivamente e pur se gradatamente distaccato approdando alla sponda opposta della integrazione¹³.

Quella della integrazione costituisce, a mia opinione, una soluzione obbligata e rischiosa, *sommamente* rischiosa, allo stesso tempo; di sicuro, lo è in maggior misura rispetto alla tesi della separazione, che pure, al di là degli inconvenienti sopra indicati, taluni rischi li fa ugualmente correre all'autonomia, trattandosi in ogni caso di schemi teorici, l'uno e l'altro, insuscettibili di meccaniche e ripetitive applicazioni, siccome pur sempre soggetti a variabili e discrezionali apprezzamenti da parte del giudice delle leggi, in occasione della messa in atto delle delicate operazioni di bilanciamento tra gli interessi rispettivamente facenti capo allo Stato e alle Regioni. Qualunque sia, insomma, l'opzione metodico-teorica di partenza, si tratta poi di vedere quale applicazione in concreto essa riceva nel corso delle vicende processuali; e il "filtro" al riguardo utilizzato dal giudice costituzionale è pur sempre assai largo e suscettibile di esser fatto in modi assai varî valere.

La giurisprudenza costituzionale, riguardata retrospettivamente nel suo insieme, avvalora questo giudizio, dà cioè conferma della complessiva, considerevole contrazione patita dall'autonomia in sede di giudizi sulle leggi¹⁴.

È tuttavia doveroso avvertire che *ogni* ricostruzione teorica si presta, quale più quale meno, a strumentali utilizzi e che il quadro costituzionale, con la sua strutturale apertura e formidabile capienza, è astrattamente in grado di offrire accoglienza sia all'una che all'altra tesi. Non ve n'è insomma una *vera* ed una *falsa*, una *giusta* ed una *sbagliata*; vi sono modi diversi d'intendere le

¹³ A quest'esito teorico-ricostruttivo è altresì pervenuto, tra gli allievi diretti di Martines, A. SPADARO, che l'ha difeso con la sua consueta passione argomentativa (spec. a partire da *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/1994, 1041 ss.).

¹⁴ Faccio qui specifico riferimento alle controversie Stato-Regioni portate alla cognizione della Corte col procedimento in via d'azione, tralasciando di considerare la vicenda dei conflitti di attribuzione, per la evidente ragione che la posta è nelle prime politicamente più alta. La conclusione, nondimeno, non mi parrebbe essere diversa anche con riguardo alla soluzione dei conflitti suddetti, ove si faccia riferimento al più consistente e ricorrente indirizzo giurisprudenziale.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

Regioni, in alcune delle loro più salienti manifestazioni positive, che possono legittimamente mutare col mutare stesso del contesto di riferimento.

Questo spiega, forse e almeno in parte, le perduranti oscillazioni della giurisprudenza costituzionale che, specie dopo la riforma del 2001, ha in modo altalenante optato ora per il corno della separazione ed ora per quello della integrazione, senza riuscire a decidersi definitivamente per l'uno o per l'altro.

6. Una notazione conclusiva: il bisogno di un profondo ripensamento e svecchiamento metodico-teorico, specie per ciò che attiene al ricorso, di cui si ha ad oggi riscontro in misura complessivamente inappagante, alla comparazione ed alla integrazione interdisciplinare

Piuttosto, un dato merita di essere messo in particolare evidenza. Ed è che, diversamente da ciò che si è avuto in altri campi materiali e per altri ordini tematici, nell'esame delle questioni di diritto regionale si è fatto (e si fa) scarso ricorso da parte della giurisprudenza al metodo della comparazione (che invece, ad es., sta, sia pure gradatamente e faticosamente e comunque ad oggi in misura ancora inappagante, crescendo per ciò che attiene alla salvaguardia dei diritti fondamentali). Ciò che, poi, è forse ancora più grave è che fa difetto la percezione dell'ausilio che può essere offerto, in occasione della soluzione di problemi giuridici particolarmente complessi, da altre discipline (sopra tutte, a me pare, l'economia).

Gli studiosi, dal canto loro, sono soliti fare frequente ricorso alla comparazione, anche se talora non compiutamente svolta (non tenendosi spesso in adeguato conto la diversità dei contesti in cui s'inscrivono ed inverano disposti normativi pure assai simili); difetta, invece, largamente l'integrazione interdisciplinare, non tanto con riferimento al rapporto tra gli studi giuridici e quelli storico-politici o sociologici (o di questi ultimi *inter se*), quanto appunto tra i primi e quelli economici.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

Solo di recente vanno facendo capolino alcune riflessioni orientate nel senso qui auspicato¹⁵; si tratta però di autentiche mosche bianche. Troppo poco, insomma.

La cosa è molto grave, specie se posta in relazione al presente contesto segnato – come si diceva – da una crisi economica senza precedenti. E, invero, alcune soluzioni giuridiche restano senza significato e giustificazione se non le si riconsidera alla luce delle risultanze teoriche raggiunte dalle riflessioni di carattere economico.

Faccio solo un paio di esempi con riferimento a questioni di scottante attualità.

E così si pensi alle discusse pronunzie della Consulta, di cui ancora di recente si è avuto riscontro, da cui discendono costi anche molto rilevanti per l'erario¹⁶. Sappiamo tutti che la Corte quando decide tiene (o *dovrebbe* tenere...) conto delle conseguenze in genere (anche di quelle economico-finanziarie, dunque) discendenti dalle proprie decisioni. Ma da chi attinge alcuni elementi di conoscenza che pesano sulla bilancia su cui sono disposti gli interessi bisognosi di essere presi in considerazione? Alle volte, circolano cifre “ballerine” vistosamente divergenti tra di loro. In congiunture siffatte, anche chi è solito fare un monitoraggio costante della giurisprudenza, sottoponendola a vaglio critico, si sente profondamente disorientato ed ha difficoltà ad esprimere un giudizio *causa* (pienamente) *cognita* sui verdetti del giudice costituzionale.

La conclusione non è sostanzialmente diversa laddove si sposti il tiro dalla Consulta ad altre sedi istituzionali. Lo stesso legislatore (o il popolo legislatore), al momento in cui manifesta la propria volontà normativa, dovrebbe previamente essere dotato dei necessari elementi di conoscenza per tutto ciò che attiene all’“impatto” o agli effetti (anche non giuridici) cui la volontà stessa potrebbe dar luogo. Solo che non poche volte si mettono in moto processi imprevedibili in astratto, che sfuggono cioè persino al controllo teorico degli esperti e che obbligano pertanto a ridimensionare il rilievo, pure in una certa misura riconoscibile, che va assegnato agli strumenti di

¹⁵ Faccio solo un paio di segnalazioni al riguardo, con riferimento ad un testo di *Analisi economica del diritto pubblico* di G. NAPOLITANO e M. ABRESCIA, Il Mulino, Bologna 2009 e ad un saggio di Q. CAMERLENGO e L. RAMPÀ, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, in *Quad. cost.*, 1/2015, 59 ss., che ho trovato particolarmente interessanti.

¹⁶ Scontato il riferimento alle sentt. nn. 10, 70 e 178 del 2015.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

analisi degli effetti stessi di cui le Camere si sono ormai da tempo dotate. Il vaglio della “ragionevolezza” di tutte siffatte decisioni, al fine di poter essere svolto come si conviene, richiede infatti non poche volte studi particolarmente approfonditi che, in un contesto soggetto a moto interno continuo ed a mutamenti a ritmi spesso incalzanti, risultano non poche volte provvisti di base teoriche assai fragili, per non dire del tutto inconsistenti.

Il diritto, insomma, è debitore in misura crescente nei riguardi di altre discipline. Credo che i giuristi e soprattutto gli operatori farebbero bene a prenderne piena consapevolezza ed a regolarsi di conseguenza. Non saprei, poi, francamente dire se questa consapevolezza sia posseduta dai cultori di altre discipline verso la nostra. Non dispongo delle conoscenze necessarie per esprimermi sul punto, il quale nondimeno richiederebbe approfondimenti e verifiche che vanno ben oltre l'*hortus conclusus* di questa riflessione.

Chiudo. Gli studi di diritto regionale non temono l'estinzione, non appartengono insomma ad una “specie” bisognosa di essere protetta; hanno tuttavia bisogno di un profondo svecchiamento metodico, di aprirsi ancora di più ed in considerevole misura non soltanto ai campi materiali contigui al diritto costituzionale, cogliendo alcune implicazioni ad oggi non sufficientemente apprezzate, ma anche a quelli coltivati da discipline non giuridiche. E ciò, per la elementare ragione che le indagini giuridiche – è ormai provato – non possono restare confinate all'interno dei soli dati risultanti dagli enunciati normativi, riguardati sia *uti singuli* che nel loro fare “sistema”, ma devono tenere nel debito conto il contesto; e quest'ultimo non può che essere visto a tutto tondo, da angoli visuali diversi e, perciò, a mezzo di strumenti d'indagine plurimi e differenziati. L'integrazione, insomma, ha da prendere corpo al piano metodico, ancora prima che a quello teorico-ricostruttivo.

In un tempo segnato da una specializzazione esasperata, persino all'interno di una stessa disciplina alcuni studiosi dedicandosi esclusivamente a certi temi e non ad altri, da se medesimi così imprigionandosi in ambiti materiali estremamente ristretti e soffocanti, mettere in pratica con risultati complessivamente appaganti il metodo dello studio integrato, interdisciplinare, può sembrare un pio auspicio, frutto di una ingenuità disarmante. Se però non ci si sforza almeno di fare i primi passi nella direzione giusta, temo che non si possa costruire o ricostruire nulla di buono e

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

che i risultati raggiunti saranno pur sempre parziali o, addirittura, forzosi nei riguardi di una realtà dai molti volti, sovente appannati e dai lineamenti sfumati ed incerti, bisognosa di essere indagata come si conviene grazie a sforzi plurimi, congiunti, poderosi.

Ne hanno, dunque, da fare di strada gli studi di diritto regionale nel nostro Paese!

L'importante è che si proceda con sguardo vigile e passo fermo.