



2025 FASCICOLO III

Antonio Ruggeri

**L'esperienza della collana di
"Diritto costituzionale regionale"
(gli obiettivi, i risultati)**


29 novembre 2025



Antonio Ruggeri
L'esperienza della collana di "Diritto costituzionale regionale"
(gli obiettivi, i risultati)*

SOMMARIO: 1. La felice intuizione di Lino Costanzo, ideatore della collana, e l'assunto da cui essa muove, secondo cui la Regione è un ente costituzionale il cui posto nel sistema dei pubblici poteri si coglie ed apprezza non soltanto alla luce dei disposti costituzionali e statutari che la riguardano bensì anche (e, forse, soprattutto) alla luce di ciò che ogni Regione ha fatto e fa, come pure *ex adverso* non ha fatto e non fa, rendendosi peraltro allo scopo utile la comparazione tra le esperienze maturate nei territori di cui si compone la Repubblica. – 2. Il diritto costituzionale-regionale vivente e le sue più salienti espressioni, al piano dell'organizzazione come pure a quello dell'attività, e l'apporto in non secondaria misura offerto da funzionari ed esperti alla sua illustrazione. – 3. La struttura dei volumi componenti la collana e il primario rilievo che è da riconoscere alle trattazioni di carattere storico, specie al fine della verifica della giustificazione stessa della esistenza della Regione, così com'è, e della sua effettiva attitudine a porsi quale ente costituzionale, nonché della verifica della opportunità di porre mano ad un complessivo rifacimento del modello costituzionale, volto al riconoscimento di un regime di *specialità diffusa* che si dimostri idoneo a dar modo all'autonomia di affermarsi quale servizio per la comunità stanziata sul territorio, e non già quale strumento di potere. – 4. Le due cause che principalmente ostano ad un'autentica palingenesi dell'autonomia e, generalizzando, ad una complessiva trasformazione nell'esercizio delle pubbliche funzioni: una soffocante burocrazia e, più ancora, un vistoso *degrado culturale* che affligge, al centro così come in periferia, il ceto politico e che si pone quale un autentico macigno lungo la via che porta alla meta di un apprezzabile appagamento dei più diffusi ed avvertiti bisogni dei componenti la comunità.

ABSTRACT: After first bringing to light the remarkable intellectual and moral qualities of P. Costanzo – the creator of the series and its original editor – the text explains that the primary goal of this publishing initiative was (and remains) to determine whether, and to what extent, the Regions have shown themselves in practice to be truly constitutional entities. For this reason, contributors were encouraged to illustrate both the achievements and the missed opportunities within each Region. It goes on to observe that the chief cause of certain glaring deficiencies – especially evident in some Regions – lies, on the one hand, in a stifling bureaucracy and, on the other, in the cultural decline of the political class. Finally, it questions the real prospects for establishing a model of regional autonomy marked by broad and diffused special status a theoretically desirable outcome that, however, appears to be significantly obstructed by the factors mentioned above, to the serious detriment of the needs most widely and keenly felt by the people living in the regional territories.

*  Intervento introduttivo dell'incontro di studio su *Autonomia, autonomie: un bilancio sullo stato delle regioni in Italia* (in occasione della conclusione della collana "Diritto costituzionale regionale"), Pisa 28 novembre 2025.



1. *La felice intuizione di Lino Costanzo, ideatore della collana, e l'assunto da cui essa muove, secondo cui la Regione è un ente costituzionale il cui posto nel sistema dei pubblici poteri si coglie ed apprezza non soltanto alla luce dei disposti costituzionali e statutari che la riguardano bensì anche (e, forse, soprattutto) alla luce di ciò che ogni Regione ha fatto e fa, come pure ex adverso non ha fatto e non fa, rendendosi peraltro allo scopo utile la comparazione tra le esperienze maturate nei territori di cui si compone la Repubblica*

La collana che oggi si presenta e che – come si sa – è ospitata dalla Giappichelli nasce da una delle innumerevoli intuizioni, concretatesi in feconde iniziative culturali, di Pasquale Costanzo (per tutti, Lino), studioso appassionato e raffinato, dotato di particolare credito in seno alla comunità scientifica, nonché amico generoso ed affettuoso. L'incontro di oggi, dunque, oltre a fare il punto su ciò che la collana stessa ha rappresentato e rappresenta nel panorama culturale, vuol essere un doveroso, particolarmente sentito, omaggio all'uomo ed allo studioso che l'ha ideata, da un crudele destino prematuramente sottratto alla famiglia ed agli operatori di ricerca.

Il mio coinvolgimento in questa impresa, non nascondo assai faticosa ma anche gratificante, è una delle tante testimonianze di quel *mix* di generosità e di affetto donatomi da Lino nel corso della nostra quarantennale amicizia. Lo si deve alla conoscenza della mia sensibilità per i temi di diritto regionale, al cui studio mi sono dedicato sin dalla elaborazione della tesi di laurea e del mio primo contributo scientifico, risalente ad oltre mezzo secolo addietro, senza soluzione alcuna di continuità fino ai giorni nostri¹.

Non nascondo di aver risposto con entusiasmo all'invito di coordinare assieme i volumi della collana, anche se devo con franchezza riconoscere che il carico del lavoro se l'è assunto, per la gran parte, Lino, senza alcun risparmio di energie, come d'altronde ha sempre fatto per ogni sua iniziativa culturale.

La collana ha inaugurato nel 2011² la serie per la Sezione *Istituzioni*, alla quale farò qui specifico riferimento, mentre l'altra Sezione *Argomenti* è stata avviata qualche anno dopo, con la pubblicazione di un libro corposo dedicato al tema, su cui pure tornerò, dei rapporti tra i diritti e le autonomie territoriali³. Subito di seguito al libro sulla Liguria sono venuti alla luce,

¹ Di qualche mese addietro è l'aggiornamento dei *Lineamenti di diritto regionale*, per i tipi della Lefebvre-Giuffrè, che portano la firma, oltre che del mio compianto Maestro, T. Martines, e mia, di C. Salazar e A. Morelli, seguito da uno scritto in cui mi sforzo di fare il punto sulla condizione complessiva dell'autonomia regionale, avuto specifico riguardo alle esperienze di normazione, dal titolo *Lineamenti dell'autonomia territoriale, con specifico riguardo al piano della normazione: modello ed esperienza a confronto*, che può vedersi in [Diritti regionali](#), 3/2025, 632 ss.

² ... ovviamente, con i *Lineamenti della Regione Liguria*, a cura di P. Costanzo.

³ *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli e L. Trucco, 2014.



nel giro di pochi mesi, quello sulla Sicilia⁴, e gli altri sul Lazio e le Marche⁵. I volumi riguardanti le altre Regioni, a partire da quello sulla Calabria⁶, sono stati pubblicati nel corso degli anni seguenti, fino alla chiusura della serie nel 2024 ad opera del libro sul Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e sulle Province di Trento e di Bolzano/*Südtirol*⁷.

La collana nasce dal convincimento che la Regione è un ente costituzionale il cui ruolo non può cogliersi ed apprezzarsi appieno, in tutto il suo spessore e nelle sue articolazioni interne, laddove ci si muova al solo piano delle indicazioni risultanti dalla Carta costituzionale, occorrendo quindi verificare come queste ultime si siano fatte (e si facciano) esperienza, ovverosia come ed in che misura la Costituzione vigente abbia fin qui avuto modo di commutarsi in vivente⁸ anche (e specificamente) per mano delle Regioni.

Allo stesso tempo, come risulta evidenziato dal titolo portato da ogni volume componente la collana, si dà un diritto costituzionale in senso proprio di ciascuna Regione; e l'obiettivo, per vero ambizioso, prefissosi da ogni volume è appunto quello di darne la complessiva, sintetica rappresentazione. Un obiettivo non poco impegnativo da raggiungere, sol che si pensi che si trattava di portare alla luce ciò che era (e largamente ancora oggi è) sommerso negli strati più profondi delle discipline positive e, forse più ancora, delle pratiche politico-amministrative invalse in ciascuna Regione, richiedendosi pertanto un'accurata descrizione dei connotati maggiormente salienti dell'organizzazione interna e delle attività svolte da ogni Regione, sì da dar conto di ciò che effettivamente si è fatto (e si fa) ed anche, *ex adverso*, di ciò che non si è fatto (e non si fa). Un punto, quest'ultimo, di cruciale rilievo sol che si ammetta – come devesi – che le torsioni del figurino costituzionale possono risultare non solo da comportamenti attuosi ma anche (e a volte, anzi, soprattutto) da omissioni⁹. Basti solo pensare, al riguardo, a

⁴ *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura mia e di G. Verde, 2012.

⁵ *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Lazio*, a cura di M. Ruotolo e G. Serges, e *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Marche*, a cura di L. Califano e G.M. Salerno, entrambi editi nel 2012.

⁶ *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Calabria*, a cura di C. Salazar e A. Spadaro, 2013.

⁷ *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/ Südtirol*, a cura di C. Casonato, E. Happacher, E. Rossi e R. Toniatti.

⁸ Una sintesi di quest'ultima è in AA.VV., *La Costituzione vivente*, a cura di L. Delli Priscoli, Giuffrè-Lefebvre, Milano 2023. Notazioni di ordine generale possono, poi, vedersi, se si vuole, nel mio *Note introduttive ad uno studio dei rapporti tra Costituzione vigente e Costituzione vivente*, in [Dirittifondamentali.it](https://www.dirittifondamentali.it), 1/2024, 385 ss.

⁹ Non è inopportuno segnalare che le modifiche tacite della Costituzione non si devono solo ad innovazioni risultanti da comportamenti attuosi degli organi ed enti previsti dalla Carta ma anche, appunto, da omissioni espressive di ruoli istituzionali gravemente alterati che – come si viene dicendo – ridondano in parimenti gravi alterazioni della Carta stessa. Di contro, gli studi sulle modifiche in parola si appuntano perlopiù sulla prima specie di comportamenti, lasciandosi in ombra, a mia opinione indebitamente, la seconda [*ex plurimis*, v. S. BARTOLE, *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e costituzione vivente*, in [Rivista AIC](https://www.rivistaaic.it), 1/2019, 34 ss.; AA.VV., *Mutamenti costituzionali*, a cura di A. Mangia, R. Bin, in *Dir. cost.*, 1/2020; M. CALAMO SPECCHIA, *La Costituzione tra potere costituente e mutamenti costituzionali*, in [Rivista AIC](https://www.rivistaaic.it), 1/2020, 266 ss.; Y.M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione. Contributo a uno studio dei materiali fattuali costituzionali nella forma di governo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021 e, della stessa, *I materiali fattuali costituzionali nella forma di governo italiana tra vecchie*



come si è trasformato, snaturandosi, il ruolo degli organi di garanzia, in ispecie – a me pare – della Corte costituzionale, per effetto di talune vistose carenze riscontratesi negli organi della direzione politica, a partire dall'organo che dà il nome alla forma di governo, che hanno obbligato (ed obbligano) i massimi garanti ad una costante, poderosa e talora anche non poco sofferta opera di "supplenza" – com'è usualmente chiamata – che, come la stessa Corte ebbe a dichiarare per bocca del suo Presidente *pro tempore* G. Zagrebelsky oltre vent'anni addietro, era da considerare "non richiesta e non gradita". Una giustificazione, questa, che, tuttavia, a mio modo di vedere, non "copre" alcune espressioni della giurisprudenza costituzionale francamente debordanti, invasive del campo materiale rimesso alla coltivazione dei decisori politico-istituzionali¹⁰.

Tornerò di qui a breve a soffermarmi sulle più marcate e ricorrenti tendenze della giurisprudenza costituzionale, con specifico riguardo alla condizione delle Regioni. Mi pare, nondimeno, opportuno sin d'ora mettere in evidenza che, grazie alle opere di sintesi portate a termine dai numerosi colleghi ed operatori che vi si sono dedicati, si è reso possibile fare il punto sul senso reale dell'autonomia, la sua complessiva consistenza insomma. Allo stesso tempo, si è potuto verificare fin dove possa spingersi, senza eccessive forzature, il raffronto tra i singoli ordinamenti regionali, venendosi pertanto a costituire una sorta di *Diritto regionale comparato* che, forse, meriterebbe di aver riconosciuto un proprio posto nel quadro degli insegnamenti universitari e degli studi scientifici ad esso specificamente dedicati.

Confesso che al momento di mettere in cantiere la collana non ne avevamo piena consapevolezza; diciamo meglio che ne avevamo un'idea alquanto embrionale e confusa. Questa consapevolezza è, però, maturata strada facendo: man mano che venivano alla luce i libri, non si è potuto fare a meno di raffrontarne gli esiti maggiormente salienti, interrogandoci sul perché di certe somiglianze malgrado la diversità dei contesti territoriali, ciò che parrebbe spezzare il rapporto di congruità necessaria tra norma e dato reale, sì da potersi affacciare – perlomeno in relazione ai casi maggiormente vistosi – l'ipotesi della irragionevolezza della prima.

e nuove tendenze, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 2/2021, 40 ss.; A. MANGIA, *Mutamento costituzionale e dogmatica giuridica*, in *Lo Stato*, 19/2022, 61 ss.; V. BALDINI, *Dinamiche della trasformazione costituzionale*, Cacucci, Bari 2023; E. OLIVITO, *La retorica delle modifiche tacite e il diritto costituzionale esistenziale. Un'ipotesi di studio preliminare*, in [Costituzionalismo.it](#), 2/2023, 26 ss., e, della stessa, ora, *L'incudine e il martello. Itinerari del pensiero su permanenza e mutamento in un ordine costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024; M.P. IADICICCO, *Modifiche tacite della Costituzione e rigidità costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023; F. SAVASTANO, *Trasformazioni costituzionali nell'allargamento dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino 2023; ANNUARIO 2023, *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024; infine, il mio *La Costituzione repubblicana e le sue più salienti trasformazioni*, in A. Morelli, A. Ruggeri, *La Costituzione, le sue trasformazioni, la sua scienza (profili metodico-teorici)*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024, parte II].

¹⁰ Ragguagli nel mio *Dove va la giustizia costituzionale in Italia?*, in [Dirittifondamentali.it](#), 1/2021, 456 ss.



Il raffronto è stato, peraltro, agevolato dal fatto che avevamo prospettato ai curatori di conformarsi – per quanto possibile – ad una sorta di *standard* ideale, in seno al quale figuravano i riferimenti storici, perlopiù messi in testa, e quindi l'organizzazione, le funzioni, i rapporti sia di diritto interno (in ispecie, con lo Stato per un verso, le autonomie territoriali minori per un altro) e sia a proiezione interordinamentale, i controlli. Un modello, questo, che – com'è chiaro – è dovuto andare incontro ad adattamenti anche corposi, in considerazione dei connotati peculiari dei singoli ordinamenti regionali (forse, l'espressione maggiormente evidente di tutto ciò si è avuta, per evidenti ragioni, per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*).

Sono persuaso del fatto che, così come si dà già da tempo in alcune sedi universitarie l'insegnamento di *Giustizia costituzionale comparata*, nel quale peraltro si rispecchia un'attitudine di ricerca propria di un numero crescente di studiosi, allo stesso modo – come si è venuti dicendo – dovrebbe farsi per il *Diritto regionale comparato* nella sua dimensione interna, una sorta di materia specialistica al quadrato insomma... E sono altresì persuaso che, se ciò non si è fatto e non si fa, è anche perché l'autonomia regionale, nelle sue più diffuse realizzazioni, non si è da noi articolata in modelli significativamente plurali, sì da meritare appunto di essere reciprocamente confrontati, al di là ovviamente delle peculiari espressioni nelle Regioni speciali, mentre l'esame della distribuzione del potere tra centro e periferia in altri ordinamenti aventi carattere *lato sensu* decentrato presenta – come si sa – forme talora in rilevante misura differenziate.

2. Il diritto costituzionale-regionale vivente e le sue più salienti espressioni, al piano dell'organizzazione come pure a quello dell'attività, e l'apporto in non secondaria misura offerto da funzionari ed esperti alla sua illustrazione

Il discorso qui scivola naturalmente sui modi con cui il figurino costituzionale (e statutario) si è fatto e si fa esperienza, *diritto costituzionale regionale vivente* insomma.

Non ne posso ora dire – com'è chiaro – neppure per sommi capi; e, tuttavia, non posso ugualmente sottrarmi all'onere di farvi un rapido cenno, al fine di assolvere come posso il compito affidatomi.

Un primo dato consegnatoci dall'esperienza su cui, a mia opinione, gioverebbe tornare a riflettere attiene alla *summa divisio* tra disciplina dell'organizzazione e disciplina concernente le attività. Ebbene, la prima esibisce – com'è noto – una piatta ed incolore uniformità per ciò che attiene alla forma di governo. Malgrado l'opportunità riconosciuta alle Regioni di discostarsi dal meccanismo della elezione diretta del Presidente, con tutto ciò che ne discende, nessuna di esse – come si sa – se n'è avvalsa¹¹; ed è da chiedersi come mai Regioni assai diverse

¹¹ Il modello parlamentare classico è, invece, adottato nella Provincia di Bolzano ma è, appunto, un caso isolato.



per storia, estensione dei territori, grado di sviluppo economico, popolazione e quant'altro ne dà la complessiva conformazione abbiano optato per la medesima soluzione istituzionale. Temo che siffatta opzione non si debba tanto a ragioni di maggiore funzionalità nella direzione politica e, in genere, nell'esercizio delle pubbliche funzioni, quanto ad una generale tendenza alla personalizzazione della lotta politica che appare essere del tutto coerente con il sostanziale svilimento dei partiti quali sedi principali di progettazione politica, secondo quanto peraltro si avrà modo di precisare meglio a momenti.

Quanto, poi, alle discipline della seconda specie, il discorso richiede di essere maggiormente articolato.

Va, in primo luogo, rammentato che sulla carta non poche né di poco rilievo sono le opportunità concesse alle Regioni, dal momento che sia le formule concernenti i campi materiali di competenza delle Regioni stesse, così come *ex adverso* quelli demandati alla coltivazione dello Stato o congiuntamente di entrambi, sia le formule espressive dei limiti relativi all'esercizio delle potestà di normazione e delle pubbliche funzioni in genere sono veicolate da un linguaggio strutturalmente aperto e, a dirla tutta, in più punti sibillino¹². La qual cosa avrebbe potuto dar modo all'autonomia di ciascuna Regione di esprimersi con sostanziale varietà di contenuti.

Quest'esito, tuttavia, ha dovuto fare i conti con la vocazione dello Stato ad attrarre a sé discipline positive che avrebbero meritato di essere rimesse alle Regioni; e – come si sa – la giurisprudenza costituzionale ha, in buona sostanza, largamente avallato quest'orientamento che, per ragioni varie, va sempre di più diffondendosi in campi materiali sempre più estesi e, in essi, radicandosi a fondo¹³. La qual cosa, poi, sta a significare che la capacità di autodeterminazione politica delle Regioni si è trovata a dover andare incontro non di rado a vincoli pressanti, portatisi per vero ben oltre i confini segnati da formule costituzionali pure connotate da un tasso dove più dove meno elevato di opacità concettuale; ciò che, nondimeno, come si dirà a momenti, non ha impedito alle Regioni stesse, in ispecie ad alcune di esse che hanno dato prova di maggiore intraprendenza, di poter ugualmente giocare un

¹² Si tratta, peraltro, com'è noto, di un tratto caratterizzante non già i soli disposti relativi ai riparti di competenza Stato-Regioni bensì una parte cospicua degli enunciati tanto della prima quanto della seconda parte della Carta [sul linguaggio costituzionale, tra gli altri, v. G. SILVESTRI, *Linguaggio della Costituzione e linguaggio giuridico: un rapporto complesso*, in *Quad. cost.*, 2/1989, 229 ss.; M. DOGLIANI, *Diritto costituzionale e scrittura*, in *Ars interpretandi*, 1997, 103 ss.; AA.VV., *La lingua dei giuristi*, a cura di P. Caretti e R. Romboli, Pisa University Press, Pisa 2016; B. BARBISAN, *La più bella del mondo? Leggibilità e concretezza della Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 2/2022, 142 ss., e, nella stessa *Rivista*, J. VISCONTI, *La lingua della Costituzione tra lessico e testualità*, 3/2022, 110 ss.; i contributi al convegno AIC svoltosi a Messina e Taormina dal 27 al 29 ottobre 2022, su *Lingua linguaggi diritti*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023. Infine, L. BUFFONI, *Il metodo del diritto costituzionale. La natura e l'artificio*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024, spec. 234 ss., e I. DE CESARE, *Il linguaggio costituzionale tra testo e interpretazione*, Wolters Kluwer - Cedam, Milano 2024].

¹³ Riferimenti ed indicazioni possono ora, volendo, aversi dal mio *Lineamenti dell'autonomia territoriale, con specifico riguardo al piano della normazione: modello ed esperienza a confronto*, cit.



ruolo di non secondario rilievo in ordine all'appagamento di alcuni bisogni diffusamente ed intensamente avvertiti in seno al corpo sociale.

Ciò posto, non è privo d'interesse verificare in quali ambiti materiali si è avuto riscontro delle minori differenze di disciplina e in quali, di contro, quest'ultima ha avuto modo di farsi valere con originalità di tratti. Quest'analisi attende, tuttavia, ancora oggi di essere svolta; consiglierai perciò di porvi mano, confidando che possano aversene esiti ricostruttivi meritevoli di non poca considerazione.

Si tenga al riguardo presente che i due versanti su cui, forse, con maggiore evidenza dovrebbe apprezzarsi, secondo modello, il carattere propriamente "costituzionale" della Regione sono quello delle relazioni esterne (e, segnatamente, in seno alla Comunità internazionale e con l'Unione europea) e l'altro della disciplina concernente i diritti fondamentali.

Sul primo non mi pare che l'autonomia abbia avuto modo di esprimersi nelle forme plurime che le sono proprie, specie per ciò che attiene alla stipula di accordi con Stati esteri o enti che ne sono articolazioni interne, al di fuori di ciò che si è fatto nelle Regioni di confine, ma non appunto con quel carattere di generale diffusione che era invero da attendersi e che la stessa Carta novellata nel 2001, per vero, vagheggiava.

Di particolare rilievo sono, dunque, in punto di astratto diritto, le indicazioni venute dal secondo versante, sol che si pensi che il riconoscimento e l'effettiva, apprezzabile affermazione dei diritti fondamentali costituiscono il cuore pulsante di ogni Costituzione di tradizioni liberal-democratiche, dunque anche della nostra. Non a caso, d'altronde, il primo dei volumi della Sezione *Argomenti* – come si è già rammentato e si dirà ancora meglio a momenti – ha, appunto, ad oggetto il ruolo esercitato al riguardo dalle autonomie territoriali in genere e regionali in ispecie. Proprio su questo terreno, dunque, s'impone la verifica della effettiva attitudine di ciascuna Regione di conformarsi quale ente propriamente costituzionale. Una verifica che, una volta di più, non può fermarsi al solo piano delle esperienze di normazione ma che richiede di essere estesa altresì a quello delle pratiche di amministrazione. Se, infatti, non può negarsi che la normazione sia la prima delle pubbliche funzioni, le restanti ponendosi rispetto ad essa in posizione servente, è parimenti vero che le previsioni normative non di rado restano sulla carta, senza riuscire ad essere compiutamente svolte, integrate ed implementate nell'esperienza dalle pratiche amministrative.

Qui, come si vede, hanno modo di cogliersi in tutto il loro spessore le mutue implicazioni che si danno tra organizzazione ed attività, spettando alla prima di portare le seconde ad effetto e farle come si deve valere.

Questa è la ragione di fondo per cui si sono sollecitati i curatori dei volumi componenti la collana di avvalersi della collaborazione non soltanto di studiosi sensibili ai dati emergenti dall'esperienza ma anche di operatori che hanno maturato specifiche competenze presso gli uffici dell'amministrazione regionale o di altri enti ancora, operatori perciò chiamati a riferire



degli esiti maggiormente salienti del loro quotidiano servizio ed a farsi perciò in questa circostanza, per la loro parte, dottrina.

I manuali in circolazione, di diritto costituzionale così come di altre discipline giuridiche, usualmente sono opera di studiosi, che a volte esercitano la professione ma non per ciò dismettono il loro *habitus* mentale acquisito nell'università ed in altre strutture di ricerca. Qui, di contro, siamo in presenza di "manuali" – se così vogliamo chiamarli – delle singole Regioni, nei quali peraltro si ha un *mix* felice di competenze (accanto ai cultori del diritto costituzionale vi sono quelli del diritto amministrativo e di altre discipline ancora, anche non giuridiche: ad es., nel libro sulla Calabria, di uno storico-archeologo e di un economista) e nei quali anche i pratici del diritto hanno avuto modo di lasciare un segno di non secondario rilievo del loro quotidiano lavoro, non di rado non meno marcato rispetto a quello di coloro che fanno ricerca per professione¹⁴.

Una speciale considerazione merita, poi, il punto di vista adottato per lo svolgimento delle indagini che, per la ragione sopra esposta, è quello dei diritti e, in genere, dei bisogni maggiormente avvertiti da quanti vivono ed operano nei territori delle singole Regioni. Una prospettiva, questa, resa ora più ed ora meno evidente e dichiarata sin dalle prime riflessioni rappresentate in ciascun volume¹⁵ che, da un lato, disvela la premessa metodico-teorica da cui muove lo studio, che è appunto nel senso di un ruolo centrale della Regione in seno alla trama istituzionale, secondo modello costituzionale, e che però, proprio per ciò, ha poi finito con l'obbligare curatori ed autori dei singoli volumi a prendere atto della distanza non corta che separa l'esperienza dal modello stesso, avvalorata dai risultati non esaltanti al riguardo raggiunti in molte Regioni. Non è un caso, dunque, che, a fronte dello stato di salute assai precario in cui versa il maggiore degli enti dotati di autonomia, una dottrina di provata esperienza si sia spinta persino a chiedersi se non sia preferibile demandare "le sorti del principio di autonomia al tessuto comunale"¹⁶, concludendo tuttavia nel senso che "le Regioni sono non solo ben vitali, ma sono fattore non sopprimibile di vitalità dell'intero ordinamento costituzionale dello Stato"¹⁷. Un giudizio, questo, che a mia opinione parrebbe essere accettabile in relazione alla complessiva esperienza maturata in alcune Regioni e, ulteriormente specificando, per alcuni ambiti materiali di più che in altri. E, però, anche un

¹⁴ Particolarmente significativo quest'apporto nei *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, a cura di E. D'Orlando e L. Mezzetti, 2017, e nei *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/ Südtirol*, cit., volume quest'ultimo frutto della corale partecipazione del più nutrito drappello di studiosi ed operatori (ben 72 in totale). La qual cosa ha la sua pronta spiegazione nel carattere plurale dell'oggetto studiato, risultante da tre ordinamenti compresenti nel territorio regionale.

¹⁵ Particolarmente accentuata, tra gli altri, nei *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Puglia*, curato da G. Campanelli, M. Carducci, I. Loiodice e V. Tondi della Mura, 2016.

¹⁶ S. STAIANO, *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Campania*, a cura dello stesso S., 2016, 4.

¹⁷ *Op. ult. cit.*, 6.



giudizio che è, forse, fin troppo ingeneroso per altre Regioni (ed ambiti), come d'altronde è riconosciuto in alcuni contributi ospitati dalla nostra collana. Insomma, al tirar delle somme il giudizio complessivo non può che essere internamente articolato e composito, come d'altronde emerge dagli scritti che compongono la collana stessa nei quali, se per un verso non si risparmiano notazioni anche fortemente critiche per ciò che si è fatto ovvero non fatto, per un altro verso si riconoscono i positivi risultati raggiunti da alcune Regioni ed in alcuni ambiti materiali.

Come si vede, malgrado l'identica cornice fissata da atti statali a volte in rilevante misura limitativi dell'autonomia, quest'ultima ha pur sempre avuto (ed ha) modo di farsi diversamente valere, per quantità e soprattutto qualità degli interventi normativi e delle pratiche di amministrazione, senza che nondimeno il risultato possa per vero dirsi in tutto apprezzabile.

3. La struttura dei volumi componenti la collana e il primario rilievo che è da riconoscere alle trattazioni di carattere storico, specie al fine della verifica della giustificazione stessa della esistenza della Regione, così com'è, e della sua effettiva attitudine a porsi quale ente costituzionale, nonché della verifica della opportunità di porre mano ad un complessivo rifacimento del modello costituzionale, volto al riconoscimento di un regime di specialità diffusa che si dimostri idoneo a dar modo all'autonomia di affermarsi quale servizio per la comunità stanziata sul territorio, e non già quale strumento di potere

Alcune precisazioni in relazione alla struttura dei volumi che ora si presentano possono giovare, oltre che a dare un'idea meno approssimativa della collana che li ospita, a mettere in evidenza alcuni nodi teorici ad oggi non sciolti o, come che sia, meritevoli di ulteriore attenzione in sede scientifica.

Così, ad es., con riguardo alla trattazione storica che – come si diceva – è usualmente messa all'inizio di ogni libro, il suo rilievo non appare essere meramente culturale, per le indicazioni cioè che in essa si danno in relazione ad alcune vicende dei singoli territori, ma proietta la sua immagine anche sull'oggi e, forse, più ancora sul domani.

Si è, infatti, inteso verificare se (e in che misura) ogni Regione, per le vicende che ne hanno segnato i più salienti sviluppi nel passato, avvia davvero una propria identità, sì da giustificarsene l'esistenza come ente costituzionale.

L'obiettivo, dunque, era (ed è) quello di verificare in partenza se davvero si giustifichi l'"invenzione" dell'istituto regionale in seno alla Costituente e, una volta assodato questo, se abbia senso l'annosa *querelle* concernente la modifica dei confini dei territori regionali (se del caso, in modo non marginale, rimettendo cioè in discussione il numero delle Regioni), confini segnati da risalenti fatti storici nei quali non si rispecchia ormai più, se mai si è rispecchiato,



un diverso sostrato sostanziale¹⁸. Molti – come si sa – gli esempi che possono essere al riguardo fatti, per il Nord come per il Sud: Novara, che è in Piemonte, è fortemente attratta dal polo industriale localizzato in Lombardia, così come Reggio Calabria e Messina, anche in mancanza della discussa costruzione del ponte che dovrebbe unirle, sono già molto più vicine l’una all’altra di quanto la pur corta distanza territoriale non denoti (si discorre, anzi, come si sa, da tempo di una c.d. “area dello stretto” provvista di una propria connotazione) e richiederebbero pertanto di far parte di un’unica istituzione regionale. E così via. Il ripensamento dell’attuale distribuzione territoriale delle Regioni, nondimeno, si scontra con la formidabile e, a quanto pare, irresistibile vocazione delle Regioni stesse a lasciare le cose come sono, di modo che seguitare ad appuntare l’attenzione sulla questione del rifacimento della distribuzione territoriale, cui si è appena fatto cenno, appare, a conti fatti, ozioso.

Va, poi, tenuto presente che il termine “Regione” racchiude in sé una non rimossa ambiguità concettuale, dal momento che si riferisce ad enti tra di loro assai diversi sotto più aspetti, sì da rendersene appunto problematica la riduzione ad uno stesso genere¹⁹.

La questione – se ci si pensa –, per un verso, torna a riproporsi non solo per gli enti di speciale autonomia, in particolare per quelli da un’accreditata dottrina qualificati come “specialissimi”, la Sicilia²⁰ e il Trentino-Alto Adige/Südtirol²¹ (e – aggiungerei – la Valle d’Aosta²²), ma anche per le Regioni di diritto comune, ad oggi accomunate sotto una stessa etichetta e fatte oggetto di un unitario regime costituzionale che plurime ragioni dimostrano essere ormai inadeguato.

Ancora una volta, preziosa si rivela essere la comparazione interregionale, potendosene avere utili indicazioni tanto per ciò che attiene all’eventuale trapianto dall’una all’altra specie

¹⁸ Lo ha, ancora non molto tempo addietro, opportunamente rammentato A. SPADARO, *Tout se tient: ovvero della necessità di una riforma non solo delle Regioni, ma di “tutto” il sistema degli enti locali*, in AA.VV., *Le stagioni del regionalismo italiano*, a cura di G.P. Dolso, P. Giangaspero, A. Conzutti, Editoriale Scientifica, Napoli 2025, 225 ss., spec. 232 ss.

¹⁹ Basti solo porre mente al fatto che alcune Regioni hanno una popolazione inferiore a quella di alcuni grandi Comuni, come Roma o Milano, con ciò che ne consegue in ordine alla cura del pubblico interesse e, perciò, alla dotazione di materie e competenze di cui ciascuna di esse dispone, bisognose di essere opportunamente differenziate (su di che, subito *infra*).

²⁰ V., nuovamente, i *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit. Mi piace, poi, qui richiamare il chiaro quadro di sintesi che dello statuto siciliano è in T. MARTINES, *Lo statuto siciliano oggi*, in *Le Regioni*, 1983, 895 ss., nonché in ID., *Opere*, III, Giuffrè, Milano 2000, 825 ss., che in esso vedeva l’oggetto di un *test* da “laboratorio giuridico” al fine di verificare “come si fa e si disfa una costituzione” (848).

²¹ Faccio qui, al riguardo, richiamo di AA.VV., *La specialità nella specialità*, a cura di R. Toniatti, Quad. n. 61 della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Trento, Trento 2022; dello stesso T., v., poi, *Il fondamento, le fonti e le manifestazioni della specialità nella specialità*, in AA.VV., *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, cit., 49 ss.

²² ... a riguardo della quale, v. i *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Valle d’Aosta*, a cura di P. Costanzo, R. Louvin e L. Trucco, 2019.



di Regione di istituti ed esperienze che abbiano dato buon frutto, quanto per ciò che attiene alle opportune differenziazioni da fare in seno al “contenitore” comune in cui sono ad oggi immesse le Regioni ordinarie. È chiaro che la comparazione può, poi, essere estesa (ma *cum grano salis*) anche ad altri ordinamenti, ferma restando la diversa storia di questi ultimi rispetto alla nostra.

Certo si è, ad ogni buon conto, che nessuna Regione presenta l’articolazione interna del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, nel cui territorio ha preso forma un sistema “plurale” di autonomie, strutturalmente composito, in seno al quale il riparto delle competenze, anche a motivo della laconicità del linguaggio statutario, non sempre risulta nitidamente definito, con grave esposizione al rischio della loro sovrapposizione²³.

Insomma, occorre, una volta di più, chiedersi se (e fino a che punto) abbia ancora oggi senso la distinzione, pure – come si sa – fatta dalla Carta, tra Regioni speciali e Regioni di diritto comune, così come il mantenimento dell’unitario e piattamente uniforme regime stabilito per le seconde. Una questione, questa, che acquista un particolare rilievo nell’attuale contesto segnato dal varo, che da alcuni si vorrebbe imminente, della “differenziazione” regionale, *ex art. 116, III c.*

Ebbene, sulla questione in parola la collana offre, a mia opinione, spunti preziosi di ordine teorico-ricostruttivo.

Il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e la Valle d’Aosta fanno, per vero, storia a sé, a motivo del bilinguismo che ne connota la struttura e l’attività. Per la Sicilia, però, e forse anche per altre Regioni di speciale autonomia, quale la Sardegna²⁴, le originarie ragioni che ne hanno storicamente determinato la “specialissima” condizione sono ormai largamente venute meno. In particolare, lo è il rischio del separatismo dei tempi in cui la Sicilia era infestata dalla banda Giuliano, così come è ormai consegnato ai libri di storia lo *slogan* leghista della Padania che “se ne va”, rimpiazzato da un indirizzo esasperatamente nazionalista di cui al presente la Lega si fa portatrice.

Se, dunque, per un verso, occorre ripensare a fondo alla distinzione tra i due tipi di Regione menzionati nella Carta, non meno bisognoso di complessiva riconsiderazione è l’unitario regime previsto dal Titolo V per le Regioni di diritto comune, a riguardo del quale già da molti anni mi sono dichiarato dell’idea che si debba far luogo alla predisposizione di un regime

²³ D. DE PRETIS, *Presentazione dei Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/ Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/ Südtirol*, cit., XIX, ed ivi l’esempio della sanità. Della riforma dell’assetto delle competenze riguardanti il Trentino-Alto Adige hanno di recente trattato E. HAPPAHER, W. OBWEXER, *La riforma dell’autonomia dell’Alto Adige-Südtirol tra ripristino delle competenze e sviluppo ulteriore*, in federalismi.it, 26/2025, 35 ss.

²⁴ ... a riguardo della quale v. i *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Sardegna*, a cura di M. Betzu, G. Demuro e P. Pinna, 2020.



strutturato su una *specialità diffusa*²⁵. D'altronde, di molte Regioni potrebbe dirsi ciò che si è detto da un'accreditata dottrina per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, che si tratta cioè di un ente *sui generis*²⁶: non tanto, però, per l'impianto istituzionale o per le soluzioni adottate al piano delle discipline legislative e normative in genere come pure a quello relativo a talune pratiche di amministrazione, quanto per i tratti strutturali facenti capo al territorio e bisognosi appunto di porsi ad oggetto di un regime complessivamente peculiare, fermo restando che – come si è qui pure fatto notare – sarebbe necessario ripensare *ab ovo* ai confini territoriali quali oggi sono (e, con essi, a dirla tutta, al numero delle Regioni, per quanto siffatta innovazione non sia all'ordine del giorno dell'agenda politica e presenti dunque interesse meramente teorico- astratto).

4. Le due cause che principalmente ostano ad un'autentica palingenesi dell'autonomia e, generalizzando, ad una complessiva trasformazione nell'esercizio delle pubbliche funzioni: una soffocante burocrazia e, più ancora, un vistoso degrado culturale che affligge, al centro così come in periferia, il ceto politico e che si pone quale un autentico macigno lungo la via che porta alla meta di un apprezzabile appagamento dei più diffusi ed avvertiti bisogni dei componenti la comunità

Anche sulla questione teorica ora posta grava, tuttavia, pesante come un macigno, l'incognita consegnataci da pratiche espressive di quella vigorosa tendenza all'accentramento, cui si è fatto prima cenno. D'altro canto, non può tacersi che qualunque disciplina di forma costituzionale – si abbia nella Carta come pure negli statuti speciali, pur fatti oggetto di profondo rifacimento – non può che dotarsi di enunciati provvisti di un linguaggio aperto, risultante da formule *per essentialia*, come tale soggetto a facili e frequenti manipolazioni da parte dei decisori politici e degli stessi garanti (Corte costituzionale in testa).

Ebbene, se l'esperienza fin qui maturata è nel segno di un sostanziale svilimento dell'autonomia, anche – sia chiaro – per responsabilità dovute agli stessi operatori politico-istituzionali in ambito locale, e senza nondimeno tacere alcune sue apprezzabili (ma, appunto, circoscritte sia per territorio che per ambiti materiali) realizzazioni, cosa mai può far pensare che le cose possano andare diversamente in un mutato contesto costituzionale?

Qui, a ben vedere, la questione rimanda ad un'altra che, a conti fatti, la precede e largamente determina. E il vero è che la tendenza all'accentramento ha la fonte da cui copiosamente si è alimentata e si alimenta, essenzialmente, in due cause che rimandano al

²⁵ Ho iniziato a discorrerne nel mio *Prospettive di una "specialità" diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove aut.*, 6/2000, 845 ss., precisando quindi meglio il mio pensiero in altri scritti.

²⁶ Ancora D. DE PRETIS, cit., XVII s.



modo di essere della burocrazia statale da un canto, del personale politico al centro come in periferia dall'altro.

Per il primo verso, rileva una irresistibile vocazione dell'apparato statale che si fa portatore di un *animus* proteso ad un accentramento esasperato, ad attrarre a sé cioè, a mo' di un autentico buco nero, competenze e materie che, secondo modello, dovrebbero piuttosto allocarsi in periferia ed ivi rinvenire la loro ottimale affermazione. Insomma, dal punto di vista dello Stato, parrebbe quasi che, per una singolare eterogenesi del fine costituzionale, l'autonomia da valore in sé e per sé si sia innaturalmente convertita – per dirla con i curatori di uno dei volumi della collana²⁷ – in una “sorta di disvalore”.

Per il secondo verso, rileva un fenomeno altrove qualificato di “degrado culturale” del ceto politico²⁸ che – ahimè – va sempre di più accentuandosi, da noi come altrove (il trumpismo ne è, forse, la più emblematica espressione). Si spiega, d'altronde, *anche* (seppur non solo) in questa luce il ruolo viepiù esorbitante giocato dalla burocrazia, in periferia così come al centro, traducendosi a volte in un'anomala “supplenza” esercitata nei riguardi dei decisori politici, pur laddove non si pervenga a quel “dominio dei Capi di Gabinetto” di cui discorre un'avvertita dottrina²⁹. Ed allora occorre far luogo ad un'approfondita opera di scavo in seno al corpo sociale, da cui è estratto il personale politico, ed interrogarsi sulle cause maggiormente remote e radicate del degrado in parola che è, appunto, figlio di un generale modo di essere della società.

Ora, lo sfilacciamento del tessuto sociale proietta – com'è chiaro – la propria immagine ad ogni livello istituzionale di esperienza, dovendosene pertanto tenere conto sia nelle analisi aventi ad oggetto il dato normativo quale oggi è e sia pure in quelle che ne fanno oggetto di studio anche nella prospettiva del suo eventuale aggiornamento³⁰.

Piuttosto è da chiedersi, così come si è fatto in alcuni dei libri componenti la collana, se (e in che misura) si possa porre rimedio a questo stato di cose che plurime ragioni parrebbero indurre a considerare irreversibile.

Non è di qui far luogo ad uno studio adeguato di una sì impegnativa questione che richiederebbe uno spazio ad essa specificamente dedicato. Per quanto se ne può ora dire, a me pare che risulti avvalorata l'idea, nella quale da tempo mi riconosco, che solo da una congiunta, estesa ed approfondita opera di riforma sia delle regole che delle regolarità della

²⁷ *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Toscana*, a cura di P. Carrozza, R. Romboli ed E. Rossi, 2015, XII.

²⁸ V. il mio *Le revisioni costituzionali e il nodo (non scioglibile?) del degrado culturale della rappresentanza politica (prime notazioni)*, in [OIDU](#), 2/2023, 15 maggio 2023, 216 ss., con le ulteriori precisazioni che sono ora nel mio *Lineamenti dell'autonomia territoriale, con specifico riguardo al piano della normazione: modello ed esperienza a confronto*, cit., ult. par.

²⁹ S. STAIANO, cit., 5.

³⁰ Così è, ad es., in relazione alla proposta, cui si è sopra fatto cenno, volta a demandare il rilancio dell'autonomia ai Comuni più ancora che alle Regioni.



politica possono attendersi risultati pur parziali e tuttavia non effimeri, come tali comunque meritevoli di apprezzamento. D'altronde, le une e le altre regole – è ormai provato – si condizionano a vicenda e possono, pertanto darsi, se rifatte a modo, mutuo sostegno ed alimento. Il punto è, però, che pressante e non più differibile è il bisogno di porre mano ad un profondo ripensamento della struttura dei partiti politici e delle dinamiche che, prendendo forma sia al loro interno che nei reciproci rapporti, ne danno la connotazione complessiva e ne segnano il ruolo nelle sue più salienti espressioni. E ciò, ove si convenga che essi sono ormai venuti largamente meno al compito loro proprio di formazione del ceto politico governante (ad ogni livello istituzionale, al centro come in periferia) e di elaborazione di soluzioni adeguate a far fronte alla mole imponente di problemi che affliggono la società e gli individui che la compongono. Solo che, annidandosi le cause di questo stato di cose negli strati più profondi del corpo sociale ed avendo – come si diceva – le stesse caratteristiche prettamente culturali, è chiaro che non poco possono (e devono) fare in vista della loro pur parziale rimozione gli operatori di cultura, in primo luogo svolgendo un compito di magistero costituzionale, ovverosia di educazione diffusa all'insegna dell'etica pubblica repubblicana cui dà voce la Carta costituzionale e cui fanno quindi da eco gli statuti regionali. Gli operatori in parola, insomma, devono fare tutta quanta la loro parte in vista del raggiungimento dello scopo di un'autentica palingenesi (culturale, politica ed istituzionale) dell'autonomia, sì da dar modo a quest'ultima di tradursi nell'esperienza, secondo la propria genuina vocazione, in servizio reso alla collettività, anziché – com'è stato sovente fin qui e non di rado è – in strumento di potere in mano ad una *élite* governante che, in modo sterilmente autoreferenziale, si riproduce e trasmette in seno a quest'ultima.

I curatori e gli autori dei libri componenti la collana che oggi si presenta la loro parte l'hanno fatta – a me pare – in modo egregio, offrendo alla comunità degli studiosi e degli operatori materiali ed analisi che potranno rendersi non poco utili per l'esercizio dei *munera* cui gli uni e gli altri quotidianamente attendono.

So per certo che anche il primo degli ideatori della collana la pensava e la pensa così, donandoci dal Cielo il suo indimenticabile, disarmante sorriso.