

## PRESENTAZIONE

L'autore di questo libro deve confessare che, essendosi dedicato per un quarantennio ai temi del diritto regionale, coltivava da tempo l'idea di mettere mano ad un manuale della disciplina. E, a costo di una caduta di stile, deve anche confessare che da anni riceveva sollecitazioni in questo senso.

Il ritardo con cui realizza il proposito è dovuto, oltre che a ragioni di ordine soggettivo del cui interesse per il lettore è lecito dubitare, a un dato, in qualche modo, oggettivo: al fatto che, quando ha iniziato a sentirsi maturo per un'impresa di questo tipo, la "cosa" di cui si sarebbe dovuto occupare – il regionalismo (e, in particolare, il regionalismo italiano) – ha cominciato a trasformarsi sotto i suoi occhi, per effetto di un lungo e faticoso processo di riforma, il quale ne ha radicalmente cambiato i connotati. Un processo inaugurato nel 1993 dai lavori della Commissione bicamerale De Mita-Iotti, cui risale la prima idea di rovesciare l'enumerazione delle competenze rispetto all'impianto originario, proseguito nel 1994 con una proposta, non meno innovativa, elaborata da un Comitato di studio presieduto dal Ministro Speroni, accompagnato dalle c.d. deleghe Bassanini del 1997 e culminato, sulla scia dei lavori di un'altra Commissione bicamerale – la Commissione D'Alema – negli atti normativi che, nella XIII legislatura, hanno tracciato le linee fondamentali del nuovo assetto: le l. costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001 e, per quanto attiene alle autonomie speciali, n. 2 dello stesso anno.

Se si considera la radicale novità della nuova disciplina costituzionale ed il suo carattere, in larga misura, preliminare, per effetto dei numerosi rinvii ad atti normativi statali e regionali chiamati a completarne il disegno, non può sorprendere che il processo sia proseguito anche dopo la pubblicazione in *Gazzetta ufficiale* degli atti normativi da cui essa è stata dettata. Né può sorprendere se soltanto negli ultimissimi anni, grazie all'imponente sforzo interpretativo profuso dalla Corte costituzionale ed a seguito dell'adozione di alcune leggi statali di sistema, di gran parte degli statuti regionali ordinari e delle prime leggi statutarie degli enti ad autonomia differenziata, il nuovo quadro istituzionale si sia venuto stabilizzando, prestandosi, quindi, ad una rappresentazione sistematica, qual è quella che un manuale si propone di offrire.

Venendo a *questo* manuale, può non essere inutile esplicitare che l'aspirazione dall'autore è che esso non si limiti ad informare i discenti, ma possa contribuire a *formarli* (ovvero – più esattamente – a *formarli, informandoli*).

A ciò è rivolto soprattutto il metodo applicato: un metodo di tipo critico, che non intende offrire risposte o verità preconfezionate, ma *ragionamenti*, consegnando al lettore gli elementi per ricercare la propria “verità”. Tale metodo trova nel diritto regionale un campo d’applicazione pressoché ideale. La problematicità della nuova disciplina costituzionale, la ricchezza dell’elaborazione giurisprudenziale e la vivacità dei processi istituzionali in atto fanno, infatti, di quest’ambito dell’esperienza giuridica, oltre che la parte probabilmente più viva e dinamica del diritto costituzionale italiano, un sistema ancora aperto, nel quale lo spazio per la creatività dell’interprete è lungi dall’essere esaurito. Ciò è confermato dall’enorme forza d’attrazione che i temi di cui si compone esercitano sugli studiosi, testimoniata, oltre che da una produzione dottrinale molto copiosa, dal fatto che oggi, a differenza che in passato, sia difficile trovare un giovane costituzionalista che non si cimenti con la materia e con le grandi novità da cui è stata interessata.

Non è, tuttavia, soltanto alle risorse del *metodo* in senso alto che l’autore ha affidato la funzione pedagogica dell’opera che licenzia, ma anche alla tecnica redazionale usata. La quale è rivolta a favorire un rapporto il più possibile *attivo* dell’utente con lo strumento che gli viene messo a disposizione.

A questo scopo ha, anzitutto, abbondato in *link*, e, cioè, in rinvii tra le diverse parti dell’opera. Essi sono resi mediante le formule tradizionali “infra” e “supra” seguite dall’indicazione numerica del capitolo e del paragrafo cui si rinvia (o del solo paragrafo, se è contenuto nello stesso capitolo). Lo scopo di questa rete di rimandi è trasparente. Essa intende mettere il lettore in condizione di individuare immediatamente i luoghi in cui concetti e temi affrontati nella pagina che sta leggendo sono stati toccati per la prima volta o trovano la propria più compiuta trattazione, facilitandogli, così, la *navigazione* nel testo. Il che, può aggiungersi, dovrebbe aiutarlo nello sforzo di impadronirsi del *sistema* che i diversi argomenti trattati concorrono a comporre.

Ad una funzione analoga assolve la resa grafica dei sommari all’inizio dei capitoli, la quale si prefigge di mettere immediatamente sotto gli occhi di chi legge l’articolazione sistematica dell’argomento che si accinge ad affrontare, fornendogliene – se così ci si può esprimere – la “mappa” fondamentale.

Inoltre, per non distogliere il lettore dall’essenziale, l’autore ha distribuito il materiale tra il testo e le note, preoccupandosi che il filo logico del discorso sviluppato nel primo non venisse interrotto da approfondimenti, notizie e digressioni, pure utili ad una migliore messa a fuoco dell’argomento trattato. Tutti questi elementi sono stati collocati nelle note a piè di pagina, nelle quali si è anche abbondato in riferimenti giurisprudenziali, spesso con citazione testuale di passi tratti dalle sentenze della Corte costituzionale. Questi materiali sono disponibili per un approfondimento di secondo livello, ferma restando la fondamentale autonomia del testo. Essi hanno una funzione corrispondente a

quella delle risposte che il professore dà a lezione, quando gli studenti gli chiedono chiarimenti su passaggi della sua esposizione.

Anche per la dottrina, la scelta è stata quella dell'alleggerimento del testo, in cui ci si è limitati ad un ridotto numero di riferimenti. Al dibattito scientifico sono, infatti, dedicate le bibliografie ragionate che chiudono ciascuno dei capitoli in cui il manuale si articola.

\* \* \*

Nel licenziare l'opera, il pensiero dell'autore va alla grande Università italiana che ha avuto il privilegio anagrafico di conoscere, agli indimenticabili Maestri alla cui scuola si è formato: Vezio Crisafulli ed Aldo M. Sandulli, ai giovani colleghi con cui condivideva l'entusiasmo e la passione per la ricerca, molti dei quali avrebbero poi onorato la scienza costituzionalistica, agli incontri che hanno arricchito la sua esperienza scientifica ed umana nelle sedi accademiche e non accademiche che lo hanno visto impegnato, alle tante generazioni di giovani con i quali ha dialogato nelle aule universitarie, a quelli, tra essi, con cui il dialogo continua.

\* \* \*

Anche in questa occasione, le dott. Stefania Mabellini, Marta Mengozzi, Camilla Petrillo, Valentina Tamburrini e Rosanna Milella non hanno fatto mancare il loro contributo d'intelligenza e di attenzione in sede di revisione delle bozze. Di ciò l'autore dà, con riconoscenza, atto.

Roma, ottobre 2010



## ***PRESENTAZIONE DELLA II EDIZIONE***

I tre anni trascorsi dall'edizione precedente sono stati densi di novità sia sul piano normativo che su quello giurisprudenziale. In certi casi tali novità si sono poste in linea di continuità con i processi di attuazione della riforma del titolo V avviati in precedenza (si pensi all'adozione della quasi totalità degli statuti regionali ordinari che mancavano all'appello, alla nuova disciplina dei rapporti tra le Regioni e l'Unione europea od ai decreti legislativi adottati sulla base della l. n. 42/2009), altre volte hanno marcato delle correzioni di rotta di rilievo non marginale: correzioni, in parte indotte dalla crisi economica internazionale che seguita ad attanagliare il Paese, in parte, da una diversa percezione delle autonomie territoriali, anche in conseguenza di alcuni clamorosi abusi nell'uso delle risorse finanziarie loro assegnate.

Tali novità hanno richiesto un attento aggiornamento del testo e, in qualche caso, la sua rielaborazione. Va, inoltre, segnalato che, in questa seconda edizione – pur mantenendo la sobrietà dell'esposizione e l'impianto sistematico originario –, si è cercato di integrare alcune parti, per venire incontro ad esigenze emerse nel contatto con gli studenti.

Ed è proprio agli studenti, i cui volti si affollano nella sua memoria, che, all'atto di licenziare questa edizione, va la gratitudine dell'autore. Il quale è stato sempre consapevole che il maggior privilegio del professore universitario è quello di avere come interlocutori giovani di vent'anni, i quali mantengono ancora intatta la capacità di entusiasmarsi per le conquiste della conoscenza (e – nella particolare ottica disciplinare dello scrivente – per i valori che improntano la grande avventura del costituzionalismo).

\* \* \*

A Stefania Mabellini, Marta Mengozzi, Camilla Petrillo, Luca Pirozzi, Valentina Tamburrini, Giacomo Canale, Gianluca Cosmelli e Rosanna Milella, che, coadiuvandolo nella correzione delle bozze di stampa, non hanno lesinato osservazioni e suggerimenti, va il caloroso ringraziamento dell'autore. Un vivissimo ringraziamento è dovuto anche, per i loro consigli, ad Aida Giulia Arabia e ad Enrico Buglione.

Roma, ottobre 2013



## ***PRESENTAZIONE DELLA III EDIZIONE***

Il periodo trascorso tra la precedente edizione di questo libro e quella che oggi si licenzia è stato dominato, quasi per intero, da un faticoso processo di riforma costituzionale tra i cui obiettivi fondamentali figuravano una profonda riarticolazione del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, la modifica della geografia degli enti costitutivi della Repubblica (per effetto dell'abolizione delle province) e la radicale trasformazione del bicameralismo, grazie alla creazione di un'assemblea parlamentare non priva di assonanze con le seconde Camere presenti negli ordinamenti federali.

Come noto, peraltro, per effetto della bocciatura referendaria, tale processo non è giunto a compimento.

Questo non significa, tuttavia, che esso non abbia lasciato i suoi segni sulla materia che forma oggetto di un manuale di diritto regionale.

In proposito, va soprattutto ricordato che – com'era avvenuto per la riforma costituzionale del 2001, preparata, come si ricorderà, dalle deleghe Bassanini – alcune tra le più rilevanti innovazioni introdotte in via legislativa ordinaria in questa legislatura sono state trasparentemente concepite in funzione anticipatrice dell'assetto che sarebbe risultato dalla riforma costituzionale contemporaneamente in corso di elaborazione. Il riferimento è, in particolare, alla legge sulle province e le città metropolitane – la legge Delrio – la cui disciplina è stata, non casualmente, munita della clausola: “in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione”.

È il caso, inoltre, di rammentare che la cultura neocentralistica di cui la riforma era portatrice, in “combinato disposto” con strategie anticrisi fortemente depressive degli spazi di autonomia regionale locale, ha dato complessivamente il tono alla legislazione degli ultimi anni.

In questo contesto, centrale è rimasto il ruolo della Corte costituzionale, ancora investita di quella funzione di supplenza “non richiesta e non gradita” di cui si doleva uno dei suoi Presidenti all'indomani della riforma del 2001: una funzione, che l'opacità della disciplina costituzionale di riferimento e i ritardi registratisi nella normativa di attuazione seguitano a rendere insostituibile.

L'adeguamento della trattazione all'evoluzione di tale quadro in persistente movimento ha richiesto, da un lato, la rielaborazione delle parti su cui le in-

novazioni hanno inciso in modo più profondo, d'altro lato, una particolare attenzione agli sviluppi della giurisprudenza costituzionale, che – come si è appena detto – mantiene un'assoluta centralità sul divenire del regionalismo italiano.

\* \* \*

Un sentito e riconoscente ringraziamento va a Stefania Mabellini, Marta Mengozzi, Luca Pirozzi e Valentina Tamburrini, che, attraverso il preziosissimo aiuto alla revisione delle bozze di stampa, anche in questa occasione hanno dato testimonianza della loro generosa disponibilità.

Roma, febbraio 2017



## ***PRESENTAZIONE DELLA IV EDIZIONE***

Nell'intervallo trascorso tra la precedente edizione e quella che oggi si licenzia il regionalismo italiano non è stato interessato da eventi eclatanti. Né novità di questa natura si intravedono all'orizzonte. Basti considerare che le ipotesi di revisione costituzionale con cui si è aperta la nuova legislatura, a differenza di quelle che hanno dominato la legislatura precedente, non affrontano, se non marginalmente, tematiche connesse alla distribuzione territoriale del potere politico.

Se, però, mancano disegni generali di riforma, per dir così, "dall'alto", sta emergendo (e guadagnando consensi) la tendenza ad affrontare il tema dei rapporti tra centro e periferia, muovendo "dal basso": su iniziativa di singole Regioni e in relazione ai rapporti tra ciascuna di esse e lo Stato. La strada che viene battuta non richiede una revisione della Costituzione, ma è offerta dall'art. 116 u.c.

Come noto, i procedimenti avviatisi nella scorsa legislatura per iniziativa delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto hanno trovato espressione in accordi preliminari da queste sottoscritti con il rappresentante del Governo, nel febbraio del 2018. In attesa che il processo si concluda, superando alcune forti riserve che si stanno registrando in sede politica (soprattutto in relazione ai profili finanziari della vicenda), altre Regioni manifestano l'intento di seguire l'esempio delle tre appena menzionate.

Se questo avverrà, aumenteranno le dosi di asimmetria presenti nel nostro regionalismo, con avvicinamento ad uno dei modelli che ne hanno influenzato la genesi e la riforma: il modello spagnolo.

In questa stessa linea, inoltre, possono segnalarsi, sul versante delle autonomie speciali, iniziative rivolte alla riscrittura degli statuti, seguendo il percorso delineato dall'art. 138 Cost., come modificato dalla l. cost. n. 2/2001. Le quali, qualora giungessero in porto, porterebbero ad un'attenuazione della logica unificante introdotta nel sistema dall'art. 10, l. cost. 3/2001. Ed accrescerebbero, così, anch'esse l'asimmetria del sistema complessivo.

Mentre queste novità sono in gestazione, prosegue l'opera del Giudice della costituzionalità, che, con la propria giurisprudenza, anche negli ultimi due anni ha seguito a precisare le linee del disegno costituzionale, confermando indirizzi precedenti, ma anche, in taluni casi, modificandone la portata, o, comunque, discostandosi da essi.

Di tutto questo si è cercato di dar conto nell'edizione che si licenzia, sia procedendo ai necessari aggiornamenti, sia dedicando – in genere, nelle note che corredano l'esposizione – particolare attenzione agli sviluppi della giurisprudenza. E dando, così, modo, a chi intenda approfondire i temi affrontati nel testo, di accostarsi all'esperienza vivente del regionalismo italiano.

\* \* \*

Per il loro generoso aiuto nella correzione delle bozze di stampa, esprimo, ancora una volta, la mia vivissima riconoscenza a Stefania Mabellini, Marta Mengozzi, Camilla Petrillo, Luca Pirozzi e Valentina Tamburrini.

Roma, febbraio 2019

## AVVERTENZA

Stante l'enorme estensione della letteratura avente ad oggetto i temi toccati nel volume, le note bibliografiche che concludono i capitoli in cui esso si articola non possono aspirare che a fornire un primo orientamento al lettore.

In esse si è, in genere, ommesso il riferimento alle opere manualistiche (o, comunque, di carattere generale), che si elencano di seguito:

- ANZON DEMMIG, *I poteri delle Regioni*, Torino 2008
- BARTOLE, BIN, FALCON, TOSI, *Diritto regionale*, Bologna 2005
- BIN, FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, II ed., Bologna 2018
- CARAVITA DI TORITTO, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, II ed., Torino 2009
- CARETTI, TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, IV ed., Torino 2016
- CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali speciali e ordinarie*, Torino 2018
- CATELANI, *L'ordinamento regionale*, vol. XXXVIII del *Trattato di diritto amministrativo* diretto da Santaniello, Padova 2006
- CAVALERI, *Diritto regionale*, V ed., Padova 2009
- GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, II ed., Milano 2009
- GROPPI, OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed., Torino 2003
- MARTINES, MORELLI, RUGGERI, SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, X ed., Milano 2018
- ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, II ed., Milano 2009
- TERESI, *Il sistema delle autonomie territoriali. Profili di diritto regionale e degli enti locali*, Palermo 2010

Si è anche ommesso il riferimento alle riviste in cui sono consultabili le decisioni della Corte costituzionale citate nel corso del lavoro. È doveroso comunque segnalare, anche per le note redazionali e per le note di commento, le riviste: *Giurisprudenza costituzionale*, in cui sono pubblicate tutte le sentenze della Corte, *Le Regioni* e *Quaderni regionali*, che comprendono tutte le decisioni di interesse regionalistico. La giurisprudenza della Corte è inoltre consultabile *online* nel sito della Corte costituzionale ([cortecostituzionale.it](http://cortecostituzionale.it)), nel sito

“Consulta *online*” ([giurcost.org](http://giurcost.org)), raccomandabile anche per le note di commento e i *link* a quelle pubblicate in altri siti *web*, nonché, quanto al diritto regionale, nel sito dell’Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie “Massimo Severo Giannini” (ISSIRFA-CNR) – [issirfa.cnr.it](http://issirfa.cnr.it) – in cui sono reperibili anche gli atti introduttivi dei giudizi in via di azione.

Tra i siti *web* utilmente consultabili fanno spicco, con riferimento alle tematiche del regionalismo: [federalismi.it](http://federalismi.it), e il sito dell’ISSIRFA-CNR, già citato, dal quale si accede anche alla rivista *online* dell’Istituto: *Italian Papers on Federalism*. Ricchi di informazioni, documenti e riflessioni sono anche: [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it), [associazionedeicostituzionalisti.it](http://associazionedeicostituzionalisti.it), [amministrazioneincammino.luiss.it](http://amministrazioneincammino.luiss.it), [astrid-online.it](http://astrid-online.it), [csfederalismo.it](http://csfederalismo.it).

Può non essere inutile, infine, sottolineare che i corsivi che figurano nei brani citati nel testo e nelle note sono opera dello scrivente, il quale, mediante essi, ha inteso attirare attenzione del lettore su passaggi particolarmente significativi. Precisare ogni volta che si tratta di corsivi extratestuali, sarebbe stato stucchevole.