

REGIONALISMO “ITALIAN STYLE”  
NEL PRISMA DEL *COMPARATIVE REGIONALISM*.  
UNO SGUARDO DA (E PER) L'ESTERNO

*Giovanna Tieghi*

1. “Views from Abroad”: a proposito di metodo e di comparazione. – 1.1. Tradizioni, regionalismo, efficienza. – 2. “Views for Abroad”: a vent’anni dalla riforma del titolo v, un nuovo modo di intendere il regionalismo? Alcune direttrici. – 3. L’autonomia italiana contemporanea alla prova dei fatti (dunque, della responsabilità: del cittadino, *in primis*). – 3.1. Pluralismo: sollecitazioni di comparazione diacronica. – 3.2. Sperimentazioni di differenziazioni asimmetriche. – 3.3. L’anima federalista: strategie di “qualità istituzionale”. – 4. Una nuova era per il regionalismo italiano? – 4.1. Una nuova coscienza giuridica.

I. “VIEWS FROM ABROAD”:

A PROPOSITO DI METODO E DI COMPARAZIONE

Un tema che ha sempre attratto l’interesse di autorevoli studiosi, sia costituzionalisti che comparatisti, è quello del regionalismo: in specie con riferimento a quello italiano, quale espressione di un inedito compromesso tra lo Stato unitario e quello federale<sup>1</sup>. Sem-

<sup>1</sup> Per una ricostruzione storica nella prospettiva delle “Views from Abroad”, di assoluto rilievo è lo scritto del canadese G. Woodcock (*The Idea of Regional Autonomy in Italy from Mazzini to Ambrosini*, in «Il Politico», LI, 4, 1986, pp. 695-710, [www.jstor.org/stable/43100315](http://www.jstor.org/stable/43100315)), che riprende il contributo che Gaspare Ambrosini, nel 1933, intitolò *Lo Stato regionale*, quale formulazione iniziale di una teoria coerente di autonomia regionale (dello stesso autore, anche *Un tipo intermedio di Stato fra l’unitario ed il federale caratterizzato dall’autonomia regionale*, in «Riv. Dir. Pubbl.» 1933). In particolare, vale la pena riprendere il seguente passaggio, che dà conto della genesi storica del regionalismo italiano, profilo di grande interesse per lo studioso canadese: «Italy’s present republican Constitution, effective since 1948, provides for a system of autonomous regions covering the whole country; these regions represent the fulfilment of the Italian idea of regional autonomy, which was originally conceived before united Italy existed. The essence of this idea», si sottolinea, «that Italy’s regions should have a political life of their own within the unity of a unitary state, was clear from the beginning; but», si riconosce, «expression of this idea as a system of institutions and constitutional rules was an unresolved problem for Italian regionalists between 1860-1933. Gaspare Ambrosini resolved this problem: his work expounding the constitutional implications of the idea of regional autonomy resulted in the formulation of a coherent theory of

pre più – e, in particolare, a partire dalla riforma del titolo v della Costituzione a opera della legge costituzionale n. 3/2001 – al nostro modello si rinvia quando si utilizzano le espressioni “regionalismo asimmetrico”<sup>2</sup> e, soprattutto, regionalismo “Italian Style”<sup>3</sup>, per delinearne appunto le peculiarità, se non, addirittura, l’unicità (dunque la rilevanza in termini di comparazione) nel panorama globale<sup>4</sup>. Le implicazioni sono di assoluto rilievo, anche in una prospettiva più ampia, quella correlata alla forma di Stato democratica<sup>5</sup>.

È oramai assodato, tuttavia, che, salvo rare eccezioni, il dibattito scientifico si sia limitato, per molto (forse troppo) tempo, a un dialogo<sup>6</sup> prevalentemente racchiuso nella sfera e nei confini nazionali<sup>7</sup>. Al punto che, si è evidenziato, «Italy is missing in the more

government that allows for a form of state that is neither simply unitary, nor federal, but which occupies a position between the two classic organizational forms: that is, the “regional state”, or “state characterized by regional autonomy”, the long»; *ibid.*, p. 710.

<sup>2</sup> Tra i più recenti contributi sul tema si vedano B. Baldi, *Exploring Autonomism: Asymmetry and New Developments in Italian Regionalism*, in «Revista d’Estudis Autònomic i Federals, Journal of Self-Government», 2020; R. Tarchi, *In ricordo di Paolo Carrozza. Riflessioni sul percorso accademico, scientifico e sul pensiero in tema di federalismi nella prospettiva del regionalismo asimmetrico “Italian Style”*, in *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto. Atti del seminario telematico di Milano - 12 giugno 2020 in memoria di Paolo Carrozza*, a cura di A. Lo Calzo, G. Serges, C. Siccardi, Quaderno n° 2 Fascicolo speciale monografico della Rivista «Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale», 2020, pp. 21-64; F. Palermo, *Asymmetries in the Italian regional system and their role model*, in E. Arban, G. Martinico, F. Palermo (a cura di), *Federalism and Constitutional Law: The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, London, Routledge, 2021, pp. 136 ss.

<sup>3</sup> J. Farrell, *The Lombard League: Regionalism Italian Style?*, in «Scottish Affairs», III, 1, maggio 1993; C. Fasone, “Italian-style” secession and the semi-indifference of national politics, *Verfassungsblog*, 21 aprile 2015, [verfassungsblog.de/italian-style-secession-and-the-semi-indifference-of-national-politics/](http://verfassungsblog.de/italian-style-secession-and-the-semi-indifference-of-national-politics/).

<sup>4</sup> «... some institutional features of the Italian regional system are particularly relevant to the theory and practice of comparative federalism (Palermo and Kossler 2017, 6). This is the case, in particular, of asymmetry in constitutional status, institutions, powers, finances, and inter-governmental relations, making Italy one of the most differentiated countries in the world». Ne deriva che «a lot can be learned and inferred from such experience when analysing federal phenomena»; Palermo, *Asymmetries in the Italian regional system*, cit., p. 136.

<sup>5</sup> J. LaPalombara, *Democracy, Italian Style*, New Haven, Yale University Press, 1987.

<sup>6</sup> Non a caso riconosciuto come tale, per differenziarlo da ciò che avviene – o, meglio, non avviene – ora: «non può non colpire la distanza del dibattito odierno rispetto a quelle speranze e a quegli ideali. Quaranta anni fa le Regioni (ordinarie) nascevano e si sviluppavano in un vivace confronto con le istanze classiche del centralismo e con una spiccata attitudine all’innovazione»; V. Onida, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in «Le Regioni», 4, 2012, p. 791.

<sup>7</sup> Come recentemente evidenziato, «Italy is the country that has the longest-lasting regional system in place, since 1948. Yet», si sottolinea, «little is known about Italian regionalism outside Italian borders, and Italy rarely appears in comparative conversations»; E. Arban, G. Martinico, F. Palermo, *Introduction. Why is the Trajectory of Italian Regionalism Comparatively Important and What Does it Have to Offer?*, in Arban, Martinico, Palermo, *Federalism and Constitutional Law*, cit., p. 1.

traditional lists of federal or quasi-federal countries [...], subjective as they might be»<sup>8</sup>. Tale *vulnus* ha ritardato non poco la possibilità di potersi seriamente avvantaggiare – nel senso di arricchire – di un confronto<sup>9</sup> più ampio sul tema. «Lack of a “federal spirit” [...] limited “culture of autonomy”»<sup>10</sup>: fatti, non concetti; atteggiamenti, non principi, che hanno segnato – e segnano – un corso. Soprattutto culturale.

Alla luce delle vicende contemporanee e del ruolo da protagoniste che – di fatto – molte Regioni italiane hanno via via assunto<sup>11</sup>, è evidente che le *comparative conversations* avrebbero potuto aprire, da tempo, nuovi e più sfidanti scenari in tema di regionalismo<sup>12</sup>. Ma tali aperture, si badi bene, sarebbero potute diventare subito un vantaggio per lo stesso dibattito interno: da quando, in specie, se ne discuteva in Assemblea costituente grazie a colui che, invece, proprio di studi comparati si era servito quale attento conoscitore del federalismo statunitense<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Palermo, *Asymmetries in the Italian regional system*, cit., p. 136.

<sup>9</sup> «... ed è proprio il cono d'ombra, in cui è stato confinato e si è rifugiato il regionalismo, a dimostrare come non sia azzardato far proprie le parole di uno studioso illustre, testimone della libertà, il quale scrisse di “un indebolimento della passione critica”, di “un intorbidimento del potere critico”, del “tramonto del bisogno di verità”. Verità, che presuppone il discorrere dialettico e una moltitudine di corpi intermedi»; M. Bertolissi, *Autogoverno e democrazia: considerazioni introduttive*, in *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti. 1970-2020*, a cura di Id., Venezia, Marsilio, 2020, p. 4, con rinvio a J. Huizinga, *La crisi della civiltà*, Torino, Pgreco, 1970, p. 48.

<sup>10</sup> Palermo, *Asymmetries in the Italian regional system*, cit., p. 136.

<sup>11</sup> Basti pensare, da ultimo, al periodo della pandemia: *ex multis* si vedano, in particolare, C. Salazar, *Le Regioni al tempo della pandemia: qualche riflessione (ricordando Paolo Carrozza)*, in *DPCE Online*, 2, 2021; A. Barbera, *Da un federalismo «insincero» ad un regionalismo «preso sul serio»? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 2 ottobre 2012; C. Pinelli, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in «Amministrazione in cammino», 29 aprile 2020; Q. Camerlengo, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in «Le Regioni», 4, 2020; E. D'Orlando, *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione*, in «Osservatorio sulle fonti», 2, 2020.

<sup>12</sup> Alla base c'è una specifica concezione di *ordinamento*: «la conoscenza del diritto di un ordinamento, per quello che esso in realtà è, si risolve tutta nella storia oggettiva e precisa dei flussi normativi che lo compongono. E agli effetti della elaborazione di tale storia, ruolo decisivo assume allora la comparazione come strumento generale per confrontare i modi concreti in cui i segni normativi sono stati di volta in volta utilizzati, per ricavare la prevalenza in media di un significato attribuito a un segno per un certo periodo, per annotare la successiva trasformazione informale dei significati dei segni [...] e dunque per descrivere la più o meno rapida complessiva evoluzione, formale e informale, del diritto dell'ordinamento nel corso del tempo». Si tratta dell'insegnamento di un grande maestro, Giovanni Boggetti, nel suo *Diritto costituzionale comparato. Approccio metodologico*, Modena, Mucchi, 2011, p. 9.

<sup>13</sup> Sull'importanza che ha avuto il tema delle autonomie in quella sede si rinvia ai lavori della Commissione per la Costituzione, incaricata di scrivere la Costituzione (seconda sotto-

Non è da sottovalutare il dato che, infatti, da un più assiduo e serio confronto<sup>14</sup> con altri ordinamenti si sarebbe potuto trovare spunto per un approfondimento del modello italiano proprio in funzione del suo definitivo assestamento<sup>15</sup>: orizzonti che, molto probabilmente, se solo si pensa all'illuminante contributo della concezione pluralista di La Pira<sup>16</sup>, avrebbero permesso di operare, sin da principio, nella direzione di una seria valorizzazione – in termini di differenziazione e, dunque, di sperimentazione<sup>17</sup> – delle direttrici di autogoverno locale<sup>18</sup> su cui la stessa storia costituzionale romana, e poi veneziana, aveva le proprie radici<sup>19</sup>.

commissione). In particolare, è proprio l'analisi in prospettiva comparata della relazione di Ambrosini, presidente del Comitato che, nella seduta del 13 novembre 1946, lascia ai posteri un'analisi articolata sul tema, di estrema attualità: G. Ambrosini, *Relazione sulle Autonomie Regionali*, Assemblea costituente, legislature.camera.it/\_dati/constituente/lavori/relaz\_proposte/II\_Sottocommissione/30nc.pdf; Id., *Autonomia regionale e federalismo*, Roma, Edizioni Italiane, 1944.

<sup>14</sup> «Il dialogo dilata gli spazi, rende più intense le sensibilità, suggerisce di guardare anche altrove, talora superando prospettive, che risultavano appropriate [...] in un tempo in cui le trasformazioni economiche, sociali, culturali e istituzionali erano addirittura impercettibili. Ora la rapidità tumultuosa è la regola, e ad essa si deve guardare. Così, mi sembra indispensabile evitare di esaminare i problemi – di rilevanza costituzionale – dell'uomo contemporaneo, utilizzando le lenti di un passato finanche remoto: queste lenti sono deformanti, perché impediscono di definire correttamente qual è il rapporto che corre tra enunciato normativo e realtà»; M. Bertolissi, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Venezia, Marsilio, 2019, pp. 108-109.

<sup>15</sup> È noto che, quando si affronta il tema del regionalismo italiano, lo si guarda – e lo si è guardato da sempre – come un percorso in atto: si è parlato, infatti, di «endemica incertezza del regionalismo italiano», in A. Morelli, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in «Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali», 1, 2020, p. 527. Il problema, però, è il seguente, come ha evidenziato – o, peggio, è stato «costretto a constatare» (M. Bertolissi, *Livio Paladin costituzionalista della res publica*, Modena, Mucchi, 2022, p. 64) – un illustre studioso: «rimane evidente che le autonomie regionali e locali, come pure la complessiva distribuzione dei pubblici poteri sul territorio nazionale, hanno formato e stanno formando l'oggetto di un processo del quale non è dato intravedere la fine», in L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 2000, p. VI.

<sup>16</sup> Se ne trova traccia, in specie, nella Relazione introduttiva ai lavori della prima Sottocommissione, all'interno della Commissione dei Settantacinque, ripresa da P. Grossi, *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2017, pp. 67-69, in particolare nota 15.

<sup>17</sup> Per uno sguardo nella prospettiva comparatistica, G. Tieghi, *Autonomia e partecipazione: "laboratori di democrazia" per un rinnovato "right to experiment"?*, in «Rivista AIC», 3, 2019.

<sup>18</sup> «...occorre che vengano create istituzioni che rendano l'autogoverno possibile e stabile, e che tendano a produrre per i cittadini delle vite degne di essere vissute»; C.R. Sunstein, *A cosa servono le Costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, Bologna, il Mulino, 2009, p. IX.

<sup>19</sup> Sul tema G. Tieghi, *Ripensare la Repubblica tra partecipazione e dibattito pubblico locale: "If we can keep it"*, in *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti*, cit. In particolare, quando si affrontano i seguenti temi: «Padri fondatori statunitensi e itinerari repubblicani: il dialogo costituente come strumento di cultura costituzionale (regionale) per e delle nuove generazioni "attivamente libere"» (pp. 518 ss.) e, a seguire, «Repubblica e Democrazia: Ben-

È indicativo, su questo fronte, che uno dei più autorevoli studiosi sia giunto persino ad affermare che l’ambito del diritto costituzionale interno in cui poter maggiormente rinvenire delle convergenze con lo storico esempio di decentramento a livello mondiale – il sistema nordamericano – sia proprio quello del regionalismo italiano. «The appeal of federalism», ci si è spinti a rilevare, «has worked strongly within the soul of our constitutionalism during the last forty years»<sup>20</sup>.

Nonostante l’uso oltremodo improprio del termine “federalismo” che negli ultimi decenni ha caratterizzato il dibattito italiano<sup>21</sup>, di quell’*appeal* – dunque, del ruolo cruciale del regionalismo – è prova il reciproco interesse dei Padri fondatori statunitensi e, a seguire, italiani. La matrice comune è proprio il concetto costituzionale di pluralismo, il quale trova le sue fondamenta nella tradizione storica pluralista anche del nostro paese. Di qui, il tentativo ciclico di instillare nella cultura italiana il concetto di responsabilità quale chiave di lettura dell’intero sistema istituzionale che, proprio su quell’ordine plurale – pur forzatamente ignorato o negato – si fonda: «Chi si occupa delle istituzioni deve decidere: come intende il potere, come vuole sia esercitato, come intende esercitarlo, con quali obiettivi e funzioni di chi? Se della persona, deve preliminarmente chiarire a se stesso a quali condizioni ritiene di dover salvaguardare le soggettività individuali, che non possono evitare quel valore-disvalore che è il potere»<sup>22</sup>.

jamin Franklin e il monito alla “tenuta” della Repubblica. Implicazioni costituzionali contemporanee tra il mito della tradizione romana e la libera Città-Stato di Venezia» (pp. 525 ss.).

<sup>20</sup> «The area where the recent evolution of the Italian system has brought it instead very close, in the end, to the American model, is the area of regional structures of the state»; G. Bognetti, *The American Constitution and Italian Constitutionalism. An Essay in Comparative Constitutional History*, CCSDD, Bologna, CLUEB, 2008, p. 79.

<sup>21</sup> Per un’attenta disamina sul tema *federalism and regionalism* con riferimento al contesto italiano e ai termini del dibattito rispetto alle due espressioni si veda, in particolare, Arban, Martinico, Palermo, *Federalism and Constitutional Law*, cit., pp. 11 ss.

<sup>22</sup> M. Bertolissi, *Il bilanciamento tra solidarietà e responsabilità nell’ambito del federalismo fiscale*, in Id., *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli, Jovene, 2015, p. 248. «Sulla riforma della responsabilità» con riferimento al tema delle autonomie, si veda, in particolare, Id., *Autonomia. Ragioni e prospettive*, cit., pp. 107 ss. Ma c’è di più. È ciò che davvero conta, e fa la differenza. «...non consiste», ci si riferiva al richiamo della libertà, «in un senso di sé brandito come una clava, ma nel dovere di testimoniare – nella forma e nei limiti di cui sono capace – un sistema di valori nei quali mi riconosco. Stanno nella Costituzione e, prima ancora, in una scelta di campo che, anche come artigiano del diritto, posso rappresentare così: “Libertà e ordine giuridico si richiamano a vicenda, legati come sono da un nesso di essenziale dipendenza. Entro i confini di quest’ordine giuridico devono essere risolti i problemi di responsabilità da precisare, di punizioni da infliggere. Il rispetto della legalità non è qualcosa di formale e di esteriore: è un dovere che scaturisce dalla legge morale. E se l’ordine giuridico

Il *vulnus* appare, però, tanto più grave ora – lo dimostra l’esperienza contemporanea e l’imprescindibilità di entrare a far parte del dialogo sovranazionale su questo tema<sup>23</sup> –, se si pensa che quell’apporto avrebbe di sicuro contribuito – e potrebbe ancora – secondo una specifica direttiva: si tratta della verifica, oggettiva, della tenuta dell’architettura istituzionale regionalistica. Dunque, repubblicana<sup>24</sup>. Esigenza che si pone come impellente, anche in termini di qualità istituzionale, poiché in perfetta corrispondenza con quella del tanto auspicato *buon governo*<sup>25</sup>.

### 1.1. Tradizioni, regionalismo, efficienza

Se funziona, è costituzionale<sup>26</sup>. È la prospettiva di chi, tra i primi stranieri, ha posato il proprio sguardo sull’Italia con il tipico

è insufficiente, lo si completi, perché l’ordine turbato dalla giustizia non può essere restaurato che dalla giustizia»»; Id., *Livio Paladin. Appunti riflessioni ricordi di un allievo*, Napoli, Jovene, 2015, p. 119; il rinvio è a P. Mazzolari, *Rivoluzione cristiana*, Bologna, EDB, 1995, p. 62.

<sup>23</sup> La letteratura comparatistica è sempre più ricca di studi sul tema, soprattutto alla luce delle più recenti esperienze e sperimentazioni di decentralizzazione che hanno marcato le vicende – con riferimento alla categoria “Tipo di Stato” (per tutti, si rinvia a F. Lanchester, a.v. *Stato (forme di)*, in «Enc. Dir.», LXIII, 1990, pp. 799 ss.) – di diversi sistemi contemporanei; G.G. Carboni, *Il regionalismo identitario. Recenti tendenze dello Stato regionale in Spagna, Italia e Regno Unito*, Padova, CEDAM, 2019. Per una sintesi critica, nella prospettiva comparata: «Hence a need emerges to equilibrate the new policies of the various regions through a more effective guidance by the central government, as Allmendinger and Tewdwr-Jones (2000) call forth in the British context, Janin-Rivolin (2010) in the Italian one and, more generally, by the research on the risks represented by a decentralization realized without a clear definition of legal and fiscal responsibilities (Rodriguez-Pose & Gill, 2003). To these caveats, in the Italian case one must add the strong popular resentment provoked by recent scandals in regional and provincial administrations, which seems to lead to a total rejection of the decentralization model (Ainis, 2012), to throwing the baby out with the bathwater, even more so if one thinks of the positive results of the devolution and the soft administrative readjustment (Ramella, 2010), notably in terms of reduction of the interregional disparities», in C. Salone, *Questioning new regionalism from an Italian perspective, or the resistible rise of Italian regions*, in «Dans Pole Sud», 1, 2017, pp. 46, 50.

<sup>24</sup> Come già anticipato, nella Repubblica delineata durante la convention di Filadelfia riemerge la crucialità del mito di Roma antica: quest’ultimo, ravvivato dall’esperienza sul campo dei liberi Comuni italiani (e, in specie, della Repubblica Serenissima); Tieghi, *Ripensare la Repubblica*, cit., p. 525.

<sup>25</sup> Per una disamina interculturale e interdisciplinare sul tema si rinvia all’opera, unica nel suo genere, di M. Bertolissi, *Il mito del buon governo*, Napoli, Jovene, 2022.

<sup>26</sup> È la medesima prospettiva con la quale oggi si sta ripensando la Costituzione britannica: M. Thimont Jack, J. Sargeant, J. Pannell, *A framework for reviewing the UK constitution*, [www.bennettinstitute.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2020/12/A\\_framework\\_for\\_reviewing\\_the\\_UK\\_constitution.pdf](http://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2020/12/A_framework_for_reviewing_the_UK_constitution.pdf) e M. Thimont Jack, J. Sargeant, J. Pannell, *A framework for reviewing the UK constitution*, in [www.instituteforgovernment.org.uk/publication/report/framework-reviewing-uk-constitution](http://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/report/framework-reviewing-uk-constitution).

approccio empirico della tradizione giuridico-culturale anglo-americana: a partire dagli stimoli dei più grandi pensatori italiani sul tema, quello sguardo mirava – già allora – a verificare, operativamente, se l’assetto realizzato funzionasse o meno. Non a caso, quel primo scritto si intitolò: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*<sup>27</sup>.

Ma è anche la prospettiva di chi, dall’interno, ha condiviso la seguente riflessione interrogandosi su ben precisi profili: «Tra passato e futuro, ecco il presente, in cui si colloca, sul piano formale, una ricorrenza». Il riferimento è al cinquantesimo anniversario dall’istituzione delle Regioni. «Se non altro», continua l’autore,

perché le vicende di un regionalismo ordinario, che ha mezzo secolo di vita, pongono una domanda risolutiva: è uno strumento, che consente di affrontare e risolvere i problemi di una società complessa e impaurita oppure è una panacea inadatta, perché dissolve le esigenze del buon governo e della buona amministrazione in sterili competizioni tra enti, che indeboliscono, ogni giorno di più, la Repubblica? Da un lato, il Mondo. Dall’altro, la Regione: ha senso? Dipende! Dipende da quel che è stato compiuto; da quel che quotidianamente si compie; da quel che si intende fare in futuro, utilizzando il raccolto di un passato...<sup>28</sup>.

In entrambe le prospettive emerge l’imprescindibilità di uno specifico approccio: da alcuni definito anche come «a more nuanced approach»<sup>29</sup>, esso è da intendersi come possibile strumento funzionale a un sistema contemporaneo seriamente orientato al proprio, reale funzionamento<sup>30</sup>. In tale prospettiva, l’indagine contribuisce a sollecitare alla pratica del buon governo, includendo, oltre al mero rapporto verticale tra Stato e Regione, anche quello orizzontale tra Regioni, tra Regioni ed entità subregionali, fino a stimolare, come avvenuto con i referendum consultivi sull’autonomia

<sup>27</sup> R. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

<sup>28</sup> Bertolissi, *Autogoverno e democrazia*, cit., p. 7.

<sup>29</sup> A. Giovannini, D. Vampa, *Towards a new era of regionalism in Italy? A comparative perspective on autonomy referendums*, publications.aston.ac.uk/id/eprint/38251/1/Towards\_a\_new\_era\_of\_regionalism\_in\_Italy.pdf, p. 15.

<sup>30</sup> «Even though we can expect that the Italian regions can develop more their functional role than their cultural identity, one must wonder whether they will be able to concretely affect the “expectation structure” of people (Paasi, 1986) – that are the perception, conception and action schemes by which people refer to the territory in the everyday life»; Salone, *Questioning new regionalism*, cit., p. 54.

di alcune Regioni italiane, un vero e proprio «competitive process, which could lead to more cross-regional differentiation»<sup>31</sup>. Se così fosse, si creerebbero le condizioni per una vera «comparazione critica delle idee»<sup>32</sup> con finalità operativa e, soprattutto, costruttiva.

Come qualcuno ha suggerito, un nuovo viatico che risponda alle esigenze di verifica delle implicazioni pratiche: «Il metodo comparativo: *shortcut* per capire il mondo». Cui segue, quale espressione delle funzioni ausiliarie del suddetto metodo, una lungimirante direttrice: «Capire sé stessi attraverso gli altri: lo studio del proprio diritto»<sup>33</sup>. In definitiva, l'importanza del confronto – come di recente avvenuto proprio a livello europeo – in una prospettiva aggiornata e utile allo scopo: ossia, nei termini in cui offre «a cittadini e decisori politici importanti spunti di riflessione, non solo per sapere quali sono i nodi che bisogna affrontare, ma soprattutto per conoscere le esperienze degli altri e acquisire la consapevolezza che dare e ricevere servizi pubblici migliori è possibile»<sup>34</sup>.

## 2. “VIEWS FOR ABROAD”: A VENT'ANNI DALLA RIFORMA DEL TITOLO V, UN NUOVO MODO DI INTENDERE IL REGIONALISMO? ALCUNE DIRETTRICI

Un approccio di questo tipo, evidentemente, non è automatico. Nemmeno per chi, come il comparatista, tenta ogni giorno di «acuire la criticità dello sguardo»<sup>35</sup>. È imprescindibile una nuova consa-

<sup>31</sup> Giovannini, Vampa, *Towards a new era*, cit., p. 15.

<sup>32</sup> G. Tieghi, *Costituzionalismo giacobino o liberale: direttrici per la “comparazione critica di idee”*, in *Libertà giovani responsabilità. Scritti in onore di Mario Bertolissi*, a cura di G. Bergonzini, F. Pizzolato, G. Rivosecchi, G. Tieghi, Napoli, Jovene, 2020.

<sup>33</sup> L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 1. «Il diritto comparato, dunque, può essere usato strumentalmente per illuminare la conoscenza di un diritto nazionale. L'impossessamento dei suoi metodi è sempre più indispensabile, con il crescere della circolazione degli istituti nei formanti dinamici. [...] Sono sempre più numerosi gli studi che operano sconfinamenti territoriali. Tanto più, in una fase storica in cui le cessioni di sovranità a favore di entità sopranazionali agevolano la costruzione di categorie comuni, che poi “ritornano a casa”, imponendosi al diritto interno, arricchite dagli apporti di altre culture giuridiche»; *ibid.*, p. 33.

<sup>34</sup> G. Chiellino, *Governi regionali, Italia tra i peggiori*, in «Il Sole 24 Ore», 126, 9 maggio 2022, p. 8; amministrazioni in Europa: ne è prova l'ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale della Commissione europea (in collaborazione col Quality Government Institute, Università di Göteborg), pubblicata nel febbraio 2022, [ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/reports/cohesion8/8cr.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr.pdf) di cui si tratterà più avanti.

<sup>35</sup> P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 9.

pevolezza: quella di essere chiamati, oggi più che mai, a «new projects of cultural governance in the context of globalization»<sup>36</sup>. In altri termini, si è suggerito, «per affrontare proficuamente i complessi problemi del vivere, non solo si devono esplorare inedite frontiere, ma altresì seguire metodi funzionali alla soluzione di domande di ricerca integrate, cioè sintonizzate su composite “frequenze” pluridisciplinari, imposte da una visione oramai globale»<sup>37</sup>.

È in questa prospettiva che – anche alla luce della persistenza di evidenti disparità territoriali sul piano interno ed europeo, acuiti dalla situazione pandemica – si può pensare di contribuire all’avanzamento del regionalismo italiano: urge un’analisi di quello nel prisma del fenomeno del *comparative regionalism*<sup>38</sup>. Di cosa si tratta? E, soprattutto, in quale direttrice vale la pena indirizzarsi?

Le vicende più recenti del regionalismo differenziato hanno oggettivamente stimolato un nuovo modo di guardare e di intendere il regionalismo italiano. Di certo, la causa della tendenziale “ritrosia” italiana verso il confronto con modelli stranieri è da rinvenirsi non tanto nelle specificità che, si può pensare, difficilmente potevano essere comprese – o, finanche, apprezzate – da una platea più vasta di esperti stranieri del settore. Piuttosto, è stata la prolungata stagione di staticità, da intendersi quale inerme e inerte soccombenza a una visione centralistica – tesa, in nome dell’unità, ad annientare ogni più piccola espressione di differenziazione, fino a soffocare ogni stimolo alla manifestazione della pluralità naturalmente in essere<sup>39</sup> –, a far scemare ogni possibile espressione di interesse nei

<sup>36</sup> P.G. Monateri, *Methods of Comparative Law: An Intellectual Overview*, in Id. (a cura di), *Methods of Comparative Law*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Pub, 2012, p. 83.

<sup>37</sup> A. Vedaschi, *Diritto comparato e interdisciplinarietà: tra innata vocazione e incompiuta realizzazione?*, in *DPCE*, 2, 2021, p. 305.

<sup>38</sup> Sul tema si rinvia, in particolare, ad A. Acharya, *Comparative Regionalism: A field whose time has come?*, in «International Spectator», *xlvii*, 1, 2021; Id., *Regionalism beyond EU-Centrism*, in T.A. Borzel, T. Risse (a cura di), *Oxford handbook of comparative regionalism*, Oxford, Oxford University Press, 2016; Id., *After liberal hegemony: The advent of a multiplex world*, in «Ethics & International Affairs», *xxxi*, 3, 2017; T.A. Borzel, T. Risse, *Grand Theories of integration and the challenge of comparative regionalism*, in «Journal of European Public Policy», *xxvi*, 8, 2019; D. Mumford, *Comparative regionalism’s decolonial turn: A proposition*, in «E-International Relations», 2020; F. Soderbaum, A. Sbragia, *EU studies and the “new regionalism”: What can be gained from dialogue?*, in «Journal of European Integration», *xxxii*, 6, 2010.

<sup>39</sup> E così dimenticando che «L’unità non è uniformità, non è uguaglianza sul piano formale e, dunque, egualitarismo, ma unità sostanziale. Non è giustapposizione o somma di entità diverse, ma sintesi del plurale»; Bertolissi, *Autonomia. Ragioni e prospettive*, cit., p. 11.

confronti di un sistema relegato nella sua «prevailing reluctant attitude towards too strong decentralization»<sup>40</sup>.

Più recentemente, in ogni caso, si è generata una nuova consapevolezza che – forse per la prima volta – ha unito lo studioso all'uomo comune. Entrambi hanno dovuto affrontare una pandemia<sup>41</sup>, prima sanitaria, e ora economica. Da ultimo, il conflitto che si è abbattuto sull'Ucraina. Più che le norme, il peso decisivo è risultato essere quello esperienziale: i fatti, gli accadimenti, la libera manifestazione del pensiero del cittadino comune<sup>42</sup>. Il c.d. “pendolo” tra la c.d. «(simmetric) centralization and (asymmetric) decentralization» si è posizionato verso il c.d. «asymmetric regionalism “especially through the strong popular support for the initiatives of the northern regions to achieve differentiated degrees of autonomies»<sup>43</sup>. Queste nuove rivendicazioni di autonomia hanno attratto sempre più il nostro ordinamento nel dialogo soprannazionale. Ma c'è di più: tale processo, tuttora in corso sul versante interno<sup>44</sup>, risulta sempre più coerente con una logica pluralista tesa a valorizzare le differenze al punto da porre il quesito su «the contribution that Italian regionalism can bring to the global debate on comparative regionalism and federalism»<sup>45</sup>. Dunque, il loro contributo “for Abroad”.

Non è, in definitiva, solo la presenza di un nuovo parametro costituzionale che lo consenta – l'art. 116, comma 3 – ad aver restituito interesse, anche nella prospettiva comparatistica, al regionalismo italiano contemporaneo. Ma proprio attraverso quel parametro si

<sup>40</sup> Palermo, *Asymmetries in the Italian regional system*, cit., p. 137.

<sup>41</sup> P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri (a cura di), *La pandemia e il sistema delle fonti: uno sguardo comparato*, 2021, [www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/numeri-speciali/speciale-tosi-ricerca-2021/1647-l-italia-Regioni/file](http://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/numeri-speciali/speciale-tosi-ricerca-2021/1647-l-italia-Regioni/file).

<sup>42</sup> «Purtroppo, questo ordine di considerazioni è estraneo, in larga misura, al diritto costituzionale tradizionale, che preferisce considerare come acquisito quel che è elencato, piuttosto che misurarsi costantemente con le vicende umane e istituzionali, le quali soltanto sono in grado di dare la misura dell'effettività di una Costituzione. Il popolo non è una astrazione ed è necessario evitare che si trasformi in plebes»; Bertolissi, *Autonomia. Ragioni e prospettive*, cit., p. 26.

<sup>43</sup> Palermo, *Asymmetries in the Italian regional system*, cit., p. 150.

<sup>44</sup> *Ex multis*, in particolare, da ultimo, per la Regione Veneto, M. Zambon, *Autonomia, legge quadro in arrivo: a marzo l'esame a Palazzo Chigi*, in «Corriere del Veneto», 22 febbraio 2022; A. Salmaso, *Autonomia, impossibile dare 23 materie*, in «il mattino di Padova», 13 marzo 2022; M. Zambon, *Autonomia, addio ai Lep. Si torna alla spesa storica*, in «Corriere del Veneto», 1° aprile 2022.

<sup>45</sup> Arban, Martinico, Palermo, *Introduction. Why is the Trajectory of Italian Regionalism*, cit., p. 1.

è, da ultimo, recuperato concretamente quel *pluralismo* innato che da sempre caratterizza il nostro sistema: di qui le evidenti ricadute, anche sul piano soprannazionale. Innanzitutto il rinvigorirsi di un dibattito che quella pluralità concepisce come parte integrante della logica autonomista.

Attraverso l'applicazione di quel parametro, di fatto si è stati obbligati a confrontarsi con il dato – senza dubbio apprezzabile nella prospettiva costituzionale – della costituzionalizzazione di una realtà da secoli differenziata e improntata a una logica strettamente federalista<sup>46</sup>.

Ma è soprattutto l'afflato alla sperimentazione, con l'obiettivo di rispondere a esigenze concrete di buon governo, che ha di nuovo attirato l'attenzione degli studiosi di numerose nazionalità sul tema. E ciò, in specie, da quando l'urgenza di ricercare un'alternativa al malfunzionamento statale ha imposto una più impellente assunzione di responsabilità a tutti i livelli, compreso quello regionale. Prima perché motore virtuoso del paese in specifiche aree, poi perché il più colpito dalla pandemia. In definitiva, «si tratta di affrontare i problemi per quello che sono. La concretezza», si è ammonito, «unisce; mentre le aspirazioni separano, in nome di pregiudiziali insindacabili»<sup>47</sup>.

Ed è così che anche il regionalismo italiano si è trovato inevitabilmente coinvolto nei più recenti sviluppi, sia europei che globali, del fenomeno di *cross-regional differentiation*. Ed è in questo specifico contesto che, ora più che mai, quel fenomeno non solo ben si presta ma, addirittura, può rivendicare una più aggiornata, e forse del tutto inedita, lettura. Si tratta di uno sguardo che si fonda su un'ulteriore riflessione di metodo: in che termini questo nuovo regionalismo, che si è riaperto al confronto anche nella pro-

<sup>46</sup> «In fact, a *pure* or *classic* federal solution for Italy has often been resisted, mainly for the fear that it would lead to the disintegration of the country»; E. Arban, *An Intellectual History of Italian Regionalism*, in Id., Martinico, Palermo, *Federalism and Constitutional Law*, cit., p. 27.

<sup>47</sup> Problemi, esigenze, dunque fatti che «dimostrano, tra l'altro, che l'attuazione delle Regioni non ha consentito di riformare lo Stato; di risolvere la Questione meridionale, cui si è aggiunta la Questione settentrionale; di rendere responsabile chi amministra, dotandolo di una fiscalità autonoma; di allocare, territorialmente, in modo equilibrato le risorse; di attenuare, se non di eliminare, le disuguaglianze; di praticare ciò che l'art. 97 della Costituzione impone: il buon governo e la buona amministrazione»; Bertolissi, *Autonomia. Ragioni e prospettive*, cit., p. 11.

spettiva federalistica<sup>48</sup>, può ora contribuire al dibattito in chiave comparata? A quali paradigmi si aggancia, o si dovrebbe fondare, per poter essere incluso nel prisma del *comparative regionalism* quale «next wave of scholarship on regional cooperation and integration in international relations»<sup>49</sup>? Non ultimo: come ci si è chiesti, proprio un decennio fa, «has comparative regionalism's time come?»<sup>50</sup>. Non si è esitato a dire che questa domanda rimane «inconclusive»<sup>51</sup>. E questo è un bene, perché gli scenari possono essere – come dimostrano le pratiche in atto del regionalismo contemporaneo – i più disparati: e lo sono, perché sottoposti, ogni giorno, alla prova dei fatti.

In questa complessità si intersecano profili di indagine che non possono essere ignorati: essi si pongono nella prospettiva di verificare in che termini le istituzioni regionali incidano nella global governance, così spronando a identificare le nuove sfide. Innanzitutto, quella di delineare una metodologia per “operare” – non solo pensare – in termini di regionalismo comparato; in secondo luogo, quella di superare l'eurocentrismo del settore quale pratica di centralismo: come potrebbe delinarsi una teoria istituzionale di c.d. “decentramento europeo”<sup>52</sup>? In definitiva, quanto la svolta costruttiva verso le relazioni internazionali delle Regioni incide sul modo di concepire anche il regionalismo italiano?

<sup>48</sup> *Ex multis*, in particolare: B. Caravita, *Italy: Between the hybrid State and Europe's federalizing process*, in J. Loughlin, J. Kinkaid, W. Swenden (a cura di), *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, London-New York, Routledge, 2013; L. De Duca, P. Del Duca, *An Italian Federalism? – The State, its Institutions and National Culture as Rule of Law Guarantor*, in «The American Journal of Comparative Law», 2006; S. Fabbri, M. Brunazzo, *Federalizing Italy: The convergent effects of Europeanization and Domestic Mobilization*, in «Regional and Federal Studies», 2003; G. Grottanelli de' Santi, *The Italian Variant of Federalism*, in J. Fedtke, B. Marquesinis (a cura di), *Patterns of Regionalism and Federalism. Lessons for the UK*, London, Bloomsbury Publishing Plc, 2006; F. Palermo, *Italy: A federal country without federalism?*, in M. Burgess, G. Alan Tarr (a cura di), *Constitutional Dynamics in Federal Systems. Sub-national perspectives*, Forum for Federations and McGill-Queen's University Press, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2012.

<sup>49</sup> E. Balogun, *Comparative Regionalism*, in «Oxford Research Encyclopedia of International Studies», 2021, [oxfordre.com/internationalstudies/display/10.1093/acrefore/9780190846626-e-554?rskey=tXSzrl&result=1](https://oxfordre.com/internationalstudies/display/10.1093/acrefore/9780190846626-e-554?rskey=tXSzrl&result=1).

<sup>50</sup> Acharya, *Comparative Regionalism*, cit.

<sup>51</sup> Balogun, *Comparative Regionalism*, cit., p. 13.

<sup>52</sup> Mumford, *Comparative regionalism's decolonial turn*, cit.

### 3. L'AUTONOMIA ITALIANA CONTEMPORANEA ALLA PROVA DEI FATTI (DUNQUE, DELLA RESPONSABILITÀ: DEL CITTADINO, IN PRIMIS)

Il saggio di Putnam, con la sua prospettiva di indagine storico-finalistica, nonché funzionalistica, coglie nel profondo ciò che Einaudi aveva così espresso: «La classe politica non si forma tuttavia se l'eletto ad amministrare le cose municipali o provinciali o regionali non è pienamente responsabile per l'opera propria. Se qualcuno», insisteva, «ha il potere di dare ordini o di annullare il suo operato, l'eletto non è responsabile e non impara ad amministrare. Impara ad ubbidire, ad intrigare, a raccomandare, a cercare appoggi». E concludeva: «dove non esiste il governo di se stessi e delle cose proprie, in che consiste la democrazia?»<sup>53</sup>.

Quest'ultimo quesito rimetteva già al centro della “questione regionale” la responsabilità. Quella del cittadino, *in primis*, che una più ampia autonomia in ambito locale deve essere in grado di dimostrare di meritarsela. Il circuito istituzionale di interesse, allora, è quello costituito da una varietà, e diversità, degli interlocutori: da chi chiede che il popolo possa esprimersi<sup>54</sup> a chi, nella funzione di garante della Costituzione, dopo diversi anni<sup>55</sup> ammette che i cittadini si esprimano, a chi, una volta che ne ha la possibilità, ritiene doveroso esercitare il proprio diritto di voto, dopo essersi informato<sup>56</sup>. A chi, infine, si premura che il cittadino sia opportunamente e criticamente informato. E su questi presupposti, poi, si innesta l'interlocuzione politico-istituzionale. Il tutto deve, in ogni

<sup>53</sup> L. Einaudi, *Via il Prefetto*, ora in E. Rossi (a cura di), *Il buongoverno*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 51-52.

<sup>54</sup> Si tratta delle amministrazioni regionali e, in specie, della Regione Veneto, delle potenzialità che il testo costituzionale offre e della lunga battaglia, durata dal 1992 (sent. n. 470 della Corte costituzionale) fino alla sentenza n. 118/2015: «sono dell'idea che soltanto la determinazione della Regione Veneto è stata in grado di rendere attuali potenzialità destinate a rimanere sulla carta»; Bertolissi, *Autonomia. Ragioni e prospettive*, cit., p. 31, in particolare il paragrafo dedicato a *La rivendicazione delle autonomie locali*, pp. 30-38.

<sup>55</sup> G. Menegatto, *In cammino verso l'autonomia differenziata*, in *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti*, cit., pp. 477-497.

<sup>56</sup> Ne sono esempio tutti gli eventi che, in particolare nel Veneto, si sono tenuti nelle sale conferenze dei più piccoli Comuni, ove studiosi della materia si sono messi a disposizione dei cittadini con semplice spirito di educazione civica, per informarli in vista di una scelta consapevole (per un approfondimento sul punto, nella prospettiva comparatistica tra Stati Uniti e Italia: Tieghi, *Ripensare la Repubblica*, cit., pp. 499 ss., in particolare i paragrafi su *Special Forums e dibattito pubblico: là dove il diritto si fa esperienza. E viceversa* e su *Referendum consultivo veneto. Dibattito pubblico e campagna informativa: mera applicazione normativa?*, pp. 531-541).

caso, avere un fine ben chiaro. Una via maestra. La Costituzione. Coi suoi valori, innanzitutto.

Lo stesso Paladin aveva auspicato un vero e proprio «ritorno alla Costituzione» per un «rilancio di una politica regionale»: aspirazioni, quelle delle Regioni ordinarie, che – precisava – si sarebbero dovute ricollegare «necessariamente agli *scopi* da raggiungere, alle *funzioni* da svolgere, ai rapporti che le amministrazioni regionali intendono instaurare con le collettività locali da una parte e con le autorità centrali dall'altra. Gli aspetti strumentali dell'autonomia regionale», aveva sottolineato, «non sono cioè valutabili indipendentemente dagli aspetti finali»<sup>57</sup>. Ancora una volta, quindi, una prospettiva finalistica, operativa, che mira all'efficiente funzionamento degli enti. Quanto, di tutto ciò, fa parte del regionalismo italiano contemporaneo?

Di fronte alla prima vera sfida di quel regionalismo – dunque, alla prova dei fatti – bisogna ammettere che ci si deve ancora confrontare con il seguente problema: «Il problema reale e la sua percezione»<sup>58</sup>. La novità è che oggi, diversamente da un tempo, non si può dire che manchino i punti di riferimento. È l'esperienza a dimostrarlo. La stessa storia italiana. Gli eventi. Quella che, in altri ordinamenti, viene definita la *law in action*.

Risulta, infatti, evidente una triplice sollecitazione, a cui troppo spesso viene impedito di estrinsecarsi: quella che pone il pluralismo quale motore di integrazione in un sistema davvero coerente (paragrafo 3.1); quella che mette allo scoperto un continuo – pur continuamente soffocato – afflato alla sperimentazione, in specie, di valorizzazione delle differenziazioni (3.2); quella, infine, che dà conto dell'*anima* federalista del nostro sistema (3.3).

### 3.1. Pluralismo: sollecitazioni di comparazione diacronica

«Regional entities – geographically defined, politically independent, economically differentiated, and generally dominated by a strong city – have been prominent threads in the tapestry of Ital-

<sup>57</sup> L. Paladin, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, in *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, atti del convegno (Firenze, 12-13 ottobre 1973), Milano, 1974, p. 46 (il corsivo è nel testo).

<sup>58</sup> Bertolissi, *Autonomia. Ragioni e prospettive*, cit., p. 13.

ian history for more than a millennium»<sup>59</sup>: così venivano descritte negli anni settanta le entità regionali secondo un approccio, evidentemente, "from Abroad". In definitiva, quale esito di un lungo processo storico. Basterebbe soffermarsi sulla scelta degli aggettivi utilizzati da Putnam («definite», «indipendenti», «differenziate») per comprendere che il più delle volte, quando si sposta la prospettiva di indagine, si intravede più facilmente una realtà diversa da quella che, dall'interno, si è portati a riconoscere. Ma, al di là delle specifiche caratteristiche, ciò che si ritiene meritevole di attenzione è il dato che, in quella prospettiva, questo tipo di entità subnazionali siano state considerate quali «fili di spicco nell'arazzo della storia italiana per più di un millennio». Dunque, non semplicemente un'appendice, o una componente, dello Stato centrale.

A un'analisi più oculata e avanguardistica della realtà storico-istituzionale del regionalismo italiano, le sollecitazioni storiche di comparazione diacronica<sup>60</sup> paiono inglobare l'idea di Regione quale «sociocultural and historical category»<sup>61</sup>. Impongono, così, di valorizzare momenti costituenti di preziosa acutezza: come si è più volte ricordato, fu proprio il costituente a scegliere la via regionale quale «strumento» ma, anche, quale «occasione per riformare lo Stato sul piano dell'azione e dell'organizzazione»<sup>62</sup>. La via regionale, quale via «da noi più idonea – o se si vuole, l'unica che storicamente ci è offerta, [...] significa», si è allora opportunamente ricordato, «che l'unità dovrà essere costruita sulla base di un ricomponibile pluralismo regionale, anziché essere presunta là dove opera invece un inesorabile pluralismo burocratico, alimentato da incontrollati interessi di settore»<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> Putnam, *Making Democracy Work*, cit., p. 34.

<sup>60</sup> Sul tema, per una ricostruzione anche storica di evidente apertura al futuro, si veda in particolare M. Bertolissi, *Livio Paladin: lo Stato regionale e l'avvenire*, in *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti*, cit., pp. 37 ss.

<sup>61</sup> Si tratta di una delle concettualizzazioni più efficaci che, a partire dagli anni ottanta, ha posto in luce, in una prospettiva interdisciplinare – in specie, di *geographical thought* – l'idea che «The Region is comprehended as a historically contingent process whose institutionalisation consists of four stages: the development of territorial, symbolic, and institutional shape and its establishment as an entity in the regional system and social consciousness of the society»; A. Paasi, *Deconstructing Regions: Notes on the Scales of Spatial life*, in «Environment and Planning Review», 1991, p. 239.

<sup>62</sup> Bertolissi, *Autonomia. Ragioni e prospettive*, cit., p. 18.

<sup>63</sup> G. Amato, *La via italiana alle Regioni*, in *La via italiana alle Regioni*, a cura di D. Serrani, Milano, Edizioni di Comunità, 1972, p. 35.

È in questo contesto che almeno due direttrici possono fare la differenza per valorizzare, anche in un'ottica comparatistica, il significato del regionalismo italiano: la prima, quella che fa capo al concetto, cruciale con riferimento ai processi di decentramento, di «integrazione»<sup>64</sup>. La lettura è quella di Paolo Carrozza, che rinviene nel diritto costituzionale un fenomeno relazionale<sup>65</sup> che si occupa di interdipendenze e, soprattutto, che «crea unità senza stritolare il pluralismo»<sup>66</sup>. La seconda è quella che guarda al pluralismo regionale quale componente essenziale per realizzare la «coerenza del sistema»<sup>67</sup>. Entrambe rimettono in gioco, in una logica teleologica e operativa, unità e pluralismo. In definitiva, il comma 1 dell'art. 118: «qui», si è ricordato, ossia con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, «l'unità reale si salda con il pluralismo e ne realizza la sintesi»<sup>68</sup>.

<sup>64</sup> G. Itzcovich, *Integrazione giuridica. Un'analisi concettuale*, in «Diritto pubblico», 2005, pp. 749 ss.

<sup>65</sup> Decisiva, per un'analisi aggiornata del regionalismo, l'idea di «sovranità reticolare» che Carrozza propone avanzando percorsi di indagine che supportano l'apertura al cambiamento e a nuove visioni: «Il problema di fondo è che la dimensione europea e locale (regionale ma anche municipale, almeno con riferimento ai diritti sociali) dei diritti e del potere sta delineando una forma di sovranità "reticolare" molto diversa e distante da quella, imperniata sull'ordine gerarchico e sulla *reductio ad unitatem*, che ha caratterizzato almeno due secoli di storia. Con questa nuova forma di sovranità», ammoniva, «per sua natura sfuggente e poliedrica, incapace di esprimere un centro ed un'origine ma piuttosto diretta a coordinare la molteplicità di centri decisionali come la molteplicità di diritti e di tecniche di protezione dei diritti che caratterizzano questa fase di sviluppo delle istituzioni, bisognerà imparare a fare i conti»; P. Carrozza, *Tradizioni costituzionali comuni, margine di apprezzamento e rapporti tra Corte di giustizia delle Comunità europee e Corte europea dei diritti dell'uomo: quali diritti?*, in P. Falzea, A. Spadaro, L. Ventura (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 575. Per approfondimenti di diritto comparato sul sistema reticolare, *ex multis* anche P. Carrozza, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi, autonomie*, in Id., A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2009. Di recente, per un'analisi *city-centered*, G. Tieghi, *Info/City States: la città "oltre lo Stato". Dalla Connectivity alla City Diplomacy*, in *DPCE Online*, 2, 2020, pp. 3-28 e G. Tieghi, *Cities, Law and Language. Going beyond Through Educational Networks*, in *DPCE Online*, 3, 2021, pp. 2951-2967.

<sup>66</sup> G. Arban, *Lo studio dei processi federativi nel pensiero di Paolo Carrozza*, in *DPCE Online*, 2, 2021, p. 452.

<sup>67</sup> «...il problema implica una soluzione diametralmente opposta, rispetto a quella auspicata dai custodi dell'unità formale: preso atto delle differenze esistenti, è indispensabile agire sul piano concreto per rimediare alle disuguaglianze. Dunque», si sottolinea, «bisogna modificare l'assetto vigente di un regionalismo irragionevolmente asimmetrico, per fare di esso un sistema coerente – nei fatti – con un ulteriore portato della novella costituzionale del 2001: con i "principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" ...»; Bertolissi, *Autonomia. Ragioni e prospettive*, cit., pp. 37-38.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 68.

### 3.2. Sperimentazioni di differenziazioni asimmetriche

Il concetto di differenziazione, in particolare, è divenuto sempre più un fenomeno empirico che ha, fattualmente, implementato il grado di riflessione giuridica anche nella prospettiva costituzionale comparatistica. La questione, posta con riferimento alla dimensione italiana, si può riassumere nei seguenti termini: «...o sono state le istituzioni regionali a produrre le differenze riscontrabili ad occhio nudo, oppure queste preesistono: ma allora l'autonomia deve essere la conseguenza della diversità»<sup>69</sup>. La questione è tanto complessa quanto fondativa. In specie, perché in gioco c'è il nuovo – per l'ordinamento italiano – concetto delle asimmetrie da considerarsi, alla prova dei fatti, «the main feature of Italian regionalism»<sup>70</sup>.

Le recenti richieste di autonomia differenziata da parte di alcune Regioni italiane<sup>71</sup> hanno sicuramente spostato il dialogo fra poteri, oltre che quello fra territori e istituzioni, verso un'accezione di tipo competitivo, pur sempre cooperativo<sup>72</sup>, e, va sottolineato, all'interno del quadro costituzionale della leale collaborazione tra Stato e Regioni<sup>73</sup>. Se però questo approccio risulta ancora difficile da ipotizzare nel nostro sistema, tanto da ritenersi che possa addirittura mortificare la dimensione solidale generando una vera e propria «violazione della Costituzione»<sup>74</sup> – e ciò nel senso che parrebbe poter giungere a «dar vita ad un modello altro rispetto a quello costituzionale» al punto da «riformare (la nostra Costituzio-

<sup>69</sup> R. Bin, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in «Le Regioni», 2012, p. 735.

<sup>70</sup> Palermo, *Asymmetries in the Italian regional system*, cit., p. 150.

<sup>71</sup> Per una lettura dinamica e di apertura alle trasformazioni costituzionali si rinvia a L. Grazzini, P. Lattarulo, M. Macchi, A. Petretto, *Asymmetric Decentralization: Some Insights for the Italian Case*, in «Politica economica», 1, 2020.

<sup>72</sup> E. Ceccherini, *Intergovernmental relationships in Italy: a feeble but useful model*, in Arban, Martinico, Palermo, *Federalism and Constitutional Law*, cit., pp. 65 ss; P. Carrozza, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in «Le Regioni», 1989, pp. 473 ss.

<sup>73</sup> Per una disamina chiara ed efficace del ruolo che questo principio gioca nella dinamica del regionalismo italiano, anche tenendo conto di come la dottrina straniera può comprenderne l'applicazione nel peculiare caso italiano, si rinvia a J. Woelk, *Loyal Cooperation: systemic principle of Italy's regionalism?*, in Arban, Martinico, Palermo, *Federalism and Constitutional Law*, cit., pp. 170 ss.

<sup>74</sup> L. Ronchetti, *Differenziazione e diseguaglianze: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica una e indivisibile*, in «Istituzioni del federalismo», 1, 2020, p. 22, [www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_1\\_2020/Ronchetti.pdf](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_1_2020/Ronchetti.pdf).

ne) [...] nel cuore» stesso delle «sue opzioni di fondo»<sup>75</sup> –, è una diversa prospettiva, anche metodologica, che dovrebbe acquisire una maggiore considerazione. Si tratta di una rivitalizzazione degli studi sulla materia che tenga conto dell'«accresciuta interazione tra ordinamenti giuridici», la quale, si è sottolineato, «rende oramai asfittico lo studio del diritto in una prospettiva limitata alla dimensione nazionale. [...] Una prospettiva utile in generale, ma», come si è ammonito, «addirittura necessaria a fronte di un tema come quello delle forme di differenziazione delle autonomie territoriali, che si è sviluppato soprattutto in alcune esperienze straniere, certamente più di quanto sia avvenuto in Italia»<sup>76</sup>.

La questione è stata sapientemente posta nei termini seguenti: «se non ci fosse l'art. 116.3, dovremmo seriamente riflettere se – in una realtà in cui le Regioni ordinarie sono fisicamente, idrologicamente, economicamente, demograficamente ecc. diverse come in Italia – sia costituzionalmente legittimo che a tutte si imponga lo stesso regime giuridico». E si aggiunge: «bisognerebbe abolire la categoria delle Regioni ordinarie, perché contraria al principio di uguaglianza, dato che impone un regime uguale a realtà profondamente diverse»<sup>77</sup>.

Lo spunto, che si pone come stimolo provocatorio all'avanzamento della cultura giuridica regionalista, permette anche ai più scettici di cogliere l'essenza di una visione di decentramento coerente, innanzitutto, con la forma di Stato contemporanea italiana, ma anche, nell'ottica comparatistica, con il c.d. "tipo" di Stato. Dunque, con federalismo e regionalismo quali varianti di un unico modello, quello dello Stato composto. Non solo poiché invita a riflettere su un dato significativo, ossia che «L'unità rispetta, per definizione, le differenze e le costituisce in *foedus*»<sup>78</sup>. Ma, soprattutto, perché induce a adottare una concezione del decentramento «tra nuovo regionalismo e federalismo»<sup>79</sup> che ingloba l'interesse «per

<sup>75</sup> A. Piraino, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in «Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali», 2, 2019, p. 6.

<sup>76</sup> Tarchi, *In ricordo di Paolo Carrozza*, cit., p. 22.

<sup>77</sup> R. Bin, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, reperibile in [www.robobin.it/ARTICOLI/LezioneFirenze19.pdf](http://www.robobin.it/ARTICOLI/LezioneFirenze19.pdf), lezione svolta al seminario di Studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi", corso di Diritto regionale, il 6 marzo 2019, pp. 2-3.

<sup>78</sup> Bertolissi, *Autonomia. Ragioni e prospettive*, cit., p. 11.

<sup>79</sup> G.F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo: problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, CEDAM, 2003.

le forme irregolari, non lineari, dell’esercizio del potere»: dunque, la consapevolezza, ove «gli altri vedevano scandalo e sbarravano le porte con i cannoni del principio giacobino di unità e indissolubilità», di dover creare «percorsi alternativi per consolidare nuovi equilibri»<sup>80</sup>. In altre parole, di dovere – ma anche potere – sperimentare<sup>81</sup>. Proprio come i grandi maestri hanno indicato<sup>82</sup>. Proprio come alcune Regioni italiane stanno cercando di fare. L’obiettivo? Dar voce a un sistema in cui l’asimmetria si ponga quale «the only one making it possible to accommodate such a great deal of diversity within a common framework, in a difficult and never stable search for a new balance»<sup>83</sup>.

Più specificamente, l’indicazione è quella di intendere le Regioni «non come semplici organizzazioni tecniche e burocratiche, ma come sana espressione di partecipazione e di controllo dei processi democratici»<sup>84</sup>. E ciò, innanzitutto, nel senso di non ritenere assoluta la categorizzazione regionalismo/federalismo al punto da non comprenderne la comune dinamicità e la sua versatilità. Ma c’è di più, che in questo momento storico può fare la differenza proprio in termini di sperimentazione: è il superamento della rigida categorizzazione e distinzione suesposta, grazie a studi che hanno registrato la convergenza tra questi sistemi «per il sopravvenire di un modello generale di pluralismo cooperativo funzionale al costituzionalismo del Novecento ed al passaggio dallo Stato liberale a sistemi di welfare»<sup>85</sup>.

Non è altro che la visione contemporanea del diritto, tendenzialmente postmoderna<sup>86</sup>: è quella della libertà<sup>87</sup>, che ha a che fare

<sup>80</sup> Era questo Paolo Carrozza, agli occhi di R. Louvin, in *Paolo Carrozza: simpatia per le minoranze e sensibilità federalista*, in *DPCE Online*, 2, 2021, p. 406.

<sup>81</sup> Si tratta, a priori, di un vero e proprio diritto alla sperimentazione, così come insegna l’esperienza – oltre che la concettualizzazione giuridica – statunitense: Tieghi, *Autonomia e partecipazione*, cit.

<sup>82</sup> La lezione è quella di G. Lombardi, *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali tra storia e diritto*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II. *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto*, Padova, CEDAM, 1985, pp. 477-495.

<sup>83</sup> Palermo, *Asymmetries in the Italian regional system*, cit., p. 150.

<sup>84</sup> Il riferimento è a Paolo Carrozza, in Louvin, *Paolo Carrozza: simpatia per le minoranze*, cit., p. 240.

<sup>85</sup> Tarchi, *In ricordo di Paolo Carrozza*, cit., p. 48, ricordando Carrozza, *I rapporti centro-periferia*, cit., pp. 901-914.

<sup>86</sup> Al punto da coinvolgere anche gli enti subregionali: Id., *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *federalismi.it*, 31 gennaio 2018.

<sup>87</sup> Quella di Silvio Trentin, in *Federalismo e libertà: scritti teorici, 1935-1943*, Venezia, Marsilio, 1987.

con le identità<sup>88</sup>, che trova il punto di equilibrio nella garanzia del pluralismo e che pone il regionalismo italiano asimmetrico in una posizione di interesse anche per la dottrina straniera<sup>89</sup>.

Se, infatti, nella logica tradizionale centralista, secondo alcuni «rivendicare asimmetria significa pretendere diseguaglianze»<sup>90</sup>, è a questa impostazione che si può rinvenire un'alternativa: quella che, nella scia dei grandi maestri, antepone la garanzia dei diritti rispetto alla rigida salvaguardia delle competenze tra enti territoriali di diverso livello<sup>91</sup>. Perché, in definitiva, è solo attraverso le sperimentazioni della partecipazione<sup>92</sup> – comprese le più recenti, italiane, che esprimono, nei fatti, «the relevance of asymmetry in practice»<sup>93</sup> – che il diritto costituzionale evolve. Anche, e soprattutto, attraverso il dialogo e le forme di interlocuzione. Le quali, per definizione, sono espressione, di per se stesse, di sperimentazione costituzionale<sup>94</sup>.

### 3.3. *L'anima federalista: strategie di "qualità istituzionale"*

I processi di decentramento sono, oggi più che mai, processi in divenire<sup>95</sup>. Ed è così che vanno concepiti per comprenderne il

<sup>88</sup> P. Carrozza, *Identità nazionali e identità regionali nell'era della globalizzazione: la specialità identitaria alla prova*, intervento al convegno di studi *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa tra Stato nazionale e cittadinanza democratica* (Venezia, Università Ca' Foscari, 23-24 novembre 2007), in Louvin, Paolo Carrozza: *simpatia per le minoranze*, cit., p. 406.

<sup>89</sup> «Given the growing diversity and claims for its recognition in most countries of the world, a closer look at Italy's overall successful experience with asymmetric regionalism is highly advisable»; Palermo, *Asymmetries in the Italian regional system*, cit., p. 150.

<sup>90</sup> Ronchetti, *Differenziazione e diseguaglianze*, cit., p. 23.

<sup>91</sup> È questa la logica di Carrozza, ricordata in Tarchi, *In ricordo di Paolo Carrozza*, cit., p. 33.

<sup>92</sup> «Regional participation: opening the door to negotiations», in E.M. Belser, *Concluding Remarks. Regionalism: Italian Lessons offered to complex states seeking legitimate and effective governance while being reluctant to federalism*, in Arban, Martinico, Palermo, *Federalism and Constitutional Law*, cit., pp. 213 ss.

<sup>93</sup> Il riferimento è a tre specifiche pratiche che spingono nella direzione dell'asimmetria: la prima, correlata all'aumento del grado di asimmetria politico-istituzionale; la seconda, «the ineffective model of multilateral intergovernmental relations»; la terza, la c.d. «shifting pendulum of asymmetry»; Palermo, *Asymmetries in the Italian regional system*, cit., pp. 148 ss.

<sup>94</sup> In questo senso vale la pena ricordare una delle più significative elaborazioni di ciò che è – e quale sia il suo fine – il diritto costituzionale: «oggi il diritto costituzionale è e serve a questo: diffondere proposizioni di senso comune, favorire gli "esercizi di perplessità" di chi, nella libertà e nella dignità, si cimenta con la ricerca di sempre nuove linee di "trinceramento", senza fermarsi al rassicurante formalismo degli enunciati, ma "guardandosi intorno" accettando con coraggio intellettuale il confronto con qualsiasi *tertium comparationis*, decisionale o fattuale che sia»; M. Carducci, *Tecniche costituzionali di Argomentazione Normazione Comparazione*, Lecce, Pensa, 2003, p. 115.

<sup>95</sup> In particolare, si vedano C.J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and in Practice*, London, Praeger, 1968; A. La Pergola, *L'empirismo nello studio dei sistemi federali: a propo-*

significato nella prospettiva dell’efficientamento degli ordinamenti giuridici contemporanei. Ciò non solo nell’ottica della sperimentazione, ma anche per riuscire a discernere fra “tecnica” e “spirito”<sup>96</sup>. Se diversi sistemi possono rientrare nella categoria che li vede «in search of the federal spirit»<sup>97</sup>, è una più attenta disamina del federalismo – nei termini di cui al paragrafo precedente e, in ogni caso, quale espressione del costituzionalismo – che va messa in atto.

L’obiettivo? Non basta più la costruzione di un quadro teorico in armonia con i valori costituzionali. Serve capire quando, e fino a che punto, un «pluralist response»<sup>98</sup> possa essere – o meno – funzionale alla qualità della governance.

Fu Einaudi a prospettare i due diversi orizzonti attraverso i quali guardare all’autonomia territoriale: «In molti campi [...] che sono quelli *spiritualmente* meno interessanti in quanto si tratta di *tecnica*», ha precisato, «la Regione potrà essere uno strumento adatto»<sup>99</sup>: in gioco vi erano la nozione di *federalismo territoriale* (tecnica) e *federalismo plurinazionale* (spirito)<sup>100</sup>. Oggi, è evidente, grazie all’attualità dei veri costituzionalisti della *res publica*<sup>101</sup>, quella dicotomia andrebbe ripresa in considerazione per dar conto del *law in the making*<sup>102</sup> del regionalismo italiano, delle sue più recenti espressioni laboratoriali<sup>103</sup> e, non ultimo, per comprendere fino a

sito di una teoria di Carl Friedrich, in Id., *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie garantite. Riflessioni comparatistiche sul federalismo e regionalismo*, Padova, 1987; D. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, Milano, Mondadori, 1995.

<sup>96</sup> «Se nel disegno costituzionale originario il regionalismo italiano rispondeva ai moduli del c.d. *federalismo territoriale* (concependosi il decentramento come una *tecnica* di organizzazione del potere intesa ad assicurare efficienza amministrativa e partecipazione democratica), a partire dagli anni Novanta si affermano rivendicazioni territoriali di segno diverso, dalla spiccata connotazione identitaria e *spirituale*»; G. Ferraiuolo, *Il regionalismo italiano tra tecnica e spirito*, in *federalismo.it*, 25, 2021, p. 87.

<sup>97</sup> M. Burgess, *In Search of the Federal Spirit*, Oxford, Hoepli, 2012.

<sup>98</sup> F. Palermo, *Is there a space for federalism in times of emergency?*, *verfassungsblog.de/is-there-a-space-for-federalism-in-times-of-emergency/*, 13 maggio 2020, p. 4.

<sup>99</sup> L. Einaudi, resoconto sommario della seduta del 31 luglio 1946 della Commissione per la Costituzione (seconda sottocommissione), *legislature.camera.it/\_dati/costituente/lavori/ii\_sottocommissione/sed005/sed005nc.pdf#page=16&zoom=95,0,70*, p. 60.

<sup>100</sup> Ferraiuolo, *Il regionalismo italiano tra tecnica e spirito*, cit., p. 90.

<sup>101</sup> Bertolissi, *Livio Paladin costituzionalista*, cit., pp. 122 ss.; Id., *Attualità di Gianfranco Miglio*, in *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Milano, Vita e Pensiero, 2011, pp. 89 ss.; Id., *Libertà e “ordine delle autonomie”*. *La lezione di Silvio Trentin*, Napoli, Jovene, 2010.

<sup>102</sup> A. Pizzorusso (a cura di), *Law in the Making. A comparative Survey*, Berlin, Springer-Verlag, 1988.

<sup>103</sup> Sugli enti subnazionali e sulla loro decisività nel divenire «laboratori democratici» e «try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country», si rinvia alla decisione del giudice della Corte suprema statunitense Brandeis del 1931. Per una lettura

che punto la qualità<sup>104</sup> della governance dipenda dall'organizzazione territoriale.

Si considerino i seguenti passaggi:

- a. la compresenza di alcuni fattori di c.d. «multilevel arrangements», tra cui: «central capacity; decentralized capacity; mutual learning and its institutionalization; celebration of differences»;
- b. «Strong institutions and a cooperative political culture».

Si tratta di fattori che, insieme, si è dimostrato contribuiscano fattivamente ad ampliare lo spettro di possibilità di riscontri positivi da parte degli enti periferici in temi di crisi<sup>105</sup>.

Risulta “agli atti”, infatti, che l'effettività dei responsi delle diverse realtà regionali è chiaramente proporzionale – si è dimostrato durante la pandemia – alla qualità della cooperazione tra i diversi livelli di governo. In questo contesto va tenuto a mente che il «federalism (broadly understood) is in the end and accelerator. It tends to increase efficiency when this is already given, and it adds to confusion when this is the prevailing mood». In ogni caso, ricorda il medesimo autore in una disamina lucida e lungimirante, «Like any other constitutional tool, it cannot stand alone»: limitarlo potrebbe significare mettere a rischio «the whole constitutional construct». In una definitiva sconfitta, a ruota, del federalismo, del consequenziale pluralismo e, da ultimo, dell'essenza del costituzionalismo. In altre parole, della stessa anima e cultura federale che ha interessato per primi, con riferimento all'Italia (ossia alla Serenissima), i Padri fondatori statunitensi.

Non è casuale che, anche sulle materie di cui si sta discutendo ai

ra aggiornata della *Dissenting Opinion* del 1932 del giudice Brandeis incentrata sull'autonomia italiana, Tieghi, *Autonomia e partecipazione*, cit., pp. 495 ss.

<sup>104</sup> Il dato è rinvenibile in un recente studio della Commissione europea, *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, ec.europa.eu/regional\_policy/information-sources/publications/communications/2022/cohesion-in-europe-towards-2050-8th-cohesion-report\_it. Di rilievo, l'esito dello studio che esprime come tutte le Regioni italiane – con l'unica eccezione della provincia di Trento – siano sotto la media europea per qualità istituzionale. Gli indici sono i seguenti: corruzione, applicazione dello Stato di diritto e burocrazia efficiente. «Dal 2013 cresce la fiducia degli italiani nelle amministrazioni, ma resta il gap con gli altri Paesi europei»; Chiellino, *Governi regionali, Italia tra i peggiori*, cit., p. 8.

<sup>105</sup> Palermo, *Is there a space for federalism*, cit., p. 4. Sul tema si rinvia a G. Rivosecchi, *La decentralizzazione territoriale nelle “crisi” e l'incerta sorte delle autonomie costituzionalmente garantite*, in *Autonomie territoriali e forme di differenziazione*, cit., pp. 695 ss.

fini del regionalismo differenziato, si ponga un problema di qualità. Ci si chiede se l’obiezione, a chi chiede di discutere delle suddette materie, circa l’“inevitabile” creazione di nuove Regioni a statuto speciale, sia fondata. «Sulla carta», si è replicato, «potrebbe essere così. Nella realtà, non è affatto così». Ora, questa prospettiva pone due significativi snodi concettuali che aprono evidenti collegamenti con ordinamenti altri: da un lato perché, come si è sottolineato, «le materie sono composte di funzioni ed è di esse che si deve discutere»; in secondo luogo perché «le funzioni non sono equivalenti: conta», si è precisato, «la quantità, ma soprattutto la qualità». Che, in altri termini, non è altro che, operativamente, ciò che risulta concettualmente estraneo alla prospettiva costituzionalistica di stampo normativistico: ossia «l’intensità delle facoltà date e l’ammontare delle risorse trasferite»<sup>106</sup>.

#### 4. UNA NUOVA ERA PER IL REGIONALISMO ITALIANO?

La triplice sollecitazione suesposta pone in essere le condizioni affinché si possa perlomeno auspicare di poter entrare in una «new era»<sup>107</sup> del regionalismo italiano. Ma, si potrebbe obiettare, a quale prezzo? E, inoltre: non è forse troppo tardi? Non ultimo: si è davvero in grado di realizzare le condizioni storico-istituzionali che mirano a un’attività amministrativa orientata alla *qualità* istituzionale, con la consapevolezza che questa si potrà raggiungere anche – e soprattutto – grazie al confronto con altri sistemi<sup>108</sup>? E, se anche ci si provasse, quanto l’esperienza – non, attenzione, la concettualizzazione – dei tanto auspicati referendum consultivi<sup>109</sup> potrà incidere sul risultato? Quanto, in definitiva, il coinvolgimento

<sup>106</sup> M. Bertolissi, *Il freno dei burocrati, il raggio del sud e i pregiudizi che minano il confronto*, in «Corriere del Veneto», 1° aprile 2022, pp. 1, 4.

<sup>107</sup> Giovannini, Vampa, *Towards a new era*, cit.

<sup>108</sup> Non è casuale, anzi, la seguente riflessione, anche per l’incisiva prospettiva costruttiva: «Indici come questo», si è precisato con riferimento alla «fiducia verso i governi locali», «sono spesso messi in discussione ma non bisogna dimenticare le basi scientifiche che li sostengono e che nel tempo si vanno consolidando. Offrono a cittadini e decisori politici importanti spunti di riflessione, non solo per sapere quali sono i nodi che bisogna affrontare, ma soprattutto per conoscere le esperienze degli altri e acquisire la consapevolezza che dare e ricevere servizi pubblici migliori è possibile»; Chiellino, *Governi regionali, Italia tra i peggiori*, cit., p. 8.

<sup>109</sup> Cfr. nota 54.

della comunità locale potrebbe divenire esso stesso il motore di un nuovo modo di concepire un regionalismo davvero «nel prisma del *comparative regionalism*»?

È innegabile, a un'attenta disamina della realtà, che il regionalismo – con tutto ciò che esprime – sta assumendo, in un'ottica internazionale<sup>110</sup>, un ruolo di rilievo per la stessa definizione di un nuovo ordine globale<sup>111</sup>. Sono le stesse eredità di alcuni pensatori che vanno riconsiderate: è loro la grande capacità di aver reso attuali, anche per le nuove generazioni, le fondamenta costituzionali dell'ordinamento regionale italiano anche attraverso una costruttiva capacità di analisi comparatistica<sup>112</sup>.

Nello specifico, il regionalismo differenziato può porsi quale spartiacque tra un sistema stancamente proteso – quasi inconsciamente – all'involuzione e un altro che dalle sue peculiarità sa trarre la spinta per contribuire al dibattito globale su regionalismo e federalismo al punto da potersi porre quale «role model» nel «making contributions elaborated in Italy available to the international audience»<sup>113</sup>. Perché ciò si realizzi, in ogni caso, vi sono delle precondizioni ulteriormente imprescindibili:

- a. una specifica concezione del diritto, di impostazione istituzionalistica, secondo la quale va riconsiderata la natura «anzitutto culturale»<sup>114</sup> e la sua potenzialità empiricamente relazionale<sup>115</sup>. Profili fondativi, questi, che insigni maestri hanno lasciato come eredità preziosa ai giuristi delle nuove generazioni e che, in termini di regionalismo comparativo, esprimono la necessità di guardare

<sup>110</sup> E. Pistoia, *Il volto del regionalismo espresso nel Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite secondo la prassi della UE*, in *DPCE Online*, 1, 2018.

<sup>111</sup> A. Acharya, *Regionalism in a Changing World: Comparative Perspective*, Abingdon, Routledge, 2012.

<sup>112</sup> Tra questi, in particolare, tutti i giuristi di cui alla parte dedicata alle “Persone” (Livio Paladin, Silvio Trentin, Umberto Pototschnig, Feliciano Benvenuti, Giorgio Bertì, Giorgio Pastori) del volume *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti*, cit., pp. 37-171.

<sup>113</sup> È la prospettiva di Arban, Martinico, Palermo, *Introduction. Why is the Trajectory of Italian Regionalism*, cit., p. 1.

<sup>114</sup> Giuseppe Arban ricorda con queste parole «lo spirito critico», l'essere «profondo conoscitore della storia e della filosofia politica» e, soprattutto, il credere «nel dubbio come motore della conoscenza» di Paolo Carrozza, in *Lo studio dei processi federativi nel pensiero di Paolo Carrozza*, cit., p. 244.

<sup>115</sup> «Il diritto – il mio diritto – nasce da qui e si fa tutt'uno con la vita. Con l'amore, il dono, la sofferenza e un senso inestinguibile di pietà. Per sé e per gli altri, che sono vissuti, vivono e vivranno. Il diritto è relazione con gli altri, condivisione di parte di quel che si ha, impegno e *dovere*. Poi è diritto: diritto di avere o di ottenere qualcosa; libertà di fare o non fare»; Bertolissi, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, cit., risvolto di copertina.

- alle Regioni «as part of the regional transformation of society and how individuals are contextualised into this process by reproducing region-specific structures of expectations. [...] Generation», si conclude, infatti, «is suggested as a mediating category for comprehending the relationship between region and place»<sup>116</sup>;
- b. un’idea di diritto costituzionale<sup>117</sup> – e di costituzionalismo – c.d. “aperto”<sup>118</sup>, ove, in questo contesto, per “apertura” si intende una disponibilità al confronto, dunque anche al pluralismo<sup>119</sup>, e una speciale «attenzione verso la divulgazione delle risultanze della ricerca scientifica del diritto comparato italiano verso l’estero»<sup>120</sup>;
- c. la considerazione delle Regioni quali strumento, per eccellenza, di democrazia<sup>121</sup>: idea ben presente in Assemblea costituente<sup>122</sup> e, oggi, nello stesso Preambolo della Carta europea delle autonomie locali. Alla base, ciò che dall’esterno è stato considerato il «real miracle of Italian democracy», ossia «whereas Italy represents a plural, divided society with a high potential for exaggerated conflict, those same individuals and institutions that might be expected to promote or to exacerbate conflict have worked to dampen it»<sup>123</sup>.

#### 4.1. Una nuova coscienza giuridica

«Più di tante parole», si è detto,

talvolta serve la comparazione. Il confronto tra idee grandi, che nobilitano le coscienze, e preoccupazioni miserabili, ostinatamente di parte,

<sup>116</sup> Paasi, *Deconstructing Regions*, cit., p. 239.

<sup>117</sup> P. Carrozza, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, in «Rivista di diritto costituzionale», 2007.

<sup>118</sup> Id., *Constitutionalism’s Post-modern Opening*, in M. Loughlin, N. Walker (a cura di), *The paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

<sup>119</sup> N. Krisch, *Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

<sup>120</sup> Così G.F. Ferrari di P. Carrozza, in *Paolo Carrozza: l’uomo, il giurista e il comparatista*, in *DPCE Online*, 2, 2021, p. 256.

<sup>121</sup> Che si riflette, evidentemente, in ogni istituzione o ente locale: sul tema, M. Bertolisi, *L’habitat della democrazia*, in F. Pizzolato, A. Scalone, F. Corvaja (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 21 ss.

<sup>122</sup> Sul tema si rinvia a S. Staiano, *Costituzione italiana: articolo 5*, Roma, Carocci, 2017, pp. 11 ss.

<sup>123</sup> LaPalombara, *Democracy, Italian Style*, cit., p. 285.

che non riescono mai a spiccare il volo. Rimangono a terra, allora, secche e inutili, perché non sono alimentate da valori che trascendono il “particolare”: quel che, nell’arco della storia, ci ha impedito di divenire, istituzionalmente, grandi. Tali anche nell’essere democratici: vale a dire, plurali, dialoganti, responsabili. E seri.

Ma che significa essere “seri”, oggi, nella prospettiva giuridica? È un problema di dignità, o invece c’è qualcos’altro su cui varrebbe la pena misurarsi per almeno tentare *to bridge regionalism*<sup>124</sup> in una nuova era?

«Seri non si è», si è risposto alla precedente sollecitazione, «se si evita di documentarsi, di misurarsi con i problemi, di ricercarne la soluzione»<sup>125</sup>. È qui, si è evidenziato, che viene in gioco «una opzione preliminare»: quella «contraria a ogni forma di contraddittorio e di analisi dei dati di fatto»<sup>126</sup>. Ed è esattamente su questi versanti che vale la pena operare: per ridare senso e vigore a insegnamenti in linea con l’impellenza di aprirsi al confronto, interno ed esterno. In questo modo, si potrà almeno tentare di superare ciò che è stata riconosciuta come «una cultura comparatistica nel complesso scarsa e incerta». La quale ha impedito troppo spesso, alla scienza giuridica, di aprirsi a visioni e strategie di autonomia territoriale con connotazione dinamica e, soprattutto, *spiritualmente verso il basso*: così da apprezzarne, come ci ricordava Einaudi, «le esigenze migliori, spirituali dell’uomo»<sup>127</sup>.

<sup>124</sup> Per un lavoro recente sul tema si rinvia a M. Vom Hau, H. Srebotnjak, *Bridging Regionalism and Secessionism: Territorial Autonomy Movements in the Iberian World*, Nationalities Papers, XLXI, 6, novembre 2021, pp. 1008-1027, doi:10.1017/nps.2021.16.

<sup>125</sup> Bertolissi, *Autonomia. Ragioni e prospettive*, cit., p. 66.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>127</sup> E ciò – sono sempre le parole di Einaudi – stava a significare «un contatto diretto dell’amministratore con gli amministrati; è necessario che l’amministratore si faccia conoscere dai suoi amministrati e sappia apprezzare le esigenze migliori, spirituali dell’uomo»; Einaudi, resoconto sommario della seduta del 31 luglio 1946, cit., p. 60.