

# Cultura giuridica e diritto vivente

Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza

Università di Urbino Carlo Bo

Note e Commenti



## I NODI IRRISOLTI DEL REGIONALISMO ITALIANO

Licia Califano

### Abstract

[The knots of the Italian regionalism] The purpose of this contribution is to renew the reflections on the slow implementation of Italian regionalism. After the famous reform of Title V of the Constitution, the principle of loyal cooperation that governs the relations between the State and the Regions has undoubtedly been influenced by its performance and by the evolution of the jurisprudential elaboration of the Court. In this perspective, the pandemic represents a useful element of analysis to understand how dynamics are evolving towards “a centripetal structure with reduced loyal cooperation”.

### Key Words:

Regionalism, regional state, pandemic, collaboration, decentralisation

Vol. 10 (2022)





# I nodi irrisolti del regionalismo italiano

Licia Califano \*

## 1. Considerazioni preliminari: l'impianto costituzionale ed il difficile decollo delle Regioni

Il principio pluralistico che caratterizza la Repubblica democratica italiana trova fondamento, sul versante del pluralismo territoriale, nell'art. 5 della Costituzione che all'affermazione del principio dell'unità e indivisibilità accompagna l'individuazione dei valori costituzionali dell'autonomia locale e del decentramento amministrativo.

Una previsione di riconoscimento e promozione delle autonomie regionali e locali, significativamente contenuta nei principi fondamentali, che comporta la presenza, accanto agli apparati dello Stato centrale, di un complesso sistema di autonomie territoriali regionali e locali, espressione di garantismo giuridico e di rafforzamento del principio di democraticità, esprimendo quanto di nuovo e di costituzionalmente rilevante è incluso nella tutela costituzionale delle collettività locali e degli interessi di cui esse sono portatrici.

Un modello di Stato definito regionale alla cui attuazione e sviluppo viene dedicato il Titolo V della Parte Seconda della Costituzione costruito, dal legislatore costituente, sul riconoscimento alle Regioni di autonomia politica (art.114 Cost.), intesa come capacità di darsi un proprio indirizzo politico con margini di differenziazione rispetto a quello statale; di autonomia legislativa (art.117 Cost.) e amministrativa (art.118 Cost.) nelle materie espressamente indicate dalla Costituzione; di autonomia finanziaria (art.119 Cost.), intesa come attribuzione delle risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle competenze loro assegnate, anche attraverso tributi regionali e la partecipazione ai proventi di tributi statali. Ciò, peraltro, comprensivo anche della libertà di stabilire come e in quali settori destinare le risorse che affluiscono nei loro bilanci.

Oggi il Titolo V è stato profondamente riformato a seguito della legge di revisione costituzionale n. 1/1999 che è intervenuta sugli assetti di governo regionale (introducendo l'elezione popolare diretta dei Presidenti delle Regioni e rafforzando l'autonomia statutaria

---

\* Licia Califano è Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Urbino. Il presente contributo rappresenta una rielaborazione dell'intervento che l'Autrice ha svolto all'interno del Master in Trattamento dei dati personali e Data Protection Officer organizzato dall'Alma Mater Studiorum dell'Università di Bologna.

regionale) e della successiva legge di revisione costituzionale n. 3/2001 che ne ha modificato la restante parte secondo un'impostazione che, sia pur impropriamente, si è voluta definire "federalista"; una riforma che ha toccato i profili funzionali (inversione del criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, affermazione del principio di sussidiarietà) nella logica di un consolidamento delle novità già introdotte dal legislatore ordinario a Costituzione invariata.<sup>1</sup>

Infine con la legge costituzionale n. 2/2001 si sono estese alle Regioni a statuto speciale (vincolate alle previsioni contenute nei propri rispettivi statuti approvati con legge costituzionale e, dunque, sottratti alla loro diretta disponibilità) le innovazioni in merito all'ampliamento della capacità organizzativa già introdotte con la citata legge cost. n. 1/1999 per le Regioni ordinarie.

Ma, nonostante le previsioni costituzionali, le Regioni ordinarie nascono in grande ritardo, dando vita ad un sistema lontano dal modello costituzionale, un sistema delle autonomie territoriali che, nonostante l'intervento di revisione costituzionale, mostra ancora evidenti difficoltà nel conciliare l'esercizio delle competenze legislative (all'interno di un riparto costruito su elenchi di materie non sempre facilmente definibile) con le esigenze di carattere unitario che richiedono una disciplina unitaria "non frazionabile".

Permangono nodi irrisolti del regionalismo italiano che hanno radici lontane (in fondo ci riportano alle due anime e visioni politiche presenti in Assemblea costituente) e che sono stati in larga misura condizionati dall'evolversi della situazione politica generale del Paese.

Se è vero che il decentramento territoriale costruito su Regioni espressione di una vera autonomia politico-legislativa è funzionale ad un riequilibrio del territorio in grado di ridare slancio e agilità agli apparati centrali dello Stato (dal Parlamento al Governo alla Pubblica amministrazione), non è meno vero che un sistema istituzionale "debole", contrassegnato da governi della durata media di un anno, da maggioranze fragili composte da partiti resi concorrenti dal sistema elettorale proporzionale, non era in passato e non è oggi in grado di convivere con un "regionalismo forte".

In altri termini, il centralismo è al contempo l'effetto delle disfunzioni del modello regionale ma, esso stesso, una delle cause cui addebitare quelle disfunzioni.

D'altra parte, non solo il dibattito sulla riforma del Titolo V si è svolto con toni talvolta enfatici, talvolta prudenti, troppo spesso con una grande confusione concettuale e terminologica ma, soprattutto, non ha trovato risposta istituzionale la questione del rapporto fra bicameralismo e ordinamento delle autonomie.

Una questione, la mancata disciplina degli strumenti di raccordo fra Stato e Regioni, tanto centrale, quanto priva di una risposta adeguata, inevitabilmente destinata a produrre conflittualità e che, nei fatti, ha impedito un corretto funzionamento del nostro sistema regionale.

Una lacuna espressamente riconosciuta per quanto riguarda il tema della riforma del Senato in Camera di rappresentanza territoriale, ma che si estende al non aver fornito di alcuna copertura costituzionale il sistema delle Conferenze (per garantire processi

---

<sup>1</sup> Così il nuovo ordinamento delle autonomie locali (l. n. 142/1990), la nuova legislazione elettorale comunale e provinciale (l. n. 81/1993), la legge elettorale regionale (l. n. 43/1995), la legge di conferimento di funzioni statali a Regioni e Comuni (l. n. 59/1997), la nuova disciplina dei controlli sugli atti amministrativi regionali (l. n. 127/1997), per giungere al nuovo testo unico sull'ordinamento degli enti locali – TUEL – introdotto sulla base di una apposita legge delega (d.lgs. n. 267/2000).

decisionali condivisi e trasparenti) divenuto il luogo del confronto politico e della co-decisione fra Governo e Regioni.

Da qui una dinamica che da una prospettiva che doveva essere di regionalismo cooperativo (come delineato nella riforma del 2001) ha vissuto una evoluzione nella direzione di un regionalismo concorrenziale che l'attuale emergenza sanitaria ha rafforzato e trasformato, in alcune circostanze, in conflittualità.

Né peraltro può considerarsi irrilevante, sul versante dell'analisi politica, l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni.

## **2. La lenta attuazione dell'ordinamento regionale italiano**

Volendo proporre una sintesi estrema delle riflessioni che seguiranno, si potrebbe affermare che il quadro delle competenze legislative e la tutela delle istanze unitarie hanno sempre viaggiato, nel nostro ordinamento, lontano dal testo costituzionale.

Così in particolare l'attuazione del Titolo V negli anni '70 si allontana dal modello costituzionale se solo consideriamo: l'assenza di leggi quadro, nel cui ambito si sarebbero dovuti muovere i legislatori regionali con leggi concorrenti; il ritaglio sistematico di competenze nel trasferimento delle funzioni amministrative e l'invenzione della funzione statale di indirizzo e coordinamento, considerata necessaria in mancanza di leggi cornice; l'interesse nazionale che da limite di merito diviene presupposto di legittimità trasversale alle materie di competenza regionale.

D'altra parte, è noto che la riforma regionale trova realizzazione a distanza di oltre un ventennio dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, a seguito di un processo in larga misura condizionato, come già osservato, all'evolversi della situazione politica generale del Paese.<sup>2</sup>

La concreta istituzione delle Regioni ordinarie – le cinque Regioni ad autonomia speciale erano già state istituite nel corso del dopoguerra – richiedeva, infatti, la necessaria approvazione da parte dello Stato di un complesso di disposizioni legislative ordinarie previste dalla stessa Costituzione, relative alla: composizione ed elezione dei Consigli regionali, alla individuazione delle funzioni, degli uffici e del personale da trasferire alle Regioni, nonché alla definizione dell'autonomia finanziaria regionale.

E fu proprio l'adozione di queste leggi a registrare nel corso degli anni una serie successiva di ritardi riconducibili, soprattutto, alla spaccatura tra le forze politiche che avevano dato vita alla Costituzione.

Se alla Costituente la democrazia cristiana era stata in prima linea nel delineare l'assetto regionalistico – le autonomie come strumento di garanzia contro la possibile invadenza statale e contro possibili forme di pianificazione e programmazione – trovando un atteggiamento tiepido, quando non apertamente ostile, delle sinistre – le autonomie come ostacolo alla programmazione dell'economia – dopo la vittoria democristiana del 18 aprile 1948 si invertono le posizioni. Mentre la democrazia cristiana frena l'attuazione dell'ordinamento regionale, questo diventa uno dei punti di attacco dell'opposizione.

È soltanto la formazione delle prime coalizioni di centro-sinistra (dal 1963 in poi) e la spinta verso incisive riforme politiche volte in particolare ad assicurare una più generale redistribuzione del potere che portano all'avvio della riforma regionale.

---

<sup>2</sup> Per una ricostruzione dell'iter di attuazione delle regioni in Italia cfr. fra i tanti: E. ROTELLI, *L'avvento delle Regioni in Italia*, Milano, 1967; ID., *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, 1973; A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973; ID., *Le istituzioni del pluralismo*, Bari, 1977; S. BARTOLE, *L'autonomia regionale come problema di diritto costituzionale*, in *Diritto e società*, 1973, 556 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000.

Nel 1968 viene approvata la legge elettorale regionale (legge 17 febbraio 1968 n. 108) e, dopo l'adozione dell'ordinamento finanziario regionale (legge 16 maggio 1970 n. 281) si giunse finalmente, nel giugno 1970, alle prime elezioni dei consigli regionali.

Peraltro, ad un Parlamento cui non si poteva chiedere un'applicazione neutra, letterale, delle prescrizioni costituzionali sulle Regioni e che a fronte della profonda trasformazione che la società italiana aveva nel frattempo subito si trovava a confrontarsi con problemi e necessità che il costituente non aveva certo potuto prevedere, le Regioni, appena nate, contrapponevano la rivendicazione di una serie di attribuzioni e compiti che solo una lettura non riduttiva del testo costituzionale poteva consentire.

Una contrapposizione che in fondo, a ben vedere, più che sostenuta dall'aspirazione a disegnare nuovi modelli di organizzazione dell'amministrazione, esprimeva il desiderio delle Regioni di erodere quanti più poteri possibili allo Stato centrale.

Quando, con i decreti delegati del 14 e del 15 gennaio 1972 (in attuazione della delega di cui all'art. 17 della legge 281/1970) il Governo approva i primi trasferimenti alle Regioni ordinarie delle funzioni amministrative statali con i relativi uffici e personale (mettendo così le Regioni in condizione di iniziare la propria attività legislativa ed amministrativa), si muove nella logica di trasferimenti parziali, che operano sistematicamente un ritaglio di funzioni a favore degli apparati centrali dello Stato, evitando, in tal modo, la riduzione delle strutture ministeriali e degli enti pubblici nazionali.

Un trasferimento di funzioni, dunque, riduttivo dell'autonomia regionale, realizzato non attraverso la previa individuazione di complessi funzionali ma, come da più parti è stato sottolineato, per sommatoria di competenze singole e che non consentiva alle Regioni interventi globali ed organici nei settori di loro spettanza.<sup>3</sup>

A ciò si aggiunga l'uso governativo della funzione di indirizzo e coordinamento, "inventata" con la legge finanziaria del 1970 quale contrappeso – si disse allora – ad un trasferimento integrale delle funzioni amministrative statali nelle materie di competenza regionale.<sup>4</sup>

È solo con l'adozione della legge n. 382 del 1975 e, successivamente, con il d.P.R. n. 616 del 1977 che, dando seguito alla delega parlamentare, stabiliva il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni per "settori organici" di materie, si ponevano le basi di un riassetto complessivo del nostro sistema istituzionale i cui riflessi avrebbero dovuto produrre effetti ben al di là della sistemazione dei rapporti fra le Regioni e le amministrazioni centrali dello Stato.<sup>5</sup>

La legge n. 382 poneva al legislatore delegato due obiettivi di fondo: attribuire a Regioni ed enti locali competenze organiche; dotarli dei mezzi e degli strumenti necessari per assumere effettivamente la piena responsabilità della programmazione e della gestione sistematica del territorio e dello sviluppo delle collettività locali.

---

<sup>3</sup> Sul passaggio delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni cfr. F. BASSANINI, *Il dibattito sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni di diritto comune*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 456 ss.

<sup>4</sup> Sulla funzione statale di indirizzo e coordinamento per il dibattito dottrinale si veda: L. PALADIN, *Sulle funzioni statali di indirizzo e coordinamento nelle materie di spettanza regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, 189 ss.; S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, 145 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Questioni formali in tema di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1990, 1711 ss.; P. CARETTI, *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1992, 338, ss.; L. CALIFANO, *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1999, 49 ss. e bibliografia ivi citata.

<sup>5</sup> Per tutti cfr.: A. BARBERA, F. BASSANINI, *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978.

Ma, nonostante il tentativo di puntare ad una reale valorizzazione dell'autonomia regionale attraverso una interpretazione evolutiva dell'art. 117 della Costituzione che consentisse il riaccorpamento delle materie regionali e la conseguente auspicata organicità dei trasferimenti, in realtà alla espansione orizzontale si contrappose una significativa accentuazione delle forme di intervento negli ambiti regionali (compressione verticale) che lo Stato era in grado di attivare utilizzando in particolare le leve dell'interesse nazionale e della funzione di indirizzo e coordinamento.

Il primo, che avrebbe dovuto porsi solo quale limite di merito alle competenze regionali, si trasforma in presupposto di legittimità per l'azione statale; la seconda che sempre più si configura quale limite penetrante non solo della competenza amministrativa, ma della stessa legislazione (anche esclusiva) regionale.

Per altro verso, la ripartizione verticale fra principi fondamentali e legislazione concorrente, quella linea di confine, cioè, che secondo lo schema costituzionale avrebbe dovuto separare la legislazione statale di principio dalla legislazione regionale concorrente, ha via via assunto connotati così sfumati e impercettibili da confondersi in una uniforme prevalenza della normativa statale.<sup>6</sup>

Un intervento dello Stato che sempre più si è caratterizzato per la tendenza a passare dal principio al dettaglio ogniqualvolta ciò fosse giustificato dalla presenza di un interesse nazionale o dalla necessità di attuazione degli obblighi comunitari o, ancora, dall'esigenza di programmazione nazionale o più semplicemente di far fronte a situazioni qualificate come straordinarie o di emergenza.

Una progressiva compressione e riduzione degli ambiti di competenza regionale cui la Corte costituzionale solo in rare occasioni ha risposto caducando la norma statale di dettaglio.

L'indirizzo prevalente è stato invece nel senso di assegnare all'interno della stessa disciplina valore imperativo alla norma di principio e valore cedevole e derogabile alla norma di dettaglio; fino a quando la Regione non intervenga a regolare le materie con proprie norme conformi ai principi, la disciplina statale di dettaglio continua ad esplicare i suoi effetti.

Ma di più: nella misura in cui il legislatore statale ometta di distinguere nel tessuto legislativo le norme di principio da quelle di dettaglio la delimitazione degli ambiti di competenza (regionale) viene rinviata al momento in cui la regione decida di esercitare le proprie competenze utilizzando gli spazi di derogabilità lasciati dalle norme statali.

Evidente l'effetto di rendere al legislatore regionale estremamente labile il confine della propria autonomia sia quando la legge cornice manca, sia quando – al contrario e, forse, ancor peggio – la legge statale sia intervenuta a disciplinare la materia.

Le leggi statali di principio corredate da norme di dettaglio auto applicative, considerato il loro carattere radicalmente innovativo, provocano l'immediata cessazione dell'efficacia delle anteriori leggi regionali divenute incompatibili ma, a loro volta, sono abrogabili dalle successive norme regionali. Questo, in buona sostanza, è il meccanismo

---

<sup>6</sup> Amplissima, come noto, la bibliografia sulla competenza legislativa regionale, sia complessivamente considerata nella prospettiva della operatività dei limiti che essa incontra e della conseguente collocazione nel sistema delle fonti normative, sia con riferimento alle caratteristiche e all'estensione di ciascun specifico limite. Opportuno limitarsi, in questa sede, ai principali manuali ed alla bibliografia e giurisprudenza in essi indicata: E. SPAGNA MUSSO, *Diritto regionale*, 1992; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000; T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2009; B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009; R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna, 2018; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, IV ed., Torino 2019.

avvalorato dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, quando afferma che la legge dello Stato non deve necessariamente essere limitata a disposizioni di principio, essendo invece consentito l'inserimento di puntuali norme di dettaglio, le quali sono efficaci fino a quando la Regione non provveda ad adeguare la normativa di sua competenza ai nuovi principi dettati dal Parlamento.<sup>7</sup>

### **3. Un primo bilancio ... e gli interventi di revisione costituzionale**

Un bilancio dei risultati dell'attuazione dell'ordinamento regionale evidenzia così non solo, e palesemente, il superamento del modello costituzionale, quanto come i principali obiettivi che l'istituzione delle Regioni intendeva realizzare – la programmazione e la riforma dello Stato – non sono stati raggiunti ed anzi si sono ancor più allontanati, messi in discussione da politiche centralizzatrici.

Ma l'istituzione delle Regioni, pur tenendo conto delle differenze fra di esse, non è riuscita neppure a rinnovare dal basso il sistema politico riproducendo, se non ampliando, taluni guasti del sistema politico nazionale: degenerazioni clientelari, pratiche spartitorie, cronica instabilità degli esecutivi, difficoltà a muoversi per progetti generali.

Sistemi di relazione centro-periferia che, peraltro, hanno prodotto l'effetto di far scadere anche il ruolo dei poteri centrali dello Stato limitandoli a cogestire risorse e competenze con le Regioni, più che a svolgere un essenziale ruolo di direzione e di sintesi.

Sulle Regioni, del resto, sappiamo bene che hanno pesato molte delle anomalie istituzionali italiane: una pubblica amministrazione inefficiente e ministeri non riformati; un bicameralismo paritario; un sistema elettorale proporzionale (formidabile strumento di omogeneizzazione fra centro e periferia); per giungere all'impianto arcaico e confuso dei livelli di governo locale.

È così che l'immagine e la forza politica delle Regioni si indeboliscono progressivamente nel corso degli anni ottanta e inducono gli osservatori più attenti a porre l'accento sull'inadeguatezza della strategia che aveva caratterizzato un processo di attuazione del regionalismo che, in pratica, aveva puntato al solo decentramento di funzioni e di risorse finanziarie.

Maturava, cioè, la convinzione dell'importanza di un ampio intervento di riforma politica in grado di coinvolgere l'intero assetto delle istituzioni centrali locali.

Ma, se la riscoperta del regionalismo in Italia avviene sotto la spinta di molteplici fattori fra loro collegati, che dal declino dei partiti storici al successo elettorale del movimento leghista – passando per i *referendum* elettorali – arriva all'acquisita consapevolezza della crisi di efficienza delle nostre istituzioni di governo, non si può dimenticare che su tutto il dibattito sulla riforma “federalista” o “regionalista” dello Stato ha pesato una grande confusione terminologica e concettuale. In fondo la stessa indeterminatezza del linguaggio usato – regionalismo forte, regionalismo ai limiti del federalismo, federalismo regionalista, federalismo delle autonomie – ha evidenziato la difficoltà ad elaborare e formulare proposte organiche e precise.

Per altro verso i temi centrali del dibattito sul passaggio dal regionalismo al federalismo si articolavano in relazione alle soluzioni istituzionali da dare al rapporto fra bicameralismo e ordinamento delle autonomie, in particolare in ordine alla necessità di dar vita ad una seconda Camera rappresentativa delle autonomie; alla definizione dei nuovi schemi di riparto delle competenze fra Stato e Regioni improntati all'obiettivo di assegnare una competenza residuale ai legislatori regionali; alle modalità di progettazione

---

<sup>7</sup> Così, in particolare, la sentenza n. 214 del 1985 della Corte costituzionale.

ed attuazione delle politiche comunitarie ed alle possibili forme di coinvolgimento diretto delle regioni; fino al ruolo e alla collocazione delle autonomie provinciali e comunali nella costruzione del federalismo.

Ed è in un panorama così complesso e denso di problemi che nel corso degli anni novanta si avvia un processo di profonda trasformazione e innovazione dell'intero sistema delle autonomie locali.

Da un lato, infatti, attraverso una serie di interventi il legislatore ordinario ha inciso profondamente sull'organizzazione e sull'attività delle amministrazioni locali; dall'altro lato si colloca invece l'intervento di revisione che con la legge costituzionale n. 1/1999 ha toccato gli assetti di governo regionale e successivamente con la legge 3/2001 che ha modificato il resto del Titolo V della Costituzione, consolidando e confermando le novità già introdotte dal legislatore a Costituzione invariata.

Una riforma, lo si è già detto, realizzata in due tempi.

La prima riforma costituzionale del 1999 ha inciso sugli assetti istituzionali nella direzione di una correzione della forma di governo regionale; le nuove previsioni costituzionali infatti intervengono sulla figura del Presidente, eletto a suffragio universale e diretto (a meno che lo statuto regionale non disponga diversamente, art. 122, *ultimo comma*, Cost.), ma incidono significativamente sulla natura dell'autonomia regionale nella direzione tanto del rafforzamento dell'autonomia statutaria valorizzata sul piano sia formale (natura dell'atto) sia sostanziale (ampliamento dei contenuti e riduzione dei limiti) quanto dell'estensione delle scelte che il legislatore regionale è chiamato a compiere in materia elettorale "*sia pure nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica*" (art. 122, *comma I*, Cost.).

Lo statuto diviene una fonte regionale caratterizzata da uno speciale procedimento di approvazione (modellato su quello previsto dall'art. 138 Cost. per la revisione costituzionale: maggioranza assoluta, due deliberazioni successive, *referendum* confermativo) ed estende la propria disciplina, oltre che alla organizzazione interna ed agli istituti di partecipazione, anche, ed in particolare, alla disciplina della forma di governo.

È la prima volta che questo termine (riferito agli assetti istituzionali regionali) entra nella nostra Carta costituzionale, essendo in realtà una categoria creata dalla dottrina costituzionalistica per indicare gli elementi caratteristici dell'assetto dei rapporti fra gli organi costituzionali (Parlamento, Governo, Capo dello Stato).

Peraltro, lo stesso art. 121 Cost. determina direttamente una serie di caratteristiche della forma di governo regionale: l'indirizzo politico che la vecchia formulazione della norma incardinava nel Consiglio regionale oggi si sposta sul Presidente che "*dirige la politica della Giunta e ne è responsabile*" (art. 121, *comma IV*, Cost.), "*nomina e revoca i componenti della Giunta*" (art. 122, *ultimo comma*, Cost.), "*può essere sfiduciato dal Consiglio mediante una mozione approvata a maggioranza assoluta*" (art. 126, *comma II*, Cost.).

Un assetto di governo che secondo la formula *aut simul stabunt, aut simul cadent*, in caso di dimissioni o voto di sfiducia, appunto, provoca il ritorno alle urne.

Una evoluzione degli equilibri istituzionali regionali che consente, contestualmente alla elezione del Consiglio regionale, l'elezione a suffragio universale della maggioranza e del Presidente (scelta confermata dagli Statuti), la nomina degli assessori da parte del Presidente, nonché lo scioglimento automatico del Consiglio in caso di sfiducia al Presidente.

Comuni ad entrambi i tipi di Regioni sono le principali forme di partecipazione all'esercizio di funzioni statali: ciascun Consiglio regionale dispone dell'iniziativa legislativa (art. 121, *comma II*, Cost.); delegati nominati dai Consigli partecipano all'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83, *comma II*, Cost.); cinque Regioni

possono chiedere che si svolgano i *referendum* di cui agli articoli 75 e 138 Cost.; le Regioni e le Province autonome possono ricorrere alla Corte costituzionale, a tutela delle proprie competenze, sia in sede di giudizio di costituzionalità delle leggi, sia in sede di conflitto di attribuzioni (art. 2, legge cost. n. 1/1948 e art. 39 legge n. 87/1953).

Ma è il nuovo art. 117 Cost., inserito in un impianto di revisione “federalista”, che si ispira ad una logica di (almeno formale) equiordinazione istituzionale fra i diversi soggetti che compongono la Repubblica (art. 114, comma I, Cost.: “*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*”) che solleva, come si dirà, i più complessi profili interpretativi.

Due, inoltre, sono gli aspetti che si intersecano in questa non facile lettura: per un verso nel procedimento legislativo regionale scompare il controllo preventivo dello Stato sulle leggi regionali (art. 127 Cost., vecchio testo) e con esso anche la figura del commissario di governo (art. 124 Cost., abrogato) così come, del resto, vengono meno anche il controllo dello Stato sugli atti regionali (art. 125, comma primo, Cost., abrogato) e il controllo delle Regioni sugli atti degli enti locali (art. 130, Cost., abrogato); per l'altro scompare il limite dell'interesse nazionale originariamente previsto come limite di merito all'autonomia legislativa regionale (trasformato dalla giurisprudenza costituzionale in presupposto di legittimità per l'azione statale). Oggi a garanzia dell'unità della Repubblica rimane anzitutto l'art. 5 Cost., ma non mancano richiami nel nuovo Titolo V al concetto di unità giuridica e di unità economica posti dal nuovo art. 120, comma II, Cost. a fondamento del potere sostitutivo statale nei confronti delle Regioni e degli enti locali e che fungono da contrappeso (parziale) alla menzionata soppressione dei controlli statali.

Il secondo intervento di revisione costituzionale vede la luce dopo la legge n. 59 del 1997 che, a Costituzione invariata, aveva realizzato un ampio decentramento di funzioni amministrative alle Regioni ed agli enti locali ricalcando i modi di articolazione della distribuzione delle funzioni centro – periferia propri di uno Stato federale (non a caso si parlò in proposito di “federalismo amministrativo”).

Evidente, anzitutto, la funzione di copertura costituzionale, a trasformazione già avvenuta, affidato alla legge costituzionale n. 3 del 2001, che rafforza le scelte compiute disponendo nuove modalità di riparto delle competenze fra i diversi livelli territoriali di governo.

L'assetto “federale” si costruisce in Italia seguendo un percorso che ribalta il modo di procedere proprio del riformismo istituzionale – prima la elaborazione di un modello istituzionale e, successivamente, la sua realizzazione mediante leggi costituzionali e leggi ordinarie – e, per questa via, il rapporto stesso fra Costituzione e leggi ordinarie.

Come già osservato, tra gli aspetti di maggiore novità e complessità vi è proprio la nuova formulazione dell'art. 117 Cost. che introduce una nuova ripartizione delle competenze legislative e regolamentari fra lo Stato e le Regioni, costituzionalizzando, altresì, la potestà regolamentare degli enti locali; se nella versione precedente si enumeravano, tassativamente, le materie di competenza legislativa regionale (sempre e solo concorrente), ora si indicano quelle di competenza esclusiva statale (comma secondo), cui segue l'elenco delle materie oggetto di competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni (*comma III*) ed una disposizione di chiusura che attribuisce alla competenza legislativa delle Regioni (*c.d. residuale*) le materie non contemplate tra quelle di competenza esclusiva statale e di competenza concorrente o ripartita (*comma quarto*).

Un impianto che se ha il merito di spostare il limite dei principi da limite generale alla competenza regionale a limite eccezionale, muovendo dall'assunto di una competenza legislativa regionale generale, per altro verso costruisce elenchi tassativi di materie

(irrigiditi, peraltro, dall'assenza di clausole di flessibilità) e ripropone la stessa potestà legislativa concorrente nella versione ben nota all'esperienza del nostro regionalismo.

Si consideri, inoltre, la previsione della titolarità in capo allo Stato di competenze legislative di tipo "trasversale", capaci, cioè, di tagliare trasversalmente, appunto, le materie affidate alla potestà legislativa regionale: così ad esempio la *tutela della concorrenza* (art. 117, *comma* II, lettera e), l'*ordinamento civile e penale* (lettera f), la *tutela dell'ambiente* (lettera s), la *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* (lettera m), le competenze dello Stato in tema di *previdenza sociale* (lettera o), le *norme generali sull'istruzione* (art. 117, *comma* II, lettera n) e, dopo la riforma costituzionale del 2012 l'*armonizzazione dei bilanci pubblici* (lettera e).

Piena potestà regolamentare viene riconosciuta alle Regioni in tutte le materie non riservate alla competenza esclusiva dello Stato, il quale, peraltro, può delegarne ad esse l'esercizio, mentre agli enti locali è riconosciuta in ordine alla disciplina ed alla organizzazione delle funzioni amministrative loro attribuite (art. 117 *comma* VI, Cost.).

Innovazioni significative coinvolgono anche il versante della titolarità e dell'esercizio delle funzioni amministrative: scompare infatti il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative, sostituito dall'applicazione del principio di sussidiarietà verticale, o istituzionale, e scompaiono altresì le deleghe (e agli avvalimenti) nei rapporti sia fra Stato e Regioni, che fra Regioni ed enti locali.

Nel nuovo art. 118, *comma* I, Cost. si afferma infatti in via di principio la tendenziale spettanza delle funzioni amministrative ai Comuni, che esprime la scelta per l'esercizio delle funzioni amministrative a vantaggio degli enti locali più vicini ai cittadini "salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza".

#### **4. L'attuazione di un modello privo di strumenti di raccordo**

Quanto si allontana, ancora una volta, dal modello di revisione del Titolo V il quadro del riparto delle competenze legislative in rapporto alla tutela delle istanze unitarie è la riflessione che dovrà guidare le osservazioni che seguiranno.

Il profilo più innovativo della riforma è l'aver rovesciato, a favore delle Regioni, l'operatività della cd. clausola residuale, per cui in tutte le materie non comprese nei due elenchi precedenti (materie di competenza esclusiva dello Stato e materie concorrenti) spetta alle Regioni la potestà legislativa (potestà legislativa residuale delle Regioni).

Ora, se questo è lo schema generale, ne va però compreso il funzionamento nella prassi e nell'evoluzione dell'elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale.

Sono gli ampi margini di interferenza dello Stato nelle materie regionali, resi possibili dalla difficile definizione dell'ambito di molte materie di competenza esclusiva dello Stato che tendono a configurarsi piuttosto come degli obiettivi o dei valori (spesso di rango costituzionale), a provocare una sovrapposizione fra leggi dello Stato e leggi delle Regioni, un intreccio di interessi che solo la logica della "leale collaborazione" può, almeno in parte, comporre.

Materie definite dalla Corte costituzionale "trasversali" perché tagliano le materie di competenza regionale nel senso che le leggi statali che perseguono tali obiettivi possono incidere anche in materie costituzionalmente riservate alla competenza regionale: così l'ambiente è una "non materia" e non una materia in senso tecnico, in quanto non circoscrivibile o delimitabile, ma, al contrario, inestricabilmente intrecciata con altri interessi e competenze (sentenza n. 407/2002).

Così, ancora, pensiamo alla tutela della concorrenza che, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 14/2004), rappresenta una delle leve della politica economica statale e, di conseguenza, non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri ed a favorire condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali. Una incidenza sull'equilibrio economico generale che lascia alle Regioni la possibilità di definire interventi "sintonizzati sulla realtà produttiva regionale, tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale."

Tanto premesso, da tempo la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato l'importanza, o forse meglio, la necessità che il principio di leale collaborazione governi i rapporti fra lo Stato e le Regioni "nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrono o si intersechino imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi" (sentenza n. 242/1997).

Forme di collaborazione che, nel tempo, le leggi statali hanno formalizzato stabilendo che determinati atti dello Stato debbano essere adottati previa intesa con la Regione, previo parere o, ancora, stabilendo l'istituzione di organi misti in cui siedono rappresentanti dello Stato e delle Regioni.

L'eliminazione del riferimento all'interesse nazionale che risponde ad una concezione istituzionale di tipo orizzontale-collegiale più che ad una visione verticale-gerarchica dei rapporti fra i diversi livelli di governo, coniugata alla interpretazione delle materie trasversali, hanno provocato il rafforzamento delle esigenze di cooperazione.

## **5. Il riparto delle competenze alla prova della pandemia**

Proprio la pandemia che stiamo faticosamente affrontando può rappresentare un elemento di analisi utile a capire dinamiche e limiti dell'evoluzione dell'assetto dei rapporti fra Stato e Regioni.<sup>8</sup>

Certo, presupposto nella gestione della pandemia sono le ragioni della necessaria rapidità ed efficacia delle scelte imposte dall'emergenza sanitaria.

L'assetto ordinario dei poteri territoriali, in altri termini, si è dovuto confrontare (e adeguare) con l'utilizzo di strumenti idonei a garantire la centralizzazione degli interventi per scongiurare la diffusione del contagio e le possibili ricadute sull'eguaglianza nel godimento dei diritti individuali, anzitutto quello alla salute.

In questa prospettiva, cioè, se la risposta politica è un contenimento del contagio da perseguire in maniera uniforme e contestuale in tutto il territorio nazionale, le misure introdotte a livello centrale non posso che lasciare ridotti margini di intervento delle Regioni.

Ma, accolta tale premessa, resta aperto il tema di una risposta normativa che deve trovare un punto di equilibrio e di accordo con il quadro costituzionale sul riparto delle competenze e sui ruoli rispettivi dei diversi enti territoriali.

---

<sup>8</sup> Sulla crisi del principio di leale collaborazione nella definizione delle misure di contrasto alla pandemia cfr.: E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020; in termini più ampi la riflessione di A. PAIANO, *Forme di raccordo fra Stato e autonomie territoriali: il principio di leale collaborazione e il sistema delle Conferenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020.

Qui lo spartiacque ha un prima e un dopo (e, certamente, le domande sul futuro) rappresentato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 37/2021 sulla quale a breve torneremo, valutandone le implicazioni.

Se ci chiediamo come ha funzionato, in relazione alle premesse ora evidenziate, il modello di riparto costituzionale, la risposta potrebbe trovare una prima sintesi efficace parlando di “un assetto centripeto a ridotta leale collaborazione.”

Per realizzare le misure di contenimento del virus si valorizza, sul piano delle fonti, l’impiego di una inedita catena normativa, fondata sulla filiera decreti-legge, dpcm, ordinanze del Ministro della salute.

Il sistema delle intese, in applicazione del Codice della protezione civile, viene sostituito da un tipo di leale collaborazione attenuata, basata su un confronto obbligatorio ma non vincolante.

Una condivisione delle scelte del Governo più formale che sostanziale, potendo quest’ultimo adottare il provvedimento anche in caso di disaccordo.

Peraltro, nella descritta filiera normativa, le ordinanze del Presidenti e dei Sindaci trovavano spazio nell’ambito di quel limitato perimetro lasciato scoperto dai provvedimenti nazionali.

Una gestione che non ha prodotto, nel complesso, tensioni e strappi troppo forti; certo, non sono mancate le critiche e le fughe in avanti dei Presidenti di molte Regioni (spesso legate a finalità di protagonismo mediatico e ricerca del consenso degli elettori), ma la dialettica istituzionale ha registrato la condivisione, da parte delle regioni, della maggior parte dei provvedimenti statali.

E se, nei fatti, le Regioni si sono spesso fermate un attimo prima delle contrapposizioni, il Governo, dal canto suo, ha limitato a pochi casi l’impugnazione delle decisioni regionali dinanzi al giudice amministrativo ed ha evitato l’uso del potere sostitutivo.

Resta il caso del ricorso davanti alla Corte costituzionale avverso la legge della regione Valle d’Aosta (su cui *infra* par. 6).

Per tornare alla normalità e imparare dagli errori, come si è opportunamente sottolineato, già l’analisi della prima fase ci porta a considerare quanto un tale metodo di gestione (seppur giustificato da una emergenza di così vasta e incontenibile portata) risulti caratterizzato: da provvedimenti che hanno operato più in maniera casistica che sistematica; che hanno inciso sulle libertà fondamentali la cui portata pare essere stata lasciata alle decisioni prese attraverso una serie di DPCM adottati sulla base di una delega in bianco contenuta nei decreti legge; pur non determinando una diretta e immediata violazione formale di norme costituzionali, hanno però determinato un sostanziale allontanamento dalle garanzie procedurali connesse all’esercizio delle funzioni statali, regionali e locali (un eccessivo sacrificio del principio costituzionale di leale collaborazione).

In conclusione, l’esigenza di garantire l’unità dell’ordinamento ha ridotto nei fatti, ma non formalmente negato, il principio di leale collaborazione.

E non si può nemmeno sottovalutare o sottacere che, in fondo, il terreno di scontro fra Stato e Regioni (o, meglio, fra Presidente del Consiglio dei ministri e Presidenti di Regioni) non è stata la sanità pubblica, materia di competenza concorrente in cui le Regioni sono tenute a rispettare i principi posti dallo Stato ed il cui perimetro è delimitato da altre competenze esclusive dello Stato, prima fra tutte la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni...”.

È stata la declinazione della salute pubblica, della sua natura di valore supremo che, nel rispetto di determinate garanzie, può giustificare la compressione di altri diritti di libertà, il nocciolo politico della conflittualità.

## 6. Quando la decisione politica dello Stato sorpassa il modello collaborativo

La sentenza n. 37/2021 fa seguito alla ben nota ordinanza n. 4/2021 con cui la Corte sospende in via cautelare l'efficacia della legge della Regione Val d'Aosta, applicando per la prima volta la previsione della legge n. 131/2003. Vi è una sostanziale continuità fra la prima e la seconda pronuncia.<sup>9</sup>

La legge regionale – a parere del Giudice costituzionale – introducendo misure di contrasto alla pandemia divergenti rispetto a quelle individuate dallo Stato, ha invaso la competenza di quest'ultimo in materia di profilassi internazionale, alterando illegittimamente la risposta normativa unitaria che, in una situazione di emergenza pandemica quale quella in corso, il disegno costituzionale delle attribuzioni assegna all'ente territoriale centrale.

La gestione dell'emergenza sanitaria è dunque affidata esclusivamente allo Stato; nessuna competenza regionale ad assumere misure derogatorie rispetto a quelle assunte a livello statale attraverso il reiterato utilizzo della catena normativa decreto legge/DPCM.

Quali ragioni sostengono una tale argomentazione: anzitutto una ridefinizione della materia “profilassi internazionale” che estende i propri confini e si configura quale materia–oggetto che include ogni misura per contrastare e prevenire la pandemia, fino al punto da assorbire ogni profilo della disciplina; esclusa in radice la trasversalità, nessun accenno ad una competenza prevalente (e, dunque, nessun margine di convivenza fra livelli competenziali) e, ovviamente, nessuna necessità della chiamata in sussidiarietà. L'effetto è che scompare dalla scena il principio di “leale collaborazione”, che comunque in quest'anno di pandemia, pur con le contrazioni subite, ha rappresentato e contribuito a comporre le complesse relazioni Governo/Regioni. In forza della considerazione che “*vi sono ragioni oggettive, logiche prima ancora che giuridiche o costituzionali, che spiegano perché l'autonomia regionale debba risultare recessiva*” i confini dell'autonomia regionale (normativa e

---

<sup>9</sup> L'ordinanza della Corte ha attratto subito l'attenzione della dottrina: A. CONZUTTI, *Un “vaccino processuale” per combattere il covid-19? La prima “storica” pronuncia di sospensiva*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, n. 1/2021; E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale (nota a Corte cost. 14 gennaio 2021, n. 4)*, in *Giustizia insieme*, 26 gennaio 2021; E. ROSSI, *Il primo caso di sospensione di una legge (regionale): rilievi procedurali su un istituto al suo esordio*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2020; M. RUBECCHI, *Due nuove rondini fanno primavera? Considerazioni su recenti tendenze del regionalismo italiano*, in *federalismi.it*, n. 10/2021; G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2021. Fra i tanti commenti alla sentenza n. 37/2021 cfr.: M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato – Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta online*, n. 1/2021; A. D'ATENA, *L'impatto dell'emergenza sanitaria sul riparto di competenze Stato e Regioni*, in *Italian papers on federalism*, ISSIRFA – CNR, n. 1/2021; B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle D'Aosta: un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *federalismi.it*, 2021; vedi anche A. MAZZOLA, *Il diritto alla salute tra dimensione individuale e dovere sociale*, in *Consulta online*, n. 2/2021; D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021; A. POGGI, G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?) (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021)*, in *Osservatorio costituzionale*, Fasc. 4/2021.

non) costituzionalmente disegnati vengono superati (ma, nel caso di specie, cancellati) dall'esclusivo intervento dello Stato fondato su ragioni di "profilassi internazionale" che si saldano alla necessaria tutela unitaria del diritto alla salute.

La trasversalità negata e l'eclissi della "leale collaborazione": questi i profili su cui riflettere.

Se, al fondo delle argomentazioni della Corte emerge, non pronunciato, il principio che "il fine giustifica i mezzi", nel senso che si esprime una parola definitiva sulla dialettica, spesso come si è visto conflittuale fra Stato e Regioni, nella definizione della linea strategica di lotta alla pandemia, nondimeno qualche rilievo critico, che non nega l'importanza di un approccio normativo e amministrativo unitario in una stagione di emergenza pandemica (e i suoi effetti sull'eguaglianza del godimento dei diritti individuali) non si può sottacere.

Ci si può chiedere anzitutto, se un tale condivisibile fine di gestione unitaria, centralizzata, degli interventi contro la diffusione della pandemia, richiedesse davvero una soluzione così drastica; la proposta, nella sostanza, di un modello alternativo a quello collaborativo, con conseguente abbandono delle garanzie procedurali.

L'interesse pubblico ad una risposta unitaria non preclude soluzioni strutturali e procedurali di integrazione funzionale fra realtà territoriali che contemperino i valori costituzionali dell'unità e dell'autonomia, evitando di creare ombre per il futuro e le prospettive del nostro assetto regionale.

Non mancano, del resto, questioni interpretative più specifiche che non possono trovare qui adeguato svolgimento quali, per ricordare l'obiezione più consistente, quanto la materia "profilassi internazionale" possa definirsi materia-oggetto priva di trasversalità in grado di attrarre ogni intervento legislativo finalizzato a fronteggiare l'emergenza. La Corte, in fondo, smentisce se' stessa quando afferma che tale materia deve ritenersi comprensiva "*di ogni misura volta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla*" ricorrendo con tutta evidenza al criterio teleologico.

Se ciò che rileva è infatti la finalità da raggiungere (contrasto e prevenzione della pandemia) siamo di fronte non ad una materia-oggetto, ma ad una competenza finalistica dello Stato idonea ad attraversare una pluralità di ambiti materiali.

# Cultura giuridica e diritto vivente

---

## Direttivo

Direzione scientifica

Direttore: Giuseppe Giliberti (Università di Urbino)

Co-direttori: Luigi Mari (Università di Urbino), Lucio Monaco (Università di Urbino), Paolo Morozzo Della Rocca (Università di Urbino).

Direttore responsabile

Valerio Varesi (La Repubblica)

## Consiglio scientifico

Luigi Alfieri (Università di Urbino), Jean Andreau (ÉHÉSS), Franco Angeloni (Università di Urbino), Antonio Blanc Altemir (Università di Lleida), Alessandro Bondi (Università di Urbino), Licia Califano (Università di Urbino), Maria Aránzazu Calzada González (Università di Alicante), Piera Campanella (Università di Urbino), Antonio Cantaro (Università di Urbino), Donato Carusi (Università di Genova), Francesco Paolo Casavola (Presidente Emerito della Corte Costituzionale), Alberto Clini (Università di Urbino), Maria Grazia Coppetta (Università di Urbino), Lucio De Giovanni (Università di Napoli, Federico II), Laura Di Bona (Università di Urbino), Alberto Fabbri (Università di Urbino), Carla Faralli (Università di Bologna), Fatima Farina (Università di Urbino), Lorenzo Gaeta (Università di Siena), Vincenzo Ferrari (Università di Milano), Paolo Ferretti (Università di Trieste), Andrea Giussani (Università di Urbino), Matteo Gnes (Università di Urbino), Peter Gröschler (Università di Magonza), Guido Guidi (Università di Urbino), Chiara Lazzari (Università di Urbino), Giovanni Luchetti (Università di Bologna), Guido Maggioni (Università di Urbino), Manuela Mantovani (Università di Padova), Valerio Marotta (Università di Pavia), Realino Marra (Università di Genova), Luca Nogler (Università di Trento), Paolo Pascucci (Università di Urbino), Susi Pelotti (Università di Bologna), Aldo Petrucci (Università di Pisa), Paolo Polidori (Università di Urbino), Elisabetta Righini (Università di Urbino), Orlando Roselli (Università di Firenze), Eduardo Roza Acuña (Università di Urbino), Massimo Rubechi (Università di Urbino), Gianni Santucci (Università di Trento), Desirée Teobaldelli (Università di Urbino), Patrick Vlacic (Università di Lubiana), Umberto Vincenti (Università di Padova).

## Coordinamento editoriale

Marina Frunzio (Università di Urbino), M. Paola Mittica (Università di Urbino)

[redazioneculturagiuridica@uniurb.it](mailto:redazioneculturagiuridica@uniurb.it)

## Redazione

Luciano Angelini (Università di Urbino), Chiara Gabrielli (Università di Urbino)

## Collaborano con *Cultura giuridica e diritto vivente*

Giovanni Adezati, Athanasia Andriopoulou, Cecilia Ascani, Chiara Battaglini, Alice Biagiotti, Chiara Bigotti, Roberta Bonini, Darjn Costa, Marica De Angelis, Giacomo De Cristofaro, Elisa De Mattia, Federico Losurdo, Matteo Marchini, Marilisa Mazza, Maria Morello, Natalia Paci, Valeria Pierfelici, Ilaria Pretelli, Giulia Renzi, Edoardo A. Rossi, Francesca Stradini.

## Referee esterni

Stefano Barbati, Andrea Bonomi, Nerina Boschiero, Antonio Cavaliere, Donato Antonio Centola, Maria Vita De Giorgi, Valentina Fiorillo, Gabriele Fornasari, Biagio Giliberti, Paolo Heritier, Orazio Licandro, Angela Lupone, Alessandra Magliaro, Arrigo Manfredini, Felice Mercogliano, Massimo Miglietta, Vania Patanè, Stefano Polidori, Alvisè Schiavon, Chiara Scivoletto, Laura Scomparin, Susanna Screpanti, Matteo Timiani, Giovanni Battista Varnier.

---

*Cultura giuridica e diritto vivente* - Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR ai fini dell'ASN - è espressione del Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) dell'Università di Urbino. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Servizio Sistema Bibliotecario di Ateneo. **ISSN 2384-8901**



Eccetto dove diversamente specificato, i contenuti di questo sito sono rilasciati con Licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

---