

VITTORIO ANGIOLINI

già professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Milano
v.angiolini@studioangiolini.it

MARCO MAGRI

Professore ordinario di diritto amministrativo nell'università di Ferrara
mgr@unife.it

LE INSIDIE DEL REGIONALISMO “TECNICO”

THE PITFALLS OF “TECHNICAL” REGIONALISM

SINTESI

Da tempo il dibattito attorno al regionalismo sollecita il ripensamento di alcune premesse. Venute meno le grandi aspettative da cui aveva tratto ispirazione la dottrina degli anni '70, da più parti si sollecita una profonda revisione dei presupposti culturali del diritto regionale. In questo quadro, accanto a opinioni che sottintendono l'imputazione alla politica del fallimento regionalista e continuano ad accreditare alla Costituzione un nucleo di principi capaci di riassumere un “modello di regionalismo”, non mancano voci scettiche verso l'idea di mantenere la problematica delle regioni ancorata a un “universale” autonomista, talora ricercato nel disegno o “patto” costituente: in una parola, da una “verità” che si presume inequivocabilmente situata nella Costituzione (vigente o da riformare).

Che il regionalismo non debba necessariamente essere ridotto a “tecnica” di attuazione della Costituzione, in nome di un certo ideale pluralista, ma possa vedere nella Costituzione un limite del pluralismo che spontaneamente e di fatto si produce nella società, è un'ottica sulla quale pare opportuno svolgere alcune riflessioni. Una tale prospettiva può condurre infatti ad esiti interpretativi diversi da quelli cui si perviene supponendo, come ha fatto ad es. la Corte costituzionale nella sentenza n. 192 del 2024, che nella Costituzione risieda un affresco del “regionalismo italiano”; un “sistema costituzionale” (che è venuto così a costituire il primo e fondamentale parametro della c.d. legge Calderoli).

Può quindi essere utile, anche per una corretta interpretazione e applicazione delle disposizioni costituzionali, non etichettare necessariamente come un'anomalia quel “pluralismo di fatto” verso il quale hanno, viceversa, mostrato diffidenza tanto le dottrine dello Stato regionale, quanto la letteratura della “delusione” o “disillusione” per gli approdi cui è pervenuta l'esperienza repubblicana.

Anziché continuare a interrogare presunti “universali” tratti dalla Costituzione (unità, società, autonomia, sussidiarietà), per desumerne conseguenze in ordine a quanto essi risultino realmente rispecchiati dall'andamento dei fatti politici e sociali, può essere proficuo muovere dalla contraria premessa che un “universale” è esattamente ciò che manca nella Costituzione italiana; e che in qualsiasi tentativo “teorico” e “tecnico” di sintesi tra unità e differenziazione, tra compe-

tizione e solidarietà (o altre consimili antitesi), si mescolano elementi di vero e di falso. Dietro a tutto ciò, la minaccia, sempre incombente, di ridurre il discorso sul regionalismo a un pluralismo solo “funzionale”, che in ultima analisi si presta facilmente alle sempre mutevoli strategie di primato dell’indirizzo politico del governo.

ABSTRACT

The debate surrounding regionalism has been urging a rethinking of some assumptions. Since the great expectations that inspired the doctrine of the 1970s have disappeared, many scholars are calling for a deep reconsideration of the cultural foundations of regional law. In this context, alongside opinions that imply that regionalist failure is attributable to politics and continue to credit the Constitution with a core of principles capable of summarizing a “model of regionalism,” other voices seem skeptical of the idea of keeping the issue of regions anchored to a “universal” autonomy, sometimes sought in the constitutional design or “pact”: in a word, from a ‘truth’ that is presumed to be unequivocally enshrined in the Constitution (whether current or to be reformed). The idea that regionalism should not necessarily be reduced to a “technique” for implementing the Constitution, in the name of a certain pluralist ideology, but that it can see in the Constitution a limit to the pluralism that spontaneously and effectively arises in society, is a perspective about which it seems appropriate to reflect. Such a perspective may in fact lead to interpretations that differ from those arrived at by assuming, as the Constitutional Court did in judgment no. 192 of 2024, that the Constitution contains a picture of “Italian regionalism”; a ‘constitutional system’ (which thus became the first and fundamental parameter of the so-called Calderoli law).

It may therefore be useful, also for the correct interpretation and application of constitutional provisions, not to necessarily label as an anomaly that “de facto pluralism” towards which both the doctrines of the regional state and the literature of ‘disappointment’ or “disillusionment” with the outcomes of the republican experience have shown mistrust.

Instead of continuing to question presumed ‘universals’ drawn from the Constitution (unity, society, autonomy, subsidiarity), in order to deduce consequences in terms of how they are actually reflected in political and social developments, it may be useful to start from the opposite premise that a ‘universal’ is exactly what is missing in the Italian Constitution; and that in any ‘theoretical’ and ‘technical’ attempt to synthesise unity and differentiation, competition and solidarity (or other similar antitheses), elements of truth and falsehood are mixed together. Behind all this lies the ever-present threat of reducing the discourse on regionalism to a merely ‘functional’ pluralism, which ultimately easily lends itself to the ever-changing strategies of the government’s political agenda.

PAROLE CHIAVE: regionalismo, pluralismo, Costituzione, autonomia, regionalismo differenziato

KEYWORDS: regionalism, pluralism, Constitution, local autonomy, differentiated regionalism

INDICE: 1. La questione del regionalismo. – 2. Diritto regionale, responsabilizzazione del giurista e politica del diritto. – 3. Pluralismo tecnico e costituzione totale. – 4. Per una rivalutazione del “pluralismo (e del regionalismo) di fatto”. – 5. Osservazioni conclusive.

1. La questione del regionalismo

La Costituzione italiana è frequentemente definita “pluralista” e, in questo senso, “regionalista”. Nella sentenza n. 192 del 2024, la Corte costituzionale ha attinto, a più riprese, al valore del “*regionalismo italiano*”, elevandolo a logica dell’intero “*sistema costituzionale*” e riconoscendone la funzione di “*componente fondamentale della forma di Stato delineata dalla Costituzione*”. La pronuncia si è contraddistinta soprattutto per l’aver ricostruito in chiave sistematica e quasi “rappresentazionale” il progetto regionalista della Costituzione italiana del 1948¹. Ed è significativo che proprio questo genere di considerazioni – l’accuratezza con cui la sentenza ha scandagliato il “principio”, il “modello”, gli “equilibri” dello “*Stato regionale*” – abbia trovato in dottrina un consenso sostanzialmente unanime. Non sono mancati, del resto, giudizi che hanno definito la sentenza n. 192 del 2024 come una decisione di “straordinario rilievo”, destinata “a restare negli annali della giurisprudenza costituzionale come una pronuncia di portata storica”².

Meno frequente è che ci si interroghi sulle motivazioni che giustificano il riferimento al regionalismo come teoria – o forse sarebbe meglio dire metalinguaggio – della posizione delle regioni nella Costituzione italiana del 1948. In ambito storico-giuridico si è notato che la dottrina ha curiosamente trascurato una questione di capitale importanza per impostare correttamente il problema del pluralismo: la distinzione tra l’indagine sul “concreto fluire dell’esperienza storico-sociale” alla stregua di determinati parametri concettuali e il punto di vista che coinvolge le stesse rappresentazioni teoriche di tale esperienza; il discrimine, per quanto ci riguarda, tra l’esame di una determinata organizzazione politica o giuridica e l’analisi del referente testuale o dei “discorsi” che ad essa fanno riferimento³.

Quanto più si mette a fuoco la linea di separazione – insieme alle evidenti connessioni – tra queste due grandi prospettive, tanto più si comprende che del pluralismo si può ragionare su due piattaforme dottrinali distinte. Da un lato attraverso criteri tecnici tratti dal “diritto sociale” e dalla teoria istituzionale

1 G. GARDINI, *Il regionalismo differenziato di fronte alla Consulta*, in *Giorn. dir. amm.*, 2025,

2 E. CHELI, *La forma dello Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, in www.Astrid-online.it, 12 dicembre 2024.

3 P. COSTA, *Il ‘pluralismo’ politico-giuridico: una mappa storico-concettuale*, in AA.VV., *Il pluralismo giuridico: paradigmi ed esperienze*, I, (*Quad. fior.* n. 50) Milano, 2021, p. 30.

del diritto, postulando l'esistenza di un panorama (reale o presunto) di formazioni sociali o di enti territoriali che si confrontano, si coordinano, divengono titolari di rapporti giuridici e di garanzie secondo l'ordine dinamico delle relazioni tra Stato e autonomie territoriali riconosciuto dalla Costituzione. Dall'altro lato, si può arretrare di un passo e porre direttamente a oggetto della riflessione le premesse delle teorie "pluraliste" della Costituzione, le proposizioni "che tentano di ridurre la complessità dell'esperienza costruendo modelli o schemi teorici che ne permettano una qualche decifrazione"⁴.

Assumere questa seconda prospettiva, riguardo al regionalismo come principio informatore del sistema costituzionale, significa anzitutto non dare per scontato che tutto il "vero" stia in alcuni tra i più ovvi enunciati: che la Costituzione italiana sia una Costituzione regionalista, in primo luogo; e, subito dopo, che l'esperienza italiana del secondo Novecento non abbia restituito quella palingenesi dell'ordinamento auspicata dalla cultura giuridica del dopoguerra nel momento in cui immaginava la nascita dello Stato regionale. Si allude, com'è agevole intendere, al tema del regionalismo *inattuato*, del regionalismo *fallito*, del regionalismo *tradito*; del regionalismo *wishful thinking* smentito dal corso degli eventi⁵.

Il punto che qui si intende mettere in rilievo è, in sostanza, il seguente: se parlare di delusione a proposito del regionalismo non è fuori luogo, non merita miglior sorte il credo positivistico di molti tra i suoi moderni assertori, che ne fanno una teoria ordinatrice della pluralità istituzionale "voluta" dai costituenti e tecnicamente ricostruibile a partire dall'ideale da essi abbracciato.

Altrimenti detto, il dibattito non può esimersi dal porre in discussione la medesima teoria che, stando all'assunto, non ha trovato effettivo collegamento con l'esperienza repubblicana e ha provocato quel giudizio storico negativo sul *regionalismo* che vediamo diffusamente formulato. Le prospettive entro cui la questione è stata affrontata sono differenti, ma quasi tutte riconducono la "crisi" del regionalismo a cause esterne alla scienza giuridica – i partiti, l'economia, le stesse Regioni – mantenendo accuratamente immuni da critica i paradigmi culturali che hanno orientato una simile impostazione.

A noi sembra invece che proprio la questione della conoscibilità tecnico-metodologica del regionalismo meriti di essere riesaminata. Non solo per la sua anteriorità a un dibattito che, come sappiamo, ne smarrisce spesso le premesse disperdendosi tra innumerevoli rivoli scientifici, ma anche per le sue molteplici implicazioni sul piano dell'interpretazione e dell'applicazione della Costituzione. Avrebbe potuto ad esempio, la Corte, nella sentenza n. 192 del 2024, decidere diversamente le questioni sollevate dalle regioni, se il suo punto di partenza non fosse stata l'esistenza di quel principio, di quel modello, di quel sistema,

⁴ Ibidem.

⁵ In argomento, L.R. PERFETTI, *Le Regioni tra poteri e società*, in questo stesso numero della *Rivista*.

di quel (nitido?) affresco regionalista nel quale essa stessa ha trovato equilibrio? Si tratta, evidentemente, di un interrogativo dai contorni troppo ampi per consentire una risposta precisa; esso non è, dunque, né può essere, lo scopo delle considerazioni che seguono. Ma se soltanto si riuscisse a suscitare qualche dubbio, queste brevi note avrebbero raggiunto il loro – modestissimo – obiettivo.

2. Diritto regionale, responsabilizzazione del giurista e politica del diritto

Diamo corso al nostro proposito assumendo come iniziale oggetto d'attenzione il dibattito che si apre negli anni '70 del secolo scorso e che fa subito perno sulla problematica del "realismo", dei rapporti tra cultura giuridica e società, tra cultura giuridica e politica. A fare da sfondo a questo fenomeno è l'avvertimento di nuovo compito intellettuale della scienza del diritto pubblico, che, con varietà di linguaggio, si designa alla stregua di "protagonismo della cultura giuridica", "responsabilizzazione del giurista", o – con formula più evocativa, il cui eco si avvertirà a lungo – "politica del diritto"⁶.

Non è neppure il caso di soffermarsi su un dato che è senza dubbio di universale notorietà. L'asserzione di stampo "realista" – per cui il diritto non è solo nelle norme – era già da prima penetrata nella cultura giuridica. Da tempo, e non solo riguardo alle regioni, i giuristi avevano compreso che l'osservazione del funzionamento dello Stato, dell'organizzazione e delle attività pubbliche, non può esaurirsi nell'osservazione dei testi normativi e dei concetti desumibili da questi, bensì deve ricomprendere gli elementi sociali e politici retrostanti alla norma e alla sua applicazione. Ma se la lotta contro il formalismo può dirsi radicata in tutto il costituzionalismo del novecento – per non dire che è il suo più autentico carattere – nella cultura giuridica degli anni '70 si fa strada qualcosa di più, o di diverso: la disponibilità del giurista a mettersi, in maniera dichiarata, al servizio di determinati interessi politici o sociali. Un sommario sguardo retrospettivo ci riporta, ad esempio, al momento della nascita di Riviste di diritto pubblico che proclamano l'appartenenza ad una certa area di interessi politici e sociali, oppure di Riviste specialistiche che espressamente fanno capo a specifiche istituzioni: talvolta, proprio alle regioni.

Nel complesso, la sensazione è che la dottrina giuspubblicistica si spinga, nel corso degli anni '70, assai oltre la ben nota – e di per sé innegabile – constatazione che la scienza giuridica non è, e non può essere, neutrale. Il raccordo tra l'opera del giurista e gli interessi sociali o politici che essa aspira a proteggere diviene, in questo momento, a differenza di quello che è accaduto in altri periodi storici, non solo dichiarata apertamente, bensì collocata in modo prestabilito a fondamento del lavoro scientifico, alla stregua di un elemento definitivamente

6 S. CASSESE, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, 1971; molte delle considerazioni che seguono sono tratte dall'intervento di V. ANGIOLINI, AA.VV., *La "cultura" delle Riviste giuridiche italiane*, Atti del primo incontro di studio, Firenze, 15-16 aprile 1983, in *Quad. fiorentini*, 1983, pp. 173 ss.

acquisito. La scelta di campo sul terreno ideologico, sociale e politico non è più riguardata come un condizionamento che il giurista deve sopportare, bensì è considerata in positivo come uno dei presupposti primari del suo lavoro. Nell'ideale che fa capo alla "politica del diritto" o alla "responsabilità del giurista", non solo il lavoro scientifico nel settore giuridico non è neutrale, ma non *deve* essere tale. La dipendenza del lavoro scientifico del giurista da alcuni interessi politici e sociali diviene una sorta di *imperativo categorico*. Alla consapevolezza dell'inevitabilità del sodalizio tra il lavoro scientifico ed alcuni interessi sociali o politici, debitamente circoscritti o circoscrivibili, si sostituisce l'intento programmatico di servire alcuni interessi soltanto. Lungo questo tragitto, ciò che si smarrisce è anzitutto la facoltà del giurista di distaccarsi dai conflitti contingenti ed immediati tra gli interessi sociali e politici. La stessa distinzione tra il lavoro scientifico e quello pratico del giurista viene per forza ad appiattirsi. Basti por mente al conio della celebre formula degli studiosi "Avvocati delle Regioni"⁷.

Ora, può darsi che il giurista non abbia mai potuto astrarsi completamente dagli interessi che animano la società e la politica e che quindi egli non abbia mai potuto raggiungere una piena indipendenza. Una cosa è però il dire questo, e altra cosa è il dire che il giurista deve *programmaticamente* compiere una scelta sugli interessi da difendere, a pena di uno stravolgimento della propria funzione.

Se si accetta solo la proposizione per cui il giurista non è neutrale, si intende ammettere che egli resta libero di prefiggersi, come scopo del proprio lavoro scientifico, una ricostruzione giuridica la quale sia in grado di conferire agli interessi sociali e politici in giuoco una sistemazione stabile, che egli pensa duratura nel tempo, sebbene non perfettamente equidistante dalle varie parti sociali e politiche. In questa prospettiva, il giurista può, nonostante l'accoglimento della premessa della sua non-neutralità, tentare di pervenire ad una teoria giuridica che, mantenendosi relativamente indipendente, o meglio non essendo doverosamente strumentale ed aderente soltanto ad alcuni interessi, possa presentarsi come accettabile dal mondo sociale e politico storicamente dato nel suo complesso. L'indipendenza del giurista quale scienziato sociale può sopravvivere come ambizione, pur se non potrà totalmente inverarsi.

Se viceversa si accetta anche la proposizione per la quale il giurista *deve essere* interessato, dal punto di vista sociale e politico, il ragionamento cambia notevolmente. Per essere fedele al proprio ruolo, il giurista deve allora ispirare il proprio lavoro scientifico alla fisionomia concreta delle relazioni politiche e sociali, senza potersene discostare. Egli deve primariamente dimostrare, nel proprio lavoro scientifico, di difendere costantemente gli interessi prescelti, a prescindere da qualsiasi visione distaccata dei medesimi. Gli è dunque preclusa a

⁷ G. AMATO, *Gli avvocati delle Regioni: due libri recenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, pp. 1818 ss.

priori una posizione imparziale o indipendente, che gli consenta di proiettare il proprio lavoro scientifico in una dimensione accettabile per tutta la società. Alorché il giurista si proponesse un esito siffatto per il proprio lavoro, la comunità, scientifica e non, dovrebbe dedurne – portando l'iter logico al vero e proprio paradosso – che egli abbia abbracciato una “politica di diritto” incoerente o che egli miri ad eludere le proprie “responsabilità” culturali, politiche e sociali.

Da questa angolazione, la giuspubblicistica degli anni '70 si differenzia nel metodo dalla giuspubblicistica del passato, ancorché si tratti di un passato da essa non troppo lontano. È incontestabile, infatti, che i lavori degli studiosi italiani del diritto pubblico anteriori al 1970, benché improntati al “realismo” nell'accezione generica che se ne è data, non abbiano nutrito una convinzione tanto idealizzata quanto quella della “politica del diritto” o della “responsabilizzazione del giurista”.

Si possono al riguardo menzionare due lavori che offrono una base esemplificativa semplice e, proprio per questo, suggestiva: il lavoro di C. Mortati sulla Costituzione materiale⁸ e quello di M.S. Giannini sul potere discrezionale, entrambi precedenti alla seconda guerra mondiale⁹.

Questi contributi, stando all'assunto, sono ambedue “realisti”, perché si muovono nella direzione di un ravvicinamento dello Stato e del diritto alla società e alla politica. L'idea che la costituzione di uno Stato attinga all'azione delle forze sociali e politiche (Mortati), o quella che l'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione pubblica non si esaurisca nella ponderazione degli interessi tipizzati dalla norma disciplinante il potere medesimo (Giannini), sono destinate a colpire e perforare lo schermo con cui si erano separati lo Stato ed il suo ordinamento giuridico dai rapporti sociali e politici.

Queste elaborazioni teoriche sono maturate in una fase storica peculiare, vale a dire durante il ventennio fascista, e questa circostanza è affatto significativa. Sarebbe difficile liquidare come puro accidente storico il fatto che la dottrina giuspubblicistica abbia imboccato proprio in quel contesto, con singolare rigore e decisione, la strada che le ha permesso di infrangere il diaframma il quale divideva lo Stato e il diritto dalla società e dalla politica. Più probabile è che i lavori di Mortati e di Giannini abbiano imboccato quella strada perché hanno risentito del panorama storico in cui sono stati elaborati. La raffigurazione di uno stretto rapporto tra la norma giuridica, il potere pubblico, la società e la politica non era sicuramente, neanche quando sono apparsi i lavori di Mortati e di Giannini, una novità dovuta all'improvvisazione. Il consolidarsi ed il perfezionarsi della percezione del rapporto tra lo Stato, l'organizzazione pubblica e la società non potevano peraltro, altrettanto sicuramente, che essere favoriti dalla propensione del fascismo ad accrescere l'ingerenza, talvolta violenta, dello Stato nella società.

8 C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940.

9 M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione: concetto e problemi*, Milano, 1939.

Eppure, di fronte all'assetto dei rapporti tra il diritto pubblico, la società e la politica quale storicamente si è venuto delineando nell'età fascista, sia Mortati che Giannini hanno preso le distanze, per custodire la propria indipendenza. Altrimenti detto, essi hanno mantenuto la propria impassibilità davanti agli eventi di quell'epoca storica, discriminando gli aspetti di fondo del rapporto tra diritto, politica e società dagli aspetti transeunti, senza orientare il loro lavoro all'ottica della "responsabilizzazione". Tant'è che chiunque si sia accinto, dopo il 1948 e l'instaurazione dell'ordinamento costituzionale repubblicano, a coltivare gli studi giuspubblicistici, non ha potuto fare a meno della lettura di quei contributi.

Il modo di procedere della dottrina giuspubblicistica degli anni '70 è stato diverso: ad esso è mancata quella impassibilità e quella indipendenza. Non sapremmo dire davvero se sia stato obbligato dalla storia o il frutto di una libera opzione, se esso sia stato utile o dannoso.

Certo è, tuttavia – e veniamo così al punto fondamentale – che la vicenda del diritto regionale sia stata sintomatica di qualche problema incontrato dalla "politica del diritto". Il diritto regionale è stato edificato, all'inizio degli anni '70, con criteri largamente ispirati a quest'ultima. Nel tratteggiare il ben noto schema della Regione come "ente di programma" o "ente di normazione", ci si è invero attenuti ad una interpretazione della Costituzione formale che si sapeva non essere la sola plausibile, ma che si stimava più confacente alla garanzia di taluni interessi politici e sociali. Il modello della Regione incentrato sulla esaltazione dei suoi poteri normativi e sulla sua rinuncia ad amministrare non era l'unico modello ricavabile dal testo costituzionale. Su tale modello si è tuttavia confidato, giacché esso è apparso suscettibile di garantire gli interessi delle comunità locali al cospetto di quelli delle burocrazie ministeriali¹⁰. In quanto tale, lo schema interpretativo adottato per il "vecchio" titolo V Cost. è stato "realista" perché ha teso a coordinare la considerazione normativa dell'organizzazione regionale con la considerazione dei fatti politici e sociali sottostanti; esso è stato altresì un modello di "politica del diritto", poiché esplicitamente rivolto alla salvaguardia di speciali interessi. E forse per ciò, di un simile "regionalismo ideale", e della "tecnica regionalista" da esso praticata, ci si è resi conto, dopo pochi anni, che fosse rimasto poco o nulla. Gli studiosi hanno subito constatato, attraverso la ricerca empirica, che la loro proposta è stata ignorata o respinta dalle Regioni, dopo di che si è fatta strada una sensazione di vuoto. Si è parlato di Regioni orfane del "regionalismo"¹¹, ma raramente ci si è spinti oltre questo desolato rilievo.

Naturalmente, può darsi che, nel campo del diritto regionale, la "politica del diritto" abbia commesso solo errori o omissioni contingenti, trascurando ta-

10 F. BASSANINI, *Le Regioni tra Stato e comunità locali*, Bologna, 1976; S. CASSESE, *Le pianificazioni amministrative di settore e le Regioni*, ora in *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, 1974, p. 295 ss.

11 G. PASTORI, *Le Regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, 1980, p. 205 ss.

luni fattori essenziali senza per questo compromettere il metodo d'indagine giuridica. Resta tuttavia evidente l'impasse in cui la dottrina del diritto regionale è venuta a trovarsi nel momento stesso in cui ha sposato la "politica del diritto": ad arrestarne il progresso non sono stati i partiti, l'economia o le Regioni, ma *un limite intrinseco di tale impostazione*. In essa, infatti, il regionalismo, lungi dal rappresentare la garanzia di Regioni concretamente calate nell'esperienza giuridica, si è ridotto a mera sintesi degli interessi, del "patto" e della "volontà" dei costituenti e non ha potuto provocare altro che un giudizio complessivamente negativo sugli esiti della vicenda regionale¹².

3. Pluralismo "tecnico" e costituzione "totale"

L'universo ideale del regionalismo non si esaurisce tuttavia nel clima politico e culturale gli anni '70, né può essere confinato entro le coordinate della "responsabilizzazione del giurista" o della "politica del diritto". Che la giuspubblicistica italiana abbia continuato, ben oltre gli anni '70, a ispirarsi a tali paradigmi, è una circostanza che emerge già dalla diffusa inclinazione, emersa anche dopo la riforma del Titolo V, ad assolutizzare la forma di Stato poliarchica; a esaltare la "sussidiarietà" come principio capace di portare l'autonomia regionale a un più elevato livello di garanzia. Attorno a questa impostazione si posizionano punti di vista diversi, che spesso divergono nelle conclusioni e, a dire il vero, non mancano di argomenti scettici verso il regionalismo¹³. Ma già il persistere di orientamenti che problematizzano ad esempio l'"utilità" o il "futuro" delle Regioni dimostra come la "politica del diritto" e la "responsabilizzazione del giurista" non siano affatto da relegare frettolosamente al rango di fenomeni del passato.

Il punto che vorremmo mettere in risalto è, ridotto al suo nucleo essenziale, il seguente: che le moderne dottrine della "sussidiarietà" condividono, con quelle della "politica del diritto" e della "responsabilizzazione del giurista", la marcata diffidenza per quello che G. Gurvitch, nella "Dichiarazione dei diritti sociali" per la "Francia liberata", denominava il "*pluralismo di fatto*": il fastidio per le divisioni, per le contrapposizioni, per i conflitti sociali quali si manifestano storicamente¹⁴.

Al "pluralismo di fatto", Gurvitch opponeva il "*pluralismo ideale*", accompagnato da una "*tecnica pluralista*", il cui fine avrebbe dovuto essere quello di "*limitare lo Stato attraverso altre organizzazioni che si autogovernano e, reciprocamente, istituiscono contrappesi efficaci tra la Costituzione politica e la Costituzione sociale, tra la de-*

12 Per la cui ricostruzione G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, 2022.

13 M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. ; G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, *ivi*, 2012, pp. 1273 ss.

14 G. GURVITCH, *La déclaration des droit sociaux*, Paris, 1946, pp. 58 ss.

mocrazia politica e la democrazia economica, tra la proprietà pubblica e la proprietà Sociale, tra l'interesse generale politico e l'interesse generale economico, tra i produttori e i consumatori, tra questi ultimi presi nel loro complesso e i cittadini".

La "tecnica pluralista", che Gurvitch connette all'ideale "pluralista", trova il suo fine ultimo nell'esigenza di affermare l'indipendenza dell'essere umano in quanto tale – appunto, dei suoi "diritti sociali" – dalle etichette che lo qualificano: lavoratore, produttore, operaio, consumatore, utente, cittadino; nel segno di una stretta connessione tra il "pluralismo ideale" e i "diritti dell'uomo".

Le dottrine costituzionali del secondo dopoguerra si collocano tutte in questa sfera: diffidenza per il "pluralismo di fatto", massima apertura al pluralismo ideale, tendenza a fare, di quest'ultimo, una "tecnica" con cui il diritto costituzionale deve organizzare la società, ovvero – per riprendere in questo caso il lessico di H. Kelsen – un "contenuto positivo" della Costituzione¹⁵. Le contrapposizioni della prima metà del secolo scorso sulla compatibilità della crescita delle organizzazioni sindacali con l'unità e la sovranità dello Stato – tra chi, come O. Ranelletti, riteneva che tale fenomeno attaccasse le basi strutturali, se non l'esistenza stessa dello Stato¹⁶ e chi, come Santi Romano, stimava invece ineluttabile la "crisi" dello Stato, ritenendo semmai che si trattasse solo di ribadirne e di rinforzarne, accanto e sopra a quei gruppi, l'autorità¹⁷ – vengono messe a tacere dalle Costituzioni del secondo dopoguerra, democratiche e pluraliste, a ben vedere, con una soluzione non dissimile da quella auspicata da Romano. Il principio è la *inclusione* della disciplina dei "gruppi sociali" antagonisti nella trama del diritto costituzionale.

Con la sola differenza, benché non minuscola, che le redini del pluralismo risultano rimesse – non potendosene più predicare, appunto, la consegna nelle mani dello Stato "sovrano" – immediatamente nelle mani di chi detta, interpreta, applica ed attua le Carte costituzionali¹⁸.

Dove per Romano l'assorbimento del pluralismo nel diritto statale serviva a evitare che la pluralità sregolata sortisse l'effetto eversivo di far trionfare gli egoismi, per le moderne dottrine costituzionali è la "tecnica pluralista" a soggiogare il pluralismo di fatto, mettendo al centro l'idea della Costituzione come origine di tutto il diritto che la società può darsi. In tal guisa, la sovranità dello Stato come soggetto titolare di poteri politici viene ad essere soppiantata dalla supremazia, obiettiva e giuridicamente perfezionata, delle carte costituzionali, della scienza che le interpreta e dalla legge che le attua: il che, come si vo-

15 H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato* (trad. it.), Milano, 126 ss.

16 O. RANELLETTI, *I sindacati e lo Stato* (1920), ora in *Scritti giuridici scelti*, I. *Lo Stato*, Napoli, 1992, pp. 369 ss.

17 S. ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e a sua legittimazione*, ora in *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano, 1969, pp. 5 ss.

18 Per una più ampia illustrazione delle considerazioni qui svolte, V. ANGIOLINI, *Costituente e costituito*, Padova, 1996.

leva dimostrare, non muta minimamente la sfiducia verso il pluralismo di fatto (quand'anche riqualificato in quella che per Romano si definiva la "pluralità degli ordinamenti giuridici").

Questo impianto concettuale, se poteva essere plausibile nell'Italia del dopoguerra, è del tutto insostenibile nell'Italia di oggi, dove si sono sfaldate le forze politiche e sociali che sotto l'insegna dell'antifascismo avevano stretto, insieme all'assemblea costituente, quello che si considerava – a torto o a ragione – il "compromesso o il "patto" formalizzato dalla Carta repubblicana. L'eventualità che la Costituzione sia utilizzabile semplicemente non oltre i limiti in cui lo consenta la sua interpretazione ed applicazione, come mezzo per assicurare un pluralismo che abbia un assetto e degli attori politici e sociali differenti da quelli che sedevano in assemblea costituente, potrebbe divenire un'eventualità normale¹⁹.

Semmai, ciò che né Romano né, probabilmente, Gurvitch avevano previsto – e che oggi appare con particolare evidenza – è che l'inclusione del pluralismo degli individui e dei gruppi sociali nella Costituzione, ossia l'assunzione di una *tecnica pluralista* a livello costituzionale, non costituisca affatto una prospettiva priva di insidie. È innegabile, infatti, che anche all'interno della cultura giuridico-costituzionale agiscano le stesse pressioni e frizioni, individuali e collettive, che inevitabilmente si plasmano e si riproducono nella società sul piano storico-fattuale (sul terreno del pluralismo di fatto).

Il che sembra suscitare una duplice reazione, capace di piegare, se non di deformare, il progetto stesso della Costituzione pluralista. Da un lato, spingere a fondo la critica al "pluralismo di fatto" conduce a una drastica semplificazione del governo della società, quale è ad esempio – per venire subito al tema di cui ci stiamo occupando – la descrizione del regionalismo operata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192 del 2024, il cui "ideale pluralista" può esser facilmente scambiato per una tecnica monista somigliante a quelle, a cui alludeva Gurvitch, sperimentate nell'epoca "dei Leviatani".

D'altro lato, e all'opposto, la pratica della tecnica pluralistica sembra recare a uno spiccato e sempre più ampio intervento del diritto costituzionale nella società: la Costituzione, grazie all'opera dei costituenti, alle revisioni del testo costituzionale o ai giuristi interpreti, si insinua, se riesce, in qualunque meandro della società, per dirimere, in ossequio alla tecnica pluralista, qualunque conflitto sociale. La tecnica pluralista, nata per garantire le individualità e i più differenti gruppi nei loro reciproci rapporti, contro il modello monista di controllo della società, finisce allora per esaltare il dominio della Costituzione, conferendo rilievo costituzionale ai più disparati conflitti sociali; il che, oltretutto – poiché, come ci è stato ricordato, chiudendo un conflitto il diritto ne

¹⁹ Cfr. nel senso che "l'implementazione dell'ordinamento regionale va oltre la mera attuazione della Costituzione, giacché questa è lo strumento per perseguire finalità ed obiettivi che attengono ai modi d'essere della nostra società", S. BARTOLE, *Regioni, dottrina e società civile*, in *Le Regioni*, 2024, pp. 225 ss., 235.

può sollecitare altri²⁰ – sembra dar luogo a un meccanismo che va avanti da solo e che, una volta avviato, non è semplice da fermare.

Quello che succede o può succedere – o forse sta succedendo – è che la Costituzione, ispirata al pluralismo ideale, irretisca la società in una “comunità globale” mediante una serie di innumerevoli grandi principi, tratti dalla carta costituzionale per essere interpretati ed applicati giuridicamente. Con il che, la tecnica pluralista verrebbe a sostituire, al mito dell’onnipotenza, in confronto alla società, dello Stato sovrano – non più supremo, come lo era stato per Santi Romano – l’onnipotenza del diritto costituzionale. La Costituzione “pluralista” riprenderebbe essa stessa il cammino che la sovranità statale non aveva concluso con successo: inseguendo ogni conflitto sociale per neutralizzarlo e metterlo a tacere, essa si farebbe *totale*, non lasciando alcunché di impregiudicato nella società e assorbendo in sé la stessa pluralità degli ordinamenti giuridici (secondo il concetto romaniano). Alla “tecnica monista” dello statalismo potrebbe succedere, sotto le mentite spoglie del “pluralismo tecnico”, la “tecnica monista” della Costituzione, che finisce per caricare il diritto costituzionale di compiti inesauribili e illimitati.

4. Per una rivalutazione del “pluralismo” (e del regionalismo) di fatto”

L’alternativa a questo disegno di un diritto costituzionale totale, se c’è o se può esserci, può solo far capo a una rimeditazione delle premesse di partenza delle dottrine pluraliste della Costituzione, a cominciare da quelle sul pluralismo di fatto, che avrebbe in sé “il bene e il male” e non sarebbe, per questo solo motivo, meritevole di apprezzamento. Scartando le rozze e semplificanti riproposizioni delle dottrine del neo-liberismo, bisognerebbe isolare e salvare il nucleo insopprimibile di “realismo” che esse professano, allorché sostengono che anche nel pluralismo tecnico, e per riflesso in quello ideale, possono annidarsi “il bene e il male”, non meno che nel pluralismo di fatto. Il pluralismo di fatto potrebbe allora essere reconsiderato in sé, in quanto sintesi storica di ciò che la società ha saputo esprimere, come una manifestazione da non collocare gioco-forza in posizione d’inferiorità di fronte ai vincoli che impone, o può imporre, la tecnica pluralista del diritto costituzionale. E ciò anche quando il manifestarsi del pluralismo di fatto – come fatalmente accade – assuma parvenza giuridica, traducendosi in diritto a somiglianza degli ordinamenti pluralistici di Romano, indipendentemente dalla Costituzione²¹.

20 N. LUHMANN, *Sistema giuridico e dogmatica giuridica*, Bologna, 1978, pp. 46 ss.

21 F. VIOLA, *Il modello hobbesiano di consenso politico e il pluralismo contemporaneo*, in C. GIURINTANO (a cura di), *Potere e forme del consenso nella storia del pensiero politico*, Pisa, 2023, pp. 57 ss. La conclusione dell’A., per cui “se consideriamo il pluralismo non solo come un dato di fatto ma anche come un valore, dobbiamo affermare che la legge non è fatta né dalla verità, che esclude, e neppure dall’autorità, che impone, ma dalla ragionevolezza che è inclusiva e persuasiva quanto più possibile” (p. 70), può valere senza intralcio anche per la Costituzione; almeno se si condivide che nessuna “tecnica

In altre parole, caduta l'illusione dello Stato sovrano, la Costituzione, operando come interpretazione e applicazione della Carta costituzionale, potrebbe diventare costitutiva della società e del diritto solo nel senso di un'entità che non riconosce alcuna autorità fuori o al di sopra di sé stessa, e non, come lo era per l'entità statale intesa quale "organismo materialmente omogeneo"²², nel senso di risucchiare in sé l'intera società e il suo ordine giuridico. Non si tratterebbe, per questa via, di bandire o minimizzare ogni ingerenza costituzionale nel pluralismo di fatto: bensì, più modestamente, di riconoscere che il pluralismo di fatto, quale storicamente realizzato nella società, possa avere, nel bene e nel male, pari dignità rispetto al pluralismo tecnico, e cioè rispetto al pluralismo quale contenuto positivo della Costituzione. Si tratterebbe di ammettere che la Costituzione pluralista ha lo stesso titolo, e non un titolo maggiore, rispetto al pluralismo di fatto, nel discernere i gruppi o gli individui da favorire e quelli da limitare.

Ciò porterebbe a ritenere che il diritto costituzionale, in quanto tecnica pluralista, debba essere esso stesso da intendersi come limitato: debba darsi confini tangibili e passativi – benché mobili e variabili secondo i momenti storici – nel manomettere il pluralismo di fatto e nell'intromettersi nei rapporti sociali. Non tutti i conflitti sociali, anzitutto, dovrebbero essere rimessi o rimettibili giocoforza al diritto costituzionale. Affinché il "pluralismo" come "fatto" conservi uno spazio proprio in cui potersi esplicare, occorrerebbe che vi fossero conflitti sociali i quali, magari formando oggetto di controversie giuridiche, rimangano costituzionalmente irrilevanti, sfuggendo così alla signoria della Costituzione.

In tal modo, la questione dell'intreccio inscindibile tra doveri, obblighi e soggezioni reciproche potrebbe essere sdrammatizzata, così come lo stesso regionalismo e la sussidiarietà – orizzontale e verticale – mediante un impiego più temperato o moderato delle carte costituzionali. Si tratterebbe di mirare a separare, per quanto obiettivamente possibile, ciò che spetta alla Costituzione e ciò che spetta alla società, nelle sue autonome manifestazioni anche di indole giuridica. Le carte costituzionali dovrebbero divenire strumenti per precostituire i confini, e non solo per costituire gli indirizzi, con i quali il sistema costituzionale – quale sistema distinto da quello sociale e con esso da altri sistemi di rapporti, anche giuridici – può efficacemente contribuire a garantire e promuovere i diritti delle persone.

Ben potrebbero dunque rimanere fuori del perimetro del diritto costituzionale, non al suo interno, interrogativi cruciali, che sono stati e saranno di grande momento per la società e per la politica italiana: ad esempio, se la Costi-

pluralista" autorizzi a ricollocarvi, sotto il pretesto del "pluralismo ideale", la massima per cui "l'autorità, non la verità, fa il diritto" (si noti difatti, *ibidem*, alla n. 39, il dissenso dell'A. dalla posizione di U. SCARPELLI, *Auctoritas non veritas facit legem*, in *Rivista di filosofia*, 1984, pp. 29 ss.).

22 C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, X ed., p. 19.

tuzione contempli un regionalismo “duale” (competitivo) o “cooperativo”; se l’eguaglianza significhi uniformità del godimento dei diritti su tutto il territorio nazionale, sicché tra eguaglianza e autonomia si deve postulare l’esigenza di un compromesso (o *trade-off*, come afferma la Corte nella sentenza n. 192 del 2024) e altri, analoghi quesiti. Con ogni probabilità, l’irrobustimento delle autonomie regionali sarà sempre prospettato da taluni alla stregua di un allargamento dei diritti e delle libertà; mentre altri, e non del tutto a torto, intravederanno l’eventualità che il rafforzamento dei poteri regionali conduca all’eclissi delle libertà e di alcuni diritti sociali costituzionalmente protetti.

5. Qualche considerazione conclusiva

A ben vedere, più che di principi, il Titolo V della Costituzione sembra ricco di “vicoli ciechi”, per chi coltivi l’aspirazione a cogliervi l’essenza di un progetto regionalista: la funzione legislativa statale è esercitata collettivamente dalle due Camere (art. 70), ma può svolgersi validamente soltanto nelle materie elencate dall’art. 117, comma 2, salvo intesa con le Regioni. L’attività legislativa regionale, invece, può svolgersi anche fuori dalle materie di competenza statale e regionale concorrente (art. 117, comma 4), ma la sua competenza “residuale” non significa che essa sia equiparabile a quella statale²³, per il banale rilievo che gli statuti e le leggi regionali hanno efficacia soltanto nel territorio regionale e, stando all’orientamento della Corte costituzionale, non possono disciplinare funzioni di amministrazioni pubbliche statali; al contrario la legge statale, nelle materie di propria competenza esclusiva, può disciplinare le funzioni delle amministrazioni regionali, oltre che di quelle locali. L’organizzazione dei pubblici uffici secondo disposizioni di legge (art. 97), quando si risolve nel conferimento di funzioni, non segue un criterio collegato al riparto di competenze legislative, ma si esercita attraverso un “ascensore” che parte dal piano dei Comuni e si ferma là dove richiesto dal parametro dell’adeguatezza, che nega qualsiasi preferenza per l’uno piuttosto che per l’altro livello di governo. L’eguaglianza sostanziale e i diritti sociali vedono impegnata la Repubblica e nessun altro: non vi è diritto sociale, nella Costituzione, affidato alla responsabilità di uno solo dei soggetti di cui all’art. 114, i quali non sono neppure essenziali a tale garanzia, come dimostra l’art. 118, comma 4, se correttamente inteso.

L’impressione complessiva è quella di una Carta costituzionale in cui la legittimazione dei pubblici poteri appare obbiettivamente disarticolata. Ma dire questo vale quanto riconoscere che la riforma del 2001 ha prodotto – e che tale sia stato l’intento dei (più giovani) “costituenti”, è altro problema – una Costituzione “accorciata”: là dove i diritti e le libertà sono protetti (e svincolati dalla

23 L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 336; cfr. però L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 343 ss., 345.

soggezione al potere) proprio perché il Titolo V risulta congegnato in modo tale da togliere efficienza all'organizzazione formale delle attività e da lasciare il pluralismo finalmente libero di muoversi nel "fatto".

Rovesciando l'assunto, si potrebbe dire che proprio la sottrazione del testo costituzionale a qualsivoglia chiave di lettura dommatica delle relazioni organizzative tra Stato, Regioni e altri enti territoriali costituisca l'elemento capace di incrementare esponenzialmente le occasioni di garanzia dei diritti individuali. Il che, beninteso, non toglie nulla ai vincoli posti dalle norme costituzionali sulle competenze, a patto che queste ultime non si interpretino più alla luce di precostituiti "schemi", "disegni" o "modelli", che finiscono solo per gettare polvere sul funzionamento dei congegni di garanzia.

Scompare il "sovrano", diventa non più scontato che talune manifestazioni della produzione giuridica, inclusa la Costituzione, si sollevino al di sopra di tutte le altre, prestandosi ad essere raccolte, grazie a talune prerogative che le connotano unitariamente, in un insieme di regole "sulle fonti del diritto". La legge stessa, anziché presumersi "atto politico" perché più vicina al nucleo del potere "sovrano", potrebbe esser rivestita solamente di quei caratteri, estranei ad altre manifestazioni di produzione del diritto che ad essa conferisca espressamente la Costituzione. Così anche l'amministrazione regionale dovrebbe essere liberata dalla vecchia concezione della legalità, che ne rende un'immagine di funzione confinata all'esecuzione della legge nelle materie di competenza regionale²⁴, spesso già molto lontana dalla realtà, e reputarsi legittimata ad affrontare in autonomia l'interpretazione dei bisogni delle popolazioni amministrate.

Proprio riguardo all'amministrazione, e all'"indirizzo politico" regionale, non occorre soffermarsi sui tanti esempi che potrebbero essere ritenuti emblematici di quanto si è detto sin qui. Si ponga mente all'erogazione dei servizi in tema di diritto all'abitazione o di servizi socio-sanitari, fino al recente e ancora aperto contenzioso relativo all'organizzazione delle attività di sostegno al rifiuto di trattamenti sanitari o al suicidio medicalmente assistito. Qui non si vuole mettere in dubbio, beninteso, che l'asimmetria del "regionalismo di fatto" possa minacciare l'eguaglianza, il che significherebbe negare l'evidenza – e peraltro, che sia simmetrico il pluralismo tecnico o ideale (tanto meno se predicato della decisione "statale") è tutto da dimostrare – bensì l'assunto che l'eguaglianza sia, oltre che un diritto, un "principio" sull'organizzazione territoriale del potere. Se la premessa è che la Costituzione non reca in sé un progetto politico, ma un insieme di norme da applicare secondo il loro contenuto, la questione muta aspetto. Se non altro, occorrerebbe distinguere tra la titolarità della competenza legislativa regionale, che è limitata da quella statale nei termini in cui la Costituzione lo prevede, dalla legittimazione delle Regioni ad assicurare il godimento dei diritti mediante attività di indirizzo o programmazione i cui schemi orga-

24 G. MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, Milano, 1974; G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969, *passim*; sul punto, R. BIN, *Regioni, democrazia, legislazione*, in *Le Regioni*, 2024, p. 249.

nizzativi, come l'esperienza ha dimostrato²⁵ – talvolta grazie anche alla collaborazione dello Stato – neppure rispecchiano sempre e necessariamente i caratteri della legislazione e dell'amministrazione, essendo il frutto di una permeabilità delle Regioni ad interessi alieni dal sistema della rappresentanza politico-partitica.

Infine, tornando alla legislazione – per concludere in merito alle stesse osservazioni dalle abbiamo cominciato – vi sarebbero ragioni per sospettare, diversamente da ciò che ha ritenuto la Corte nella sentenza n. 192 del 2024, per respingere le censure sull'intera legge n. 86 del 2024, che una legge-quadro statale sul regionalismo differenziato non sia in contrasto con l'art. 116 Cost.

Che la Corte abbia presunto l'identità tra legge e atto "politico", è piuttosto evidente. Che quell'atto sia costituzionalmente legittimo, ancorché non previsto dall'art. 116, è però da dimostrare. L'art. 116 opera un espresso rinvio alla legge rinforzata, cioè a un procedimento, senza alcun riferimento a una "legge-quadro" o a una legge "di attuazione" che lo preveda. Ma – spiega la Corte – quella legge esaurisce i propri effetti nell'ordinamento dello Stato e non pregiudica il procedimento pattizio imposto dalla riserva di legge rinforzata; perciò non può essere considerata, nella sua interezza, contraria alla Costituzione. Ci fermiamo qui; non senza notare che l'art. 116, interpretato alla stregua di come l'ha interpretato la Corte – al lume, cioè, della teoria pluralità degli ordinamenti giuridici – esprime un rapporto tra sistema costituzionale e sistema giuridico molto diverso da quello che si è cercato qui di sostenere.

25 V. ANGIOLINI, *Gli organi di governo della Regione*, Milano, 1983, p. 58.