

MODELLO DI STATO REGIONALE E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

di Enzo CHELI (*)

1. Lo svolgimento del tema che ci siamo proposti di trattare richiederebbe un bilancio generale degli indirizzi della giurisprudenza costituzionale in materia regionale: bilancio che non è agevole fare sia per la quantità del materiale giurisprudenziale da considerare, sia per la varietà e la complessità di questo materiale.

La Corte costituzionale opera in Italia da trentasei anni e fin dalla sua nascita ha sempre impegnato larga parte della sua attività nel contenzioso regionale, nonostante che, fino al 1970, tale contenzioso risultasse limitato alle sole Regioni a statuto speciale. Siamo, quindi, in presenza di un numero veramente imponente di pronunce che possono formare oggetto di analisi ai fini della individuazione di un modello giurisprudenziale di Stato regionale.

Va poi considerato che le controversie che attengono al sistema dei rapporti tra Stato e Regioni giungono all'esame del giudice della costituzionalità sia attraverso il percorso ordinario delle questioni poste in via incidentale, sia attraverso i ricorsi in via principale, sia attraverso la proposizione di conflitti. Si tratta di percorsi differenziati che, per il fatto di comportare tecniche processuali e decisionali diverse, concorrono ad aumentare la complessità del panorama.

Si aggiunga, infine, che in questi trentasei anni la Corte costituzionale ha praticamente toccato tutti gli aspetti connessi alla definizione del nostro modello di Stato regionale, dalla legislazione ai controlli, dalla amministrazione all'autonomia finanziaria, con la conseguenza che resta oggi molto difficile individuare un profilo di questo modello che non abbia già formato oggetto del vaglio della Corte.

(*) Giudice della Corte costituzionale.

Questo insieme di elementi rende, dunque, molto vasto il quadro e molto problematica la possibilità di un giudizio di sintesi. In pratica, ci troviamo di fronte ad una grande quantità e varietà di prodotti giurisprudenziali non caratterizzati da una apparente continuità di indirizzi, ma da oscillazioni che hanno condotto ad alternare, a seconda delle circostanze, letture «centraliste» e letture «autonomiste» del nostro modello di Stato regionale.

2. Poste queste premesse, si può tentare di precisare in che misura la Corte costituzionale, nel corso della sua ultratrentennale attività, abbia concorso a definire il modello di Stato regionale di cui disponiamo.

La prima osservazione da fare è che lo sviluppo della giurisprudenza costituzionale in materia regionale ha, in buona parte, seguito, con percorsi paralleli, la storia politico-istituzionale del nostro regionalismo.

In questa storia si possono individuare, con una certa approssimazione, quattro fasi.

La prima fase investe gli anni 1956-1970 ed attiene al solo regionalismo speciale. In questa fase, la Corte fu in prevalenza orientata ad assecondare la politica che, in materia regionale, veniva perseguita dal Governo centrale, cioè una linea di forte contenimento della specialità dell'autonomia. Questa linea venne allora in larga parte realizzata attraverso la tecnica del «ritaglio» delle materie: quando lo Stato si trovava a formulare delle norme suscettibili di investire competenze spettanti alle Regioni speciali, sia in via esclusiva che concorrente, il «ritaglio» della materia veniva attuato preventivamente, in relazione alla distinzione tra interesse locale e interesse nazionale. Nell'ambito di qualunque materia lo Stato recuperava così gli oggetti ritenuti di interesse nazionale e la legislazione regionale veniva confinata entro i limiti, intesi rigidamente, dell'interesse locale. Questa tecnica — che finì per scompaginare il disegno originario degli statuti speciali — venne ripetutamente avallata da una giurisprudenza che, in quegli anni, rispecchiò largamente la diffusa diffidenza che gran parte della cultura giuridica manifestava nei confronti della nuova esperienza regionalista.

Una seconda fase va dal 1970 al 1977 e si lega al momento di formazione delle Regioni ordinarie. Questa fase risulta caratterizzata dalla forte contrapposizione tra due modelli diversi di Stato

regionale: un modello «politico» di Regione, che trova largo sviluppo nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie e che tende a valorizzare al massimo la natura di soggetto costituzionale della Regione, in quanto investita della rappresentanza generale degli interessi che si legano al territorio regionale; ed un modello «amministrativo» di Regione, che viene, invece, affermato con tenacia dalle amministrazioni centrali e che trova la sua espressione più radicale nei primi decreti di trasferimento delle funzioni amministrative statali adottati nel 1972, dove, al fine di limitare l'entità dei trasferimenti nei singoli settori, si ripercorre la strada del «ritaglio» delle materie e si valorizza al massimo il limite dell'interesse nazionale. Lo scontro tra i due modelli determinò un vasto contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale, che, pur con qualche incertezza, finì per avallare la lettura «amministrativa» affermata dall'amministrazione statale. Gli indirizzi seguiti dalla giurisprudenza costituzionale contribuirono, pertanto, ad attenuare le caratteristiche costituzionali dello Stato regionale e a far slittare sempre più le Regioni dentro lo stesso spazio in cui si collocavano le autonomie provinciali e comunali.

Questa fase si chiude nel 1977, al momento del secondo trasferimento delle funzioni amministrative operato con il decreto legislativo n. 616 del 24 luglio 1977, che segna l'avvio di una terza fase destinata a coprire l'arco del decennio successivo.

Con il decreto n. 616, per superare la tecnica del «ritaglio», si punta al riaccorpamento delle materie regionali attraverso un'interpretazione evolutiva della disciplina posta dall'art. 117 della Costituzione; ma, nel momento in cui riordina ed allarga i confini delle materie regionali, il nuovo decreto di trasferimento controlla questa operazione sia attraverso la valorizzazione delle autonomie subregionali (ed, in particolare, dei Comuni, cui vengono assegnate direttamente, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, molte funzioni di interesse locale), sia attraverso la definizione di più penetranti forme di controllo sull'azione regionale. Ed è proprio questa seconda linea che finirà per trovare i suoi maggiori sviluppi nella giurisprudenza che la Corte, in questa fase, verrà ad elaborare sia in tema di interesse nazionale che di funzione di indirizzo e coordinamento.

Per quanto concerne l'interesse nazionale, la Corte tende, in generale, a giustificare la trasformazione di questo parametro da limite di merito (ai sensi dell'art. 127 Cost.) in limite di legittimità

per l'azione regionale: limite che, ove risulti connesso a esigenze unitarie ed infrazionabili della comunità nazionale, è tale, secondo la Corte, da legittimare, se non il ritaglio preventivo (che attenderebbe al principio di organicità), l'intervento successivo del legislatore statale nella materia regionale.

Ancora più restrittive dell'autonomia regionale si presentano le linee che la giurisprudenza costituzionale sviluppa in tema di indirizzo e coordinamento.

Sappiamo che questa funzione, non contemplata dalla Costituzione, ha avuto una storia abbastanza singolare. Introdotta con la legge finanziaria regionale (L. n. 281 del 1970) come limite alle funzioni amministrative regionali (con una sorta di parallelismo rispetto al limite della legge cornice operante nei confronti della legislazione regionale), la funzione in questione veniva ulteriormente precisata, nelle sue connotazioni formali e sostanziali, con la legge n. 382 del 1975, con il decreto legislativo n. 616 del 1977 e, da ultimo, con la legge n. 13 del 1991. La Corte costituzionale, dal suo canto, con la sent. n. 150 del 1982, riconosceva al Governo la possibilità di utilizzare l'indirizzo ed il coordinamento per limitare non solo l'amministrazione, ma anche la legislazione regionale. Questa estensione di efficacia veniva giustificata con il fatto che, nelle materie regionali, l'intreccio tra legislazione ed amministrazione si presenta sempre molto stretto, con la conseguenza che risulterebbe impossibile orientare e coordinare un'amministrazione regionale che fosse tenuta ad adeguarsi a leggi regionali dissonanti con gli atti di indirizzo statali. Ma gli effetti di questa soluzione hanno inciso profondamente nell'assetto delle fonti statali e regionali, dal momento che hanno condotto ad affermare una subordinazione della legge regionale non solo alla legge-quadro statale, ma anche all'atto di indirizzo e coordinamento, che, nella normalità dei casi, assume le connotazioni proprie dell'atto amministrativo. La forzatura dello schema costituzionale è stata, d'altro canto, giustificata — nella giurisprudenza della Corte — con un richiamo al principio di legalità, cioè con l'affermazione dell'esigenza che l'atto di indirizzo e coordinamento deve, in ogni caso, risultare fondato su una specifica normazione primaria statale in grado di condizionare, attraverso i suoi principi, anche la legislazione regionale.

Queste sono, in estrema sintesi, le linee che vengono a caratterizzare la terza fase, legata al decennio 1977-1987. Una fase, nel

complesso, contraddittoria, che vede, da un lato, valorizzata — attraverso l'organicità dei trasferimenti — una lettura più ampia dell'autonomia regionale, ma, dall'altro, anche accentuati taluni limiti che lo Stato viene ad attivare attraverso le leve dell'interesse nazionale e della funzione d'indirizzo e coordinamento. L'uso di queste leve conduce anche, in questa fase, ad un largo impiego da parte dello Stato di forme di legislazione di settore ispirate all'emergenza (economica, sanitaria, ambientale etc.) e destinate, pertanto, a spezzare, con riferimento alle aree dove l'emergenza si manifesta, l'organicità della materia assegnata alle Regioni.

Non solo. Sempre in nome dell'emergenza (e dell'interesse nazionale) lo Stato si ritiene legittimato ad intervenire, nell'ambito delle materie regionali, con azioni proprie che comportano finanziamenti aggiuntivi, talvolta senza trasferimento di fondi alle Regioni, talvolta con assegnazione di fondi, ma subordinatamente al rispetto di specifiche finalità e modalità di impiego. Attraverso questa tecnica — rispetto al cui impiego la Corte ha assunto un atteggiamento oscillante — non è soltanto l'autonomia legislativa di cui all'art. 117 della Costituzione, ma anche l'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 della Costituzione che viene posta in discussione.

3. Si giunge così ad una quarta fase, che è tuttora in corso e che prende l'avvio con la seconda metà degli anni '80. Anche questa è una fase caratterizzata, per quanto concerne il modello di Stato regionale, da luci ed ombre, ma che può dirsi nel complesso orientata, tanto sul piano della legislazione nazionale che della giurisprudenza costituzionale, a rilanciare una dimensione non solo amministrativa, ma costituzionale di tale modello.

Tale tendenza affiora in molte leggi fondamentali varate in questo periodo, a partire dalla legge n. 400 del 1988, sull'ordinamento del Governo, dove, all'art. 12, si istituzionalizza la presenza della conferenza Stato-Regioni: la valorizzazione di questa struttura di raccordo viene ad eccettuare, nella prassi, il coinvolgimento delle Regioni nelle grandi scelte — istituzionali, economiche e sociali — della politica nazionale.

Altre normative d'impianto che, sia pure con gradazioni diverse, possono essere ricondotte a questa stessa linea si rinvergono nella legge n. 86 del 1989 (la c.d. «legge La Pergola», sul recepimento degli atti comunitari) e nella legge n. 142 del 1990 (che è la

legge-quadro adottata, ai sensi dell'art. 128 Cost., per la disciplina delle autonomie territoriali infraregionali). Particolarmente significativo in questa seconda legge è l'art. 3 che individua nella Regione (e nella legge regionale) il perno coordinante dell'intera programmazione territoriale (cioè anche dell'attività provinciale e comunale).

L'impianto di quest'ultima norma — definito in sede parlamentare — si presenta molto diverso da quello che era stato tracciato nell'originario disegno di legge governativo, dove il sistema delle autonomie territoriali non veniva ordinato come un complesso organico costruito intorno alla Regione, bensì come un sistema di rapporti paralleli tendenti a separare, rispetto allo Stato, le Regioni dagli enti territoriali minori. Forse non è inutile ricordare come il modello che si è, infine, affermato nel testo della legge trovi una matrice scientifica nel c.d. «progetto di Pavia» elaborato, alla metà degli anni settanta, da un gruppo di studiosi sotto la guida di Umberto Pototsching. Questo progetto, appunto, individuava nelle Regioni il centro motore dell'intero sistema delle autonomie territoriali e nelle deleghe (ai sensi dell'art. 118 Cost.) e nei controlli (ai sensi dell'art. 130 Cost.) gli strumenti fondamentali dell'azione coordinante della Regione.

Questa nuova lettura del sistema delle autonomie territoriali nell'ambito del modello di Stato regionale ha ottenuto, di recente, un avallo nella giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. sent. n.343 del 1991). Si può, dunque, dire che ci troviamo oggi in presenza, tanto in sede legislativa che giurisprudenziale, di tendenze che, attraverso reciproche integrazioni, conducono sempre più a valorizzare una lettura «alta» — non amministrativa ma costituzionale — dello Stato regionale.

4. Se questi che abbiamo ricordato rappresentano alcuni dei passaggi fondamentali nello sviluppo della giurisprudenza costituzionale in materia regionale, vediamo ora quali sono i punti intorno a cui questa giurisprudenza si è andata, nel tempo, assestando.

Tra i punti di maggior rilievo si possono indicare la definizione delle materie, il rapporto tra fonti statali e regionali (con riferimento particolare all'indirizzo ed al coordinamento), l'autonomia finanziaria. Per completare il quadro andrebbe aggiunto anche un richiamo ai settori del controllo e dei rapporti tra Regioni ed

ordinamento comunitario, temi che in questa sede non possiamo affrontare.

Per quanto riguarda la definizione delle materie, dopo anni di oscillazioni tra criteri oggettivi e criteri finalistici, la giurisprudenza costituzionale sembra aver oggi adottato un criterio di grande elasticità, che non solo ha assecondato le scelte organiche già operate con il d.P.R. n. 616, ma ha anche spinto il legislatore ad andare avanti.

La linea che si trova espressa nelle pronunce più recenti è nel senso di superare la «pietrificazione» delle materie tracciate nell'art. 117 della Costituzione, dal momento che le stesse hanno avuto nel tempo una loro evoluzione, legata agli sviluppi dell'economia e della società, che legittima il legislatore ad operare una lettura storicamente aggiornata (v. sentt. nn. 211 del 1988; 85 del 1990; 188 del 1992). Su questa linea ha assunto, negli ultimi anni, un rilievo crescente il problema delle materie c.d. «miste» o «trasversali», cioè di quelle materie che sono il risultato dell'accorpamento sotto una stessa disciplina di interessi diversi, in parte riferibili allo Stato e in parte alla Regione. Si pensi alla legislazione sull'ambiente, sulla droga e, per citare un esempio curioso sottoposto di recente all'esame della Corte, alla legge sul randagismo e sulla protezione degli animali domestici (v. sent. n. 123 del 1992). In queste materie «miste» la Corte, assecondando il legislatore, ha adottato il criterio non tanto di separare le materie in settori o submaterie distinte da affidare, rispettivamente, allo Stato ed alle Regioni, quanto di consentire l'intervento congiunto sia dello Stato che della Regione, secondo una linea distintiva riferita non all'oggetto, ma al diverso livello di astrattezza della misura adottata: riservando allo Stato gli indirizzi di carattere generale o l'istituzione di fondi; alla Regione la specificazione e l'applicazione degli interventi e la gestione della spesa (v. sentt. nn. 85 del 1990; 116 del 1991; 36 del 1992).

Sul piano dei rapporti tra fonti statali e fonti regionali il primo dato che viene a emergere attiene al carattere sempre più sfumato e quasi indistinguibile della linea di confine che dovrebbe separare la legislazione di principio dalla legislazione di dettaglio. Lo Stato, nel momento in cui formula la propria disciplina, tende sempre più a passare dal principio al dettaglio, ove questo possa in qualche modo risultare sorretto o dalla presenza di un interesse nazionale o dalla necessità di adempiere ad obblighi comunitari ed internazio-

nali o dall'esistenza di un limite connesso alla programmazione nazionale. Di fronte a questi sconfinamenti la Corte talvolta ha abbattuto la norma di dettaglio, talvolta l'ha preservata riconoscendo l'esistenza di un fondamento costituzionale al limite fatto valere dallo Stato. Ma il più delle volte la tecnica di soluzione della controversia è stata quella di assegnare, all'interno della stessa disciplina, valore imperativo alla norma di principio e valore dispositivo (o suppletivo) alla norma di dettaglio. In questo modo anche la disciplina statale di dettaglio, anziché risultare travolta dal giudizio di incostituzionalità, conserva la possibilità di esplicare utilmente i suoi effetti nei confronti della Regione fino al momento in cui questa intervenga a regolare la materia con proprie norme (v. sentt. nn. 214 del 1985; 517 del 1987; 465 del 1991). La soluzione — ricalcata dal modello adottato dal d.P.R. n. 616 ai fini dell'attuazione della normazione comunitaria — consente di evitare vuoti di normazione e, al tempo stesso, di stimolare la Regione all'esercizio delle proprie competenze.

Sempre al quadro delle fonti attiene il tema, assai tormentato, dell'indirizzo e del coordinamento, cui sopra si accennava. In questo tema s'individua oggi uno degli aspetti più controversi della giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni. Il fatto è che su questo terreno, come si diceva, si è venuta a determinare una forte alterazione nello schema costituzionale connesso a tali rapporti, attraverso la costruzione, di fatto, di un anomalo sistema di fonti a tre gradi che vede l'atto di indirizzo e coordinamento come attuativo della legge statale e condizionante la legge regionale. Questa anomalia è stata sinora giustificata dalla giurisprudenza costituzionale, ma dovrà essere in futuro corretta: o attraverso un recupero della nozione originaria di indirizzo e coordinamento (come funzione destinata a orientare soltanto l'attività amministrativa regionale) o attraverso una migliore distinzione tra atto d'indirizzo e atto regolamentare (distinzione questa, per il momento, non molto chiara).

Per quanto concerne, infine, il profilo della autonomia finanziaria regionale, vediamo come questa autonomia si presenti oggi piuttosto ampia sul versante della spesa, ma molto ridotta sul versante dell'entrata. Ma anche sul versante della spesa accade molto spesso che lo Stato intervenga con proprie norme a determinare specifici vincoli finalistici alla sfera regionale, riducendo lo spazio consentito alle Regioni dall'art. 119 della Costituzione al

solo aspetto terminale dell'erogazione. Su questo terreno la Corte è intervenuta in più occasioni secondo linee, che, almeno negli indirizzi più recenti, hanno portato a valorizzare i contenuti dell'autonomia finanziaria regionale: talvolta caducando i vincoli operativi e finalistici imposti alle Regioni, talaltra censurando norme statali che avevano imposto alle Regioni di finanziare con propri fondi attività di interesse statale (v. sentt. nn. 381 del 1990; 116 del 1991).

5. Siamo, dunque, di fronte ad un quadro che si presenta, nel suo insieme, molto complesso, dove indirizzi legislativi e orientamenti giurisprudenziali si sono, nel corso del tempo, avvicinati e influenzati a vicenda, senza mai raggiungere un livello elevato di stabilità.

Si può però dire che dagli indirizzi più recenti della giurisprudenza costituzionale in materia regionale sembra emergere una doppia linea, in parte rispecchiata dalle più recenti leggi di impianto del nostro sistema di autonomie. Da un lato si assiste, infatti, all'affermarsi di una tendenza al rafforzamento, quantitativo e qualitativo, della sfera di autonomia regionale, quale quello che si manifesta attraverso l'arricchimento dei contenuti delle materie trasferite, il consolidamento dell'autonomia finanziaria, l'attenuazione del limite territoriale, il potenziamento dei rapporti tra Regioni e CEE. Dall'altro, viene ad emergere, di contro, una linea che conduce ad accentuare il peso dei limiti apposti dallo Stato, o attraverso un richiamo più largo all'interesse nazionale o attraverso il ricorso alla funzione d'indirizzo e coordinamento o attraverso i poteri di controllo sostitutivi affidati all'apparato centrale.

Occorre, dunque, domandarsi come queste due linee, apparentemente opposte, possano convivere senza annullarsi a vicenda.

Questa domanda ne comporta preliminarmente un'altra, cui all'inizio si accennava. Esiste nella giurisprudenza della Corte costituzionale un modello compiuto di Stato regionale?

Credo che a quest'ultima domanda debba darsi una risposta negativa. Esistono, indubbiamente, nella giurisprudenza costituzionale, più recente e meno recente, dei criteri di lettura del disegno costituzionale tracciato nel titolo V della seconda parte della Costituzione, ma un modello compiuto in grado di ricondurre questa giurisprudenza a precise linee di coerenza, in realtà, non

sembra sia possibile trovarlo. E questo spiega le frequenti oscillazioni che è dato registrare nella giurisprudenza costituzionale, ora in senso statalista ora in senso regionalista: oscillazioni che possono, invece, ben collegarsi a quella che può ritenersi la naturale inclinazione del nostro organo di giustizia costituzionale a operare, anche aldilà dei dati strettamente formali, come arbitro nei conflitti di interessi, sia sociali che istituzionali.

Semplificando al massimo il discorso si potrebbe, dunque, dire che la Corte tende a divenire regionalista quando l'ago della bilancia istituzionale viene a spostarsi troppo in direzione dello Stato centrale; ma che, di contro, è pronta ad ascoltare le ragioni del centralismo quando le spinte autonomiste vengano ad assumere forme eccessive, incontrollate e confuse.

Da questa giurisprudenza affiorano peraltro, come ora si accennava, anche alcuni criteri generali di lettura del modello costituzionale che vengono a investire ambedue i versanti di questo modello, quello del rapporto Stato-Regioni e quello del rapporto Regioni-enti locali.

Sul primo versante, l'orientamento di fondo che la Corte, negli ultimi anni, ha in prevalenza affermato si è ispirato sempre più ad un modello di «regionalismo cooperativo». Un modello — desunto in parte dal federalismo statunitense, in parte dall'esperienza della Repubblica federale tedesca — che pone alla sua base l'esigenza primaria di una «leale collaborazione» tra Stato e Regioni. Di questo modello di regionalismo non esiste traccia nella nostra Costituzione, ma la Corte ha cercato egualmente di affermarlo, là dove risultava possibile, valorizzando (anche attraverso sentenze additive) l'adozione da parte del legislatore di strumenti — come il parere obbligatorio o l'intesa — idonei a favorirlo (v. sentt. nn. 21 e 487 del 1991).

Sul secondo versante, la Corte, nel convalidare le scelte operate dall'art. 3 della legge n. 142 del 1990, sulle autonomie locali, si è di recente attestata — come sopra si ricordava — su una lettura del disegno costituzionale che vede nella Regione il perno intorno a cui è destinato a ruotare, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, l'intero sistema degli enti locali.

Il risultato complessivo di queste letture dovrebbe, dunque, condurre a valorizzare un modello organico dove i diversi soggetti di autonomia coordinano i propri interventi a livelli diversi: al livello più alto, Stato e Regioni cooperano in un intreccio sempre

più stretto di competenze, suscettibili di essere ripartite attraverso un bilanciamento tra interesse nazionale e interesse locale; al livello sottostante, la Regione opera come centro coordinante delle autonomie infraregionali, chiamate a realizzare la massima parte degli interventi di amministrazione attiva.

6. Muovendo da questo quadro, quali previsioni risulta possibile formulare rispetto al futuro?

Vorrei limitarmi ad un'osservazione riferita alla prospettiva del «nuovo regionalismo» di cui tanto si è parlato nel corso dell'ultimo anno, dopo la presentazione alla Commissione affari costituzionali della Camera, nel giugno del 1991, di una variante al progetto di riforma costituzionale in tema di bicameralismo (Senato, X Leg., n. 21 del 1990; Camera, X Leg., n. 4887 del 1991), tendente, nella sostanza, a ribaltare l'attuale distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni mediante l'adozione di un criterio secondo cui allo Stato dovrebbero spettare alcune competenze enumerate, alle Regioni tutte le competenze residue. Così formulato, questo criterio potrebbe far pensare ad una vera e propria mutazione nella nostra forma di Stato, con un passaggio dal regionalismo al federalismo, che, appunto, su tale principio si fonda. Ma la lettura completa della norma (che conserva allo Stato centrale la possibilità di fissare, mediante leggi organiche, i principi relativi a qualunque materia) attenua questa impressione e induce piuttosto a pensare ad un rafforzamento del regionalismo di cui disponiamo con un avvicinamento al modello tedesco. Rafforzamento collegato — sul terreno della forma di governo — ad una prospettiva che viene tracciata nello stesso progetto e che dovrebbe condurre, attraverso un'accentuata delegificazione, ad affidare al potere regolamentare del Governo tutti i campi non espressamente riservati dalla Costituzione alla legge.

È difficile per il momento dire se la prospettiva aperta da questo progetto di riforma — caduto con la fine della legislatura e, per il momento, non ripresentato — abbia dinanzi a sé una qualche possibilità di successo. Quello che per il momento si può dire è che, in questo quadro, anche gli indirizzi più recenti della giurisprudenza costituzionale che abbiamo richiamato — risultando orientati, pur con qualche ambiguità, verso una lettura più ampia dell'attuale modello di Stato regionale — sembrano per molti

aspetti favorire l'evoluzione del nostro sistema in direzione di un regionalismo rafforzato e fondato, oltre che sul principio di «leale collaborazione», su una più netta distinzione dei ruoli e delle responsabilità tra centro e periferia.

Aprile 1992.