



Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie
"Massimo Severo Giannini"

IL PERCHÉ DELLE REGIONI OGGI La Repubblica tra Stato unitario e Stato regionale

Per i 45 anni della nascita dell'Istituto di Studi sulle Regioni del CNR

Giovedì 27 ottobre 2016 ore 9,30 – 18,30

CNR, Aula Marconi

Piazzale Aldo Moro 7, Roma

BOOK OF ABSTRACTS



Affresco *Italia Antiqua*, "Foto copyright © Musei Vaticani"



A distanza di oltre quindici anni dalle riforme costituzionali del 1999 e 2001, che hanno significativamente modificato il Titolo V della Costituzione italiana, dando avvio al cosiddetto "secondo regionalismo", l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" del CNR si interroga ancora una volta sulla continua trasformazione delle Regioni nel contesto costituzionale e sul ruolo che esse sono chiamate a svolgere nell'ordinamento della Repubblica.

L'occasione è offerta dai 45 anni della nascita dell'Istituto che, fin dall'istituzione delle Regioni ordinarie, ha seguito sistematicamente con un approccio multidisciplinare l'esperienza regionale e la dimensione territoriale delle politiche pubbliche nel contesto dell'integrazione europea e dell'interdipendenza globale, nonché in una prospettiva di analisi comparata tra i vari sistemi regionali e federali.

Il convegno consentirà una prima riflessione sulla riforma costituzionale Renzi-Boschi, per cui si attende il risultato referendario e, in particolare, sull'impatto che la riforma avrebbe sul modello regionale, ormai progressivamente consolidato anche grazie al contributo interpretativo della Corte costituzionale.

Alcune relazioni si soffermeranno sul funzionamento concreto delle Regioni e sull'attualità del regionalismo, offrendo anche una comparazione con l'impostazione della nuova riforma. Così, ad esempio, sarà per l'espressione più rilevante dell'autonomia regionale, la funzione legislativa, ma anche per l'autonomia finanziaria.

Inoltre, si cercherà di rispondere alle questioni che emergono con la "riforma della riforma", in particolare, con riferimento alla razionalizzazione del sistema regionale, alla diminuzione del contenzioso e alla valorizzazione del principio di autonomia e decentramento, così come dei valori dell'unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 della Costituzione.

È certo che una riforma così articolata è destinata ad incidere su temi fondamentali dell'ordinamento costituzionale – superamento del bicameralismo perfetto, Senato delle regioni e delle autonomie, soppressione del CNEL, contenimento dei costi di "funzionamento delle istituzioni" e revisione del Titolo V – e, in particolare, sulle caratteristiche proprie dello Stato regionale.

Segreteria del Convegno
Cinzia Spaziani - 06 49937700
✉ segreteria@issirfa.cnr.it

Segreteria Amministrativa
Maria Matilde Cosenza - 06 49937702
✉ mariamatilde.cosenza@cnr.it



Programma

IL PERCHÉ DELLE REGIONI OGGI La Repubblica tra Stato unitario e Stato regionale

Per i 45 anni della nascita dell'Istituto di Studi sulle Regioni del CNR

9,30 – Apertura lavori

Presiede e introduce – Antonio D'Atena

Saluti

Massimo Inguscio – Presidente CNR

Gianclaudio Bressa – Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Affari regionali)

Gianpiero D'Alia – Presidente Commissione Bicamerale per le Questioni regionali

Fabio Refrigeri – Assessore Infrastrutture, Politiche Abitative, Enti locali – Regione Lazio

Franco Iacop – Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome

10, 30 - I Sessione

Presiede e introduce – Paolo Urbani

10,45 - Carlo Desideri

I regionalismi italiani a confronto

11,15 - Aida Giulia Arabia

L'esperienza della legislazione regionale e i riparti delle competenze

11,45 – *Coffee break*

12,15 – Enrico Buglione

L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?

12,45 – Gaetano Silvestri

La conflittualità tra lo Stato e le Regioni e le soluzioni della Corte costituzionale

13,15 – Dibattito

14,00 – *Lunch*

15,00 – II Sessione

Presiede e introduce – Guido Meloni

15,15 – Eduardo Gianfrancesco

La partecipazione delle Regioni nello Stato. Bicameralismo, Camera delle Regioni e Conferenze

15,45 – Antonio Ferrara

I poteri regionali nella riforma costituzionale del 2016

16,15 – Francesco Merloni

Lo Stato e le Regioni nella riforma costituzionale del 2016

16,45 – Stelio Mangiameli

L'articolo 5 della Costituzione, la forma di stato della Repubblica e l'attualità del regionalismo

17,00 – *Coffee break*

17,15 – Dibattito

18,00 – Conclusioni – Antonio D'Atena



I regionalismi italiani a confronto

Carlo Desideri

La relazione, constatato che nel dibattito corrente sulla riforma costituzionale, ora sottoposta a referendum, le regioni sono per lo più oggetto di considerazioni riduttive, si sofferma sia pure per grandi linee sulle vicende del regionalismo e delle regioni a partire dal periodo costituente ad oggi.

A questo scopo nella relazione vengono ricordate innanzitutto le caratteristiche fondamentali del regionalismo costituzionale, che sono identificate nella visione pluralistica della comunità nazionale e nella individuazione delle regioni come entità territoriali storicamente preesistenti.

In secondo luogo viene mostrato come la concezione sostanziale del regionalismo dei Costituenti verrà dimenticata nel periodo seguente, quando i grandi partiti 'di massa' divennero i protagonisti della vita sociale e politica del Paese, né venne ripresa al momento dell'avvio della regionalizzazione negli anni '70 dello scorso secolo. Le regioni, infatti, vennero allora pensate in funzione di finalità ed esigenze politiche generali dettate dai partiti nazionali e di fatto prevalse una versione riduttiva del disegno costituzionale.

In terzo luogo la relazione considera il periodo successivo alla crisi dei partiti e del sistema politico dei primi anni '90, mostrando come in quegli anni non si riuscì a realizzare una forma precisa e chiara di regionalismo, ma furono all'opera più tendenze anche tra loro contraddittorie.

Passando, infine, alla riforma oggi in discussione, si cerca di considerarne i contenuti - in particolare alcune caratteristiche del Senato e alcuni profili delle competenze - rispetto alle vicende e alle tendenze prima evidenziate.

Sarà così possibile valutare le scelte della riforma non solo sulla base di elementi testuali, ma tenendo conto anche della storia e delle prospettive del regionalismo in Italia, arrivando alla conclusione che le regioni e la loro sorte non dovrebbero essere viste come un tema accessorio ma come un tema centrale della riforma, che andrebbe dunque considerata e valutata, più di quanto oggi accada, se non soprattutto, da questo punto di vista.



L'esperienza della legislazione regionale e i riparti delle competenze

Aida Giulia Arabia

Il nodo centrale della Relazione è un bilancio dei primi 15 anni di legislazione originata da un riparto di competenze normative (tanto legislative quanto regolamentari) che, almeno nelle intenzioni del legislatore costituzionale del 2001, ma già prima del legislatore ordinario del 1997-1998, avrebbe dovuto portare la Regione ad essere la protagonista esclusiva della disciplina di importanti e nuovi ambiti materiali.

Al bilancio in esame è preliminare uno sguardo di insieme sul ruolo della legge regionale nel primo regionalismo, anche per evidenziarne differenze e novità.

La legge regionale di quel periodo appare "depotenziata" rispetto alla legge statale e tale situazione va avanti così per circa trent'anni durante i quali numerosi sono stati i tentativi di rivedere l'intero impianto del regionalismo italiano anche con suggerimenti importanti da parte della Comunità scientifica.

Un nuovo volto delle Regioni, con un conseguente nuovo ruolo assegnato alla legge regionale, incomincia a delinearsi con la stagione delle riforme amministrative degli anni 1997-1998 del secolo scorso che, pur con alcuni limiti e incertezze, testimoniava, comunque, un diverso atteggiamento del legislatore statale verso il rafforzamento del sistema regionale e "degli spazi di autonomia legislativa".

Nel 2001, lo schema originario del regionalismo italiano verrà modificato con la riforma del Titolo V avvenuta ad opera della legge costituzionale 3 del 2001.

La relazione, dopo l'analisi della disciplina normativa sulle competenze, incomincia a tracciare un bilancio di quanto effettivamente avvenuto, verificando che cosa le regioni abbiano concretamente fatto sotto il profilo della produzione normativa e di come e quanto sia cambiata la legislazione regionale dopo la riforma.

Dalla riforma è scaturito un rafforzamento della legge regionale. Pur con alcuni limiti, anche la figura della regione quale ente legislativo ne esce rafforzata: tanto in termini di poteri, tanto in termini di ambiti materiali su cui poter intervenire. La nuova regione, dunque, non appare più essere l'ente prevalentemente di tipo attuativo di leggi e decisioni statali quale, invece, aveva finito per essere nella prima regionalizzazione. E le leggi regionali non sono più esecutive-integrative della disciplina statale, né tantomeno sono leggi di sola incentivazione – che pure di recente per rispondere alla crisi economica ed occupazionale stanno aumentando – ma leggi che disciplinano in modo originale intere materie o parti significative di esse. Anche l'impegno nel riordino e nella semplificazione normativa suggerisce una rivalutazione del ruolo della legge regionale, favorita tra l'altro dalla ripresa e dallo sviluppo, almeno in alcune regioni, della potestà regolamentare.

Nelle conclusioni, verranno svolte alcune brevi considerazioni sul ruolo che la legge regionale potrebbe assumere a seguito dell'approvazione referendaria del disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi, che almeno rispetto alle competenze regionali per molti aspetti sembrerebbe andare nella direzione già tracciata dalla giurisprudenza costituzionale e dalla prassi regionale.



L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?

Enrico Buglione

Nella relazione si sostiene la tesi che l'autonomia finanziaria delle regioni – ma in generale, il discorso vale per tutti gli enti territoriali – potrebbe non essere considerata una variabile indipendente rispetto ad alcuni importanti elementi quali: le caratteristiche delle funzioni più importanti, in termini di spesa, ad esse attribuite; l'entità dei divari interregionali di sviluppo economico; lo stato dell'economia e della finanza pubblica.

La relazione si articola in tre parti.

Nella prima, dopo aver descritto gli indicatori utilizzati per misurare l'autonomia finanziaria, si dimostra che - se i bilanci delle regioni vengono letti in modo oggettivo, prescindendo dalle classificazioni formali attribuite dalla normativa alle varie componenti delle entrate e delle spese – i risultati finora ottenuti per riconoscere alla regioni una piena autonomia finanziaria sono decisamente inferiori alle aspettative, nonostante i pur numerosi interventi legislativi, anche ed in primo luogo sul versante costituzionale.

Nella seconda si mette in evidenza che i limiti attuali all'autonomia di entrata e di spesa delle regioni dipendono non tanto da una cattiva o mancata applicazione dei provvedimenti previsti per rafforzarla ma da alcune caratteristiche delle funzioni prioritarie ad esse attribuite, nonché dal contesto economico e finanziario nel quale esse sono chiamate ad operare.

Nella terza si richiama l'attenzione su alcuni interventi previsti nella riforma del federalismo fiscale, ma non ancora attuati, che potrebbero efficacemente aiutare a risolvere un problema ineludibile, quello della promozione della funzionalità delle regioni, anche in presenza di un'autonomia finanziaria come l'attuale, certamente importante ma per molti aspetti marginale.

Nelle conclusioni, infine, si avanza l'ipotesi che l'implementazione di tali interventi pro funzionalità – finora osteggiata in quanto farebbe cadere una serie di schermi capaci di offuscare la concreta gestione delle risorse e, più in generale, del bilancio – potrebbe essere facilitata se le regioni, ad esempio con la trasformazione del Senato in Camera delle autonomie, cominciassero ad essere considerate a tutti gli effetti attori decisivi per la gestione del Paese, insieme al Governo centrale.



La conflittualità tra lo Stato e le Regioni e le soluzioni della Corte costituzionale

Gaetano Silvestri

La ricerca di un modello astratto di regionalismo, preformato e direttamente deducibile dalle norme costituzionali è destinata a rimanere senza frutti. Il regionalismo si forma e si evolve a partire dallo schema normativo della Costituzione, ma acquista forme e contenuti diversi per l'influsso convergente di vari fattori: economici, politici e istituzionali. Tra questi ultimi spicca la giurisprudenza della Corte costituzionale.

Sin dall'entrata in vigore della Costituzione, e sino all'introduzione delle Regioni a statuto ordinario, la giurisprudenza della Corte ha avuto una forte ispirazione centralista, quasi che le Regioni a statuto speciale allora esistenti fossero un "corpo estraneo" nell'ordinamento costituzionale della Repubblica. In questo periodo è maturata, ad esempio, la trasformazione dell'interesse nazionale da limite di merito – come si poteva dedurre dall'allora vigente art. 127 Cost. - in limite di legittimità. Questa "trasfigurazione" del limite ha finito per spostare, anche dopo il 1970, una parte consistente della conflittualità tra Stato e Regioni dal campo politico a quello giurisdizionale. Ciò ha alleggerito la responsabilità politica del Governo e del Parlamento e sovraccaricato la Corte di compiti non del tutto riconducibili all'ambito delle valutazioni giuridiche.

In parallelo, la giurisprudenza costituzionale iniziava il suo percorso di interpretazione delle norme costituzionali e degli Statuti speciali che contenevano gli elenchi delle materie di competenza statale e regionale. Emergeva ben presto l'impossibilità di reperire nel testo costituzionale una consistenza "ontologica" delle materie e si consolidava pertanto il ruolo "creativo" della Corte, costretta a individuare di volta in volta contenuti e limiti della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni.

La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, operata dalla legge cost. n. 3 del 2001, non risolveva i problemi già emersi nel periodo precedente, anzi, in qualche caso, li aggravava, con una distribuzione di competenze non chiara e persino, in taluni casi, contraddittoria. La Corte si misurava ancora con l'inesistenza di contenuti definiti dalle norme e constatava nel concreto quanto era già stato ampiamente rilevato nei sistemi federali di antica data: l'intreccio delle competenze e la necessità di trovare soluzioni politico-legislative in grado di prevenire il contenzioso. Intanto si era manifestata la necessità di introdurre elementi di regionalismo "cooperativo", utilizzando in modo più ampio le possibilità offerte dall'introduzione di sedi istituzionali di confronto costituite dalle intese e dal "sistema delle Conferenze".

Si profila in modo sempre più pressante la necessità di disporre di strumenti di raccordo e coordinamento elastici e rispettosi, nei limiti del possibile, sia delle esigenze unitarie che della tutela delle autonomie. La Corte introduce, a tal fine, la figura della "attrazione in sussidiarietà" e le sentenze "additive di intesa". È stato comunque difficile seguire un percorso lineare, per l'ovvio andamento casistico e discontinuo della giurisprudenza della Corte, stretta tra le perduranti tendenze centralistiche dello Stato e il dilagare di una legislazione regionale frammentata e talvolta velleitaria.



Tutti gli strumenti di raccordo tra Stato e Regioni si collocano nel vasto campo della "leale collaborazione". Si tratta di un concetto elaborato dalla Corte costituzionale non solo con riferimento al sistema delle autonomie, ma, più in generale, per indicare il criterio fondamentale di azione reciproca tra tutti gli organi e gli enti della Repubblica costituzionalmente rilevanti, in un ordinamento contrassegnato dalla separazione e dall'equilibrio dei poteri, sia in senso orizzontale che verticale.

Dall'esame della vasta giurisprudenza della Corte costituzionale, accumulatasi in sessant'anni, si desume, al di là di profili specifici, che i criteri di definizione delle controversie tra Stato e Regioni non sono rigorosi e costanti, come vorrebbero i fautori di precise delimitazioni di campo operate *more geometrico*. La dialettica tra Stato nazionale e autonomie regionali (ma anche locali) è complessa e non produce sintesi definitive, giacché la finalizzazione di tutte le attività dei soggetti istituzionali della Repubblica è costituita dalla progressiva, e mai esaustiva, concretizzazione dei principi sostanziali che reggono il sistema costituzionale. Non deve meravigliare quindi che vi siano ondeggiamenti, sinuosità e persino contraddizioni. Sono tutti "inconvenienti" che derivano dall'impurità della vita reale rispetto alla purezza delle teorie soggettivamente costruite dalla dottrina.

Uno dei campi in cui maggiormente sono visibili le tortuosità della giurisprudenza della Corte è quello delle cosiddette "materie trasversali", dette anche "materie non materie". Caso per caso, la Corte ha dovuto chiedersi in che modo, nelle fattispecie concrete sottoposte al suo esame, sarebbe stato possibile assicurare la migliore sintesi tra il riparto di competenze tracciato nella Costituzione ed i valori sottesi a materie, quali, ad esempio, l'ambiente e la concorrenza, difficilmente contenibili in alvei previamente definiti e potenzialmente espansive anche rispetto a materie riservate alle Regioni dalle norme costituzionali, con attribuzione di competenza legislativa concorrente o residuale.

L'aggravarsi della crisi economica e finanziaria ha inoltre determinato un irrigidimento centralistico – con riguardo alle spese delle Regioni - della legislazione statale, cui la Corte ha opposto resistenze ritenute deboli da alcuni o eccessive da altri.

Il futuro del regionalismo è affidato alla capacità delle istituzioni politiche centrali della Repubblica di "incorporare" le istanze dei territori e realizzare mediazioni e sintesi adeguate alle diverse situazioni concrete. È quanto il Costituente non ha voluto (o potuto) fare, limitandosi ad una debolissima qualificazione regionalista della seconda Camera. Ci si chiede se la struttura del nuovo Senato emergente dalla riforma costituzionale sottoposta a *referendum* potrà assolvere a questo fondamentale compito, con il risultato di far diventare eccezionale il contenzioso davanti alla Corte. Ciò sarebbe possibile solo se il Senato non diventasse una seconda, minore Camera politica. Il pericolo esiste.



*La partecipazione delle Regioni nello Stato. Bicameralismo, Camera delle
Regioni e Conferenze*

Eduardo Gianfrancesco

La relazione è articolata in quattro sezioni.

Sez. 1^a: Le origini del problema: La scarsa attenzione dell'Assemblea costituente alla partecipazione delle Regioni alla vita costituzionale dello Stato

Contraddizioni interne alla disciplina costituzionale.

Emersione a livello legislativo e di prassi dell'esigenza di confronto/negoziazione/partecipazione delle Regioni a funzioni statali (e repubblicane).

In particolare, il sistema delle conferenze.

Sez. 2^a: La conferma del problema: il fallimento dell'art. 11 l. cost. n. 3 del 2001 ed i suoi "sucedanei"

La giurisprudenza costituzionale sui limiti della leale collaborazione (legislativa e non).

Sez. 3^a: La soluzione (?) del problema: l'enigma della natura del Senato nella legge di revisione costituzionale

"Rappresentanza delle istituzioni territoriali" vs. "divieto di mandato imperativo".

L'apertura a fonti e prassi integrative/ricostruttive delle disposizioni costituzionali.

Sez. 4^a: Insopprimibilità del sistema delle Conferenze e suoi rapporti con il Senato

Conferenze "verticali" ed "orizzontali" e Senato.

Negoziazione politico/legislativa e negoziazione regolamentare/amministrativa tra Conferenze e Senato.

Conferenze e Senato con o senza Presidenti di Regione.

Il ruolo del Senato rispetto alle Conferenze ed agli attori di queste.



I poteri regionali nella riforma costituzionale del 2016

Antonio Ferrara

La revisione costituzionale, che sarà sottoposta al referendum confermativo del 4 dicembre 2016, è volta essenzialmente al superamento del bicameralismo paritario e alla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione. Si tratta di un oggetto bipartito, ma strettamente collegato, che incide diffusamente sui poteri delle regioni.

Per la mia relazione sui poteri regionali nella riforma costituzionale del 2016 non è dunque possibile limitarsi a valutare esclusivamente la revisione del Titolo V ma occorre tener conto, sullo sfondo, anche delle previsioni relative al nuovo Senato e al nuovo procedimento legislativo.

In ordine al testo approvato dal Parlamento, è facile la constatazione del netto ridimensionamento dell'autonomia legislativa (e dunque dell'autonomia più autenticamente politica) delle regioni. Scompare, infatti, la potestà concorrente a favore, in genere, di nuove competenze esclusive dello Stato e ricompare la clausola dell'interesse nazionale, che consente di richiamare al centro ambiti di competenza regionale.

Se, tuttavia, l'accentramento della potestà legislativa appare netto rispetto alla Costituzione scritta, l'evidenza che, nella grande maggioranza dei casi, si tratta di poteri di normazione che le regioni non hanno mai effettivamente esercitato (anche grazie alla mancata individuazione delle norme di principio) o che, comunque, sono state impedito dall'esercitare o da trattare in maniera differenziata (anche grazie alla invenzione della cd. chiamata in sussidiarietà e degli altri strumenti di flessibilizzazione delle competenze), può consentire di affermare che, più di un effettivo accentramento del potere legislativo (e dell'indirizzo politico), abbiamo a che fare, piuttosto, con un'opera di razionalizzazione che ravvicina il dato testuale della *costituzione di carta* (ineffettivo) alla *costituzione vivente* (così come effettivamente realizzata).

Al di là di questa opera di semplice razionalizzazione, che ha il pregio, quantomeno, di dire con più sincerità quale sia la vera ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, costituisce un elemento di sicura novità, invece, la realizzazione di un nuovo procedimento di formazione della legge che, grazie ad una nuova organizzazione del *Parlamento della Repubblica*, assicura l'integrazione degli interessi territoriali mediante una generale estensione del principio di leale collaborazione anche a livello legislativo.

Nel bilanciamento di quello che le regioni perdono e quello che le regioni guadagnano, possiamo dire pertanto che, se esse rinunciano ad un credito comunque inesigibile (l'ampio corredo astratto ma ineffettivo delle competenze), ottengono, comunque, alcuni sicuri miglioramenti e alcune più significative conferme di quanto già riconosciuto dalla riforma del 2001; e in particolare:

- a) *Per quanto attiene alla potestà legislativa regionale,*
- l'ampliamento degli ambiti materiali di co-legislazione regionale;
 - la conferma della competenza legislativa generale in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato;
 - la conferma del regionalismo differenziato, con l'ampliamento alle regioni speciali;



- b) *Per quanto attiene alla definizione della legislazione statale e della normazione comunitaria,*
- il riconoscimento di un nuovo potere di concorso paritario al procedimento di formazione di alcune tipologie di leggi statali;
 - il riconoscimento di un nuovo potere di concorso dis-paritario al procedimento di formazione di tutte le altre leggi dello Stato;
 - il riconoscimento di nuovi poteri di raccordo interparlamentare tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea, tra cui spicca – in primo luogo – la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi europei e delle politiche europee;
- c) *-Per quanto attiene all'autonomia politica,*
- il riconoscimento che i senatori eletti dai consigli regionali - in quanto esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.) - rappresentano nel Parlamento della Repubblica gli interessi delle rispettive istituzioni territoriali democratiche, esponenziali di comunità locali organizzate per il perseguimento di finalità generali (e non certamente interessi particolari o personali);
 - L'attribuzione di un nuovo potere di nomina (attraverso il Senato) di due dei cinque giudici della Corte costituzionale di elezione parlamentare;
 - il rafforzamento del principio pattizio per la revisione degli statuti speciali;
- d) *-Per quanto attiene all'autonomia amministrativa,*
- la conferma del principio di sussidiarietà in luogo di quello del parallelismo;
 - l'assegnazione alle regioni della disciplina degli enti di area vasta (escluse le città metropolitane) nel rispetto dei profili ordinamentali generali definiti con legge dello Stato.

Infine, per concludere, ci si interroga su quale sia il modello di regione che si delinea nella riforma approvata dal Parlamento.



L'articolo 5 della Costituzione, la forma di stato della Repubblica e l'attualità del regionalismo

Stelio Mangiameli

L'Assemblea costituente fece uno sforzo enorme nel concepire e scrivere l'art. 5 della Costituzione, definendo una questione storica, quella del regionalismo, in un modo originale anche rispetto al pensiero risorgimentale: portava a sintesi l'esperienza autonomistica italiana, cui molto la fase dell'unificazione doveva, e innovava ad essa, al contempo, introducendo un pluralismo legislativo inedito nella tradizione istituzionale italiana.

Il decentramento non era l'unica cifra di lettura della Regione. Anche se impoverita, rispetto al disegno originario, la regione era stata dotata di competenze legislative, con l'art. 117, e l'autonomia legislativa era segno evidente, non solo di autonomia politica, ma anche un segno distintivo della statualità, nonostante la potestà legislativa regionale, alla fine, fosse circondata da numerosi vincoli.

Che la legislazione regionale fosse espressione di una competenza politica statale e non un mera regolamentazione di autonomia, lo si desumeva proprio dal limite di merito degli "interessi nazionali", che avrebbero dovuto essere sindacati in via negativa e in sede politica dal Parlamento. Positivamente inteso, perciò, l'interesse nazionale nelle materie di propria competenza era assicurato dalla legge regionale.

L'Assemblea costituente ci ha consegnato, in conclusione, una visione della Repubblica, certamente "una e indivisibile", che bene si può riassumere nella forma costituzionale dello "Stato regionale autonomistico".

Questo disegno, che possiamo definire l'essenza del regionalismo secondo la nostra Costituzione, e il principio di autonomia appaiono in grado di rappresentare un limite persino alla revisione costituzionale.

Si tratta, perciò, di comprendere se le ultime riforme, in particolare la legge Delrio (n. 56 del 2014) e quella costituzionale, siano conformi al principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale desumibile dall'art. 5 della Costituzione.

Quanto alla prima, a prescindere dalla vicenda legislativa, ci si deve rammaricare per la scarsa attenzione che il giudice costituzionale (sent. n. 220 del 2013) ha prestato alle sue parole (Considerato in diritto, punto 12.1) per le quali con legge costituzionale si potrebbe sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si potrebbe togliere allo stesso la garanzia costituzionale. Infatti, in questo modo il giudice costituzionale mette in discussione, non solo la disciplina del Titolo V, ma anche la stessa validità del principio autonomistico dell'art. 5 e del principio democratico dell'art. 1 Cost.

Quanto poi alla riforma costituzionale in itinere, essa sta consolidando gli spostamenti della competenza a favore dello Stato, causati dalla legislazione dell'emergenza, con un'ampia apertura di credito da parte della giurisprudenza costituzionale, e ha motivato la revisione del riparto delle



competenze, sulla base di affermazioni tanto apodittiche, quanto non corrispondenti al vero, come l'accusa alla competenza concorrente di essere la causa dell'enorme crescita del contenzioso e la necessità di dotare lo Stato di poteri di intervento anche nella sfera costituzionalmente riservata alla potestà legislativa delle Regioni.

Ciò che rileva qui, ai fini del confronto con l'art. 5 della Costituzione e in merito alla fisionomia della Regione nel disegno della riforma costituzionale, è il modo in cui sono stati scritti i commi 3 e 4 dell'art. 117; il primo contiene una enumerazione di materie di competenza regionale, mentre il secondo inserisce nel disegno costituzionale la clausola di flessibilità.

Non si comprende però bene quale sia il senso della riserva di potere che si annida nell'art. 117, comma 4, nella clausola di flessibilità, che consente, su proposta del Governo, alla legge dello Stato di intervenire "in materie non riservate alla legislazione esclusiva", se le materie regionali sono già di per sé ampiamente condizionate dal limite dell'ambito territoriale e/o dell'interesse locale e regionale e su tutte le materie regionale, con le eccezioni indicate, pesa già la legislazione statale, più o meno di principio.

La riforma, perciò, ci offre una fisionomia della Regione come di un ente che si occupa di ambito territoriale limitato, alla stregua di un grande ente locale; verrebbe da pensare a una rivincita di Rattazzi e alla sua proposta del 1859 di costituire ampi Dipartimenti amministrativi che si occupano di questioni amministrative in adempimento delle leggi dello Stato.

Per giunta, nel travaso delle competenze concorrenti, dalle Regioni allo Stato, tutte hanno conservato espressioni che lasciano intuire che l'acquisizione alla competenza esclusiva dello Stato non riguarda l'intero campo materiale. Solo per una materia la competenza dello Stato è integrale e completa: il coordinamento della finanza pubblica e ciò mentre nell'art. 119 si passerebbe dai "principi del coordinamento della finanza pubblica", alla "legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" che peraltro verrebbe approvata dalla sola Camera dei deputati. Si è giunti così all'opposto del federalismo fiscale, senza averne mai provata l'ebrezza.

È chiaro che la riforma costituzionale, qualora dovesse consolidarsi la disciplina della revisione, intende aprire una nuova fase del regionalismo italiano.

Nel farlo, il disegno della riforma rischia di porsi in contrasto con l'art. 5 della Costituzione e mina l'intima essenza dello "Stato regionale autonomista", riducendo le regioni ad enti dipendenti dal Governo centrale.

Siamo ormai lontani dalla visione delle Regioni come forma di autonomia politica, come espressione di un ente esponenziale, rappresentativo di comunità radicate nel territorio.

Un solo elemento potrebbe giustificare questo cambiamento costituzionale così radicale ed è la perdita di attualità del regionalismo. Tuttavia, il regionalismo sembra attuale e costituisce oggi il modello migliore di organizzazione di un Stato che voglia essere competitivo nel sistema europeo e dell'economia globalizzata.



Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini"
Consiglio Nazionale delle Ricerche
Via dei Taurini, 19 - 00185 ROMA
Tel. +39 06 49937700
Fax +39 49937726
segreteria@issirfa.cnr.it
www.issirfa.cnr.it