

Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma - Resoconto convegno

di Valentina Lepore

Nei giorni 20-21 e 22 ottobre 2011, si è tenuto presso il Consiglio nazionale delle ricerche-CNR- il seminario di studi "Il regionalismo italiano dall'unità alla Costituzione e alla sua riforma", organizzato dall'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini"- ISSIRFA, nell'ambito delle celebrazioni del centocinquantenario dell'Unità d'Italia.

La prima sessione del convegno è stata presieduta, dal Prof. **Antonio D'Atena**, che nel presentarlo ha sottolineato l'importanza e l'attualità del tema oggetto della discussione, la riforma del sistema delle autonomie territoriali alla luce, soprattutto, dei recenti interventi normativi che impongono una riflessione sull'attuale volto del regionalismo italiano. Gli assi tematici di interesse delle tre giornate di studio sono i seguenti: a) la storia e l'evoluzione del decentramento e del regionalismo dall'Unità nazionale ai lavori dell'Assemblea Costituente; b) l'analisi dell'assetto del regionalismo italiano a seguito della riforma costituzionale del Titolo V; c) la problematica questione dei rapporti tra Stato e Regioni, Unione Europea e Regioni, Regioni ed enti locali a fronte delle possibili prospettive di evoluzione dell'assetto ordinamentale attuale.

I temi di riflessione sono stati introdotti dal Prof. **Stelio Mangiameli**, Direttore dell'Issirfa CNR, il quale ha spiegato che l'intento di questo importante seminario di studio, a distanza di oltre dieci anni dalle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, è quello di proporre una riflessione sul nostro regionalismo e di mettere a fuoco le prospettive del nostro modello regionale, alla luce della considerazione che il percorso di attuazione della riforma non può dirsi ancora completato. Vi sono ancora dei tasselli mancanti, quali la riforma del bicameralismo, del sistema delle Conferenze, della Corte Costituzionale.

Il dato attuale più preoccupante è la scarsità delle risorse economico-finanziarie che ha condotto, sulla scorta delle manovre finanziarie intervenute negli ultimi mesi, ad una effettiva costrizione dell'autonomia degli enti territoriali, laddove, invece, proprio la scarsità delle risorse avrebbe potuto costituire un'occasione per mettere in moto il federalismo attenuato da un efficace sistema di perequazione tra i territori.

La riflessione si sposta, in seguito, sulla capacità dimostrata dalle Regioni nel cogliere la propria natura di ente legislativo; l'interventore, infatti, sottolinea come le Regioni abbiano imparato a legiferare producendo un sistema coerente ed apprezzabile di norme, soprattutto in materia di trasparenza, riduzione degli oneri derivanti dagli apparati amministrativi, riduzione dei costi della politica, prefigurandosi come un modello anche per lo stesso legislatore statale. Tuttavia, permane la differenza tra le Regioni del Nord e del Sud, non solo in termini di qualità della regolazione, ma anche e soprattutto in termini quantitativi di risorse disponibili da impiegare in alcuni settori cardini del welfare, quali la sanità e gli ammortizzatori sociali.

È importante che, in un momento di crisi finanziaria internazionale che coinvolge anche il nostro sistema paese, la Repubblica conservi l'assetto unitario di cui all'articolo 5 della Costituzione, tendendo e spingendo tuttavia verso il decentramento e l'effettiva tutela e valorizzazione delle autonomie territoriali.

Il convegno è proseguito con i saluti delle autorità rappresentative delle istituzioni nazionali e regionali, con l'intervento dell'Onorevole **Gianfranco Fini**, Presidente della Camera dei Deputati, e l'Onorevole **Vasco Errani**, Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome i quali hanno evidenziato che la riforma del Titolo V, pur avendo rappresentato un importante inizio del ripensamento dell'assetto territoriale dell'ordinamento della Repubblica è stata caratterizzata da ritardi e difficoltà attuative dovute tanto all'inerzia del legislatore, sopperita in parte dalle copiose pronunce della Corte costituzionale, tanto ad ambiguità delle stesse disposizioni normative con riferimento in particolare alla redistribuzione delle competenze legislative, di cui all'art. 117 della Costituzione, oltre che alla mancata applicazione del principio di leale collaborazione.

La prima sessione, ha avuto ad oggetto la ricostruzione storico-giuridica delle vicende del regionalismo italiano dall'Unità alla Costituente.

Tale dibattito è stato introdotto dal Prof. **Corrado Malandrino** che ha esaminato l'evolvere del pensiero regionalista dal Risorgimento sino all'Assemblea Costituente del 1946/47. In tale ricostruzione, si evince come agli albori dello Stato unitario, nell'ambito della dottrina contemporanea non vi fosse alcun legame concettuale tra l'idea del federalismo e quella di regionalismo. Infatti, il "federalismo", sostenuto da Galeani Napione e Gioberti, non era altro che un "confederalismo" e, pertanto, venne recepito nell'Italia prerisorgimentale e risorgimentale con un'accezione politica antiunitaria o debolmente unitaria; laddove, invece, il regionalismo di Cavour, Farini e Minghetti mirava alla creazione di uno Stato unitario i cui enti costitutivi, di portata più

ampia delle allora Divisioni del Regno Sabauda, e paragonabili *in nuce* alle attuali Regioni, godessero di un'ampia autonomia amministrativa. Pertanto, come affermato dalla storica Adriana Petracchi ne *"Le origini dell'ordinamento comunale provinciale"*, la natura antifederalista dei progetti di legge Farini e Minghetti, oltre che della stessa legge Rattazzi del 1859 non deve essere interpretata in chiave anti-autonomistica a fronte della contrapposizione teorica tra i due modelli su delineati. Un'eccezione in tale panorama teorico è costituita dall'elaborazione di Cattaneo, dove si delinea un intrinseco legame tra livello autonomista e federalista nel discorso regionalista italiano.

Nonostante l'ampio dibattito dell'epoca sul federalismo e sul regionalismo, alla fine prevalse una logica unitaria, accentratrice e autoritativa da parte del governo centrale. La discussione sul federalismo e sul regionalismo si concluse così negli anni successivi all'Unità, rimanendo un discorso aperto in quanto posizione antisistema solo per la limitata scuola cattaneana da Alberto Mario ed Arcangelo Ghisleri. Esso si riaprì nel corso della crisi del regime liberale prima di richiudersi ancora una volta con l'ascesa e il consolidamento del fascismo dopo il 1925. Durante la Resistenza riemersero progetti di autonomia regionalista, sostenuti, anche se con contenuti diversi, da tutte le forze antifasciste che si ritrovarono a discutere di tali progetti nell'ambito dei lavori dell'Assemblea Costituente.

Proprio i lavori relativi alla scrittura del regionalismo nella Costituzione sono stati oggetto di una accurata e puntuale relazione da parte del Prof. **Ugo De Siervo**, il quale ripropone le diverse posizioni emerse in sede Costituente. Vi erano da un lato i fautori di un debole decentramento regionale inteso in senso esclusivamente amministrativo-burocratico, tra cui Forti, Togliatti e Zuccarini; da un altro lato i sostenitori dell'autonomia politica e normativa dell'ente regionale, anche se limitatamente ad alcune competenze la cui elencazione doveva essere prevista nel testo costituzionale, tra cui emerge in modo particolare la posizione di Ambrosini; su un altro versante, infine, gli assertori di uno Stato federale italiano fondato su autonomi Stati regionali, che rappresentavano una minoranza che faceva capo a Silvio Trentin e Adriano Olivetti.

Se in un primo momento, sembrò prevalere la posizione di Forti e l'idea di un regionalismo meramente amministrativo, nonostante l'approvazione dello Statuto Siciliano che riapriva il progetto di un regionalismo legislativo, fu a seguito della rottura dell'Alleanza delle forze antifasciste nel 1947 a riaprire la questione e ad elaborare un progetto di ordinamento delle Regioni con potestà legislative. Infatti, fu proprio in questo contesto che si elaborò il testo del Titolo V ante riforma e si trovò un accordo sul vecchio articolo 117 della Costituzione in cui si delineava una

potestà legislativa delle Regioni in alcuni ambiti materiali e molto flessibile in quanto subordinata alla volontà del legislatore statale a cui spettava adottare i principi fondamentali nell'ambito di leggi cornice.

Si prospettava, in questo modo, un regionalismo asimmetrico in cui sussistono forme di autonomie molto ampie per le Regioni a Statuto speciale e forme più limitate per le Regioni ordinarie, destinate ad essere maggiormente ristrette a causa della loro tardiva istituzione, avvenuta solamente nel 1970.

La tardiva attuazione del Titolo V comportò delle importanti conseguenze sul piano istituzionale:

1. in primo luogo si delineò una potestà legislativa accentrata ed improntata all'uniformità;
2. i partiti ed i sindacati si costruirono solo su base nazionale senza significative articolazioni regionali e la selezione della classe politica avvenne essenzialmente sulla base di culture ed interessi che prescindono dalla rappresentanza territoriale;
3. si consolidò una giurisprudenza ed una prassi della Corte costituzionale fortemente centralistica e lontana dalla valorizzazione delle autonomie regionali sia ordinarie che speciali; infatti le Regioni speciali videro fortemente ridotte e deformate le proprie forme di autonomia sia dalle prime norme di attuazione dei loro Statuti sia dalla giurisprudenza costituzionale risentendo del fatto di costituire un'anomalia ed un'eccezione in uno Stato fortemente accentrato.

Il dibattito è proseguito con l'intervento del Prof. **Paolo Giangaspero**, che si è soffermato sulla nascita delle Regioni a Statuto speciale, ricordando i motivi storici, etnici, culturali, linguistici e internazionali della loro fondazione.

Sicuramente la genesi della Regione italiana ad autonomia speciale è dovuta a cause storico politiche di ordine interno ed internazionale, legate alle circostanze straordinarie del regime costituzionale transitorio e provvisorio. In particolare, due sono state le ragioni che hanno determinato il riconoscimento delle Regioni speciali: da una parte, l'esigenza di tutelare le minoranze linguistiche presenti in alcune Regioni di confine, come la minoranza francese presente nella Valle D'Aosta, quella tedesca nel Trentino Alto-Adige e quella slovena nel Friuli Venezia Giulia; dall'altra, le forti spinte autonomistiche che costituivano pericoli secessionisti e che si sono manifestate in Sardegna ed in Sicilia, Regioni dotate storicamente di un'autonomia ordinamentale, frutto del tradizionale isolamento geografico.

Infatti, nelle due isole maggiori, fin dal 1944, erano stati istituiti un alto commissario ed una consulta regionale, quali organi straordinari e provvisori di amministrazione locale. La consulta siciliana aveva anche elaborato un ordinamento autonomo, concretizzatosi in un progetto di statuto il cui testo fu approvato, quasi in maniera integrale, dal Governo con il d. lgs. n. 455 del 1946, trasformato poi in legge costituzionale, in conformità alla disposizioni dell'art. 116, Cost.

Lo stesso esito si ebbe per il testo statutario redatto dalla consulta sarda, rielaborato dalla sottocommissione per gli statuti regionali presso la costituente e approvato dal Parlamento con legge costituzionale.

Per quanto riguarda la Valle D'Aosta la *ratio* dell'attribuzione di una autonomia speciale risiedeva nelle peculiari condizioni geografiche, economiche e linguistiche che avevano determinato, già nel 1945, l'adozione di un provvedimento legislativo con cui si sostituiva alla provincia di Aosta la circoscrizione autonoma Valle D'Aosta, ai cui organi si affidavano funzioni amministrative a cui avrebbero fatto seguito funzioni legislative.

Sicuramente più complesse appaiono le ragioni della specialità del Trentino Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia, per il combinarsi di questioni di diritto interno e di diritto internazionale; in proposito, basti pensare all'accordo De Gasperi-Gruber, per quanto riguarda la Regione trentina e la questione del confine con la Jugoslavia e della città di Trieste, in riferimento alla Regione del Friuli Venezia Giulia, il cui statuto fu approvato con legge costituzionale solo nel 1963.

Questo ritardo fu la conseguenza del riflesso del diritto internazionale sull'ordinamento interno, ossia delle clausole del trattato di pace di Parigi del 1947 che prevedevano nella zona di Trieste la costituzione di un "territorio libero", diviso in una zona A affidata al controllo degli alleati anglo-americani, ed in una zona B amministrata dalla Jugoslavia. Nel 1954 fu stipulato un *Memorandum* d'intesa tra Gran Bretagna, Stati Uniti, Italia e Jugoslavia con cui si concludeva la parentesi del governo militare nella zona A - che veniva affidata all'amministrazione italiana con la nomina di un commissario generale del Governo per il territorio di Trieste - mentre la zona B rimaneva sotto la sovranità iugoslava. Ciò consentì al Governo di procedere, anche se con ritardo, all'approvazione dello Statuto speciale della Regione Friulana.

Dopo aver ripercorso le ragioni della nascita della specialità, il relatore pone un interrogativo circa l'opportunità del mantenimento della specialità regionale a fronte di una sempre maggiore omologazione dell'ordinamento delle Regioni speciali a quelle ordinarie, soprattutto in seguito alla riforma costituzionale del 2001. Appare, pertanto, necessario un ripensamento della

specialità nonché una revisione degli Statuti speciali in linea con i principi di valorizzazione delle autonomie territoriali evidenti nel nuovo Titolo V della Costituzione.

La prima sessione del convegno si è conclusa con l'intervento del Prof. **Mario Bertolissi**, che si è soffermato sulla continuità e sulle fratture tra il primo (1970/2001) e il secondo (dal 2001 in poi) regionalismo. In particolare, sono state evidenziate le criticità che hanno portato, non solo nel primo regionalismo, ma anche nel secondo, all'affermazione di un impianto centralistico e limitativo più che propulsivo delle autonomie.

Nella fase del primo regionalismo ciò che incide maggiormente sulla limitazione delle autonomie così come disegnate nella Carta Costituzionale, è stato sicuramente la tardiva attuazione delle Regioni che, oltre a determinare le conseguenze già evidenziate dal Prof. De Siervo, ha comportato la prevalenza del diritto amministrativo sul diritto costituzionale, ovvero l'"amministrativizzazione" del diritto costituzionale, con la riduzione dell'autonomia regionale a mera autonomia amministrativa. Inoltre, la forte espansione del contenuto della categoria giuridica dell'interesse nazionale ha determinato un ampliamento delle potestà statale con la conseguente riduzione della potestà legislativa regionale.

Nella fase del secondo regionalismo, la portata rivoluzionaria e fortemente autonomistica del nuovo Titolo V è stata ridimensionata dal convergere di molteplici fattori, tra i quali l'inerzia del legislatore statale e la mancata attuazione di alcune disposizioni essenziali per il nuovo assetto istituzionale (si pensi alla Carte delle autonomie); la giurisprudenza della Corte costituzionale e l'elaborazione di alcuni espedienti, quali il parallelismo invertito e l'elaborazione delle materie non materie, volti a realizzare una clausola di chiusura del sistema, paragonabile alla clausola di supremazia degli ordinamenti federali, in favore della competenza legislativa statale; l'assenza di una cultura politica della classe dirigente in grado di valorizzare la dimensione dell'autonomia anche in un periodo di crisi economico-finanziaria, quale quello attuale.

Nella seconda giornata, i lavori sono stati presieduti dai Prof. **Augusto Barbera** e **Beniamino Caravita di Toritto**.

In apertura si è dibattuto sul rapporto fra i modelli di regionalismo competitivo e cooperativo, oggetto della relazione del Prof. **Omar Chessa**, in relazione alle variabili del sistema regionale come la specialità e l'asimmetria.

Il relatore ritiene che per individuare la natura peculiare dell'ordinamento regionale italiano, dove convivono le Regioni speciali, le Regioni ordinarie e le Regioni "specializzabili" ai sensi

dell'art. 116, comma 3, Cost., è necessario delineare due modelli di regionalismo, o idealtipi, tra loro contrapposti e speculari. Si tratta del modello di regionalismo cooperativo e simmetrico e di quello competitivo e asimmetrico.

Il primo modello è quello che accompagna lo sviluppo dello Stato sociale; si basa su un *trade off* tra competenze esclusive che le entità territoriali esercitano in modo singolare e differenziato e competenze integrate che sono esercitate di comune accordo nelle sedi di co-decisione federale: in particolare, si riduce l'ambito delle prime e cresce l'ambito delle altre. Tale modello è simmetrico perché ciascuna parte o entità federata concorre a eguale titolo e con eguali poteri alle decisioni dell'intero, senza che vi siano rapporti privilegiati tra il centro e la periferia. Inoltre, è un modello funzionale ad una logica "personalista", perché individua nelle persone e nei gruppi sociali svantaggiati- quale che sia la loro collocazioni geografica- i destinatari delle prestazioni di *welfare*.

Il modello asimmetrico, differenziato e competitivo si afferma in Germania a seguito della crisi del modello cooperativo. Il suo principio animatore è un *trade off* esattamente rovesciato rispetto a quello che caratterizza il modello cooperativo: si rivendicano più ampie e numerose competenze esclusive, a discapito di quelle integrate. In tale contesto muta del tutto la concezione di welfare State: alla federazione spetta solo assicurare i livelli essenziali delle prestazioni e condizioni di vita equivalenti; alla solidarietà sociale ed economica si sostituisce la perequazione territoriale: i destinatari degli interventi redistributivi non sono più le persone svantaggiate, a prescindere dalla loro appartenenza geografica, ma le comunità territoriali con minore capacità fiscale.

Entrambi i modelli sono presenti nel regionalismo italiano; gli elementi tipici del modello cooperativo sono: la costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione; il sistema delle Conferenze; il riparto flessibile delle competenze legislative; la previsione dei livelli essenziali delle prestazioni. Invece gli elementi che configurano un sistema di regionalismo competitivo e asimmetrico sono: la previsione di una clausola di specializzazione, di cui all'art. 116, comma 3 della Costituzione, per le Regioni ordinarie; il criterio della perequazione territoriale come correttivo del criterio della territorialità delle risorse; la presenza delle Regioni a statuto speciale, la cui vera specialità consiste sicuramente nella specialità del regime finanziario. In proposito, le Regioni speciali del Settentrione hanno finora realizzato una specialità finanziaria "forte", volta a realizzare in modo particolarmente intenso il principio di territorialità, e quindi, il modello asimmetrico-competitivo. Al contrario, le Regioni speciali insulari hanno finora sperimentato una

specialità finanziaria “debole”, che difficilmente sarà in grado di reggere le sfide del federalismo fiscale.

Ciò dimostra che il modello di federalismo competitivo ed asimmetrico funziona solo per le Regioni con un'ampia capacità fiscale, mentre non può funzionare per i territori con bassa capacità fiscale le cui risorse disponibili non sono sufficienti, in assenza di sistemi di redistribuzione, a finanziare tutte le funzioni amministrative.

A fronte di tali considerazioni, il relatore si pone un interrogativo su quale modello di federalismo sia più adeguato per la realtà della Repubblica italiana, a fronte del divario tra i diversi territori.

Sul tema dell'identità delle Regioni si è soffermato il Dott. **Antonio Ferrara**, il quale ha sottolineato come gli strumenti più rilevanti per l'affermazione dell'identità regionale sono stati, almeno nella volontà del legislatore costituzionale del 1999, gli statuti regionali. Infatti, la copiosa giurisprudenza costituzionale in materia, ha ammesso sia il valore para-costituzionale degli Statuti stessi, sia la possibilità di inserire in esse norme programmatiche di natura culturale ed identitaria.

Tuttavia, le Regioni non hanno saputo sviluppare le opportunità di diversificazione offerte dalla potestà statutaria; infatti, le Regioni hanno finito per mantenere l'assetto delineato dal legislatore costituzionale, non inserendo clausole di diversificazione o strumenti di razionalizzazione del sistema. Anzi in alcuni casi, si sono limitate a recuperare gli statuti approvati già da altre Regioni, svuotando totalmente la portata innovativa di tale strumento.

Ciò ha determinato, nonostante l'inserimento di alcuni elementi di differenziazione nel nostro ordinamento, il permanere di un regionalismo omogeneo ed uniforme, ossia di un “Regionalismo di tipo napoleonico”.

Sull'esercizio delle competenze legislative e delle funzioni amministrative delle Regioni, è intervenuta la Prof.ssa **Carmela Salazar**, che ha trattato l'inquadramento delle fonti regionali nel sistema generale delle fonti. Lo sfondo in cui inserire tale relazione è dato certamente dal testo della legge costituzionale n. 3 del 2001, afflitto da non poche incertezze interpretative, carenze e vaghezze, mentre la prassi è quella, necessariamente fluida e in continua ridefinizione, offerta dagli orientamenti del giudice costituzionale, al quale la *communis opinio* ha riconosciuto una elevata dose di “creatività”, pur in una tendenziale continuità rispetto al passato, sino ad alcuni momenti di “riscrittura” del Titolo V. In tal senso, sicuramente, può essere letta l'invenzione della “chiamata in sussidiarietà”, elaborata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303/2003, che ripropone

seppure in una chiave invertita e innovativa il criterio del parallelismo tra le funzioni amministrative e le funzioni legislative. Attraverso tale espediente, si amplia la potestà legislativa dello Stato e si inserisce un meccanismo di riparto flessibile di tale potestà. Infatti, nonostante l'impostazione dell'art. 117 sembri rigida e fortemente rivolta alla valorizzazione delle competenze regionali, in realtà il legislatore e il giudice costituzionale hanno delineato un riparto di competenze incardinate, nella maggior parte dei casi, su confini mobili, idonei a tener conto del variabile assetto degli interessi e perciò definibili nei singoli casi in base alla ragionevolezza.

Tale disposizione, oltre a delineare il quadro per la potestà legislativa primaria, riconosce in capo alle Regioni anche un'ampia potestà regolamentare in tutte le materie di competenza concorrente e residuale.

Il nuovo quadro costituzionale, ha consentito, pertanto, nonostante un impianto ancora centralistico ed uniforme, spazi per la creazione di sistemi normativi regionali, con spunti di diversificazione, soprattutto nell'ambito delle politiche sociali e sulla garanzia delle pari opportunità con particolare riferimento all'accesso alla politica.

L'analisi e la valutazione quantitativa e qualitativa della legislazione prodotta dalle Regioni a seguito della riforma del Titolo V sono state oggetto della relazione della Dott.ssa **Aida Giulia Arabia** e del Dott. **Carlo Desideri**.

Gli interrogativi che i relatori si pongono è se le Regioni abbiano operato, sulla spinta delle esigenze di rinnovamento manifestatesi a seguito delle riforme, in modo tale da dare realmente una nuova sostanza alle loro leggi tale che si possa dire che le leggi regionali presentino un carattere sostanzialmente e qualitativamente nuovo rispetto alle leggi prodotte nella prima fase di regionalizzazione.

Al fine di rispondere a tale interrogativo, sulla base dei dati disponibili, vengono affrontate alcune questioni. La prima riguarda un profilo sia quantitativo che qualitativo che consiste nel verificare se dopo le riforme il numero delle leggi regionali sia andato aumentando o diminuendo e che tipo di leggi le Regioni abbiano prodotto. La seconda riguarda lo sviluppo effettivo o meno della potestà legislativa residuale regionale. La terza questione riguarda l'ambito materiale e, quindi, i limiti nei quali la nuova produzione legislativa regionale si è sviluppata.

Sulla base dell'analisi dei dati, si può ritenere che dalle riforme prima amministrative e poi costituzionali, sia scaturito un rafforzamento delle fonti regionali e della figura della Regione come ente politico-legislativo, sia pure con riferimento a parte degli ambiti materiali di competenza.

Il convegno è proseguito con l'intervento della Dott.ssa **Laura Ronchetti**, la quale chiamata a relazionare sul ruolo delle Assemblee legislative regionali, ha subito evidenziato una situazione paradossale, determinata dalla forma di governo "semi-presidenziale", in cui da una parte si è voluto costruire l'autonomia regionale intorno alla potestà legislativa affidata al Consiglio, e dall'altra si è mortificato il ruolo stesso dei Consigli a favore del rafforzamento del Presidente della Regione, direttamente eletto.

La relattrice, infatti, si pone l'interrogativo se l'elezione diretta del Presidente sia consona ad un'autonomia regionale garantita nella sua potestà legislativa o invece se sia un elemento di crisi.

L'analisi della prassi porta chiaramente a denunciare una situazione di indebolimento e riduzione degli spazi di autonomia dei Consigli regionali. In proposito, basti pensare al fatto che sempre più il Presidente della Regione negozia la potestà legislativa con i Consigli e lo fa in sinergia con altri Presidenti delle Regioni in un tavolo con il Governo; in tal modo il Presidente regionale, da una parte concorre a ridurre gli spazi di autonomia del legislatore regionale e dall'altro diventa volano per l'uniformità di una materia sul territorio nazionale a deperimento della possibilità di perseguire un indirizzo politico differenziato.

Appare, pertanto, necessario un riequilibrio dei rapporti di forza tra gli organi di governo regionali, dove i Consigli devono compiere uno sforzo al fine di dare un senso alla loro stessa esistenza.

In seguito, è intervenuto il Prof. **Eduardo Gianfrancesco**, che ha cercato di ricostruire i sistemi elettorali regionali, contribuendo a dare il quadro di riferimento del modo di atteggiarsi della forma di governo regionale.

Il relatore ha, in primo luogo, evidenziato le incongruenze derivate dall'art. 122 della Costituzione che delinea una competenza concorrente in materia elettorale; infatti è problematico stabilire quali siano i principi fondamentali in materia e quali aspetti, invece, possano rientrare nell'ambito della disciplina di dettaglio. Pertanto, appare fortemente criticabile la scelta del legislatore costituzionale di ricondurre la materia elettorale all'ambito delle materie di competenza concorrente; sarebbe stata più opportuna la riconduzione di tale materia ad una competenza integrativa.

Altra questione problematica sottolineata dal relatore consiste nell'assenza di principi qualificabili come fondamentali, a fronte della constatazione che la legge 165 del 2004, recante

“Disposizioni di attuazione dell’articolo 122, primo comma, della Costituzione”, in realtà è una legge povera di contenuti, una legge “di non principi”.

Nel panorama della legislazione regionale, l’adozione di differenti leggi elettorali regionali ha finito per creare più situazioni di incertezza per l’unità del sistema che un rafforzamento dell’autonomia regionale.

Il Prof. **Francesco Merloni** ha messo in evidenza come la vera ragion d’essere della riforma costituzionale del Titolo V si ritrovi nella volontà di riformare in senso autonomistico l’organizzazione amministrativa, rompendo l’uniformità previgente. In tal senso è forte il monito lanciato al legislatore attuale che, dietro l’esigenza di ridurre i costi e di garantire il coordinamento della finanza pubblica, ha adottato norme fortemente restrittive nei confronti delle autonomie in evidente contrasto con la volontà emersa nel nuovo testo costituzionale.

In tal senso, basti pensare agli ultimi interventi legislativi con i quali lo Stato ha inciso sull’organizzazione e sull’assetto degli enti locali, fino ad arrivare all’obbligo di gestione associata delle funzioni per i Comuni al di sotto di 1.000 abitanti (art. 16 del d.l. 138/2011). Tale norma, non solo solleva criticità e dubbi dal punto di vista delle autonomie locali, che vedono in questo modo ridursi drasticamente il proprio ambito di autonomia, ma anche dal punto di vista del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di ordinamento degli enti locali. Infatti, posto che, per quanto concerne l’ordinamento degli enti locali, il novellato art. 117 riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva solo in materia di materia elettorale, organi e funzioni fondamentali, è immaginabile una potestà legislativa regionale per tutti gli altri aspetti ordinamentali delle autonomie locali, tra le quali appunto le forme associative.

Se il legislatore statale rispettasse gli ambiti di propria potestà legislativa, si aprirebbe un ampio spazio per le Regioni e si creerebbero i presupposti per sistemi amministrativi regionali degli enti locali. È importante che le Regioni, in quanto maggiormente consapevoli della realtà del proprio territorio di riferimento, si muovano in tal senso, e promuovano forme associative per garantire governi degli enti locali più efficaci attraverso fusioni, unioni e convenzioni.

È in seguito intervenuto il Prefetto **Riccardo Carpino**, che ha sviluppato l’esame del coordinamento tra i diversi livelli di governo attraverso il sistema delle Conferenze. Tale sistema-composto dalla Conferenza Stato-Regioni- Province autonome, dalla Conferenza Stato-Città e autonomie locali e dalla Conferenza Unificata- ha il fine di costituire la sede per la consultazione e la concertazione tra i vari livelli di governo.

Il sistema delle Conferenze, istituito con un DPCM del 1983, ha trovato un riconoscimento legislativo dapprima con la legge 400 del 1988 e poi una disciplina omogenea con il d.lgs. 281/1997, che confermava la funzione prettamente consultiva delle Conferenze. Tale funzione consultiva è stata mantenuta anche a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione che si è mossa più a favore della Camera delle Regioni che del sistema delle Conferenze. Infatti, la legge La Loggia, 131/2003 ha mantenuto quasi immutato il sistema delle Conferenze, intervenendo esclusivamente sul rafforzamento delle intese raggiunte in alcune materie, le quali non possono essere superate unilateralmente dal Governo con gli strumenti in precedenza utilizzati.

La funzione consultiva delle Conferenze si esplica attraverso la formulazione di pareri, intese, accordi. I pareri riguardano soprattutto gli atti normativi e devono essere espressi entro venti giorni; le intese deboli o forti devono essere raggiunte nei casi previsti dalla legge; gli accordi sono diretti al perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, consentendo un coordinamento delle rispettive competenze e l'esercizio di attività di interesse comune.

Nell'attuale sistema, in assenza della riforma della seconda camera del Parlamento e in mancanza dell'attuazione della soluzione transitoria fornita dall'art. 11 della l. cost. 3/2011, le Conferenze non sono più in grado di garantire un'efficace attuazione del principio di leale collaborazione e di rispondere alle esigenze di partecipazione delle autonomie. Proprio tale consapevolezza ha portato alla presentazione di un disegno di legge di riforma, in discussione in Commissione alla Camera; si tratta di una legge delega che dovrebbe essere in grado di risolvere l'attuale situazione di incertezza e di stallo delle stesse Conferenze, rinnovandone composizione e funzioni.

Nell'ultima sessione del convegno, presieduta dal Prof. **Giancandido De Martin**, si è svolta una disamina degli aspetti più significativi della recente riforma sul federalismo fiscale e delle problematiche ad essa connesse, con l'intervento del Prof. **Enrico Buglione**.

Dopo un'evoluzione rapida dell'autonomia finanziaria delle Regioni dal 1970 ad oggi, il relatore ha, in primo luogo, evidenziato i tratti salienti dell'autonomia tributaria e di spesa, ai sensi della legge 42/2009 di attuazione dell'art. 119 della Costituzione. In seguito, ha esaminato le strategie per garantire ed assicurare la coerenza tra risorse messe a disposizione delle Regioni e costi delle loro funzioni, con particolare riferimento al settore sanitario. Su questo versante la riforma presenta alcuni aspetti positivi, confermando ed ampliando le possibilità per le Regioni di

partecipare responsabilmente al raggiungimento di obiettivi di interesse generale, nonché al livello essenziale delle prestazioni per alcuni servizi fondamentali.

Viene, poi, richiamata l'attenzione su un altro aspetto fondamentale della riforma fiscale: le innovazioni in materia di rapporti finanziari tra le Regioni a statuto ordinario e gli enti locali; in questo modo le Regioni hanno la possibilità di promuovere la nascita di "sistemi delle autonomie regionali" in grado di migliorare l'allocazione delle risorse disponibili.

La relazione si chiude con il timore, paventato dal relatore, che l'attuale crisi economica e finanziaria, che ha già inciso fortemente sulle autonomie territoriali, riducendo i propri spazi di intervento, blocchi completamente gli ingranaggi fondamentali del federalismo fiscale appena costruito e di fatto ancora non operante.

Gli ultimi interventi hanno messo in luce le relazioni multilivello del regionalismo italiano: verso l'Unione Europea, su cui ha riferito la Prof.ssa **Lorenza Violini**, e verso le autonomie locali, oggetto della puntuale analisi del Prof. **Guido Meloni**.

La relatrice ha sottolineato il forte impatto del processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea nella definizione in senso regionale di molti Stati membri, tra i quali la Repubblica italiana. Infatti, il processo di integrazione comunitaria ha inciso sull'attuazione del regionalismo, avviata a partire dal riconoscimento del principio di sussidiarietà avvenuto al momento nel contesto del terzo decentramento amministrativo, e completata (sotto il primo costituzionale), con la revisione del Titolo V della Costituzione.

Tale riforma, oltre ad aver ridisegnato i rapporti tra Stato e Regioni, ha determinato profondi cambiamenti nella fisionomia e nel ruolo delle Regioni italiane in Europa; essa, infatti, colloca la materia dei rapporti delle Regioni con l'UE nell'ambito della potestà legislativa concorrente, ponendo la legge regionale su un piano di equiordinazione rispetto alla legge statale relativamente ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e riconosce la piena partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione degli atti normativi comunitari, dei quali esse sono ormai largamente destinatarie a seguito dell'ampliamento delle loro competenze concorrenti ed anche esclusive-residuali. In particolare, l'art. 117, comma 5 della Costituzione, riconosce alle Regioni italiane un ruolo di attori nel processo di produzione (c.d. fase ascendente) e di attuazione (c.d. fase discendente) del diritto comunitario, attribuendo loro la facoltà di partecipare nelle materie di loro competenza alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e all'attuazione ed all'esecuzione degli atti dell'Unione europea nel rispetto delle norme stabilite con legge dello Stato.

A seguito della riforma costituzionale il legislatore ha provveduto a regolamentare la materia del rapporto tra Regioni e diritto dell'UE dapprima con l'art. 5 della legge 131/2003 che disciplina la fase ascendente con particolare riferimento alla partecipazione diretta delle Regioni agli organismi e agli atti comunitari; in seguito con la legge 11/2005. Sono stati analizzati tutti gli strumenti che consentono sia la partecipazione delle Regioni fase ascendente che in quella discendente, con particolare attenzione anche alla disamina degli organi di raccordi, quali il CIACE ed il Comitato tecnico, e alla legislazione comunitaria regionale.

Proprio dalla disamina della legislazione regionale comunitaria, si evince una debolezza delle Regioni giustificata sia dal mancato utilizzo dell'ampia potestà regionale in materia di rapporti con l'UE, rimasta in molti casi inattuata, sia dalla difficoltà dell'UE di interfacciarsi con molti enti infrastatali, essendo invece più necessario un ruolo forte dello Stato come cordolo dei rapporti tra l'UE e le Regioni.

Il Prof. **Meloni** ha analizzato il rapporto tra le Regioni e gli enti locali, interrogandosi sull'esistenza o meno di un processo di "regionalizzazione del sistema degli enti locali". Tale interrogativo nasce dalla constatazione che la riforma del Titolo V della Costituzione ha riproposto il tema del rapporto tra Regioni-enti locali, in particolare per quanto attiene all'eventuale possibile spazio da riconoscere alla potestà legislativa regionale in materia di ordinamento locale, senza che però ne risultino sciolti tutti i profili problematici, connessi soprattutto alla lettura dell'art. 117, comma 2, lettera p, Cost. Tale disposizione individua precisi ambiti di intervento del legislatore statale (organi politici, sistema elettorale, funzioni fondamentali), il che lascerebbe presupporre una competenza ordinamentale residuale delle Regioni in tutti gli altri ambiti, nel rispetto della potestà regolamentare degli enti locali, di cui all'art. 117, comma 6, della Costituzione.

Tuttavia le recenti normative sembrano determinare una marginalizzazione del ruolo regionale. Infatti, le recenti "manovre finanziarie", da ultimo la legge 148/2011, rilevano un orientamento del legislatore statale volto a mantenere una competenza ordinamentale piena sugli enti locali, anche in quegli ambiti che rientrerebbero nella potestà regionale (si pensi alla disciplina delle forme associative) alla luce di una consolidata giurisprudenza costituzionale.

Attualmente, pertanto, si può parlare di sistemi regionali di enti locali solo con riferimento alle Regioni a statuto speciale, che hanno un potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali, laddove invece per le Regioni ordinarie sembra escludersi di fatto una potestà di intervento sul sistema degli enti locali.

Questo fenomeno è il frutto di diversi fattori: da una parte, la volontà del legislatore ordinario di ampliare la propria sfera di competenza sotto la leva del coordinamento della finanza pubblica; dall'altra le resistenze frapposte dagli enti locali alle ipotesi di espansione dei poteri ordinamentali delle Regioni, a tutto vantaggio di un potere statale ritenuto più garantista dell'autonomia locale; infine, la scarsa capacità innovativa delle Regioni, che hanno spesso rinunciato all'esercizio della potestà legislativa conservando invece numerose potestà amministrative.

Il relatore, a fronte delle considerazioni svolte, afferma la necessità di modificare tale assetto, in quanto la regionalizzazione del sistema degli enti locali può rappresentare un'opportunità per l'attuale assetto ordinamentale favorendo una gestione integrata e collaborativa delle funzioni e dei rapporti tra i diversi livelli di governo.

Il convegno è, poi, proseguito con un dibattito che ha rappresentato la base di discussione della tavola rotonda conclusiva, moderata da Stelio Mangiameli, con gli interventi di Augusto Barbera, Antonio D'Atena, Gian Candido De Martin, Cesare Pinelli e Beniamino Caravita. La discussione animata dalla tavola rotonda si è soffermata sul bilancio delle riforme costituzionali italiane, sugli effetti della crisi economica e finanziaria globale sul regionalismo italiano e sui pericoli che la crisi potrà determinare per la stabilità del regionalismo, agevolando una forte ricentralizzazione, oppure consentendo di squilibrare l'unità del Paese a tutto vantaggio di alcuni territori.