

ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI, FEDERALI E SULLE AUTONOMIE "MASSIMO SEVERO GIANNINI" (ISSIRFA)

Quinto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia¹

Introduzione

ANTONIO D'ATENA

Per misurare l'evoluzione del regionalismo italiano, dall'entrata in vigore della legge costituzionale che, nel 2001, ha completato il processo di riforma del tit. V Cost. al momento attuale, è sufficiente richiamare alla memoria la situazione di partenza, qual era sinteticamente schizzata dall'*Introduzione* al primo volume di questa serie.

Allora, il dato che, con maggiore evidenza, s'imponeva all'attenzione era costituito dall'*incertezza*: incertezza del nuovo quadro normativo ed incertezza in ordine alla tenuta dello stesso, in presenza di iniziative di riforma della riforma. Ci si riferisce ai processi di revisione costituzionale, che, avviati in parallelo con la sua entrata in vigore, avrebbero trovato il proprio epilogo nel *referendum* che, nel giugno 2006, ha decretato la bocciatura della legge costituzionale licenziata dal Parlamento nel novembre 2005, a conclusione di un percorso notevolmente accidentato, dipanatosi per l'intera XIV legislatura.

Concentrando l'attenzione sul quadro normativo, possiamo limitarci a rilevare che non c'era aspetto della nuova disciplina che non sollevasse dubbi ed interrogativi.

Basti pensare alle incertezze in ordine ai contenuti delle "voci" comprese negli elenchi costituzionali ed alla portata di quelle, tra esse, che presentavano una connotazione finalistica (le c.d. materie-non materie); agli interrogativi in merito alle trasformazioni subite dalla competenza concorrente, nel passaggio dal vecchio al nuovo contesto costituzionale; al problema della titolarità della potestà regolamentare a seguito della modificazione dell'art. 123, comma 2, Cost.; alle delicate questioni poste dalla sequenza formativa degli statuti regionali ordinari; al dibattito sviluppatosi con riferimento alla portata della clausola di equiparazione di cui all'art. 10: per limitare l'attenzione alle questioni più controverse.

Alle incertezze poste dalle decisioni *compiute* dal legislatore costituzionale si aggiungevano quelle dovute alle decisioni *rinviate*, in quanto rimesse a fonti sub-costituzionali: come gli statuti ordinari, chiamati a sciogliere il difficile nodo della forma di governo; le leggi statali, cui è stata demandata la disciplina di aspetti centrali (dalla finanza, al potere estero delle Regioni, alle funzioni "fondamentali" degli enti locali, ai poteri sostitutivi); i regolamenti parlamentari, ai quali è stata rimessa l'istituzione della "bicameralina" contemplata dall'art. 11, l. cost. n. 3/2001; le leggi statutarie delle Regioni speciali di cui alla l. cost. n. 2/2001; le leggi regionali ordinarie, abilitate ad intervenire, in regime di competenza concorrente, sulla normativa elettorale ...

In presenza di un quadro di tale complessità, nel quale l'incertezza era la nota dominante, non poteva considerarsi sorprendente la crescita esponenziale del contenzioso Stato-Regioni, la quale avrebbe portato, nel 2004, allo storico "sorpasso" delle decisioni adottate dalla Corte in sede di giudizio in via principale, rispetto a quelle emesse a conclusione di giudizi in via incidentale.

Se si tiene conto di tutto ciò, non può non prendersi atto della rilevanza dei risultati raggiunti. E della conseguente stabilizzazione del quadro di riferimento.

¹ Pubblicato sul sito www.issirfa.cnr.it.

Il ruolo giocato al riguardo dalla Corte costituzionale è stato – come noto – fondamentale. Ad essa si deve lo scioglimento di gran parte dei nodi sopra ricordati, con interventi anche ortopedici. I quali hanno avuto il merito di precisare e consolidare il quadro di riferimento, in termini – tra l'altro – largamente condivisi dagli enti potenzialmente contendenti. Ciò è testimoniato dall'inversione di tendenza registratasi nel 2007, quando, dopo tre anni di prevalenza delle sentenze rese nei giudizi in via principale, le sentenze emesse in giudizi in via incidentale sono tornate ad essere maggioritarie, rappresentando il 68,75% del totale.

Nei sette anni trascorsi, peraltro, alla stabilizzazione del disegno istituzionale hanno contribuito anche gli altri attori: il legislatore statale, intervenuto con due leggi di sistema (la 131/2003 e la 11/2005) e – soprattutto – le Regioni. Basti pensare ai 10 statuti ordinari approvati tra il 2004 ed il 2007, ai quali, nel 2008, si è aggiunto quello della Lombardia; alle 14 leggi in materia elettorale adottate da sette Regioni ordinarie; alle 16 leggi statutarie licenziate dalle Regioni ad autonomia speciale e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, nell'esercizio della nuova competenza loro attribuita dalla cit. l. cost. n. 2/2001.

Se a ciò si aggiunge la normativa "materiale" adottata nel frattempo dalle Regioni, le quali stanno prendendo gradualmente possesso dell'esteso territorio ellitticamente evocato dalla clausola residuale di cui all'art. 117, comma 4, Cost., ci si può rendere agevolmente conto del cammino percorso e della profondità delle trasformazioni da cui il nostro ordinamento è stato interessato, a seguito della riforma del titolo V.

Tutto questo non significa che il sistema delineato dalle riforme costituzionali della XIII legislatura possa considerarsi ormai a regime. Non deve, infatti, dimenticarsi che alcuni statuti regionali mancano all'appello, che la maggior parte delle Regioni è ancora priva di una propria legislazione elettorale, che l'opera di riscrittura, da parte dei Consigli, dei rispettivi regolamenti interni è lungi dall'essere completata, che non tutte le Regioni hanno proceduto all'istituzione dei Consigli delle autonomie locali (CAL), contemplati dal novellato art. 123 Cost., né a quella degli organi di garanzia statutaria previsti da quasi tutti i nuovi statuti. Senza contare che, sul versante statale, si registra la perdurante latitanza di leggi attuative di rilievo cruciale: la legge sulle funzioni fondamentali e sugli organi di governo degli enti locali (art. 117, comma 1, lett. p), Cost.) e la legge di attuazione del c.d. federalismo fiscale, di cui all'art. 119 Cost.

È, tuttavia, ragionevole prevedere che l'assetto che si è venuto consolidando in questi anni costituisca ormai un punto di non ritorno. E che gli ulteriori interventi attuativi non siano destinati a metterne in discussione i capisaldi fondamentali.

Il che – si badi – dovrebbe valere anche se, recuperando il progetto elaborato dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati nella scorsa legislatura (significativamente rifluito in una proposta presentata, sempre alla Camera, nell'attuale legislatura, dal vicepresidente vicario del gruppo più consistente della nuova maggioranza), il Parlamento battesse la strada della revisione costituzionale. Con riferimento al regionalismo, infatti, la parte più innovativa di quel progetto – quella relativa alla riforma del Senato – si presenterebbe come un completamento della riforma del 2001. L'istituzione di una Camera autenticamente rappresentativa delle Regioni avrebbe, infatti, l'effetto di dotare finalmente di una sponda parlamentare i processi cooperativi che – pur nel silenzio del testo costituzionale ora vigente – si sono affermati, nell'esperienza vivente, come uno degli elementi centrali del nuovo assetto. Essa, pertanto, riempirebbe un vuoto, il quale pesa non poco sulla funzionalità del sistema e sull'equilibrio tra i poteri, attualmente eccessivamente sbilanciato a favore degli Esecutivi.

* * *

Il volume che si licenzia ricalca fundamentalmente l'impianto del *Rapporto* precedente. Le maggiori novità sono rappresentate dall'aggiunta di un nuovo capitolo, dedicato all'attività internazionale delle Regioni, e dall'inserimento di un'appendice, la quale, pur non avendo ad oggetto le Regioni in quanto istituzioni, offre un quadro dello sviluppo dei processi di ricerca e innovazione nei rispettivi territori. E contribuisce, quindi, ad integrare il panorama che il volume intende fornire agli studiosi ed agli operatori.

È, infine, da segnalare che, completando un percorso avviato negli anni precedenti, si è riuscito ad uniformare l'aggiornamento di tutte le parti di cui il *Rapporto* si compone.