

14 MARZO 2018

Crisi del regionalismo e macroregioni.
Spunti di riflessione

di Ornella Spataro
Professore associato di Diritto costituzionale
Università di Palermo



Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione*

di Ornella Spataro

Professore associato di Diritto costituzionale
Università di Palermo

Sommario: 1. Il regionalismo italiano tra tentativi di riforma e interpretazioni costituzionali. Cenni introduttivi. 2. La crisi del regionalismo e la questione del riordino territoriale: dal contesto interno a quello europeo. 3. Prospettive per l'istituzione delle macroregioni nell'ordinamento italiano.

1. Il regionalismo italiano tra tentativi di riforma e interpretazioni costituzionali. Cenni introduttivi

La crisi del regionalismo italiano è un tema che impegna da molto tempo la dottrina¹ così come la politica: dopo l'ondata quasi federalista culminata nelle riforme costituzionali del 2001 le Regioni sembrano avere perso del tutto il loro appeal, giungendo, nella fase attuale, a toccare quello che appare come il punto più basso di credibilità e di fiducia.

Questa debolezza è stata di recente aggravata dal fallimento dell'ultimo tentativo di revisione costituzionale², che imprimeva all'ordinamento repubblicano una netta svolta centralista, sulla base di argomenti orientati ad evidenziare l'inadeguatezza delle Regioni a sostenere il peso delle funzioni, soprattutto legislative, che la riforma del 2001 aveva notevolmente arricchito ed ampliato³.

In effetti, a ben vedere, il regionalismo italiano ha conosciuto una storia molto travagliata, che testimonia come esso sia stato sempre visto quale fattore di crisi dell'ordinamento repubblicano, e come, nelle alterne

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sullo stato di crisi del regionalismo italiano si è formata, nel tempo, una letteratura vastissima. Nell'impossibilità di tenerne compiutamente conto in questa sede, si rimanda agli interventi di V. ONIDA, M. CAMELLI, U. DE SIERVO, nel fascicolo de *Le Regioni*, 2012, intitolato *Ripensando le Regioni*. V. anche S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in issirfacnr.it, (ottobre 2012), e, ivi, E. GIANFRANCESCO, *Il regionalismo italiano: crisi ciclica o crisi strutturale? Alcune riflessioni con particolare riferimento alla potestà legislativa* (febbraio 2014); v. anche B. CARAVITA DI TORITTO, *La riforma Renzi - Boschi: le ragioni del sì*, in rivistaaic.it n. 2/2016.

² Sulla necessità di dare un nuovo abbrivio al regionalismo italiano dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, v., per tutti, i contributi di G. FALCON, S. BARTOLE, R. BIN, F. CORTESE, G. DI COSIMO, D. GIROTTO, C. MAINARDIS, A. MORELLI, C. PADULA, P. SANTINELLO, G. TARLI BARBIERI, L. VIOLINI, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016.

³ V. B. CARAVITA DI TORITTO, *I costituzionalisti e le riforme: la riforma del Titolo V nel quadro delle riforme costituzionali della XVII legislatura*, in *osservatorioaic* 2013.

vicende della sua realizzazione, sia stato sempre connotato da elementi di criticità, pur promananti, di volta in volta, da cause diverse.

La scelta regionalista fu il risultato di un articolato dibattito nei lavori della Costituente, ma risultò, nel periodo immediatamente successivo, sopravanzata da ragioni politiche che, di fatto, garantirono una sostanziale continuità con il sistema accentrato pre-repubblicano. Ciò, probabilmente, si ascrive anche all'ambiguità della tradizione culturale che ha connotato l'elaborazione dell'idea regionalista, fin dall'epoca post-risorgimentale in bilico tra la concezione delle regioni come enti amministrativi o come enti propriamente politici⁴.

L'assemblea costituente era riuscita a proporre una sintesi del dibattito autonomista, compendiata nella formulazione dell'art. 5, e contrassegnata dalla previsione del pluralismo legislativo che rappresentava una novità assoluta rispetto alla precedente storia istituzionale. La fase della istituzione delle Regioni ordinarie, 20 anni dopo, vede però le Regioni strutturarsi come enti per lo più di amministrazione, chiamate a svolgere funzioni trasferite dallo Stato utilizzando una finanza sostanzialmente derivata.

In un simile contesto, non solo le Regioni non riescono a veicolare una vera e propria innovazione delle funzioni già statali, ponendosi come soggetti catalizzatori di vere riforme, ma, addirittura, finiscono con l'aggravare il peso burocratico della macchina pubblica, cui viene aggiunto un ulteriore elemento di stratificazione di uffici e competenze. Le potestà legislative sono fortemente limitate, e ciò impedisce alle Regioni di perseguire politiche proprie; lo Stato d'altronde, in questa fase, manifesta una spiccata tenenza invasiva su tutte le funzioni regionali, alimentata dal vessillo dell'interesse nazionale.

Gli anni '90 del secolo scorso vedono, invece, l'inaugurazione di un'opposta tendenza: il contesto politico nazionale, percorso da eccessi di ideologismo autonomista, è tale da recepire le suggestioni verso teorie federaliste o pseudo-federaliste, e ciò dà impulso ad un importante processo di decentramento, prima realizzato sul versante delle funzioni amministrative, e, successivamente, esteso anche alla legislazione e alla finanza⁵.

Anche questa fase, però, non ha segnato punti significativi a favore del regionalismo italiano: le riforme del Titolo V, infatti, originate dalla necessità di rispondere agli eccessi di quella propaganda politica che faceva perno sulla necessità di riorganizzare la Repubblica in senso federale, non sono esenti da elementi di confusione e incertezza; ciò ha consentito che si raggiungessero esiti interpretativi delle nuove

⁴ Cfr. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, p. 250 e ss., e, Id., *Diritto regionale*, 1997, p. 25 e ss.

⁵ V. B. CARAVITA DI TORITTO, *Il Titolo V della Costituzione*, in federalismi.it del 16/05/2001, e, Id., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002.

disposizioni costituzionali nettamente contraddittori rispetto allo spirito della riforma, e, alla fine, ha determinato una nuova fase di riflusso centralista.

Il risultato di questi processi è una costituzione vivente, fatta dalle disposizioni costituzionali così come interpretate nella glossa fornita dalla Corte costituzionale, che appare discostarsi notevolmente dal testo approvato nel 2001.

Ciò appare del tutto evidente sotto plurimi profili: la potestà legislativa non è ripartita secondo il testo dell'art. 117 Cost.⁶, non vi è stato un processo complessivo di redistribuzione delle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118; l'autonomia finanziaria risulta compressa dalle esigenze della crisi, la potestà statutaria in materia di forma di governo, di cui all'art. 123, può muoversi solo entro una griglia di opzioni anch'esse incasellate nei limiti precisi definiti dal giudice delle leggi.

Sullo sfondo di un riparto costituzionale contrassegnato da incertezze, lacune, e imprecisioni, Stato e Regioni hanno continuato a perseguire una impostazione di tipo rivendicazionista, imperniata sulle rispettive pretese ad esercitare competenze o pezzi di competenze, o ad accaparrarsi singoli oggetti di potestà legislativa.

Questo atteggiamento, però, si è rivelato del tutto inefficace sul piano degli obiettivi di rilancio della dimensione autonomistica ordinamentale, e inefficiente sul piano dello spreco di attività legislativa e giurisdizionale che ha comportato: il conflitto continuo ha danneggiato la qualità della legislazione regionale e statale, ponendola sotto il giogo continuo delle impugnazioni alla Corte costituzionale, con risultati che, alla lunga, evidenziano, sotto questi profili, una complessiva mancanza di perspicacia dei due legislatori.

Com'è noto, la giurisprudenza costituzionale ha complessivamente avvantaggiato le ragioni dell'unità rispetto a quelle del decentramento delle funzioni, e ciò, forse, ha indotto lo Stato a scegliere la via del ricorso per ottenere il riconoscimento dei titoli di legittimazione legislativa, anche nei casi in cui si sarebbe potuto avviare il percorso dell'esercizio della potestà concorrente, che sarebbe stato certamente più difficoltoso per lo Stato, ma anche più proficuo nell'avviare le Regioni verso un tipo di autonomismo più collaborativo e responsabile: è sintomatico, al riguardo, che via sia stata in questi anni una sistematica omissione statale nella determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui all'art. 117, co. 3, Cost.⁷

⁶ V. B. CARAVITA DI TORITTO, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, spec. p. 137 e ss.

⁷ Sul punto cfr. S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in *issirfacnr.it* (marzo 2017).

Così, la dialettica Stato-Regioni è stata inquadrata prevalentemente nei titoli competenziali della potestà esclusiva, di cui sono state valorizzate al massimo le potenzialità espansive, mentre è stata del tutto obliterata la potestà concorrente, che, secondo l'elencazione costituzionalmente posta, poteva veicolare lo sviluppo di una serie di importanti azioni pubbliche, nel perseguimento delle quali Stato e regioni avrebbero dovuto, appunto, concorrere, seppure giocando ruoli distinti. Se a questo si aggiungono gli altri meccanismi interpretativi elaborati dalla Corte costituzionale per consentire allo Stato di interferire nell'esercizio delle funzioni regionali (primo fra tutti la chiamata in sussidiarietà), si ha netta la visione di un regionalismo che non ha mai potuto esprimere il suo ruolo costituzionale.

Si è così determinato, in Italia, un tipo anomalo di federalismo incompiuto, caratterizzato da profili di confusione ed incertezza che hanno ingrossato il carico del contenzioso Stato-Regioni, impedendo a queste ultime di esprimere con pienezza una nuova identità costituzionale; senza contare, inoltre, il fatto che la difesa a oltranza della supremazia statale non sembra avere rappresentato un elemento vantaggioso per il sistema nazionale nella competizione europea e internazionale.

Questo fallimento può forse indurci a ritenere che assetti fortemente connotati in senso federalista non corrispondano alla nostra identità costituzionale, e che, dunque, sia preferibile, adottando uno sguardo de-ideologizzato, pragmatico, selezionare forme di organizzazione del regionalismo più idonee a rispondere alle diversificazioni territoriali, economiche, e sociali, che caratterizzano la realtà italiana. In altri termini, l'unica via per ridare una ratio alle Regioni italiane potrebbe essere quella di elaborare nuovi modelli di *governance*, strutturati secondo dinamiche orizzontali, piuttosto che insistere nella tecnica, rivelatasi fallace, del riparto verticale delle competenze con lo Stato.

2. La crisi del regionalismo e la questione del riordino territoriale: dal contesto interno a quello europeo

L'esperienza autonomistica italiana si è snodata attraverso tappe che hanno realizzato tutte le forme possibili di impostazione delle relazioni tra lo Stato e i livelli territoriali di governo, secondo un percorso diacronico che ha visto l'avvicinarsi, nell'ordine, di moduli riconducibili alle istanze del centralismo, del regionalismo, del decentramento territoriale, del federalismo, e del neocentralismo.

Questi passaggi sono stati segnati da riforme costituzionali o legislative, che, però, sono accomunate tutte da un medesimo, grave, difetto, ovvero dal fatto di essere state pensate senza tenere nel debito conto le differenze materiali su cui le istituzioni dovevano innestarsi ed operare, ovvero le differenze tra le strutture territoriali, demografiche, ed economiche sottostanti.

La revisione del 2001 aveva incrementato in maniera esponenziale i poteri delle Regioni senza considerare i costi di funzionamento e di esercizio delle funzioni, né, tantomeno, le differenze reddituali e di livello di sviluppo tra una Regione e l'altra, come invece si sarebbe dovuto fare in un'ottica di federalismo fiscale. Di contro, i provvedimenti indotti dalla crisi economica e finanziaria, rivolti al contenimento del debito pubblico, sono serviti come occasione per ridurre i margini di autonomia e riportare le funzioni al centro, senza nessuna considerazione degli effetti sulla crescita economica⁸.

Questo difetto caratterizzava pure le riforme previste dal disegno di revisione Renzi-Boschi, che si presentavano come il frutto di una mera discrezionalità politica, senza che le relative decisioni fossero state modulate considerando le esigenze del riordino territoriale connesse a valutazioni di geografia economica e sociale.

Lo stesso può dirsi per il dibattito sull'abolizione delle province, alimentato e sostenuto da ragioni collegate alla riduzione dei costi della politica, e alla eliminazione di sprechi e inefficienze, che, argomentate in termini di generalizzazione assoluta, non hanno tenuto conto delle distinzioni e della necessità dello svolgimento di alcuni servizi essenziali su scala sovra comunale⁹.

Anche in questo caso, dunque, si è persa l'occasione per avviare un processo serio e coerente di riordino territoriale che tenesse conto dei fattori di diversificazione economica e finanziaria.

La crisi del regionalismo, infatti, si salda, in questa fase storica, con le esigenze di riassetto territoriale imposte dai processi di riforma, avviati sul piano della legislazione ordinaria, che hanno investito gli enti di area vasta, e che dovevano trovare suggello nella revisione costituzionale che il corpo elettorale ha respinto il 4 dicembre.

L'introduzione delle città metropolitane avrebbe richiesto un ripensamento complessivo della consistenza territoriale degli enti decentrati: la riforma dell'assetto funzionale e istituzionale degli enti di area vasta, infatti, è destinato a rimanere inevitabilmente monco se non vengono presi in considerazione gli aspetti relativi al rapporto tra funzioni e territori¹⁰.

⁸ V. M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma 2012.

⁹ V. R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, 2012, p. 900 e ss.; L. VANDELLI, *La provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme di elezione indiretta*, in *Atti del 58° convegno di studi amministrativi*, Varenna, 2012; Id., *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Il libro dell'anno del diritto 2012*, Roma, p. 309 e ss.; S. MANGIAMELI, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, relazione al XXVIII Convegno annuale AIC; C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2014, p. 285 e ss., ivi, F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, p. 215 e ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in federalismi.it, n. 3/2014.

¹⁰ V. A. SPADARO, *Le Città metropolitane tra utopia e realtà*, in federalismi.it, n. 1/2015; R. BIN, *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia. Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2014, p. 50 e ss.; ivi, G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, p. 41 e ss.; P. L. PORTALURI, *Osservazioni sulla Città metropolitana nell'attuale prospettiva di riforma*, in

È stato rilevato, sotto tale profilo, che la istituzione delle città metropolitane può causare l'aggravamento di squilibri territoriali, tutti ridondanti in danno della popolazione non ricompresa nei confini metropolitani: le Regioni, destinate a contenere le città metropolitane, dovrebbero assumere una dimensione accresciuta, in modo da esprimere una idonea capacità di riequilibrio compensativo dinanzi alle potenzialità di attrazione delle risorse e di gestione dei servizi che caratterizzerà il nuovo ente di area vasta¹¹.

La questione della dimensione territoriale delle Regioni è presente, da tempo, nel dibattito sull'opportunità di prevedere l'istituzione delle macroregioni. Queste ultime sono concepite come strutture in grado di capitalizzare maggiori risorse in termini di efficienza ed economicità delle azioni volte agli obiettivi di coesione, e, quindi, più adeguate alla gestione delle politiche di matrice europea modulate sulle aree territoriali omogenee, orientate verso il sostegno alle imprese, lo sviluppo economico, la competitività territoriale, l'innovazione, l'internazionalizzazione, la gestione dei fondi comunitari¹².

L'idea di fondo, in sostanza, è quella per cui la definizione delle competenze funzionali non dovrebbe prescindere da una preventiva considerazione della capacità progettuale e di realizzazione di politiche territoriali dei governi sub centrali.

In questo senso il dibattito che si svolse in assemblea costituente presenta spunti degni, tuttora, di grande interesse: fu Costantino Mortati, nella seduta del 14 dicembre del 1946 a presentare una mozione in favore di Regioni più estese, sulla base del fatto che fosse necessario “tenere conto della ripartizione regionale della ricchezza, dei carichi tributari e della capacità economica delle Regioni” nella determinazione dei confini regionali. Nello stesso senso gli interventi di Ezio Vanoni. Tali argomenti rimasero però, com'è noto, inascoltati, mentre divennero maggioritarie le posizioni di coloro che avallavano la identificazione territoriale delle Regioni con i compartimenti statistici del 1864¹³, seppure con qualche leggera correzione. Dunque, fin dalla loro definizione originaria le Regioni italiane hanno scontato il difetto di essere il prodotto di una scelta politica discrezionale, che si è conformata su una rappresentazione del territorio artificiosa, elaborata allo scopo di aggregare dati di tipo statistico, senza considerare più fondate logiche sostanziali, che tenessero conto di criteri storici, politici, economici, e geografici.

federalismi.it n. 1/2014; A. LUCARELLI, *Le macroregioni “per funzioni” nel nuovo intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato*, in federalismi.it, n. 6/2015.

¹¹ Cfr. D. DEL GAIZO, *(Macro)regioni e riforma costituzionale*, in federalismi.it, n. 3/2015, spec. p. 6 del *paper*; S. MANGIAMELI, *Dove vanno le Regioni?*, in issirfa.cnr.it, dicembre 2015.

¹² Cfr. E. DOMORENOK, *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/2014, p. 539 e ss.; L. BERIONNI, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/2012, p. 727 e ss.

¹³ V. A. POGGI, *I profili costituzionali del riordino territoriale regionale*, in federalismi.it n. 3/2015, V. FERRI, *La delimitazione territoriale dei governi sub-centrali: un'analisi comparata a livello europeo con particolare riferimento a Francia e Italia*, in *Argomenti*, n. 3/2016, p. 66.

La pianificazione territoriale ed economica, d'altronde, ha da tempo evidenziato come le realtà di sviluppo o di ritardo nello sviluppo hanno una caratterizzazione multi regionale.

Di ciò non si è mai tenuto conto nella determinazione della disciplina legislativa del regionalismo italiano, e, in sede di riforme costituzionali del 2001 non si è adeguatamente valutata la complessità delle funzioni legislative che venivano riversate sulle Regioni.

La valutazione delle funzioni andava, infatti, rapportata non solo alla considerazione delle risorse fiscali e finanziarie necessarie alle politiche da condurre in maniera autonoma, ma anche alla definizione dei rapporti tra i livelli di governo e ai sottostanti processi decisionali.

Anche nel dibattito odierno, dunque, il tema del regionalismo andrebbe affrontato in termini complessivi: la questione, infatti, non è quella di individuare differenti criteri di riparto in senso verticale delle funzioni legislative, amministrative, e di imposizione fiscale tra lo Stato e le Regioni.

Il percorso tortuoso del regionalismo ha infatti evidenziato in maniera incontrovertibile che queste logiche, qualsiasi sia la soluzione adottata, di stampo centralistico, autonomistico, o, addirittura federalistico, sono desinate a fallire.

Il riparto verticale delle funzioni politiche tra centro e periferia determina incertezza, sovrapposizione, e, dunque conflittualità istituzionale.

Come si è già evidenziato, le tensioni tra centro e periferia hanno, infatti, da sempre connotato la storia del regionalismo italiano, evidenziando una dialettica che ha finito con l'indebolire gravemente la funzione legislativa regionale, al punto da indurre il legislatore del tentativo di revisione del 2016, a prendere atto di tali difficoltà riducendone in modo nettissimo i margini reali di intervento, e, addirittura, ad introdurre espressamente la clausola di supremazia come strumento di salvaguardia a favore dello Stato¹⁴.

Occorrerebbe, allora, ripensare il ruolo delle Regioni valutandone il ruolo istituzionale e amministrativo in rapporto agli altri livelli di governo: non si tratta, infatti, di identificare aree territoriali omogenee sulla base di indicatori selezionati, ma di ripensare l'organizzazione e gli obiettivi affidati alle Regioni in termini

¹⁴ Sulla clausola di supremazia, v. A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi - Boschi*, in rivistaaic.it, n. 2/2015; P. CARETTI, *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in osservatoriosullefonti.it, n. 3/2014; E. GIANFRANCESCO, *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in issirfa.cnr.it, settembre 2014; G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma costituzionale*, in rivistaaic.it n. 3/2015; A. MORRONE, *Lo stato regionale e l'attuazione dopo la riforma costituzionale*, in rivistaaic.it n. 2/2016; G. SCACCIA, *Intervento al dibattito su La riforma del Senato e del Titolo V della Costituzione, nell'ambito del master in Istituzioni parlamentari Mario Galizia per consulenti di assemblea*, in rivistaaic.it, n. 3/2016.

di politiche pubbliche, ovvero di piani e programmi di sviluppo modellati guardando alle politiche e ai vincoli anche di matrice europea¹⁵.

In altri termini, una nuova stagione di valorizzazione del regionalismo potrebbe inaugurarsi laddove si concepissero le regioni stesse come strutture “leggere”, chiamate a compiti di indirizzo, programmazione, regolazione, in collaborazione con le altre istituzioni territoriali: tale valorizzazione passa attraverso l’abbandono definitivo dell’idea che le Regioni debbano giocare sullo stesso terreno dello Stato, contendendosi gli stessi poteri e le stesse funzioni sul piano dei confini reciproci di intervento, per abbracciare, invece, una prospettiva nuova, che vede gli enti di meso-governo come enti preposti alla propulsione di politiche pubbliche, in una dimensione che guarda all’Europa¹⁶.

Il processo di integrazione europea impone che gli Stati sappiano giocare un ruolo ben preciso, che, lungi dal richiedere il mantenimento della supremazia interna sugli enti territoriali decentrati, presuppone, al contrario, che essi svolgano una funzione propulsiva delle autonomie intermedie.

Le politiche finanziate dall’Europa, infatti, postulano un ruolo attivo delle Regioni cui attribuiscono responsabilità programmatica e gestionale¹⁷: in questo contesto gli Stati, se da un lato devono occuparsi di salvaguardare e promuovere gli interessi nazionali sul piano europeo, devono, dall’altro, incentivare e sostenere l’articolazione interna delle politiche pubbliche, secondo parametri di promozione e sostegno del mercato.

Dunque, se si ha riguardo alla dimensione europea, il livello istituzionale regionale continua ad essere imprescindibile: lo Stato dovrebbe preoccuparsi di avviare una nuova stagione del regionalismo, che appare come l’unico snodo possibile tra le dinamiche economiche imposte dal processo di integrazione e il perseguimento di politiche pubbliche orientate ad obiettivi di welfare e di coesione.

Se questo è vero, dovrebbe allora risultare con chiarezza che la dialettica tra Stato e Regioni non può essere risolta semplicemente stabilendo una nuova e diversa perimetrazione costituzionale delle funzioni

¹⁵ V. A. PIRAINO, *La dimensione europea della riorganizzazione macroregionale*, in federalismi.it, n. 3/2015.

¹⁶ V. R. BIN, *Primo comandamento, non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2009, p. 203 e ss., e W. VITALI, *Innovazione nel riordino istituzionale*, relazione al Convegno su *Il riordino istituzionale. L’efficienza delle istituzioni e dei servizi*, Bologna 2015.

¹⁷ V. V. FARGION - L. MORLINO - S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna, 2006; S. PROFETI, *La sfida europea delle Regioni italiane. Quattro strategie a confronto*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2006, p. 39 e ss.; A. FILIPPETTI - L. REGGI, *The impact of the structural funds in european regions: quality of governments and political decentralization, paper presented at the XXXIII Annual Conference AISRE*, Roma, 2012; C. NOTAMURZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, n. 6/2014, p. 567 e ss.; G. BELLOMO, *Politica di coesione europea e fondi Sie nella programmazione 2014-2020: un’altra occasione mancata per l’Italia?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/2014, p. 511 e ss.; ivi, E. DOMORENOK, *Le sfide della politica di coesione europea*, cit., p. 539 e ss.; G. P. BOSCARIOL, *Politiche di coesione 2014-2020 e “governance”*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, 2015, p. 93 e ss.; Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in rivistaaic.it, n. 2/2015.

rispettivamente statali e regionali, che avvantaggino l'uno o l'altro ente, e, men che meno, continuando ad alimentare il contenzioso costituzionale a tutela della supremazia statale. Al contrario, si dovrebbe porre l'accento sul ruolo delle Regioni nel perseguimento delle politiche pubbliche, in modo da massimizzare la capacità di rispettare gli obblighi di matrice comunitaria, e di raggiungere gli obiettivi.

Non a caso, d'altronde, per il diritto europeo è del tutto irrilevante la titolarità interna delle competenze, ovvero il fatto che l'attuazione delle politiche chiami in causa la legislazione statale o regionale. Anzi, sotto tale profilo, l'ottica europea delle politiche regionali è un'ottica che non coincide con i confini ordinamentali che separano i livelli territoriali di governo o gli Stati: lo sviluppo del territorio viene infatti visto con riguardo agli obiettivi di miglioramento o di risoluzione di problematiche omogenee che interessano aree contigue, piuttosto che interi territori statali separatamente considerati¹⁸.

Le politiche europee sono calibrate sulla possibilità di coinvolgere più regioni in senso istituzionale, che presentino problemi comuni, e che, dunque, richiedano la messa in atto di una strategia unitaria.

Di qui l'idea delle macroregioni, che, per l'appunto, possono consentire un approccio integrato alle questioni comuni a più aree territoriali, con la possibilità di coordinare più efficacemente i programmi e di utilizzare al meglio le risorse disponibili.

Dunque, è un approccio di tipo funzionale, che, sullo sfondo di una cooperazione a geometria variabile, vede le macroregioni come degli aggregati di natura economica-produttiva e sociale in vista della realizzazione, appunto, di determinate funzioni, senza che ciò significhi creare nuovi soggetti o livelli istituzionali che si aggiungano all'esistente: si tratterebbe solo di realizzare forme di coordinamento di politiche pubbliche in alcuni settori, prevalentemente di rilevanza economica, in relazione ai quali i territori considerati presentino caratteristiche di omogeneità.

L'approccio macroregionale, quale snodo del rapporto tra integrazione europea e questione territoriale, è poi transitato nel dibattito interno sul regionalismo, saldandosi con la questione, mai sopita, del ridimensionamento territoriale degli enti substatali¹⁹, e infiltrandosi nelle proposte di attivare anche nel nostro ordinamento strategie macroregionali, in vista di un quadro più pertinente per le politiche di coesione e di una considerazione integrata delle dinamiche di sviluppo di ambiti territoriali omogenei che prescindano dagli attuali confini regionali.

¹⁸ V. M. CAPORALE, *L'attuazione delle Euroregioni in Italia*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4/2007, p. 41 e ss.; S. FARO, *Recenti iniziative legislative regionali in materia di rapporti con l'Unione Europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, p. 763 e ss.; L. BERIONNI, *La strategia macroregionale cit.*, p. 727 e ss.

¹⁹ V. L. ANTONINI, *Le macro regioni: una proposta ragionevole che diventa insensata senza un riequilibrio complessivo dell'assetto istituzionale*, in federalismi.it, n. 3/2015, e, ivi, G. ALLEGRI, *Quale riordino territoriale per un inedito federalismo all'italiana? Primi appunti a partire dal funzionalismo francese*.

3. Prospettive per l'istituzione delle macroregioni nell'ordinamento italiano

Di macroregioni si parla, invero, da molto tempo: già nel 1994 erano state elaborate proposte rivolte ad una nuova definizione della dimensione territoriale delle Regioni, fondate sull'idea dell'accorpamento di territori e istituzioni di governo in vista del riequilibrio economico e della razionalizzazione delle funzioni²⁰.

Più di recente sono state presentate plurime proposte di legge per la istituzione di macroregioni, variamente articolate dal punto di vista dell'accorpamento delle regioni attuali (9 macroregioni più le regioni a statuto speciale secondo la proposta Morassut e Ranucci; 4 macroregioni secondo la proposta Galletti, 3 o 9 macroregioni, o 15 regioni comprendenti anche quelle speciali secondo la proposta Cattaneo)²¹.

La questione del rapporto tra la dimensione territoriale delle regioni e le funzioni ad esse attribuite dal Titolo V della Costituzione ha costituito l'oggetto dei lavori di una commissione istituita dal Ministro per gli Affari regionali nel 2015 (c.d. Commissione Lanzetta), che doveva, appunto, verificare la fattibilità di soluzioni di aggregazione su scala macroregionale degli enti già esistenti.

I lavori della predetta commissione sono sfociati nell'elaborazione di due proposte, che rappresentano, in effetti, due distinte modalità di approccio procedurale all'ipotesi istitutiva delle macroregioni. Una proposta, infatti, postula l'opportunità di istituire macroregioni come aggregazioni di tipo meramente operativo e gestionale tra gli enti già esistenti, sulla base di accordi e intese interregionali; l'altra, invece, propone il percorso della revisione costituzionale per modificare le regioni riducendone il numero²².

Quest'ultima soluzione appare, invero, troppo ardua, poiché, a parte le difficoltà di coagulare il consenso politico necessario a concludere positivamente un procedimento di vera e propria revisione costituzionale, occorrerebbe mettere mano, non solo ad una mera ridefinizione dei confini tra le regioni e ad una loro ridenominazione, ma a modifiche ordinali plurime e di enorme portata, relative ai profili della rimodulazione dei rapporti istituzionali con gli enti territoriali infraregionali, e con gli enti funzionali intermedi; alla rivisitazione delle differenze sottese al regime di autonomia speciale vigente per

²⁰ Si tratta delle proposte elaborate dalla Fondazione Agnelli e da Gianfranco Miglio nel 1994, che propugnavano rispettivamente la istituzione di 12 meso-regioni, dotate di autonomia finanziaria e di funzioni preordinate alla gestione delle politiche ambientali e di sviluppo economico, o ad accorpate le 15 regioni ordinarie in tre macroregioni, con contestuale abolizione delle Province. Di diverso tenore, invece, le proposte di legge costituzionale depositate in Parlamento nel corso della precedente legislatura, volte alla creazione di nuove Regioni, senza peraltro un fondamento giustificativo sul piano della consistenza demografica, del substrato territoriale o della capacità economica. che vanno nella direzione opposta rispetto a quanto fin qui detto.

²¹ Cfr. G. DI COSIMO, *Verso le macroregioni?* In *Rassegna Astrid*, n. 14/2016, e, ivi, R. BIN, *Risiko e Regioni: con quale macroregione va la Kamchatka?*

²² Sulle citate proposte di nuova delimitazione delle Regioni, v. V. FERRI, *La delimitazione territoriale dei governi sub-centrali*, *op. cit.*, p. 70 e ss.

alcune regioni, e, dunque, delle disomogeneità istituzionali che potrebbero ostacolare gli accorpamenti tra regioni finitime; alle differenze tra i livelli di efficienza dell'azione di governo delle regioni attuali e al diverso ammontare della spesa pubblica per settori omogenei di intervento. Occorrerebbe poi procedere ad una nuova strutturazione degli assetti di forma di governo, accorpendo in aggregati omogenei le tradizioni politiche-istituzionali che si sono stratificate in ciascuna Regione, ognuna delle quali si è dotata, negli anni di una propria legislazione su materie che dovrebbero diventare comuni ad un territorio più ampio.

Dunque, pur laddove si riuscisse ad esitare la revisione dell'art. 131 Cost. con la ridefinizione dell'elenco delle regioni²³, o si riuscisse a percorrere la strada, anch'essa molto impervia, della procedura rinforzata ex art. 132²⁴ Cost. per la modifica dei territori regionali, resterebbe da configurare tutta la restante struttura istituzionale dei nuovi enti macroregionali.

Ben più praticabile, invece, la soluzione soft del ricorso alle intese²⁵, finora, invero, sottoutilizzate, di cui al comma 8 e al comma 9 dell'art. 117 Cost. Si tratta, infatti, di strumenti di cooperazione orizzontale interregionale, in grado di abbracciare ambiti sovra regionali in una dimensione non solo nazionale, ma anche europea: si potrebbero così sperimentare, infatti, unioni funzionali tra regioni europee nella messa in comune di politiche e servizi.

Inoltre, questo tipo di intese può rivelarsi efficace nel superamento degli ostacoli che, di fatto, hanno finora impedito una seria sperimentazione delle forme di flessibilizzazione delle competenze regionali, differenziandole (art. 116, comma 3, Cost.), oltre che superando il limite territoriale delle competenze per migliorare l'esercizio delle funzioni (art. 117, comma 8).

Va in questa direzione l'accordo stipulato tra le regioni Marche, Umbria, e Toscana nel 2016, che consiste, più precisamente, un protocollo d'intesa volto a prevedere e disciplinare la collaborazione tra le regioni

²³ V. I. NICOTRA, *Il senso rinnovato della specialità nel futuro assetto macroregionale della Repubblica*, in federalismi.it, n. 3/2015.

²⁴ L'art. 132 Cost., com'è noto, prescrive all'uopo una procedura particolarmente complessa, che prevede la proposta congiunta di un numero di comuni che rappresenti almeno un terzo delle popolazioni interessate; l'approvazione di una legge costituzionale da confermarsi mediante referendum cui partecipi almeno la maggioranza delle popolazioni interessate. V. G. DI MUCCIO, *La modifica dei confini delle Regioni: l'art. 132 della Costituzione nell'esperienza del legislatore*, in federalismi.it, n. 3/2012, e F. PIZZETTI, *Centocinquanta anni di dibattito sui confini regionali*, in federalismi.it n. 3/2015. Sulla possibilità che la legge di revisione costituzionale del 2016 introducesse forme transitorie di deroga all'art. 132 in vista del riassetto territoriale delle Regioni v. A. STERPA, *Quali macroregioni e con quale costituzione*, in federalismi.it n. 3/2015.

²⁵ Sulle intese tra Regioni v. G. LAZZARI, *La Regione Veneto dà il via all'intesa fra Regioni delineata dal Titolo V della Costituzione*, in osservatoriosullefonti.it, n. 1/2008; F. COVINO, Art. 117, 8° co., in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione* (a cura di), Torino, 2006, III, p. 231 e ss.; A. STERPA, *La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni*, in federalismi.it n. 10/2009, e, Id., *Le intese tra le Regioni*, Milano, 2011; A. VENTURI, *La proiezione interregionale dell'autonomia*, in Q. CAMERLENGO - L. VIOLINI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, 2014, p. 365 e ss.

nei settori della sanità, tutela del paesaggio, contrasto ai cambiamenti climatici, agricoltura, sviluppo economico, turismo, realizzazione di infrastrutture, gestione dei fondi europei, riforma e riqualificazione della pubblica amministrazione²⁶.

Il suddetto protocollo d'intesa, peraltro, è stato salutato come elemento fortemente innovativo della prassi precedente delle intese interregionali, che fino a questo momento avevano avuto ad oggetto contenuti piuttosto limitati, riguardanti obiettivi singolarmente individuati, o, comunque, oggetti circoscritti²⁷, mentre l'accordo di cui si tratta contiene clausole che ne consentono grandi potenzialità espansive, con riferimento a "tutte le materie di rispettivo interesse anche al di là degli ambiti specificamente individuati" (art.2), cosa che potrebbe preludere ad un accordo politico di portata generale in relazione alle politiche di interesse comune.

L'accordo di collaborazione chiama in causa le giunte regionali, e, significativamente, è stato siglato a Bruxelles, proprio a volere sottolineare la valenza europea dei suoi contenuti.

Si tratta, però, di una intesa che è stata firmata dai soli esecutivi regionali, non recepita in legge regionale ai sensi dell'art. 117, comma 8, e, dunque, volta ad esprimere solo un accordo politico tra gli enti interessati. E' una modalità che presenta il pregio di una maggiore agilità decisionale, dato che può bypassare le conflittualità politiche che animano i consigli regionali, e di una maggiore duttilità sul piano delle scelte contenutistiche, anche se il recepimento in legge garantirebbe forse maggiore efficacia dal punto di vista della vincolatività degli impegni assunti.

Tale tipologia procedurale potrebbe ben riguardare eventuali accordi di analogo tenore che interessino regioni appartenenti a diversi Stati membri dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 117, comma 9, Cost., espressivi di quella potestà di stipulare accordi e intese che, già da tempi ben precedenti la revisione del 2001, e, dunque, ben prima della formulazione dei commi 8 e 9 dell'art. 117 Cost., la Corte costituzionale aveva definito come connaturata all'autonomia regionale²⁸.

Non ostano a questa eventualità le differenze che contrassegnano la struttura dei livelli sub centrali nei diversi Stati membri: indipendentemente dalla rispettiva denominazione (Regioni, Province con autonomia legislativa, comunità autonome o anche stati membri di stati federali), e dalla natura giuridica, è possibile cogliere nella struttura dei mesogoverni regionali presenti in Europa una sostanziale linea di continuità, che interessa non solo la loro funzione essenziale a livello nazionale ed europeo, ma anche

²⁶ V. V. DE SANTIS, *Politiche interregionali: attualità della questione dello squilibrio dimensionale e riforma costituzionale. Considerazioni a partire dal protocollo di intesa tra le Regioni Marche, Toscana ed Umbria (prove di macroregione?)*, in rivistaaic.it, n. 3/2016.

²⁷ Per una panoramica delle intese interregionali stipulate fino al 2016 v. V. DE SANTIS, *op. ult. cit.*, nota n. 35.

²⁸ V. G. PINI, *Accordi e gestioni comuni per la tutela di interessi interregionali*, in *Le Regioni*, 1977, p. 398 e ss.; G. D'ORAZIO, *Accordi interregionali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1988, *ad vocem*.

alcune delle problematiche fondamentali relative alle prospettive di sviluppo della loro autonomia politica²⁹, al punto che, genericamente, tali enti territoriali vengono tutti indicati con il termine di “Regioni”.

Le macroregioni nel contesto europeo, dunque, potrebbero valere ad affrontare in maniera più ampia e secondo strategie complessive i problemi che accomunano le regioni europee rese affini da caratteristiche geografiche ed economiche³⁰: tali problemi denotano, nella fase attuale, una situazione di complessiva debolezza delle autonomie politiche regionali nel contesto comunitario. Nella quasi totalità dei casi, infatti, le ragioni della crisi economica hanno indotto la prevalenza o l'accentuazione più netta dei poteri statali in danno del decentramento delle decisioni politiche.

Sotto questo profilo l'esercizio di funzioni in comune a livello macroregionale potrebbe riverberarsi in una maggiore visibilità, nei rapporti con le istituzioni europee, sul piano delle decisioni di gestione delle politiche pubbliche, potendo forse le Regioni italiane trovare in queste nuove modalità uno stimolo a superare le debolezze e le mancanze che, in molti casi, hanno impedito l'impiego proficuo degli importanti strumenti derivanti dalla finanza europea.

Dunque, in attesa di una riforma organica, idonea a semplificare e impostare in modo nuovo i rapporti tra i diversi livelli di governo, in modo da consentire alle Regioni di esprimere compiutamente il loro ruolo nel sistema istituzionale, la riflessione sulle macroregioni può offrire spunti di non secondario rilievo.

Ben lungi, infatti, da soluzioni che si risolvano in mere operazioni di aggregazione statica di Regioni, in vista di obiettivi, mal posti, di risparmio gestionale immediato e di sfolto della classe politica, il dibattito sulle macroregioni può rispondere ad esigenze di razionalizzazione ed efficientamento delle azioni volte al perseguimento delle politiche pubbliche, attraverso la sperimentazione di strumenti collaborativi tra enti già costituiti.

²⁹ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Presente e futuro delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, in *Le Regioni*, n. 1/2016, p. 12 e ss.

³⁰ L'Unione europea riconosce alcune macro-regioni, alcune delle quali interessano anche regioni italiane: la Macroregione adriatica e la Macro regione alpina, che comprende ben 46 regioni appartenenti a stati diversi, tra cui Lombardia, Piemonte, Val d'Aosta, Veneto, Friuli, e le Province autonome di Trento e Bolzano. Sembra però che nelle relative dichiarazioni istitutive vi sia una certa vaghezza con riguardo alle finalità programmate e ai criteri usati per la delimitazione territoriale. Per il caso di problemi che si riferiscono a singoli territori a cavallo di più Stati, con una convenzione tra le Regioni interessate si può costituire un GECT (Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera). Si tratta di un tipo di ente previsto fin dal 2006 con regolamento europeo e autorizzato dalla legge statale, avente lo scopo del promovimento e dell'attuazione di programmi finanziati coi fondi strutturali europei interessanti i vari territori (programma Interreg). I GECT – ne esistono già una settantina – possono riferirsi, come fanno in questi casi le relative convenzioni, a progetti comuni quali quelli relativi all'agricoltura e foreste, alla tutela della natura, al turismo, alle imprese, ai trasporti, all'istruzione, alla formazione e alla ricerca, alla cultura. Cfr. L. BERIONNI, *La strategia macroregionale*, *op. cit.*, p. 729 e ss.



Si potrebbero così aprire importanti margini di flessibilità nell'esercizio delle funzioni su scala extra-regionale, ovviandosi all'insuccesso degli strumenti che, all'uopo, erano stati introdotti dalla novella costituzionale del 2001.

Se, poi, si guarda alla prospettiva della gestione delle politiche comunitarie, conformate su problemi e obiettivi che interessano aree territoriali con identità di problematiche, prescindendo dai confini statali, il tema delle macroregioni acquisisce un'ulteriore valenza: se ne potrebbero aver, infatti, strutture variabili di cooperazione modellate sulla base delle funzioni da esercitare in comune, e, dunque, finalmente corrispondenti a parametri di efficienza nel perseguimento dell'interesse pubblico di volta in volta considerato.

La crisi del regionalismo, messa in luce in tutte le sue sfaccettature dal dibattito che ha preceduto il referendum costituzionale del 2016, richiede che si apprestino adeguate soluzioni ordinamentali, ponderate nell'ambito di una razionalizzazione complessiva dell'assetto dei livelli territoriali di governo: abbandonate le soluzioni frettolosamente centralistiche proposte dal progetto di revisione della Costituzione, l'istituzione di macroregioni nel senso sopradescritto potrebbe, nell'attesa di riforme organiche, incentivare una fase nuova di realizzazione dell'autonomia regionale, secondo modalità che appaiono coerenti con il disegno costituzionale e idonee, al contempo, a perseguire obiettivi di funzionalità delle istituzioni.