

## **ISGRE – “L’impatto del titolo V sulle regioni speciali: profili operativi”**

**Udine, 3 dicembre 2010**

### ***Introduzione***

A diec’anni dalla riforma del Titolo V, è giunto il momento di trarre un bilancio dei suoi effetti sul sistema regionale. L’ISGRE, assieme alla rivista *Le Regioni*, ha promosso un convegno nazionale in cui valutare l’impatto della riforma costituzionale sulle Regioni ordinarie (Bologna, 27-28 gennaio 2011): ma anche per le Regioni a Statuto speciale è necessario capire come le nuove norme costituzionali abbiano inciso sull’autonomia. Infatti, benché lo Statuto di specialità separi le regole sulle competenze e i principi di organizzazione delle Regioni speciali dalla disciplina ordinaria dettata dalla Costituzione, la riforma del 2001 introduce principi nuovi e disposizioni specifiche destinate a produrre nelle Regioni ad autonomia differenziate conseguenze di grande portata.

In questo Convegno abbiamo voluto porre al centro dell’attenzione tre profili specifici. In primo luogo vorremmo riflettere su che cosa si sia prodotto in forza della clausola di “adeguamento automatico” delle competenze speciali alla “maggiore autonomia” riconosciuta, almeno sulla carta, alle Regioni ordinarie (art. 10 della legge cost. 3/2001): il problema va visto ovviamente in stretto rapporto con il ruolo che le norme di attuazione hanno svolto e continuano a svolgere per consentire un adeguamento dinamico degli Statuti speciali all’evoluzione dell’ordinamento. La “maggior autonomia” promessa dalla riforma alle Regioni ordinarie si lega in particolare con il problema di individuare le competenze “residuali” che l’art. 117.4 Cost. riconosce ad esse nelle materie non specificamente enumerate dai commi precedenti, che riguardano gli ambiti normativi riservati allo Stato: materie che invece spesso sono ricomprese negli elenchi inseriti negli Statuti speciali (si pensi ai “lavori pubblici di interesse regionale”). A questo tema abbiamo voluto riservare l’attenzione di questo convegno, poiché è particolarmente interessante capire in che modo la giurisprudenza costituzionale – certo non esaltante – sulle “materie residuali” delle regioni ordinarie incida sull’interpretazione delle analoghe materie scritte negli Statuti speciali. Ma è inevitabile estendere il tema a quegli strumenti attraverso i quali lo Stato può estendere la propria legislazione penetrando le materie regionali, come la “trasversalità” delle competenze esclusive e la “chiamata di sussidiarietà”, il principale strumento che la giurisprudenza costituzionale ha elaborato per consentire allo Stato di assumere la guida di attività che, per loro natura, richiedono comunque un coordinamento nazionale. Il terzo tema non poteva non riguardare il sistema finanziario e in particolare il complesso di accordi tra Governo e singola Regione speciale che rientrano in una prassi che di recente sembra aver preso piede e delineato un possibile sviluppo delle relazioni finanziarie.

Sono tre temi molto diversi, che abbiamo pensato di accostare con due strategie diverse, adeguate alla loro novità e complessità. Ci siamo anzitutto discostati, nell'impostare questo convegno, dall'impianto più tradizionale: non abbiamo chiamato studiosi affermati a spiegarci il loro punto di vista, quella che può considerarsi la dottrina consolidata: su questi problemi non c'è ancora nulla di consolidato. Le due sessioni sono state impostate seguendo direttrici diverse.

La prima sessione del Convegno affronta il nodo delle competenze. Per essere adeguatamente affrontato, il tema richiede un esame sistematico e approfondito della giurisprudenza costituzionale. Questo purtroppo è un tratto caratteristico della storia italiana, prima e dopo la riforma: le competenze non sono fissate nelle regole costituzionali, ma per individuarle bisogna sfogliare pagine e pagine di sentenze – sentenze che si susseguono di continuo e mutano assai spesso di orientamento. Perché in Italia le cose vanno così?

La risposta è semplice anche se è dura da accettarsi: perché chi scrive le regole non conosce i problemi delle autonomie e, cosa ancora più grave, non prova alcun interesse autentico per il loro rafforzamento. La stessa riforma costituzionale del 2001 è stata il frutto selvatico di scelte di tattica politica, di opzioni per roboanti principi, non il prodotto di un'attenta riflessione sulle disfunzionalità del quadro dei poteri locali fissato nella Costituzione del 1948. Quella riforma costituzionale, pur così mal congegnata, si sarebbe prestata però ad un apprezzabile consolidamento se le forze politiche di governo avessero voluto davvero realizzare in Italia un sistema, non dico "federalista" perché non so che cosa il termine esattamente significhi, ma almeno di larghe e ben assestate autonomie. Non un progetto ambizioso di forte decentramento del pubblico potere, avrebbe potuto essere l'obiettivo auspicabile e realizzabile, ma sarebbe bastato anche un modesto ma necessario consolidamento delle relazioni tra centro e periferia, tra diversi livelli di governo. Ma non è stato affatto così: la riforma è stata ignorata e spesso boicottata; invece di darvi attuazione e cercarla di assestarla, la si è disattesa e contestata, pensando piuttosto di superarla con un'altra riforma costituzionale, ancora più sballata e lontana dai problemi reali di quella precedente.

Benché la realizzazione del "federalismo" sia diventato un ritornello, il "disco per l'estate" che però imperversa in tutte le stagioni, quello che si è concretamente realizzata è la restaurazione di un governo del Paese centralizzato come non mai, con la sistematica demolizione di ogni residua forma di autonomia. La riforma del 2001, benché sballata, avrebbe consentito di consolidare l'autonomia: non servivano norme, bastavano comportamenti coerenti. Sarebbe bastato che il Parlamento non varasse leggi centralizzatrici senza badare al riparto di competenze legislative, che le leggi per il risanamento dei conti non annientassero in nome dell'emergenza finanziaria ogni spazio di autonomia finanziaria e fiscale di Regioni e enti locali, che il Governo non impugnasse ossessivamente ogni legge che le Regioni – anche quelle politicamente "amiche" – si avventuravano a licenziare, quelle poche

leggi regionali che contenevano qualche sprazzo d'innovazione. Ciò che le Regioni possono fare in materia di ambiente, di istruzione, di commercio ecc. non dipende dalle etichette con cui la Costituzione indica le competenze, ma anzitutto da ciò che lo Stato permette alle Regioni di fare. La responsabilità di decidere se una legge regionale debba restare in vigore o essere impugnata è del Governo: che ci fanno tanti ministri che si professano federalisti al Governo, se poi questo segue pedissequamente ciò che suggeriscono le burocrazie ministeriali più retrive e non esita a contestare tutte le iniziative delle Regioni?

Il risultato è sotto gli occhi di tutti. La riforma del 2001 è stata auspicata da tutti perché serviva una nuova disciplina costituzionale delle relazioni centro – periferia: quella del 1948, scritta senza alcuna esperienza diretta o indiretta a cui ispirarsi, si era dimostrata inapplicabile e aveva causato un enorme contenzioso Stato – Regioni. Le regole che definiscono le attribuzioni di governo di un Paese non possono essere disseminate in pacchi di giurisprudenza, perciò tutti riconoscevano la necessità di una loro riscrittura. Ma la riforma del 2001 e soprattutto la sua gestione hanno prodotto un'ulteriore esplosione del contenzioso e oggi ci troviamo in una situazione ancora peggiore di prima. Nulla si riesce a capire se non attraverso un esame di una giurisprudenza costituzionale vasta, complessa, oscillante, puntiforme.

Questo è il compito che abbiamo affidato alle nostre relatrici. Le abbiamo scelte tra i giovani ricercatori, perché solo chi fa ricerca davvero può portarci dei risultati precisi e documentati, la cui produzione richiede una lunga e faticosa analisi: e le abbiamo scelte tra i ricercatori più bravi, che hanno già dimostrato di conoscere a fondo questi temi e di essere capaci di riemergere dall'estenuante esame della giurisprudenza con dei risultati interessanti. A Ilenia Ruggiu e Stefania Parisi non solo abbiamo chiesto di presentare una relazione a questo Convegno, ma abbiamo loro commissionato una ricerca originale e sistematica, che ha prodotto oltre 150 pagine di relazione, i cui risultati sono riassunti in queste due belle relazioni e non sono fatti solo di dati, ma da robuste ipotesi ricostruttive.

Il tema degli accordi finanziari non poteva essere affidato a degli studiosi, per quanto bravi possano essere. Era necessaria l'esperienza e la conoscenza diretta dei fatti. Per cui abbiamo deciso di ricercare i contributi all'interno delle strutture operative delle Regioni e della Province autonome che erano state coinvolte in modificazioni significative dei rapporti finanziari. Ma la presentazione dei relatori la lascio a Leopoldo Coen, che ha presieduto la seconda sessione.