

OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE¹

di Antonio d'Atena²

Il tema è stato introdotto, con grande ricchezza di riflessioni, di spunti e di riferimenti sistematici da Paolo Caretti.

Passando alla fase delle relazioni particolari, premetto che mi sforzerò di non esorbitare dal ruolo che compete a chi è chiamato a dirigere una sessione: il ruolo del “metronomo”. Cercherò di amministrare lo scorrere del tempo, evitando di appesantire la discussione con mie digressioni.

Fedele a questa scelta, mi limiterò, in apertura, a poche osservazioni, le quali possono essere utili ad introdurre alcuni aspetti del dibattito successivo.

Inizio, anzitutto, con una constatazione: l'esperienza di questi anni ha abbondantemente dimostrato che il cammino della riforma del titolo V non si è concluso con la pubblicazione, in *Gazzetta ufficiale*, della legge costituzionale n. 3/2001.

Il cammino continua. Continua, anzitutto, nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Potrebbe addirittura dirsi che, dal punto di vista sostanziale, la riforma sia entrata in vigore con la sentenza della Corte che, per la prima volta, sulla base della nuova disciplina, ha annullato un atto legislativo: la sent. n. 282/2002. Non è, d'altra parte, contestabile che la riforma “viva” grazie alla giurisprudenza costituzionale, la quale ha dato un contributo essenziale alla delineazione della cornice entro cui attualmente si sviluppa la dinamica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni.

Aggiungo che la tortuosità del cammino a valle della pubblicazione della legge costituzionale del 2001 è stata accresciuta dai caratteri stessi della nuova disciplina: nella Costituzione, infatti, è scritta solo una parte della riforma. Vi sono relevantissimi aspetti su cui la decisione costituzionale manca, essendo sostituita dal rinvio ad altre fonti, tra le quali fanno spicco le leggi dello Stato. Scorrendo il Titolo V novellato, si constata che la soluzione di numerose questioni di grande rilievo è stata rimessa a successivi interventi del legislatore. Ciò vale – ad esempio – per la fase ascendente dei processi decisionali europei, per il fondo perequativo, per i poteri sostitutivi, per l'assetto di Roma capitale, per le funzioni fondamentali degli enti locali, per le forme di coordinamento e d'intesa tra Stato e Regioni di cui all'art. 118 e, più in generale, per l'allocatione delle funzioni amministrative. In relazione a tutti questi temi, la Costituzione in definitiva non decide, ma rimette la decisione al legislatore ordinario, al quale affida la scrittura di parti importanti della riforma.

Ma non è tutto. È, infatti, noto che altre fonti sono chiamate in causa dalla Costituzione: da un lato, i regolamenti parlamentari, per la sfortunata “Bicameralina” che avrebbe dovuto costituire il surrogato di quella seconda Camera che non si è riusciti a realizzare (e sulla realizzabilità della quale – in senso autenticamente regionale o “federale” – seguito a nutrire dubbi), d'altro lato, gli statuti regionali ordinari (nonché –

¹ Intervento svolto nell'ambito del seminario “*Le riforme dei regolamenti dei Consigli regionali*” – LUMSA 16 aprile 2010

² Professore di diritto costituzionale nell'Università di Roma “Tor Vergata”

può aggiungersi – le leggi statutarie delle Regioni speciali, contemplate dalla l. cost. n. 2/2001)..

Dunque, la prima constatazione è che l'intero processo si dipana attraverso l'intervento di fonti diverse, nella disponibilità di attori diversi, le quali innescano processi attuativi, la scansione dei quali dipende per intero dai tempi della politica. Considerate che soltanto un anno fa è stata adottata la c.d. legge sul federalismo fiscale, che la stampa enfaticamente identifica con il federalismo. La quale, peraltro, è una legge di delega, che a sua volta avrà bisogno di un percorso attuativo.

La seconda riflessione è più vicina alle tematiche del convegno: nel nuovo assetto costituzionale le Regioni hanno una disponibilità della propria organizzazione senza precedenti.

Pensate alla scelta della forma di governo. È vero che, in materia, gli statuti regionali non si sono concessi moltissime libertà. È, peraltro, noto che quella della forma di governo è una scelta che la Costituzione lasciava aperta.

Pensate ancora alle leggi elettorali regionali, che costituiscono un'enorme novità. Prima, il diritto elettorale regionale era tutto statale: costituiva, se così ci si vuole esprimere, *ius commune*; oggi è, invece – salvo che per i principi fondamentali – *ius proprium*, dettato dalle Regioni.

Vanno, infine, ricordati i regolamenti interni dei Consigli, i quali sono nella disponibilità esclusiva delle assemblee legislative.

Tutto ciò ha per effetto un risultato che merita di essere sottolineato: il pluralismo istituzionale di cui le Regioni sono espressione trova una fondamentale proiezione nella differenziazione degli assetti organizzativi. Le fonti regionali che ho passato in rapida rassegna hanno, infatti, la possibilità di diversificare l'organizzazione delle rispettive Regioni. È questa – tra l'altro – la ragione per la quale sempre più si avverte l'esigenza di sviluppare una dimensione di comparazione giuridica interistituzionale, per confrontare le differenti soluzioni introdotte dalle Regioni, con riferimento ai temi dell'organizzazione. Si pensi alle varianti, pur non particolarmente pronunciate, in materia di forma di governo. Si pensi ancora alle tecniche utilizzate per attenuare gli effetti della perdita centralità dei Consigli. Si pensi, infine, alle variabili riscontrabili con riferimento agli organi di rilievo statutario (i CAL, i CREL, gli organi di garanzia), la disciplina dei quali è interamente regionale.

Per quanto riguarda i regolamenti interni dei consigli, c'è da tenere conto di un'altra variabile, ampiamente rappresentata nelle relazioni di oggi: la velocità dei processi. Abbiamo casi in cui non cambia né lo statuto né il regolamento, pur essendo cambiata la Costituzione. In questi casi, si aprono questioni di notevole difficoltà, perché non sempre le modifiche costituzionali incidono sullo statuto in termini abrogativi, e, quando questo non si verifica, sorgono problemi di ricostruzione del sistema particolarmente complicati. Ci può poi essere il caso che cambi lo statuto, ma non cambi il regolamento. Con un effetto di disallineamento delle fonti che suscita non poche difficoltà.

Un'ultima osservazione: ormai, per effetto anche delle variabili introdotte dalle fonti d'autonomia, le Regioni si accreditano sempre più come "laboratori", come sedi di sperimentazione.

Ciò dà vita a dinamiche molto interessanti.

Anzitutto nei rapporti interregionali. Tra Regioni si sviluppano, infatti, forme di *social learning* che meritano di essere indagate.

Non può, peraltro, ignorarsi che la sperimentazione regionale presenta profili d'innegabile rilevanza anche nei confronti dello Stato. Si pensi – ad esempio – alle istruttive indicazioni offerte dal concreto funzionamento della forma di governo regionale, in presenza dell'elezione diretta del Presidente della Giunta. Indicazioni, delle quali sarebbe igienico tener conto, quando si divisa di introdurre sistemi analoghi a livello statale.