

2016

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 – Fascicolo 1



Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Rivista quadrimestrale (1/2016)

ISSN 2465-2709

Direttore responsabile: Alessandro Morelli.

Comitato scientifico: Enzo Balboni, Raffaele Bifulco, Roberto Bin, Thomas Bombois, Beniamino Caravita di Toritto, Paolo Caretti, Josep Maria Castellà Andreu, Marcello Cecchetti, Ginevra Cerrina Feroni, Pietro Ciarlo, Pasquale Costanzo, Antonio D'Aloia, Giovanni Di Cosimo, Marco Dugato, Giuseppe Duso, Tommaso Edoardo Frosini, Silvio Gambino, Eduardo Gianfrancesco, Nicola Lupo, Franco Mastragostino, Luigi Melica, Luca Mezzetti, Andrea Morrone, Giovanni Moschella, Roberto Nania, Silvia Niccolai, Ida Nicotra, Barbara Pezzini, Cesare Pinelli, Giovanni Pitruzzella, Francesco Pizzetti, Giovanni Poggeschi, Anna Maria Poggi, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Marco Ruotolo, Antonio Ruggeri, Carmela Salazar, Giovanni Serges, Gaetano Silvestri, Luigi Ventura, Giuseppe Verde.

Comitato di Direzione: Michele Belletti, Cristina Bertolino, Camilla Buzzacchi, Andrea Cardone, Giacomo D'Amico, Roberto Di Maria, Felice Giuffrè, Antonio Iannuzzi, Michele Massa, Anna Mastromarino, Claudio Panzera, Pier Luigi Petrillo, Filippo Pizzolato, Edoardo Raffiotta, Alessio Rauti, Guido Rivosecchi, Diletta Tega, Anna Trojsi, Lara Trucco.

Comitato di Redazione: Enrico Albanesi, Antonio Ignazio Arena, Francesca Bailo, Daniela Belvedere, Maria Esmeralda Bucalo, Alessandro Candido, Rossana Caridà, Corrado Caruso, Francesco Conte, Lucilla Conte, Paolo Costa, Entela Cukani, Caterina Drigo, Tiziana Fortuna, Claudia Fraterrigo, Alessia Fusco, Peter Lewis Geti, Maria Antonella Gliatta, Andrea Lollo, Francesca Minni, Fabio Francesco Pagano, Francesco Paterniti, Giovanni Piccirilli, Roberto Ravi Pinto, Francesca Polacchini, Simona Polimeni, Valentina Pupo, Maria Letteria Quattrocchi, Sabrina Ragone, Alberto Randazzo, Elio Sparacino, Andrea Turturro.

Questo numero è stato curato da Tiziana Fortuna.

Per inviare contributi, per segnalare eventi o novità editoriali scrivere al seguente indirizzo:
diritti-regionali@googlegroups.com o accedere alla sezione Contatti del sito www.dirittiregionali.org.

INDICE

EDITORIALE	
<i>Le ragioni del diritto regionale (e di una nuova rivista)</i>	5
ALESSANDRO MORELLI	
<i>Il diritto regionale, una disciplina “in declino”?</i>	12
ANTONIO RUGGERI	
<i>Testo dell’audizione innanzi alla I commissione del Senato della Repubblica sul progetto di revisione costituzionale</i>	30
GAETANO SILVESTRI	
<i>Lo studio del diritto regionale: metodologia e prospettive di una disciplina in declino</i>	39
ROBERTO BIN	
<i>Le Regioni e il diritto regionale per la riforma dello Stato</i>	49
ANNAMARIA POGGI	
<i>Le elezioni catalane del 27 settembre 2015: one step beyond (verso l’indipendenza)?</i>	59
GIOVANNI POGGESCHI	
<i>El desafío constitucional catalán</i>	70
JOSU DE MIGUEL BÁRCENA	
<i>L’autonomia siciliana alla prova della riforma costituzionale</i>	75
ANTONIO SAIITTA	

Le Regioni e il diritto regionale per la riforma dello Stato

di Annamaria Poggi

(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico,
Università di Torino)

(1 ottobre 2015)

Ho ricevuto dai promotori di questa Rivista l'invito a rispondere ad alcuni interessanti (e quanto mai opportuni) interrogativi concernenti lo studio e la disciplina del diritto regionale. Risponderò alle sollecitazioni, soffermandomi dapprima sui singoli quesiti, per poi proporre alcune riflessioni sulla "questione" regionale in Italia.

1. Il primo quesito chiede di riflettere sul "futuro" degli studi regionali nel nostro Paese, in relazione ad almeno due possibili condizionamenti negativi: il recente indirizzo politico governativo riguardante le Regioni e l'accresciuto ruolo dell'U.E. sul fronte normativo.

Per quanto attiene la prima parte del quesito, il riferimento immediato è a quella parte del d.d.l. di revisione costituzionale che contiene un netto ridimensionamento del potere legislativo delle Regioni e che, dunque, potrebbe condurre a ritenere che un diminuito peso regionale all'interno del sistema politico-istituzionale possa condurre ad una sorta di svuotamento della disciplina del diritto regionale e ad una diminuzione di interesse scientifico per la questione regionale nel suo complesso.

In prima battuta verrebbe da rispondere in senso negativo, in base alla considerazione, in qualche misura dirimente, secondo cui sebbene le Regioni siano state istituite solo nel 1970 – a dimostrazione di una acclarata ostilità dei Governi dell'epoca rispetto all'istituto regionale – la migliore dottrina pubblicistica si occupò di esse già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione. Basti pensare alle autentiche pietre miliari costituite dai lavori di ESPOSITO (*Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione* del 1948); di MORTATI, che dedica una parte rilevante della prima edizione del suo manuale per introdurre l'istituto regionale nell'ordinamento italiano (*Corso di istituzioni di diritto pubblico*, 1949); di MIELE, il cui contributo in uno dei primi commentari alla Costituzione (*La Regione, Commentario*

sistematico alla Costituzione italiana, 1950) ha costituito per anni lo studio più organico sul principio unitario; di GIANNINI che insisteva sulla necessità di una battaglia “politica” necessaria ad affermare i nuovi istituti contro le evidenti tendenze conservatrici del precedente apparato amministrativo (*L'autonomia comunale e la Regione*, 1949).

Analogamente, nel periodo dei primi trasferimenti di funzioni amministrative, in costanza di un indirizzo governativo nettamente contrario ai trasferimenti stessi (l'art. 17 della legge n. 281 del 1970 giungeva a vietare l'esercizio della potestà legislativa regionale nei primi due anni successivi alle prime elezioni dei Consigli regionali a meno che non fossero stati già adottati i decreti di trasferimento nelle specifiche materie!), e di un atteggiamento a dir poco “restrittivo” della Corte costituzionale nei confronti delle Regioni, non solo la dottrina, ma le stesse Regioni cercavano di reagire al clima dichiaratamente ostile. Basta rileggere attentamente il bel volume di BASSANINI e ONIDA del 1971 (*Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale*) per rendersi conto della quantità di argomentazioni che venivano messe in gioco allo scopo di far decollare seriamente l'istituto delle Regioni.

Si potrebbe obiettare che sia in un caso che nell'altro ciò fosse in qualche misura necessitato dall'esigenza scientifica di esplorare un istituto completamente nuovo rispetto alla precedente esperienza costituzionale, il che in parte è certamente corretto e rispondente alla realtà delle cose. Basti pensare alla proliferazione (davvero notevole!) di monografie sulla forma di governo regionale dopo il 1999 e ancor di più all'autentica “esplosione” di interesse (purtroppo spesso solo descrittivo e poco riflessivo) delle innovazioni apportate dalla revisione costituzionale del 2001.

Tale motivazione non assorbe tuttavia completamente i motivi di interesse scientifico che investono l'istituto regionale. Se, dunque, è indubbio che l'interesse della dottrina per l'istituto delle Regioni si accentui nei periodi di innovazioni legislative o istituzionali, è però altrettanto indubbio che l'interesse al tema non è occasionale, e ciò probabilmente si deve al fatto che per i costituzionalisti l'istituto delle Regioni è parte della forma di Stato (come emerse chiaramente già in Assemblea costituente) e, pertanto, inevitabilmente oggetto di studio, in forza dello statuto epistemologico della materia.

Senza giungere alla teoria del sistema autonomistico quale “quarta” funzione (BERTI), è tuttavia palese come il filone di studi costituzionalistici sulle Regioni si sviluppi intorno all'idea di

democrazia. Non solo, dunque, a presidio di una più intensa libertà delle collettività locali, ma a garanzia di quel pluralismo di poteri (in senso verticale e in senso orizzontale) che la Costituzione pone come valore fondante della Repubblica. Pluralismo – sia detto per inciso – che non attiene unicamente all’esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni, ma altresì alla gestione delle funzioni amministrative che certamente toccano, molto più del primo, gli interessi e il benessere dei cittadini.

Per quanto, poi, attiene alla seconda parte del quesito, come è noto parte della dottrina sostiene che la normativa europea rende recessiva la legislazione regionale in materie pur rilevanti, ma che per il limite del territorio non possono che essere esercitate in piccola (in certi casi piccolissima) scala, come ad esempio quella sulle grandi reti di trasporto o quella sull’energia.

Tuttavia, neppure l’accresciuto ruolo dell’U.E. può “giocare contro” le Regioni. Certamente può condurre a interrogarsi sulla ragionevolezza di un terzo livello di normazione in alcune materie (come giustamente ha più volte sottolineato CARAVITA), ma non può giungere a mettere in dubbio l’esigenza di una dimensione territoriale regionale rispetto a determinate politiche della stessa U.E.: basti pensare ai Fondi Europei, da sempre indirizzati direttamente alle Regioni e non agli Stati. Semmai il punto è la “taglia” delle Regioni e la loro missione istituzionale, ma sul punto si tornerà più avanti.

2. Il secondo quesito attiene all’atteggiamento della Corte costituzionale nei confronti dell’istituto regionale.

Credo che su questo terreno l’evidenza sia piuttosto unidirezionale: la Corte costituzionale ha pressoché tenuto, in maniera costante nel tempo, un atteggiamento poco propenso alle “ragioni” delle “Regioni”. Anche qui, senza evocare tutti i passaggi, qualche riferimento può risultare emblematico.

La Corte, come noto, evitò scrupolosamente di pronunciarsi in merito alla famosa legge Scelba (quasi interamente incostituzionale), mentre della legge n. 281 del 1970 (i cui articoli 17 e 20 limitavano fortemente l’autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni) si limitò a dare un’interpretazione adeguatrice con dubbie sentenze interpretative di rigetto (come la n. 39 del

1971). E, ancora, escluse espressamente l'automatica sostituzione delle leggi regionali a quelle statali nelle materie di competenza delle prime (sent. n. 6 del 1957).

Ed ancora, si può richiamare l'“invenzione” dell'interesse nazionale come presupposto preventivo di legittimità delle leggi. In tal modo la Corte, non solo ha avocato a sé la considerazione di un limite che la Costituzione disegnava come politico e dunque riservato al Parlamento, ma allo stesso tempo ha esteso in maniera abnorme i limiti della potestà legislativa regionale. Come pure così operando ha giustificato lo svuotamento delle competenze esclusive delle Regioni a statuto speciale, trasformando in presupposto di legittimità quello che doveva essere un limite eventuale e successivo (Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1974, 4).

Per giungere ai tempi più recenti non è sfuggito a nessun interprete, dopo una primissima fase di senso diverso, l'indirizzo viepiù restrittivo assunto dalla Corte in merito alle competenze legislative regionali disegnate nell'art.117 Cost., attraverso l'interpretazione espansiva delle molte competenze trasversali statali. Sorte non diversa è toccata all'art. 118 Cost., che la nota sentenza n. 303 del 2003 ha sostanzialmente depotenziato di ogni possibilità realmente innovativa e potenzialmente trasformatrice dell'assetto amministrativo dell'intero ordinamento.

Per quanto riguarda l'art. 119, l'adozione della legge di attuazione (la n. 42 del 2009) ha coinciso con l'avvio della crisi economica e, dunque, di una legislazione statale fortemente restrittiva della spesa pubblica, compresa quella regionale (si stimano 80 miliardi di tagli tra Comuni e Regioni in sette anni), al punto che la Corte dei Conti, nell'ultimo Rapporto sulla finanza locale (2014) esprime forti perplessità in ordine all'effettiva rispondenza tra gli oneri derivanti dalle funzioni attribuite agli enti e le risorse rese disponibili nel contesto del pareggio di bilancio, dubitando della possibilità di effettuare altri risparmi nel settore. Da parte sua la Corte costituzionale ha sostanzialmente giustificato, salvo rare eccezioni, la maggior parte delle misure legislative statali, come del resto ha ammesso, senza eccessivi problemi, il Presidente della Corte costituzionale nella sua *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2013*.

La materia del coordinamento della finanza pubblica è stata infatti utilizzata dalla Corte quale parametro assorbente rispetto a qualunque motivazione di parte regionale, anche quando fondata sia su specifiche competenze legislative, sia sull'autonomia di gestione amministrativa e finanziaria garantite dagli articoli 118 e 119 Cost. (v. in tal senso, tra le molte: sent. 219/2013; sentt.

23 e 24/2014; sent. n. 88/2014). In alcune sentenze del 2015 parrebbe intravedersi un ripensamento della Corte (nn. 19 e 115 del 2015): occorrerà verificare se esso sia dovuto al fatto che le Regioni nei ricorsi in questione sono Regioni speciali, oppure, si spera, ad una (opportuna) limatura di un indirizzo eccessivamente schiacciato sulle ragioni del contenimento della spesa pubblica che, seppure ragionevoli, non possono condurre a giustificare – soprattutto ad opera della Corte costituzionale! – una progressiva trasformazione della forma di Stato.

Con ciò non si intende alludere all'esistenza di un "indirizzo politico" della Corte rispetto all'istituto regionale, quanto piuttosto all'assenza di due meccanismi istituzionali che avrebbero probabilmente costituito un presidio delle istanze regionaliste rispetto ad una linea giurisprudenziale che per forza di cose è divenuta costante nel tempo: la modifica dei meccanismi di composizione della Corte e una seconda Camera territoriale. Ma anche su ciò si tornerà più avanti.

3. Il terzo quesito riguarda il metodo che deve informare gli studi in materia.

La questione del metodo è sempre importante, ma nel caso in esame è davvero centrale: sul terreno degli studi in materia di Regioni, infatti, la tensione tra ordine concettuale giuridico (diritto) e realtà (politica) diventa tangibile, come del resto per tutti gli istituti collegati o connessi alla forma di governo.

Tale consapevolezza non ha mai abbandonato gli studi di settore, da quando SANTI ROMANO, nella famosa prolusione pisana, evidenziò come il diritto pubblico non dominasse più ma, al contrario, fosse dominato dai movimenti sociali. Fondare la "dimensione sociale" del diritto (GALIZIA) diventa da quel momento lo sforzo della migliore dottrina costituzionalistica. Senza voler entrare in questa sede nel dibattito che ha accompagnato concetti quali la costituzione materiale, l'indirizzo politico o la nazione, occorre però evidenziare come tali momenti hanno definitivamente contribuito a superare un'impostazione formalistica del diritto pubblico e a spostare il fuoco dai soli concetti normativi alla realtà. Dal punto di vista del metodo, tra i tanti insegnamenti, uno va sottolineato in questa sede: le chiavi interpretative di conoscenza si fanno più complesse, assecondando, in qualche misura, la conformazione dell'oggetto o gli oggetti di studi.

In termini più diretti potremmo dire che il metodo è suggerito dall'oggetto o dagli oggetti di studio.

Pertanto se ci chiediamo cos'è l'oggetto, cioè cosa sono le Regioni, dobbiamo rispondere che oggi esse sono una struttura complessa, assai distante da quella mera delimitazione geografica che le originò e che, come noto (almeno per quelle ordinarie), fu fatta a tavolino secondo le rilevazioni statistiche di MAESTRI.

Le Regioni sono oggi un oggetto di studio complesso: dal punto di vista geografico, dal punto di vista economico, dal punto di vista sociologico, dal punto di vista giuridico, in ultima e prima analisi. Il carico di interessi, esigenze e valori che esse incarnano (o non incarnano, si intende) diventa un elemento essenziale di indagine, anche allo scopo della ricostruzione della loro configurazione istituzionale e giuridica nell'ordinamento.

Ecco perché esse devono essere studiate nella totalità dei loro fattori: le analisi giurisprudenziali o l'analisi di singoli aspetti istituzionali, infatti, non bastano a dar conto degli snodi critici, delle problematiche già risolte e di quelle ancora sul tappeto, delle potenzialità, etc. (CAMMELLI).

4. Conseguentemente i quesiti relativi a quale possa essere il contributo dell'analisi comparatistica allo studio del diritto regionale e a quale apporto, o quali limiti, possa offrire un suo approccio interdisciplinare, divengono cruciali: se le Regioni sono un oggetto complesso in termini politologici, sociologici, geografici, economici, etc., il loro studio non può limitarsi ai “*poteri*” loro conferiti dalla Costituzione, ma deve, altresì, focalizzarsi sulle loro “*funzioni*”, sia in relazione al rendimento democratico delle stesse, che con riguardo all'aspetto economico.

Perciò gli studi in tema non possono più limitarsi alla sola descrizione o all'analisi dei poteri legislativo, amministrativo e finanziario rispetto a quelli dello Stato, ma devono ritornare al principio: alle “*ragioni*” delle “*Regioni*”, che necessariamente in un mondo globalizzato e complesso vanno rifondate e rimotivate, anche nei confronti dell'opinione pubblica. Peraltro molti dei temi connessi alle “*ragioni*” sono già stati affrontati: penso agli studi degli economisti sulle diversità infrastrutturali del Paese; a quelli dei tributaristi; a quelli dei geografi sulle dimensioni ottimali dei territori regionali.

Da questa prospettiva per gli studi regionalisti non solo non si chiudono porte, al contrario, si riaprono filoni di studio e di ricerca interdisciplinari, nonché di studi comparatistici, davvero importanti e, soprattutto, utili al nostro sistema.

5. Rispetto a quanto sopra detto, e nonostante quanto ancora si potrebbe dire in proposito, di Regioni vi è senza alcun dubbio un reale “bisogno”¹⁷.

Prima ancora che in forza del dato formale della loro previsione costituzionale, per la scala territoriale che potrebbero impersonare nella co-regolazione di determinate politiche ed interessi (tutto il terreno dei diritti del welfare, dai servizi sociali all’istruzione, alle politiche attive del lavoro); per la presenza radicata di soggetti del “sociale” (dalle fondazioni bancarie alle organizzazioni non profit) che nella dimensione regionale investono capitali economici ed umani; per la naturale responsabilità politica ed economica che lega (o dovrebbe legare) gli amministratori ai loro territori; ed ancora per l’esigenza di un regolatore del “traffico” istituzionale sempre più intenso, e ormai in grado di intasare qualunque percorso, attraverso la “selva” non solo degli enti competenti territoriali e funzionali su qualunque questione, ma altresì dei procedimenti e delle procedure messe in atto dagli stessi; infine per essere, in linea generale e salve le eccezioni delle Regioni “piccole”, la scala territoriale ottimale per le dotazioni infrastrutturali (intese come capitale pubblico di alcune categorie infrastrutturali tra cui certamente trasporti, comunicazioni, energia, istruzione, ambiente e sanità), come gli economisti da tempo ripetono, anche specificando che per questi la scala regionale non coincide sempre e perfettamente con i confini delle nostre attuali Regioni.

Comuni e Province, per un verso o per l’altro, si pongono su livelli diversi che proprio per le dimensioni territoriali (tolte le eccezioni delle grandi città e province, ovviamente) non hanno la massa critica per essere interlocutori politici di imprese, fondazioni, Università, etc., per rimanere alle istituzioni nazionali. Il che non equivale a disconoscere il loro ruolo, semplicemente a riallineare quanto il Titolo V aveva faticosamente messo insieme: il rafforzamento dei poteri politici

¹⁷ Queste conclusioni riprendono parzialmente quelle espresse in un mio contributo dal titolo “*I modelli ideali di bicameralismo e i problemi reali del Paese intorno alla ‘questione’ regionale*”, pubblicato negli *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, Cedam, Padova, 2015, t. II, 1461 ss.

delle Regioni da un lato, e l'ampliamento in teoria illimitato delle funzioni amministrative degli altri enti territoriali, dall'altro lato.

Anche sociologi, politologi ed economisti¹⁸ asseriscono che la dimensione regionale non solo non ha perso rilievo nel processo di sviluppo complessivo di un Paese ma, al contrario, lo ha progressivamente acquistato, in forza di dinamiche diverse che si sviluppano all'interno dei diversi ordinamenti. Oggi più che mai il contesto locale-territoriale in cui si insediano determinate attività può essere causa determinante di successo o insuccesso delle stesse¹⁹.

La scarsità delle risorse del centro (risorse che una volta rendevano sostanzialmente indifferente la localizzazione delle iniziative, soprattutto industriali) fa sì che la tenuta delle iniziative economiche sia più che mai collegata al territorio in cui si sviluppano, in quanto sorrette dalla possibilità che tale contesto, nel suo complesso, le legittimi ideologicamente e le supporti economicamente²⁰.

Che poi la scala territoriale delle attuali Regioni risponda completamente a queste esigenze è tutt'altro discorso, come da ultimo ci ha ricordato la Società Geografica Italiana, ripercorrendo tutte le occasioni mancate per trasformare le Regioni geografiche dei compartimenti statistici, su cui fu condotto il primo censimento unitario del 1861, in realtà funzionali allo sviluppo economico e sociale del Paese, come normalmente accade altrove²¹.

In un Congresso nazionale tenutosi nell'aprile del 1947 la stessa Società di geografia richiamava l'attenzione sull'esigenza di definire un nuovo assetto regionale "sulla base delle reali capacità di autogoverno espresse dall'andamento diacronico del rapporto tra società e territorio"²².

¹⁸ Nella vasta letteratura v., almeno, R. BALME, P. LE GALÈS, *Stars and Black Holes: French Regions and Cities in the European Galaxy*, in Goldsmith, Klausen (a cura di), 1997, 146 ss.; L.J. SCHARPE (a cura di), *The Government of World Cities. The Future of Metro Model*, New York, 1995; G. DEMATTEIS, G. BONAVERO (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologna, 1997; T.N. CLARK, *Small is Innovative: Local Government Innovation Strategies in the United States and Other Countries* in Ben-Elia (a cura di), 1996, 21 ss.

¹⁹ A. PICHIERRI, *Le regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*, il Mulino, Bologna, 2002, 19 ss.

²⁰ L. GALLINO, *Dizionario di sociologia*, TEA, Torino, 1993.

²¹ P. LANDINI, *Il "ritaglio" amministrativo nell'evoluzione territoriale dello Stato italiano*, in *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana* a cura di M. CASTELNOVI, Roma, 2013, 114.

²² *Ibidem*, 117.

Un assetto in cui i requisiti delle Regioni avrebbero dovuto essere: “un’individualità geografica ben definita sotto il profilo culturale, una dimensione sufficientemente ampia da garantire i livelli di soglia demografica e produttiva, un’adeguata dotazione infrastrutturale”²³.

Se si conviene con quanto sinora ripercorso non dovrebbe essere difficile concordare sul fatto che, prima ancora di qualunque altro e alto discorso, l’esigenza di Regione è una sorta di pre-condizione per affrontare un nodo strutturale e fondamentale sia per lo Stato nel suo complesso che per lo Stato regionale nello specifico, e cioè la ridefinizione dei confini delle decisioni politiche statali rispetto ai territori responsabili e, più ancora, i confini dell’amministrazione statale rispetto a quella, appunto, dei territori.

Allo stesso tempo, e per non ripetere gli errori del passato, la ridefinizione di quei confini e l’abbozzo di un modello richiede che il disegno avvenga al “centro”, ma in un “centro” diverso, di cui proprio il Parlamento potrebbe costituire la prima avanguardia.

In questo senso la Seconda Camera non è una battaglia astratta, ma un’esigenza reale di questo Paese che, dopo il Titolo V, è ormai “in mezzo al guado”: funzioni trasferite in periferia (si pensi solo alla sanità e in generale al welfare) e leve economiche e finanziarie ricentralizzate. Di più: in questo senso la Seconda Camera è pre-condizione per l’avvio del percorso di costruzione del modello di regionalismo, posto che la persistenza dei partiti, quali partiti nazionali, su cui si fonda la rappresentanza parlamentare, naturalmente ostacola qualunque avvio di discorso.

Il sistema delle Conferenze è troppo fragile per sostenere il peso politico di tali decisioni ed anzi la loro esistenza e il loro ruolo, seppur per molti versi hanno contribuito alla soluzione di questioni spinosissime (si pensi solo ai piani di rientro regionali sulla spesa sanitaria), in realtà hanno nascosto la dimensione dei problemi reali che si andavano affastellando, sino alla loro esplosione (anche) nelle vicende di corruzione del sistema locale.

Di qui, dunque, per chiudere il cerchio, l’esigenza di superare il bicameralismo perfetto con una Camera in cui i “territori regionali” acquisiscano il ruolo di co-decisore politico di tali trasformazioni e per definire un modello possibile e sostenibile di regionalismo.

Ma per far ciò occorre che tale dibattito si spogli dell’ideologia che troppo spesso lo ha accompagnato e che vede le riforme istituzionali quali calchi ideali calati su una realtà che

²³ *Ibidem.*

inevitabilmente va da un'altra parte, e si ponga, invece, nella prospettiva del federalismo quale processo storico, che ibrida i *modelli ideali*, tentando di offrire risposte ai *problemi reali*.

Le Regioni per la riforma dello Stato, insomma, secondo uno slogan che, ci ricorda Barbera²⁴, ha costituito la “linea a lungo elaborata dalla cultura delle autonomie”²⁵, messa in ombra dall’“eccesso di ideologismo autonomista, regionalista e/o municipalista”²⁶.

²⁴ A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2-3/2001, 558.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.