

**Le Regioni nel sistema amministrativo multilivello:
proposte per una nuova stagione statutaria
(ReSam-26.27)**

Stato dell'arte e obiettivi della ricerca

La ricerca si inserisce in una fase storica caratterizzata da significative oscillazioni in tema di decentramento territoriale. Da un lato, si assiste al tentativo di rilancio del percorso di autonomia differenziata tracciato dall'art. 116, comma 3 Cost., avviato con la legge Calderoli (l. n. 86/2024), il cui eventuale compimento potrebbe condurre verso una dirompente ricalibrazione in senso dinamico della differenziazione regionale, destinata a riverberarsi sugli attuali equilibri nei rapporti tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali. A questo movimento centrifugo corrisponde, dall'altro lato, una pari spinta centripeta, la cui finalità latente è la restituzione di numerose funzioni alla competenza e al controllo statale. Sono molteplici i fattori che paiono favorire tale riaccentramento: si pensi, solo per fare alcuni esempi, al ruolo dello Stato nella definizione e implementazione del PNRR; all'ipotesi di revisione delle politiche di coesione europee, nel segno di una loro gestione maggiormente accentrata; alla crescente difficoltà delle Regioni di rispondere in maniera adeguata al fabbisogno sanitario di una popolazione in costante invecchiamento; alla lettura uniformante della forma di governo e della legislazione elettorale regionale (e locale) di recente proposta da alcune sentenze della Corte costituzionale.

In questo contesto, è opportuno ricostruire i tratti qualificanti dell'ordinamento regionale, come delineati dalla Costituzione nella lettura interpretativa fornita nel tempo dal Giudice delle leggi, per recuperare il senso stesso dell'autonomia regionale in un sistema territoriale multilivello. Al centro della riflessione si è scelto di collocare la potestà normativa regionale complessivamente intesa, quale massima espressione di autonomia politico-amministrativa.

Il bagaglio degli strumenti normativi delle Regioni è particolarmente ricco: a differenza degli enti locali, infatti, le Regioni sono le uniche istituzioni territoriali titolari di potestà legislativa, in concorrenza con lo Stato secondo quanto previsto dall'art. 117 Cost. L'esperienza legislativa delle Regioni è stata oggetto di analisi estese da parte della dottrina, il cui giudizio complessivo, invero, ha assunto tratti poco lusinghieri. Ciò si deve, anzitutto, all'azione del legislatore statale, il quale – anche grazie all'avallo della giurisprudenza costituzionale – ha progressivamente compresso gli effettivi margini di intervento legislativo che l'art. 117 Cost, come riformato nel 2001, sembrava attribuire alle Regioni. Inoltre, la stessa attività legislativa regionale è apparsa poco ambiziosa da un punto di vista contenutistico, assumendo spesso tratti “emulativi” e mostrando una scarsa volontà politica di stimolare processi di differenziazione nei singoli ordinamenti regionali. In generale, si è spesso parlato di mutamento del ruolo regionale. Le Regioni vennero concepite come enti “leggeri”, chiamate ad assolvere funzioni legislative in limitati – ma rilevanti – settori e funzioni generali di programmazione politica nel territorio. Esse hanno invece percorso la via dell'amministrazione forte, dotandosi di un apparato penetrante. Tale mutamento di fatto, in grado di incidere sulla posizione costituzionale delle Regioni, e a ben vedere sulla loro stessa identità, non è pienamente in linea con il quadro tracciato dall'art. 118 Cost., che individua invece negli enti locali – e in particolare nei Comuni – i soggetti istituzionalmente deputati all'esercizio delle funzioni e all'erogazione dei servizi sul territorio.

L'ipotesi della ricerca è che la responsabilità di tale evoluzione non debba essere attribuita esclusivamente al modo in cui le Regioni hanno esercitato il potere legislativo di cui sono titolari. In effetti, nel momento in cui si affronta il tema dell'identità politica e costituzionale delle Regioni, dovrebbe essere imprescindibile prestare una paritaria attenzione allo strumento statutario, quale atto normativo deputato a definire l'architettura politico-organizzativa della Regione: si pensi all'indirizzo politico fondamentale dell'ente; alla definizione dei rapporti tra Presidente, Giunta e Consiglio regionale, anche alla luce dell'opzione (trasversale) per il modello dell'elezione diretta dell'organo monocratico; alle relazioni della Regione con le altre istituzioni politiche (europea, statale, locali) e con la comunità. Per questo, la ricerca si propone di approfondire i contenuti degli statuti regionali, per verificare se gli spazi di autonomia normativa che l'attuale titolo V della Costituzione garantisce alle Regioni siano stati effettivamente colti. Il percorso di analisi, meno battuto da parte della dottrina, ha la finalità complessiva di avanzare proposte migliorative degli statuti regionali nella direzione della valorizzazione della capacità delle Regioni, a titolo esemplificativo, di: attuare le politiche multilivello; programmare la gestione del territorio e l'erogazione dei servizi pubblici sulla base delle specificità del territorio regionale; riorganizzare in senso autonomistico il sistema locale regionale; favorire l'emersione del contributo attivo della comunità territoriale nel perseguimento dell'interesse generale.

Inoltre, la ricerca vuole assumere un angolo visuale non esclusivamente statale, ma più ampiamente europeo. Tale necessità si connette, in primo luogo, alla centralità che gli enti di livello regionale hanno assunto all'interno dell'Unione europea, tanto nell'attuazione delle politiche europee – si pensi, alle già citate politiche di coesione, ma altresì alle politiche ambientali – quanto a garanzia della democraticità del sistema istituzionale eurounitario. In secondo luogo, nel momento in cui si sceglie di approfondire il sistema delle autonomie territoriali di un determinato ordinamento, è fondamentale ricorrere ad una parallela analisi del quadro normativo di ordinamenti affini, per giungere ad esiti della ricerca maggiormente solidi dal punto di vista metodologico. Calando tale considerazione nel contesto dello studio degli statuti regionali, il punto di riferimento è necessariamente l'ordinamento spagnolo: il modello territoriale iberico condivide infatti la matrice napoleonica con il nostro ordinamento e rappresenta un'esperienza particolarmente compiuta di sistema territoriale autonomistico a trazione regionale.

Da ultimo, si segnala che l'obiettivo dell'indagine è di avanzare alcune proposte di modifica dello statuto della Regione Emilia-Romagna. La ricerca vuole infatti rispondere all'interesse della Regione Emilia-Romagna di aprire una discussione politica su possibili riforme del proprio statuto. Pertanto, l'indagine mira ad avere un impatto diretto sul territorio emiliano-romagnolo, con l'auspicio che lo sforzo conoscitivo possa stimolare riflessioni anche in altre Regioni, aprendo in tal modo una nuova stagione statutaria.

Attività proposte e risultati attesi

Si propone di articolare la ricerca nel modo seguente:

- a) inquadrare gli statuti regionali all'interno dello "statuto" costituzionale regionale, verificando in che misura lo stato dell'autonomia normativa delle Regioni sia in linea con il quadro costituzionale successivo alla riforma del titolo V, anche alla luce degli orientamenti interpretativi ed applicativi proposti dalla Corte costituzionale;

- b) inquadrare la posizione delle Regioni nel contesto dell'Unione europea e verificare in che misura lo stato dell'autonomia normativa delle Regioni sia in linea con tale ruolo politico-istituzionale;
- c) svolgere un approfondimento sui contenuti dello statuto della Regione Emilia-Romagna, evidenziandone gli elementi di differenziazione rispetto agli altri statuti regionali;
- d) focalizzare l'attenzione della ricerca su alcuni contenuti statutari che, a seguito di confronto con la Regione Emilia-Romagna, appaiono di particolare interesse ricostruttivo e operativo nell'ottica di valorizzare il ruolo politico ed autonomistico delle Regioni nel sistema territoriale multilivello;
- e) verificare se dall'esperienza statutaria della Comunità autonome spagnole possano trarsi spunti utili anche nel contesto italiano, con particolare riferimento all'esperienza della Catalogna;
- f) in coordinamento con l'ente cofinanziante, e su loro specifica richiesta, fornire un contributo alla formulazione di ipotesi di possibile revisione dello statuto della Regione Emilia-Romagna;
- g) pubblicare gli esiti della ricerca e divulgarne i risultati attraverso l'organizzazione di un convegno conclusivo presso l'Università di Bologna, in collaborazione con l'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna.

Dalla realizzazione del programma di lavoro sopra indicato ci si propone il raggiungimento dei seguenti risultati:

- i. incremento delle competenze scientifiche sul ruolo delle Regioni nel sistema amministrativo territoriale multilivello e sulla potestà statutaria regionale;
- ii. consolidare la collaborazione tra il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna e la Regione Emilia-Romagna per accrescere l'impatto istituzionale e territoriale della ricerca scientifica nel settore del diritto amministrativo
- iii. fornire un contributo al processo di revisione ed aggiornamento dello statuto della Regione Emilia-Romagna.

Cronoprogramma

- 1° quadrimestre – fase preliminare: azioni a), b), c);
- 2° quadrimestre – sviluppo del progetto: azioni d), e);
- 3° quadrimestre – conclusione del progetto: azioni f), g).