

# **Il regionalismo italiano e la *multilevel governance* dopo le recenti riforme costituzionali (\*)**

di Luisa Cassetti

## **Sommario**

**1.** – Multilevel governance e *Regioni in Europa*. **2.** – Governance subnazionale e cooperazione orizzontale. **2.1.** – Governance subnazionale e Unione Europea. **2.2.** – Governance subnazionale e Comitato delle Regioni. **3.** – Il regionalismo italiano, il livello subnazionale ed il terzo livello nell'integrazione UE. **4.** – Le riforme nella direzione del federalismo: il regionalismo italiano dopo le revisioni costituzionali (1999-2001).

## **1. Multilevel governance e *Regioni in Europa***

Il termine *multilevel governance* descrive la divisione dei poteri autoritativi su più livelli del territorio. Nell'integrazione europea il concetto di *governance* a più livelli indica e riassume un modello di relazione fra il livello subnazionale di governo degli Stati membri e le istituzioni europee.

Gli studi di politica che vertono su questo tema dimostrano che gli attori del processo di integrazione dell'Europa non sono soltanto gli Stati ed i governi nazionali, ma anche i livelli di governo subnazionali. Il risultato di questo nuovo *policy-making* decentrato è stato la pluralità e la diffusione dei livelli a contatto con le istituzioni europee (L. Bobbio, 2002).

Il processo ha contribuito alla progressiva erosione della sovranità degli Stati membri: tale logoramento è stato causato non solo dall'evoluzione delle competenze esercitate dalle istituzio-

---

(\*) Il presente articolo è tratto dalla relazione tenuta in occasione del convegno "The role of the regions in the new European governance", Barcellona, 28 e 29 gennaio 2003.

ni europee, ma anche dal sempre maggiore attivismo delle entità subnazionali in campo internazionale.

Per queste ragioni, la letteratura costituzionale dibatte sull'esistenza di un vero "terzo livello" nell'integrazione europea.

Nell'ambito italiano del livello di governo subnazionale non troviamo solo il livello delle Regioni, ma anche quello delle autonomie locali (Comuni e Province).

Il livello locale non ha mai avuto potere legislativo, ma solo funzioni amministrative ed autonomia di organizzazione interna, garantite dalla legge dello Stato.

Nel pluralismo e nella complessità che caratterizza il nostro livello subnazionale, le Regioni chiedono di instaurare rapporti istituzionali direttamente con le istituzioni europee.

Come in altri paesi d'Europa, l'attivismo regionale è cresciuto sia su dimensione territoriale, attraverso accordi di cooperazione con altre autonomie locali e regionali di altri Stati membri, sia in una dimensione verticale, con l'apertura di uffici di rappresentanza a Bruxelles (L. Badiello, 2000, p. 89 ss.).

L'aumento del numero dei canali di attivismo subnazionale è un fattore che ha promosso l'evoluzione dell'Unione Europea in direzioni di *governance* a più livelli.

## 2. Governance subnazionale e cooperazione orizzontale

Il livello di cooperazione orizzontale con altre entità subnazionali si è sviluppato in molti programmi europei. In questo ambito il progetto europeo chiamato "Four motors for Europe" ha come caratteristica quella di riunire quattro Regioni (Baden-Württemberg, Catalogna, Lombardia, Rhône-Alpes) molto dinamiche e sviluppate ma geograficamente lontane rispetto alla capitale dello Stato membro (L. Bobbio, 2002).

Le quattro Regioni vogliono il riconoscimento della propria eredità economica, sociale e culturale e dare un contributo al progetto di integrazione europea senza che si vengano a creare pericolosi vuoti tra nord, sud, est ed ovest (si veda il Memorandum, firmato a Stoccarda il 9 settembre 1988).

### 2.1. Governance subnazionale e Unione europea

Nel corso degli anni '90, le Regioni italiane hanno aperto degli uffici la cui legittimità è stata riconosciuta dal Governo nazionale solo negli ultimi anni.

Questo canale verso l'Europa è stato costituito all'interno di una "zona grigia costituzionale": fino al 1996 il Governo italiano ha proibito alle Regioni di istituire uffici indipendenti a Bruxelles. Allo stesso modo, anche il Governo federale tedesco ha ufficialmente riconosciuto i Länder solo nel 1993 (sui limiti costituzionali della politica estera e delle attività delle Regioni italiane si veda la sentenza n. 13/2003 della Corte costituzionale).

In linea di principio, i Governi nazionali non erano probabilmente contrari alla cooperazione transnazionale fra livelli di governo subnazionale; tuttavia "essi hanno deciso di arretrare di fronte alla minaccia della perdita dell'unità nazionale" (L. Hooge-G. Marks, 2001, pp. 87-88).

Quale tipo di risultato si è raggiunto con l'apertura di uffici subnazionali a Bruxelles? La creazione di tali uffici ha favorito lo scambio di informazioni, soprattutto quelle riguardanti la futura regolazione a livello UE. Gli uffici offrono e ricevono informazioni e fanno pressione sulla Commissione e sul Parlamento europeo su particolari questioni di *policy*.

Il risultato più importante è stato la creazione di coalizioni transnazionali allo scopo di ottenere fondi UE.

Non ci sono però soltanto ragioni economiche. La decisione delle autorità subnazionali di creare uffici a Bruxelles può nascere anche dai cittadini di una Regione la cui speciale identità o distinto orientamento politico non siano rappresentati nel Governo nazionale (L. Hooge-G. Marks, 2001, p. 87, trad. mia).

### 2.2. Governance subnazionale e Comitato delle Regioni

Il canale istituzionale attraverso cui le autorità subnazionali entrano in contatto con la UE è il Comitato delle Regioni, nel quale sono rappresentate le autorità locali e regionali.

Il Governo italiano ha trattato le Regioni e gli enti locali più o meno allo stesso modo: prima le 15 Regioni a statuto ordinario avevano 7 rappresentanti, le 5 Regioni a statuto speciale un rappresentante l'una, le Province 5 rappresentanti ed i Comuni 7. Dopo le riforme costituzionali (1999 e 2001), il numero dei componenti è aumentato: 14 per le Regioni e 14 per le autorità locali (Comuni e Province).

Questa composizione mostra come anche oggi le Regioni italiane non siano rappresentate completamente. Questa soluzione differisce da quelle adottate da altri Stati membri come Germania e Spagna, che hanno dato ampia visibilità alle loro Regioni, e riflette la complessità e la competizione fra le Regioni da una parte e gli enti locali dall'altra (sulle diverse soluzioni adottate dagli Stati membri per rappresentare i loro livelli di governo subnazionale nel Comitato delle Regioni, si veda A. Wojtek Pankiewicz, 2001, p. 87).

Gli osservatori descrivono questa soluzione come il risultato di una scelta tutta italiana che vede nel Comitato delle Regioni un "*generic representative forum*", piuttosto che un importante elemento del processo decisionale della UE (C. Desideri, V. Santantonio, in Jeffery, 1997, p. 108).

Questo punto di vista dovrà probabilmente cambiare.

Oggi, dopo l'introduzione del regionalismo/federalismo, le Regioni italiane possono raggiungere un'altra posizione. Come spiegato nelle pagine che seguiranno, le Regioni hanno oggi una nuova *accountability* che deriva da un nuovo tipo di poteri legislativi e dalla posizione fondamentale che permette l'inizio di una vera redistribuzione di funzioni amministrative ai governi locali secondo il principio di sussidiarietà. Le nuove responsabilità possono probabilmente giustificare la presenza di rappresentanti di tutte le Regioni nel Comitato delle Regioni (d'ora in poi CoR, A. D'Atena, 2002, p. 206).

Sappiamo bene che la debolezza del CoR nell'architettura istituzionale europea deriva dalla sua stessa struttura interna: le commissioni, le attività e le opinioni del CoR sono strettamente allocate in base alle quote nazionali. Queste procedure hanno "burocratizzato il Comitato" (L. Hooge-G. Marks, 2001, p. 82,

trad. mia).

Dalla Dichiarazione finale di Bellagio (Club of Regions, Final Declaration, Bellagio, 15-16 luglio 2002), presumiamo che le Regioni che prendono parte al programma europeo “Four Motors for Europe” sperano che il Club of the Regions possa stimolare l’attivismo politico del CoR ed insistere sul fatto che l’articolo 203 TEC possa compiersi con la presenza attiva dei suoi membri nell’attività del Consiglio dei ministri quando questa istituzione deve dibattere su questioni politiche importanti anche per le Regioni.

Gli strumenti capaci di realizzare tali obiettivi sono chiaramente descritti dal CoR: nel resoconto presentato alla Convenzione europea nel luglio 2003 (Contributo del Comitato delle Regioni alla Convenzione europea, CdR, 127/2002 fin) il CoR sottolinea come la legittimazione democratica e la trasparenza, valori sostenuti anche dalla Commissione secondo il White Paper on Governance (2001), siano strettamente connessi al valore della sussidiarietà. Solo l’implementazione della sussidiarietà può sviluppare il terreno necessario all’implementazione della democrazia in Europa.

In base al valore della sussidiarietà, il processo decisionale deve coinvolgere i cittadini fin dalle istituzioni del governo locale: non c’è legittimazione democratica senza “visibilità” per le posizioni e gli obiettivi maturati nei livelli locali e regionali.

In questo contesto il CoR si propone come canale esclusivo delle autonomie locali alla UE e rifiuta qualsiasi riforma istituzionale che ne possa indebolire la posizione attuale.

Le proposte presentate dal CoR sono:

- dare al CoR il ruolo di “istituzione” europea;
- attribuire al CoR la legittimazione attiva di fronte alla Corte di giustizia nel caso di sospetta violazione del principio di sussidiarietà (art. 5) o qualora altre istituzioni ne violino le competenze;
- rafforzare i poteri attribuiti al CoR, oltre ai poteri consultivi attuali.

### 3. *Il regionalismo italiano, il livello subnazionale ed il terzo livello nell'integrazione UE*

Alla fine degli anni '90, il dibattito italiano sull'evoluzione profonda dell'integrazione europea nata dal Trattato di Maastricht e poi confermata dal Trattato di Amsterdam ha tenuto in considerazione anche la posizione delle nostre Regioni nell'ambito europeo.

In quel periodo la dottrina costituzionale rifletteva sulla possibilità che le Regioni italiane rappresentassero il "terzo livello" di *governance* nell'integrazione europea (A. D'Atena, 1998, p. 1401 ss.). In altre parole, quante possibilità avrebbero potuto avere le Regioni di sviluppare un canale diretto con le istituzioni europee.

L'occasione per queste riflessioni venne dall'osservazione del progressivo logoramento dei poteri legislativi nazionali e regionali prodotto dal rafforzamento della regolazione comunitaria. Se anche i poteri legislativi delle Regioni stavano perdendo spazio, come si sarebbe potuto immaginare un processo capace di "restituire" e dare ancora "visibilità" alle Regioni?

Lo scenario, problematico, di un'architettura europea basata su una pluralità di livelli (sopranazionale, statale e subnazionale) veniva messa a confronto con il livello italiano di governo subnazionale.

Il progetto di un livello regionale a diretto contatto con le istituzioni europee sembra creare una discriminazione tra le Regioni e gli altri governi locali (Comuni e Province). Il modello di un'Europa delle Regioni potrebbe non essere praticabile: le Regioni come "terzo livello" non dovrebbero dimenticare la complessità del nostro livello subnazionale, di cui fanno parte più di 8000 Comuni e 100 Province (D'Atena 1998, p. 1416).

Secondo questa interpretazione il logoramento dei poteri legislativi delle Regioni potrebbe essere evitato attraverso riforme costituzionali interne che dovrebbero garantire la partecipazione delle Regioni al processo regolativo e legislativo europeo. Allo stesso tempo, i dubbi di una "Europa delle Regioni" sono confermati dalla complessità del nostro livello subnazionale in

cui gli enti locali dialogano e si confrontano con le Regioni.

Oggi la posizione delle nostre Regioni nell'architettura europea deve essere messa a confronto con le riforme costituzionali che hanno trasformato il regionalismo italiano negli ultimi tre anni.

#### 4. *Le riforme nella direzione del federalismo: il regionalismo italiano dopo le revisioni costituzionali (1999-2001)*

Negli ultimi tre anni le riforme costituzionali hanno introdotto nel nostro regionalismo alcuni elementi di federalismo. L'implementazione di tali riforme sta entrando in collisione con la lentezza e la divisione dell'azione parlamentare necessaria a produrre le numerose leggi ordinarie per lo sviluppo dei principi e delle regole costituzionali (si veda in proposito il dibattito sulla proposta governativa nota con il nome di ddl La Loggia, nel *forum* pubblicato su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)).

Nel 1999 una legge costituzionale (n. 1) ha riformato l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie. In passato questo tipo di autonomia era garantito da uno Statuto approvato con legge dello Stato: dopo la riforma costituzionale ciascuna Regione può adottare il proprio Statuto con una legge regionale (approvata dall'assemblea regionale con una maggioranza qualificata ed una procedura speciale). In questo modo le Regioni ordinarie decidono della propria forma di governo, disciplinano gli istituti di partecipazione democratica e stabiliscono rapporti istituzionali con gli enti locali (Consigli delle autonomie). La dottrina costituzionale sta studiando la natura e la posizione degli Statuti ordinari. Accanto ad altri pareri, sta emergendo anche l'interpretazione dello Statuto ordinario come "Costituzione regionale", al pari quasi del *Laenderverfassungen* tedesco.

Lo Statuto ordinario come "legge fondamentale" di ciascuna Regione motiva anche il dibattito sulla nozione di "costituzionalismo a più livelli" (si veda M. Morlok, 2000) in cui il livello regionale può sviluppare e propagare la "cultura" del costituzionalismo.

Con la legge costituzionale del 2001 (n. 3), si è completata la rivoluzione del nostro sistema regionale nella revisione del Titolo V, II parte della Costituzione. La novità più importante è stata l'inversione delle competenze: mentre nella Costituzione del 1948 si elencavano i poteri legislativi dello Stato, dopo la revisione del 2001 il nuovo articolo 117 (comma 1 e 4) della Costituzione enumera soltanto le competenze e le aree legislative riservate allo Stato.

Secondo il criterio residuale, le Regioni ordinarie oggi possono approvare leggi in qualunque area che non sia riservata allo Stato o fra Stato e Regioni (art. 117, c. 3, Cost.). Fra le nuove competenze, troviamo anche i settori più importanti per lo sviluppo economico della nostra nazione, quali l'industria, l'agricoltura ed il turismo.

Il modello italiano di regionalismo ha così realizzato la forma di governo tipica del sistema federale, in cui ciascuno Stato/Regione membro legifera in materia di competenza non riservata allo Stato federale. L'implementazione di tale forma di governo non è ovviamente né chiara né definitiva perché solo il futuro sviluppo legislativo e giurisprudenziale ci dirà quale uso farà lo Stato della clausola dei diritti fondamentali (art. 117, c. 2, lett. *m*)), che può anche restringere le nuove aree riservate ai poteri legislativi delle Regioni.

Nel nuovo ambito costituzionale la legge regionale diventa una legge con competenza "generale": questo elemento può cessare solo nel caso di espressa riserva per il Parlamento. Sosteniamo inoltre che oggi la legge regionale e la legge dello Stato sono sullo stesso piano perché entrambe soggette agli stessi limiti: secondo l'art. 117, c. 1, Cost., le Regioni e lo Stato possono fare proprie le leggi nel rispetto della Costituzione e degli obblighi internazionali e comunitari.

Lo scorso anno la nostra Corte costituzionale ha descritto le conseguenze dirette di questa nuova distribuzione delle competenze. Quando lo "spazio" di una legge regionale viene messo in discussione, dobbiamo per prima cosa studiare l'esistenza di una riserva (esclusiva o parziale) alla legge dello Stato, mentre prima la legge del Parlamento era in linea di principio "genera-

le” (si veda Corte costituzionale, sent. n. 282/2002 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

In tale ambito costituzionale riformato le nuove materie di competenza dell’assemblea regionale moltiplicano l’attualità del problema che deriva dal logoramento dei poteri legislativi causato dal rafforzamento della regolazione comunitaria. Dobbiamo risolvere lo stesso problema: come e dove le Regioni italiane potranno fondare una *compensazione* al progressivo allargamento delle politiche comunitarie?

La riforma costituzionale del 2001 ha introdotto una nuova procedura che offre alle Regioni la possibilità di partecipare al processo decisionale all’interno della legislazione comunitaria ed alla sua esecuzione: la miopia nei confronti dell’Europa contenuta nella Costituzione del 1948 è ormai finita (A. D’Atena, 2002, p. 206).

Sappiamo anche che questa soluzione è “morbida” e non soddisfacente se paragonata alla mancanza di un’istituzione stabile, come una Camera regionale sul modello del tedesco Bundesrat (si veda B. Carovita, 2001, p. 160; L. Antonimi, 2003).

Sebbene il dibattito sulla riforma della seconda Camera del Parlamento in un nuovo organo rappresentativo delle Regioni sia di antica origine, le revisioni costituzionali del nostro regionalismo non sono riuscite ad arrivare a questa riforma fondamentale, l’unica capace di introdurre un’istituzione fissa e forte per governare insieme allo Stato da una parte e, dall’altra, per aprire un canale verso la *governance Ue*.

Le evoluzioni positive ed i limiti del nostro regionalismo/federalismo possono aiutarci a capire l’attivismo delle Regioni italiane nella cooperazione tra le nazioni allo scopo di consolidare il canale di accesso diretto alle istituzioni europee.

Le Regioni con forti poteri legislativi stanno inoltre cercando una nuova forma di cooperazione fissa per sottolineare e rappresentare l’importanza dei propri poteri legislativi in Europa.

La locuzione “Regioni costituzionali” utilizzato dai fondatori delle Regioni nell’omonimo Club descrive bene questa ricer-

ca di unità e cooperazione tra “Regioni che possono approvare leggi che abbiano lo stesso livello delle leggi del Parlamento” (Si veda Club of constitutional regions – Baviera, Catalogna, Renania Settentrionale-Westfalia, Salisburgo, Scozia, Vallonia e Fiandre –, Colloquium of the constitutional regions, febbraio 2001, Introduzione del Presidente delle Fiandre).

In passato, il modello “Europa delle Regioni” in Italia è stato criticato: si capiva che tale soluzione non avrebbe potuto rappresentare la complessità del nostro livello di governo subnazionale, in cui le Regioni convivono con i Comuni e le Province.

Oggi questa interpretazione deve considerare l’impatto delle riforme costituzionali sui rapporti fra Regioni e governo locale.

Sappiamo bene che il nostro governo locale è composto da autonomie senza poteri legislativi: in passato le Regioni non avevano poteri sostanziali riguardo all’organizzazione ed al finanziamento delle autonomie locali ed erano in rapporto diretto soltanto con il governo centrale. C’era un parallelismo fra il livello regionale e quello locale: il primo era organizzato attorno al Ministero delle Regioni, mentre i Comuni e le Province facevano riferimento al Ministro degli interni (C. Desideri, V. Santantonio, 1997, p. 97).

La riforma costituzionale del 2001 ha ridefinito la posizione delle autonomie locali (Comuni e Province), che compongono la Repubblica italiana insieme allo Stato, alle Regioni ed alle Città metropolitane (art. 114, Cost.). Le autonomie locali hanno poteri amministrativi e tali funzioni devono essere riallocate dalle Regioni in base al principio di sussidiarietà (art. 118, Cost.). Il nuovo rapporto diretto instauratosi tra le Regioni e le autonomie locali è confermato dall’introduzione di una nuova istituzione (Consiglio delle autonomie), la cui funzione deve essere descritta in ciascuno degli Statuti ordinari (art. 123, Cost.).

Le altre relazioni tra Regioni ed autonomie locali derivano da una forte attività delle associazioni dei Comuni capaci di influenzare il Parlamento, l’esecutivo nazionale e le Regioni (L. Bobbio, 2002, p. 155).

In questo nuovo scenario, una “Europa delle Regioni” potrebbe non necessariamente introdurre una costrizione negativa delle autonomie locali: la regola costituzionale della redistribuzione delle funzioni amministrative tra governo locale messa in pratica dalle Regioni nel nome della sussidiarietà, dell’adeguatezza e della differenziazione (art. 18, Cost.) può giustificare l’idea di un canale diretto tra le Regioni e l’Europa. Attraverso questo canale le nuove competenze e le nuove responsabilità che spettano alle Regioni italiane possono rappresentare la totalità e la complessità del nostro livello di governo subnazionale, in un veramente attivo Comitato delle Regioni.

Come in passato, le Regioni italiane sono coscienti che la partecipazione al livello europeo e la loro posizione all’interno della realtà italiana sono strettamente legate. Se, dopo le riforme costituzionali degli ultimi tre anni, le condizioni per rafforzare la posizione delle Regioni esistono, l’evoluzione del dialogo diretto fra le Regioni italiane e le istituzioni UE dipende dall’attivismo delle Regioni nell’esercizio delle nuove competenze, nella corretta applicazione del principio di sussidiarietà (art. 118, Cost.) in relazione al livello di governo subregionale e nell’evitare i poteri sostitutivi dello Stato (art. 120, Cost.).

### Bibliografia

ANTONIMI L. (2003), *Intorno al grande assente della riforma federale: un sistema ingestibile senza una Camera delle autonomie (17 gennaio 2003)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

BADIELLO L. (2000), *Ruolo e funzionamento degli uffici regionali a Bruxelles*, in questa *Rivista*, n. 1, p. 89 ss.

BOBBIO L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.

CARAVITA B. (2002), *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino.

CASSESE S. (2002), *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza.

- D'ATENA A. (1998), *Il doppio intreccio federale: le Regioni dell'Unione europea*, in *Le Regioni*, p. 1401 ss.
- D'ATENA A. (2002), *Le Regioni e l'Europa*, in AA.VV., *Le regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, Atti del VIII Convegno nazionale di studi regionali – Consiglio regionale della Liguria, 25-26 gennaio, Maggioli, Rimini.
- DESIDERI C. e SANTANTONIO V. (1997), *Building a third level in Europe: Prospects and difficulties in Italy*, in C. JEFFERY, p. 96 ss.
- HOOGE L. e MARKS G. (a cura di) (2001), *Multilevel Governance and European integration*, Lahan, Boulder, N.Y., Oxford.
- MORLOK M. (2000), *Il diritto costituzionale nel sistema europeo a più livelli*, Relazione al Seminario sull'Europa, organizzato dall'Osservatorio costituzionale, in [www.luiss.it](http://www.luiss.it).
- OLIVETTI M. (2002), *Nuovi Statuti e forma di governo regionale. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna.
- JEFFERY C. (1997), *The regional dimension of the European Union. Towards a third level in Europe*, Frank Cass, London.
- WOJTEK PANKIEWICZ A. (2001), *Realtà regionali ed Unione europea: il Comitato delle Regioni*, Milano.